

**Az adóoptimalizálástól az optimális adóig - az első lépés  
Adóelkerülés és a magyar adórendszer  
MUNKAANYAG<sup>1</sup>**

**Krekó Judit és P. Kiss Gábor**

---

<sup>1</sup> A munkaanyag a szerzők véleményét tükrözi, és nem feltétlenül esik egybe az MNB hivatalos véleményével

## Összefoglaló

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. Elemzésünk a legjellemzőbb adóelkerülési módokat külön mutatja be, mivel a különböző típusok eltérő megoldást igényelnek.

Az adóelkerülés kiinduló pontjának tekinthető az áfa-elkerülés 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 költségleírásra. 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, de még ennél is magasabb az önfoglalkoztatók (egyéni vállalkozók és társas vállalkozások tagjai) jövedelemelrejtése, amelyet az önfoglalkoztatók nemzetközi viszonylatban is nagyon alacsony adó- és járulék fizetései mutatnak.

A nemzetközi tapasztalatok szerint az adóterhelés csökkentése önmagában nem csökkenti a szürkegazdaság méretét, a mérséklődő adókulcsok miatt önmagában nem javul az adómorál. Az adóemeléseknek ugyanakkor negatív hatásai lehetnek, így a 2006-2007 évi adóintézkedések részben negatívnak, illetve bizonytalan hatásúnak tekinthetőek. Pozitív hatásúak ugyanakkor az adóelkerülést csökkentő lépések (pl. eva változtatások) és a munka- és tőkejövedelmek terhelésének közelítése.

A tanulmány egyik megállapítása, hogy az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási kötelezettségeit új alapra kell helyezni, például a munka- és tőkejövedelmek szigorúbb szétválasztásával, mert ma a járulékalap gyakorlatilag a minimálbér. Másrészt a jövedelemátcsoportosítás ösztönzőit mérsékelheti az önfoglalkoztatók költségleírásainak szigorítása is. Végül 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. Adott adóbevétel elérése elvben úgy valósítható meg hatékonyan, ha az alacsonyabb rugalmasságú adóalapot (fogyasztási cikket és jövedelmet) magasabb adókulcs, a magasabb rugalmasságú adóalapot alacsonyabb adókulcs terheli. A társadalmi jóléti függvényben a hatékonysági kritérium mellett az elosztási preferenciák, és olyan szempontok is helyet kapnak, mint az adóbeszedés költsége és az adóelkerülés (Slemrod, 1990, 2002).

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 van 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 hatékonysági kritérium például ellentétbe kerülhet az elosztási preferenciákkal. Az elérni kívánt adóbevétel ugyanis részben a társadalmon belüli transzferek fedezetét szolgálja, olyan módon, hogy közben további átcsoportosítást végez a társadalmon belül. Nem lehet tehát szétválasztani ebben az esetben az adórendszer vizsgálatát a transzferek rendszerétől. 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. Az adókulcsra az adózók egyrészt reagálhatnak tevékenységük tényleges megváltoztatásával, például munkakínálatuk visszafogásával vagy tevékenységük áthelyezésével másik országba. Másrészt az adózók reagálhatnak tevékenységük látszólagos megváltoztatásával, például bejelentett tevékenységük visszafogásával, nyereségük formális eltüntetésével, külföldi kimutatásával. Amíg tényleges reakció makrogazdasági hatása jelentős, addig az adóelkerülés csak részben jelent társadalmi költséget. Ez ugyanis olyan társadalmon belüli transzfernek tekinthető, aminek jóléti veszteséget eredményező költségét az optimális adóztatás elmélete is felismert.<sup>2</sup> Ez egyrészt abból ered, hogy az adóelkerülési módokhoz való egyenlőtlen hozzáférés az erőforrások nem hatékony eloszlásához vezet, amit az alábbi példa világít meg: 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,

---

<sup>2</sup> Pl. Auerbach és Feldstein 1998, és Slemrod 1992

egységnyi munkaerő felhasználásával magasabb hozzáadott értéket és társadalmi szinten újraosztható jövedelmet előállító, de szabálykövető vállalatok kiszorulhatnak a munkaerőpiacról.

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. Másrészt az adóelkerülés és az alacsony adómorál rontja az adórendszer hatékonyságát, hiszen eltéríti a gazdasági viselkedést, nem szándékolt és torzító hatású újraelosztást jelent az adót elkerülő és az adót fizető csoportok között.<sup>3</sup> Az adóelkerülés 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 igaz az, hogy a rugalmasabb adóalapokat arányosan kisebb mértékben célszerű adóztatni, addig adópolitikai szempontból e különböző mértékű rugalmasságok nem tekinthetők adottáknak. 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 szürkegazdaság tartósan alacsonyabb adót fizethet, de ez a különbség megfelelő intézkedésekkel szűkíthető. Az egyszerűsítések a jövedelmek fehéredését és a költségek csökkenését eredményezhetik, ugyanakkor egyidejűleg további elszürküléshez is vezethetnek. A rugalmas adóalappal rendelkező szürkegazdaság 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 változást keresünk, amely javítja az adófizetési hajlandóságot és szélesíti az adóbázist, vagyis anélkül növeli az adóbevételeket, hogy az adókulcsokat megemelné.

Ez a kérdés elvileg vizsgálható a marginális adóreform elemzési keretei között. A gyakorlatban azonban problémát jelent, hogy egy ilyen becslés a jelenlegi adóelkerülési viselkedésből indulna ki, és nem tudná figyelembe venni az általunk javasolt komplex változásoknak a viselkedésre gyakorolt 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

---

<sup>3</sup> 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)

megbecsülni. Az adóelkerülés jelentős mértéke miatt az annak csökkentésére irányuló lépéseket pozitív hatásúnak minősítjük. Az adóelkerülés „optimális” mértékét ugyanakkor nem számszerűsítjük, hiszen az nem azonosítható egyszerűen azzal a szinttel, amikor az ellenőrzés határkölsége megegyezik a kieső bevétel csökkenésével. Amint említettük, a kieső bevétel nem tekinthető teljes egészében társadalmi költségnek, hanem inkább olyan társadalmon belüli transzfernek, aminek költsége a torzítások miatt van. (Collard, 1989)

Az első fejezetben röviden áttekintjük a jelenlegi magyar adórendszer főbb vonásait nemzetközi összehasonlításban, hogy keretbe helyezzük elemzésünket. A második fejezetben 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 adófizetés illetve elkerülésre, ahol komolyan sérül a horizontális egyenlőség elve. A harmadik fejezetben áttekintjük az adórendszer azon változásait, amelyek mérsékelhetik az adóelkerülésből származó veszteséget. E részben nagyban támaszkodunk az empirikus nemzetközi tapasztalatokra, a sikeres adóreformok és az adóelkerülés problémájával szintén küszködő országok negatív példáira egyaránt. Emellett hangsúlyt fektetünk a felmerülő javaslatok általánosabb gazdasági hatásainak bemutatására is.

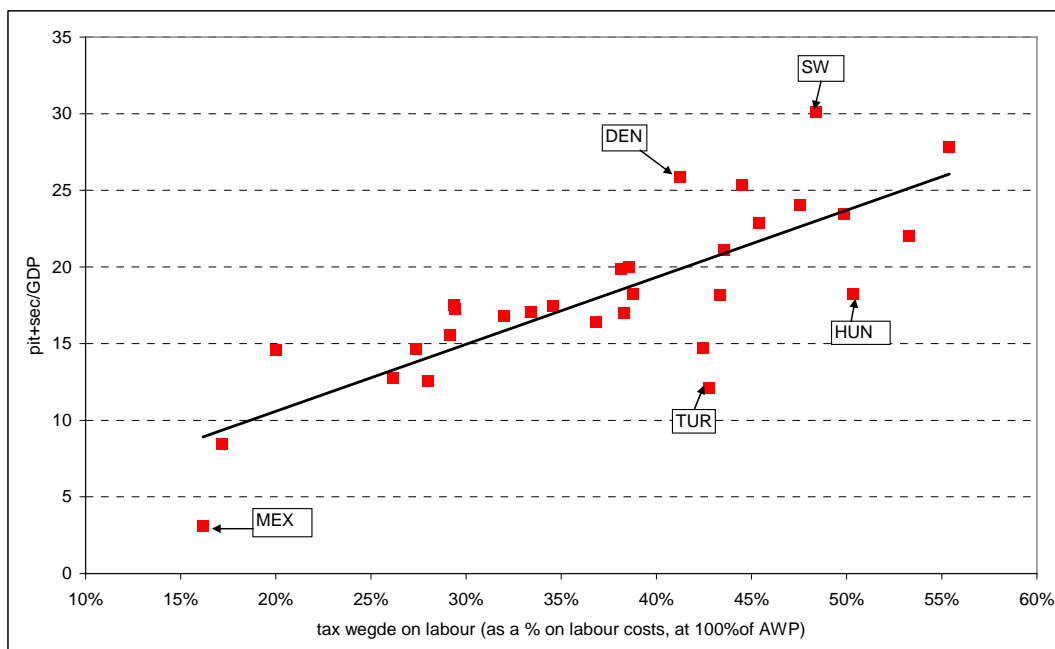
# 1. A magyar adórendszer rövid áttekintése nemzetközi összehasonlításban

A magyar adórendszer és adószervezet 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 adószervezet 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

## 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 adóbevételt eredményez (ld. 1. ábra).

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

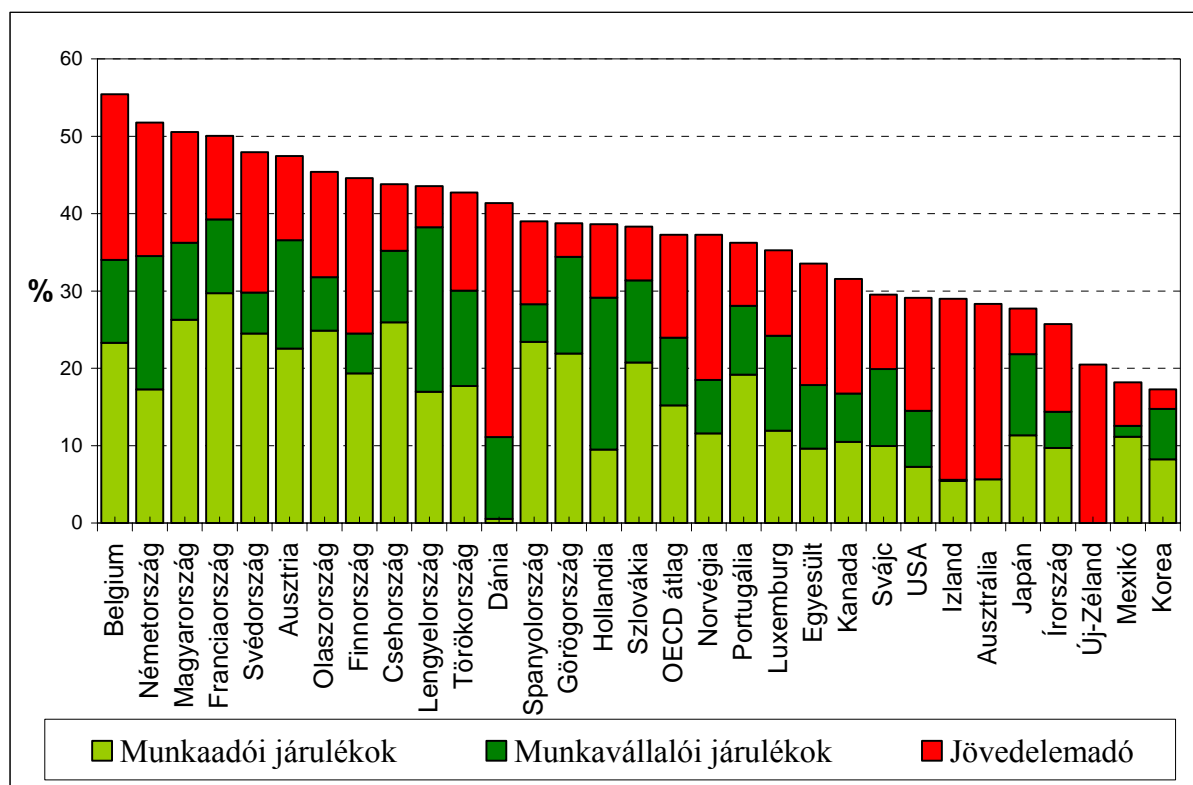


forrás:OECD

A munkajövedelmeket terhelő teljes (az adókat és járulékokat is tartalmazó) *számított* adóterhelés 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. 2. ábra).

**2. ábra: Adóterhelés (személyi jövedelemadó, munkaadói és munkáltatói járulékok a teljes munkaköltség százalékában, 2005 az átlagkeresetű egyedülálló munkavállaló esetén**



forrás: OECD

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

Mindemellett a munka terheinek GDP-hez viszonyított *tényleges* aránya tekintetében Magyarország 2004-ben enyhén az EU15 átlag alatt van. (ld. 1 tábla).

**1. táblázat: Adóbevételek szerkezete gazdasági funkciók szerint, 2004**

	fogyasztási adók	munkát terhelő adók	tőkét terhelő adók	fogyasztási adók	munkát terhelő adók	tőkét terhelő adók
	a GDP %-ban			az összes adó %-ban		
Mo.	15.4	19.4	4.6	39	49	12
EU15	11.9	20.1	8.7	29	49	21
NMS 10	12.3	15.9	5.3	37	47	16

Forrás: Eurostat

Mi lehet a fenti ellentmondás – magas számított adóterheléssel elért átlagos GDP arányos adóbevétel – oka? Az 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 eltérésevel 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 hatékonyságának magyarázza. Figyelemre méltó, hogy az ábrán Magyarország mellett olyan országok találhatóak 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).<sup>4</sup> Magyarországon nemzetközi összehasonlítások szerint a TB járulék elkerülése 1999-2004-ben 6-9 százalékponttal nagyobb mértékű volt, mint az SZJA elkerülése. (Christie és Holzner, 2006). Azt találták, hogy miközben az új EU tagállamokhoz viszonyítva az SZJA számított adóterhelése magas, addig az elkerülés mértéke nem olyan magas. Az 2. fejezetben részben részletesebben tárgyaljuk az adóelkerülés magyarországi gyakorlatát.

Adóterhelés a jövedelem függvényében – a munkát terhelő adók progresszivitása

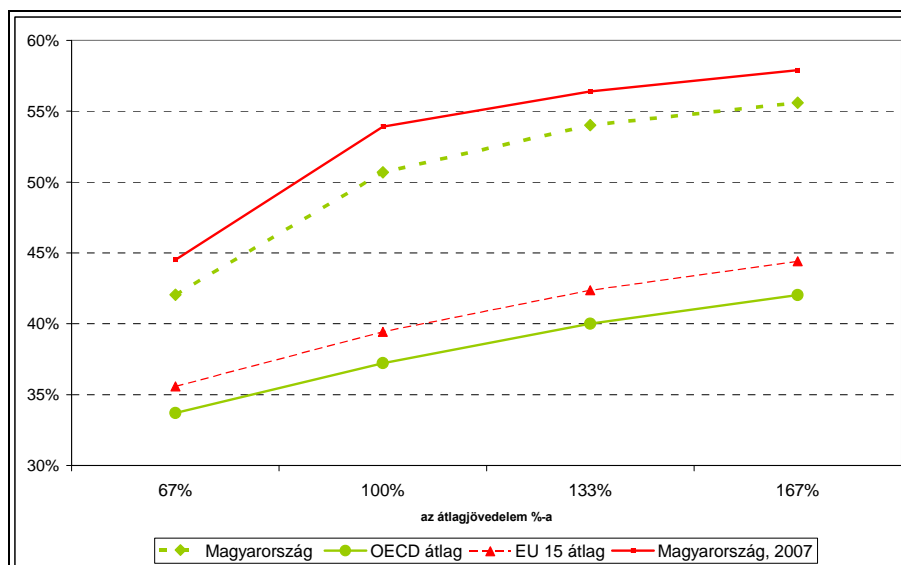
A 3. ábrán látható, hogy a munkajövedelmek számított adóterhelése az ábrázolt jövedelemkategóriák mindegyikében meghaladja az OECD országokra jellemző szintet, és igazán az átlagjövedelem körüli és a magas jövedelmi szinteken tekinthető kiugrónak. Ennek oka nem a magas szja kulcsokban keresendő, hanem egyrészt abban, hogy a 36%-os kulcs nemzetközi viszonylatban nagyon alacsony szinten, már az átlagjövedelemnél belép.<sup>5</sup> 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.

<sup>4</sup> pl. Schneider (2005), EC(2006)

<sup>5</sup> A legfelső adókulcsunk (2006-ban 36%, 2007-től 40%) jóval az EU15 átlag (47%) és a 2005-ös OECD átlag (43,3%) alatt van.

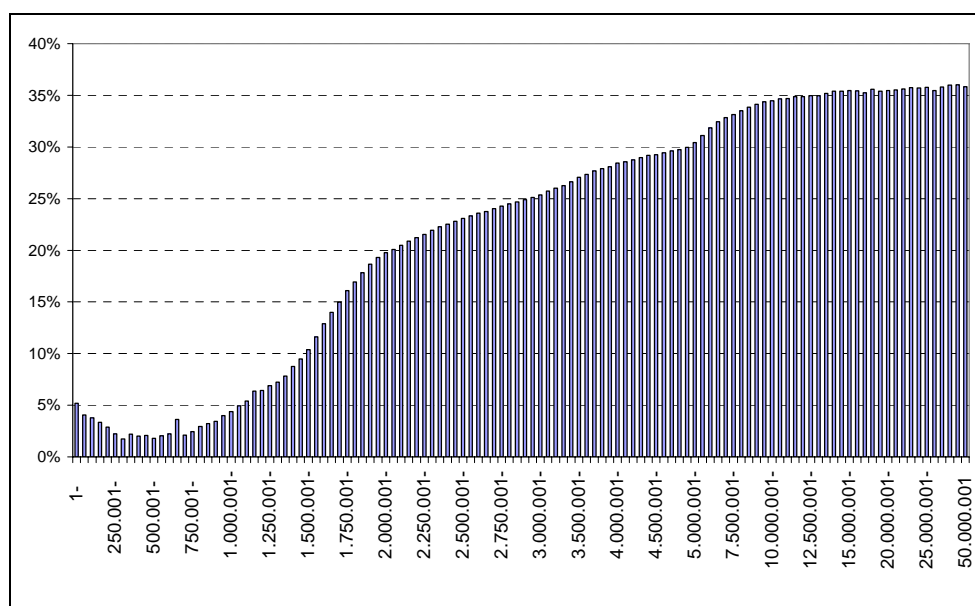


**3. ábra: Teljes adóterhelés a jövedelem függvényében**



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

**4. ábra: Adó/Adóalap a jövedelem(összevont adóalap) függvényében, 2005 szeptemberi adatok**



forrás: PM

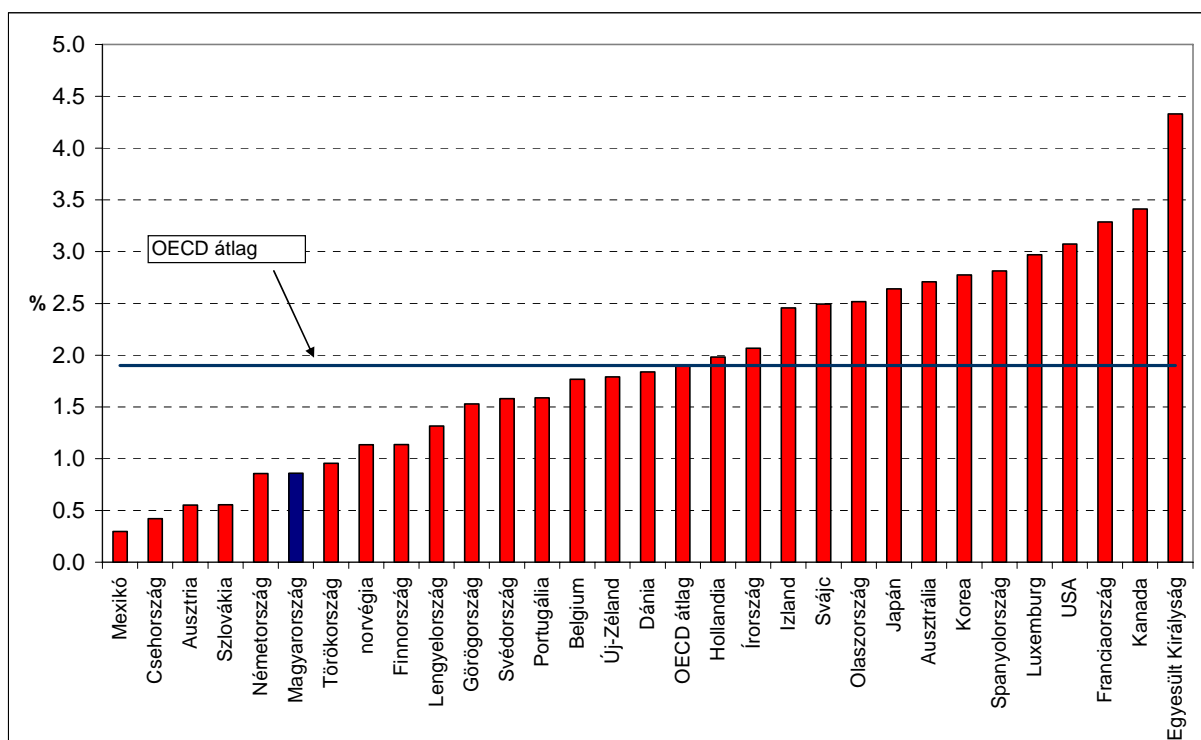
#### Tőkét terhelő adók

A tőkét terhelő adók GDP arányosan az újonnan csatlakozó országokéval hasonló szinten, jóval a fejlett európai országok átlaga alatt. 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 hatást 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 külföldi tulajdonú vállalatokat olyan típusú – esetenként legális - adóelkerülésre ösztönözte volna, amely a nyereséget más országban mutatja ki (tax planning).<sup>6</sup>

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 vagyonadók 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 ingatlanárakról.)

5. ábra: Vagyonadó 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 adók aránya, amelyre részletesebben a következő fejezetben térünk ki.

<sup>6</sup> Ennek egyik formája az anya és leányvállalat közötti transzferár, ami nem legális. A másik a finanszírozáson keresztül jövedelemtranszfer (*thin capitalization*), ennek megakadályozására az EU tagállamok legális lehetőségei korlátozottak. A bilaterális kedvezmények kihasználásával egy vállalatcsoporton belül legálisan a kisebb adót alkalmazó országokba lehet jövedelmet átcsoportosítani. (*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.

## Fogyasztást terhelő adók

A fogyasztást terhelő adók adóbevételeken belüli magas aránya szintén általános jellemzője az újonnan csatlakozó országoknak. E jelenség szintén összefüggésben van a jövedelemadók rövid múltjával és az adóadminisztráció relatív fejletlenségével, hiszen a fogyasztáshoz köthető adók beszedése jellemzően egyszerűbb, és könnyebben adminisztrálhatóak. Érdekes módon az elmúlt évtizedekben az európai országok többsége a forgalmi típusú adók arányának növelése irányába mozdult el, összhangban azon elméleti megfontolásokkal, hogy a fogyasztási adók – mivel nem okoznak dinamikus torzítást - kevésbé térítik el a gazdasági szereplők viselkedését és kedvezőbben hatnak a növekedésre.<sup>7</sup> E tekintetben tehát az újonnan csatlakozó országok adórendszere közelebb áll az „elméletileg optimális adórendszerhez”. Magyarországon a fogyasztási adók GDP-hez viszonyított aránya kiemelkedik az újonnan csatlakozó országok közül is, amelyet a nemzetközi viszonylatban magasabb áfa kulcsok és egyéb fogyasztási adók magas szintje magyaráz.<sup>8</sup> Ugyanakkor a magyar áfa bevételek elmaradnak attól, amit a magasabb kulcsok alapján várhatnánk, vagyis az európai szintnél rosszabb az áfa beszedés hatékonysága. E problémát részletesebben a 2. fejezetben tárgyaljuk. 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.

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

## 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 lehetőségekkel/kikapukkal 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.<sup>9</sup> 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 detektálhatóak (pl. az önfoglalkoztatók esetén alacsony 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. (ld.: MTA tanulmány)

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

---

<sup>9</sup> Amint említettük, a külföldi vállalati adóelkerülésével (tax planning) szemben az egyes országok általában korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek.

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).

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.

A 2. táblázatban összefoglaltuk a jellemzőbb adóelkerülési módokat. A következőkben e formák magyarországi gyakorlatát vizsgáljuk részletesebben.

**2. táblázat: Az adóelkerülés formái**

Adóelkerülés módja	Tipikus példák	Megoldás
Illegális adócsalás	Munkavállalói jövedelmek eltitkolása: fekete munka, illetve a bérek aluljelentése (részben zsebbe fizetés) - a munkavállaló és a munkaadó összejárásával  Vállalkozói bevételek elrejtése a vállalkozó és a vásárló összejárásával (számla nélküli teljesítés)	Hatósági eszközök mellett az adórendszer változtatásával az ösztönzők mérséklése
Illegális adóelkerülés, ami a gyakorlatban nehezen vagy egyáltalán nem ellenőrizhető	Munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása (illegális formája a színlelt szerződés, legális a vállalkozó által önkéntesen bevallott alacsony munkajövedelem)  Vállalatok, vállalkozók: az adóbázis csökkentése nem valós költségelírásokkal, magánfogyasztás költségként történő elszámolása	Adórendszer változtatása és a hatósági eszközök erősítése
Adóoptimalizálás - a szabályok megkerülése	Külföldi tulajdonú vállalatok adóelkerülése (tax planning)  Kamatadó elkerülése életbiztosítás vásárlásával  Luxusadó elkerülése az ingatlan több részre bontásával	Adórendszer változtatása

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti adóelkerülési módok összefüggenek egymással. 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.

A másik oldalról nézve a számlaadás elmulasztásával vállalati szinten nem csak az áfa, hanem a számla értékének megfelelő jövedelem adója is megtakarítható: itt is jellemzően a bér közterhei, mivel a nyereség adója eleve alacsony, és költségleírásokkal csökkenthető. 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)

## **2. 1. Elrejtett munkajövedelem**

A jövedelmek adóhatóság elől történő eltitkolásáról alapvetően az adóbevallásoktól független információkkal történő összehasonlítás (reprezentatív felmérések az élelmiszerfogyasztásról, keresetekről, áramfogyasztás stb.) adhat képet. 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.<sup>10</sup> 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, Laczkó, 2000, Renooy és szerzőtársai, 2005).

Az adózók eltitkolt jövedelmeinek kicsit 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 aluljelentésére, vagyis arra a közismert jelenségre vonatkozóan, amikor az adófizetők a valósnál alacsonyabb jövedelmet vallanak be. Ennek egyik formája az elrejtett alkalmazotti munka, amely a munkavállaló és a munkaadó összejárásán alapul, másik az önfoglalkoztatók önálló adóbevallásán alapuló jövedelemelrejtése.

---

<sup>10</sup> 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 %-ban. Laczkó (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.

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

A „minimálbéreseket”- 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 szürke 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 szürke gazdaság mérete<sup>11</sup> között pozitív korreláció van, míg a minimálbéreseket aránya és a minimálbér/átlagbér arány között nem talált ilyen összefüggést.

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 tekintve ez az arány 30%, ami 1,15 millió főt jelent.<sup>12</sup>

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 minimálbéreseket arányát vizsgáljuk meg nemzetközi összehasonlításban, majd rátérünk az szja bevallásokból származtatható adatokra és a két adat közti különbség lehetséges okaira.

A teljes munkaidőben foglalkoztatott minimálbéreseket

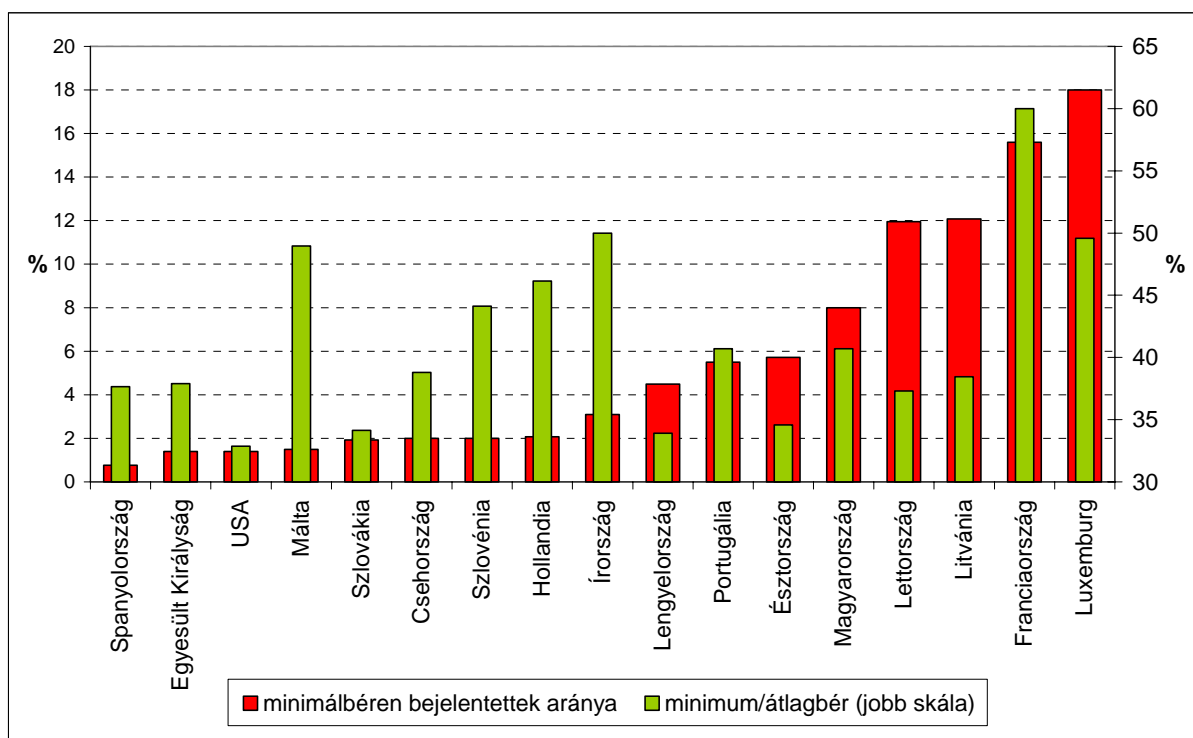
Az szja adatokból származó jövedelem-eloszlási adat az eltérő munkamennyiség miatt tehát nem hasonlítható össze az EU kereseti statisztikájával (melynek magyarországi adatforrása a 4 fő feletti vállalati foglalkoztatási statisztika), amely szerint Magyarországon 2005-ben a teljes munkaidős foglalkoztatottak 8%-a kapott a minimálbért. Ez az arány is magasnak mondható az európai országokkal való összehasonlításban, különösen annak ellenére, hogy a minimálbérek átlagbérekhez viszonyított aránya nemzetközi viszonylatban nem tekinthető igazán magasnak (ld. 6. ábra). Azt is megjegyezzük, hogy a Magyarországot megelőző Lettországon és Litvániában számos tanulmány szerint (OECD, 2003; Renooy és tsai 2004) kiugróan magas az aluljelentett jövedelmek aránya.

---

<sup>11</sup> Schneider(2005) becslése szerint.

<sup>12</sup> 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.

**6. ábra: A minimálbéren keresők aránya és a minimálberek átlagbérezhez 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 munkaügyi 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 munkaügyi felmérés adatait felhasználva megbecsülhető egy hipotetikus éves béreloszlás, ami azt mutatja, hogy miként nézne ki az összes alkalmazott adófizető éves munkajövedelmének eloszlása feltételezve, hogy a 4 fő feletti vállalatok alkalmazottainak havi béreloszlása jól tükrözi az összes alkalmazott havi béreloszlását.<sup>13</sup>

Eredményeinket a 3. táblázatban foglaltuk össze. Eszerint a hipotetikus és az szja bevallásokból származó tényleges béreloszlás éles ellentétben áll egymással, és mivel a 4 fő feletti vállalatok statisztikái valószínűleg zömmel megegyeznek avval amit az APEH-nak jelentenek, az eltérés jelentős része a 4 fő alatti vállalatok alkalmazotti köréből származik. Ha feltételezzük, hogy a 4 fő alatti vállalatok alkalmazotti körének jellemzői megegyeznek a 4 fő

<sup>13</sup> 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.



feletti vállalatokéval, és ez utóbbi körben nincs jövedelemelrejtés, akkor azt kapjuk, hogy csak a kisvállalati alkalmazotti kör legalább 550 Mrd Ft-nyi bérjövédelmet titkolt el 2005-ben, és legalább 483 ember éves bevallott jövedelme valótlánul volt a minimálbérnél vagy az alatt. Feltehetően a 4 fő feletti vállalatok körében is jellemző az aluljelentett bér, ami azt eredményezi, hogy az összes eltitkolt munkajövedelem a becsült számnál nagyobb, ugyanakkor a kisvállalati alkalmazotti kör 4 fő feletti vállalatokéval megegyező jövedelemeloszlás feltételezése az ellenkező irányba torzíthatja a becslést.

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

	becsült	tényleges (szja bevallások)	különbség	4 fő alatti vállalatok alkalmazottai
az éves minimálbérnél vagy az alatt keresők aránya	18%	30%	12%	70%
az éves minimálbérnél vagy az alatt keresők száma (ezer fő)	670	1153	483	645
éves kereset/fő (ezer Ft)	1690	1540	150	1080
teljes éves keresettömeg (mrd Ft)	6350	5800	550	

A CEMI (2006) elemzésében a magyar szja bevallások eloszlását a szlovák adóbevallásokéval összevetve, a szlovák jövedelemeloszlást valósnak feltételezve az eltitkolt jövedelmeket 2005-ben minimum 1000 milliárd Ft-ra becsülik, ami a bevallott jövedelmek 16%-t teszi ki. E szám is lényegesen alacsonyabb azonban a valóságosnál, hiszen a bérek aluljelentése feltehetően Szlovákiában sem ismeretlen jelenség.

#### Az éves minimálbér alatt - részmunkaidősök

Az adóbevallási adatokat kicsit közelebbről szemügyre szembetűnő, hogy nem a minimálbér éves összegének megfelelő jövedelműek, hanem a minimálbér alatt keresők aránya az, ami nagyon magasnak tekinthető. Az éves minimálbér kategóriájában<sup>14</sup> (650-700 ezer Ft között) 425 ezer adózó (10,9%), ill. 327 ezer alkalmazott (8,7%) van, jelentős azonban a minimálbér *alatti* éves jövedelműek száma 1,01 millió adófizető (24%), illetve 835 ezer alkalmazott, 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 összegét<sup>15</sup>

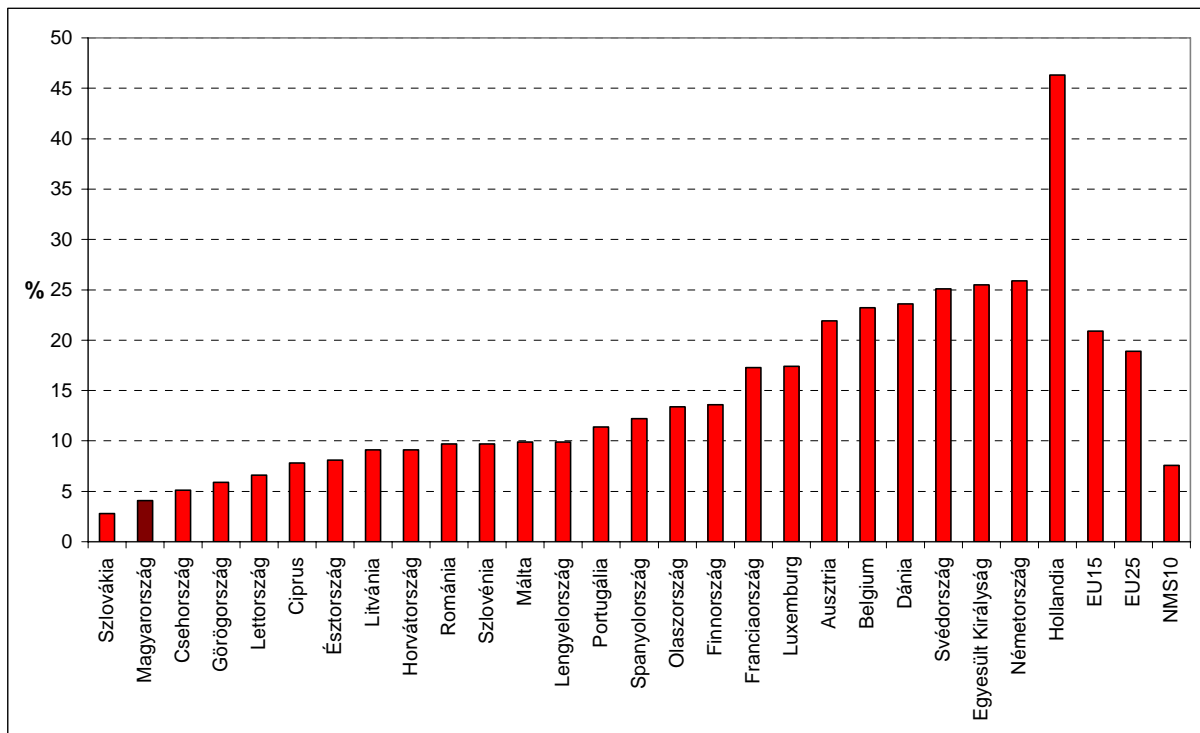
<sup>14</sup> 2005-ben az éves minimálbér 684 ezer Ft

<sup>15</sup> 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.

Ennek alapján *legalább* 625 ezer azoknak a száma (605 ezer alkalmazott), akiknek havi jövedelme kisebb mint a minimálbér. Ez tehát az alkalmazottak esetén azt jelenti, hogy minimum 16%-uk dolgozik részmunkaidőben úgy, hogy havi jövedelmük nem éri el a minimálbért.<sup>16</sup>

Ez az adat éles ellentmondásban áll a reprezentatív, önkéntes felmérésen alapuló munkaügyi felmérés (LFS) adataival, amely szerint Magyarországon a foglalkoztatottak mindössze 4%-a részmunkaidős, amely arány jóval alacsonyabb az EU átlagánál (18,9%). A munkaügyi 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, csaknem 400 ezer alkalmazott volt részmunkaidős, az éves minimálbér összegének megfelelő jövedelem alatt. Feltételezve, hogy a kisvállalati alkalmazotti körben a részmunkaidősök aránya nem tér el jelentősen, legalább 330 ezer azon részmunkaidősök száma, akiket munkaadójuk a valóságosnál kevesebb munkaidőre jelent be.

**7. ábra: A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a teljes foglalkoztatottságon belül, a LFS alapján (2006)**

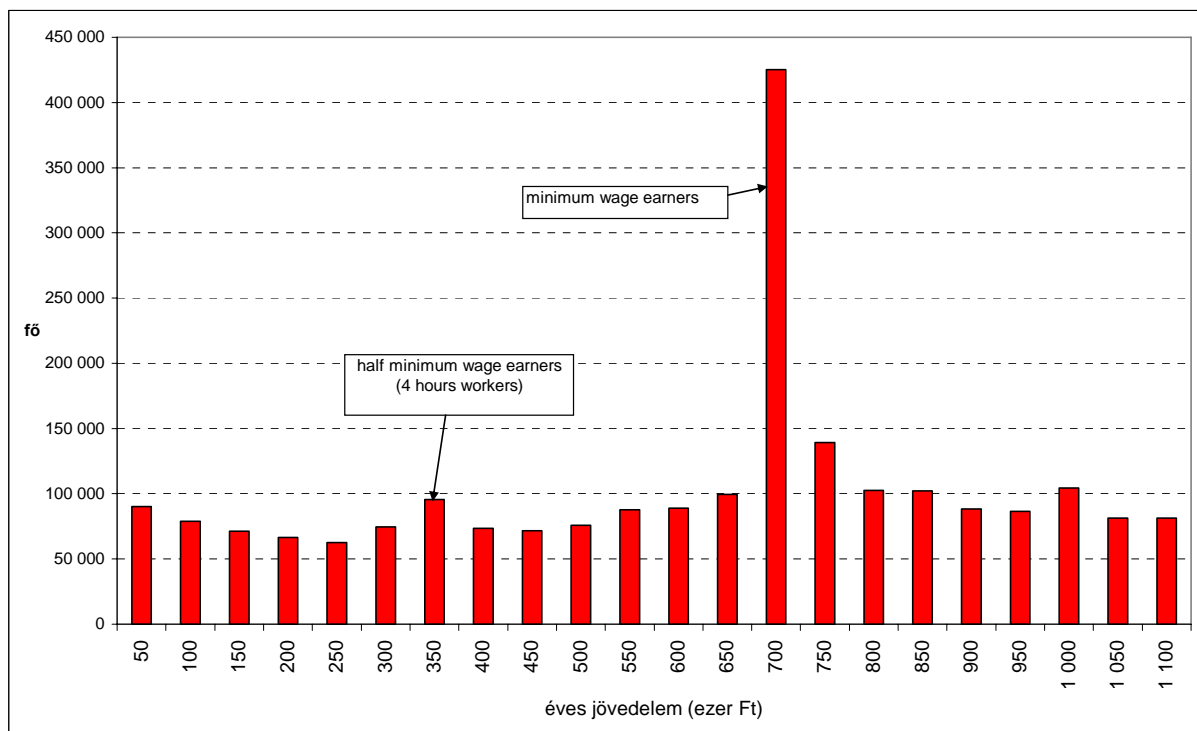


A részmunkaidős foglalkoztatás adóelkerülésben játszott szerepét támasztja alá az a tény is, hogy a minimálbér 2001-2002-es, összesen csaknem duplájára emelésekor jelentősen nőtt a

<sup>16</sup> 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 részmunkaidőben vannak, 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.

minimálbér alatti keresetűek 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-ról 2002-re 16-ról 26%-ra nőtt, ugyanakkor a munkaerőpiaci 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.<sup>17</sup>

**8. 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) 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.

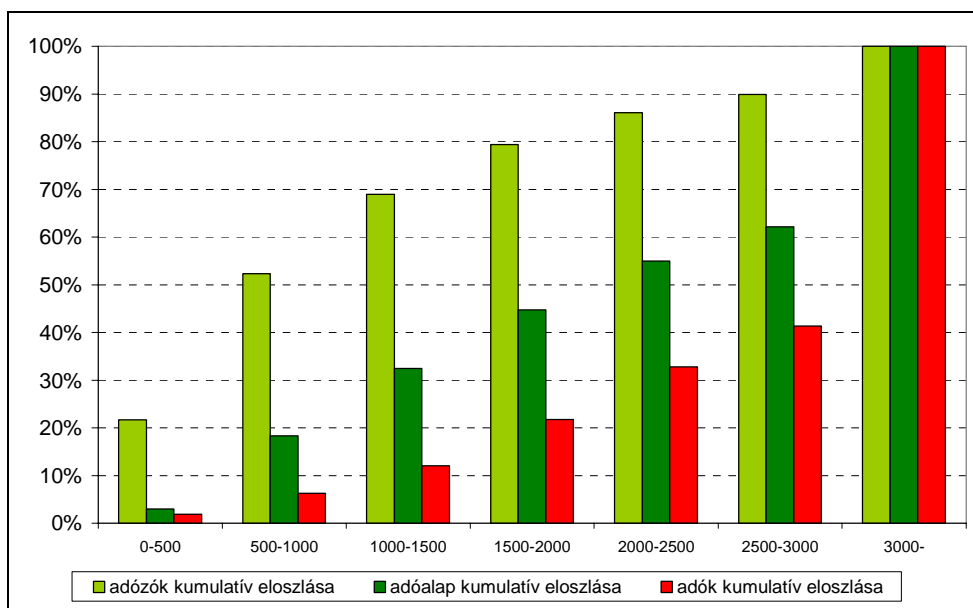
<sup>17</sup> Ezt támasztja alá Benedek és tsai (2006) elemzése is, amely szerint a vállalkozók az adóelkerülés fokozásával reagáltak a növelésre. Ugyanakkor a minimálbéremelés mint fehérítési eszköz nyilván nem volt hatástalan. Tonin (2006) a KSH háztartási panel élelmiszerfogyasztásának elemzése alapján 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.

Feltehetően ez utóbbi adat áll a valóságoz közelebb, és az APEH adatoktól való jelentős eltérés 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 kis hányadát terheli. Az alsó 80 % az adók mindössze 20%-át fizeti: ők azok, akik éves jövedelme 2 millió Ft alatt van, ami nagyjából megfelel a 2005-ös teljes munkaidőben dolgozók éves átlagkeresetének a KSH adatai szerint. A személyi jövedelemadók 60%-át pedig az adófizetők felső 10%-a az évi 3 millió Ft feletti jövedelműek fizetik meg (ld. 9. ábra).

**9. ábra: Az adózók számának, a jövedelemnek és az adók kumulált eloszlása 2005**

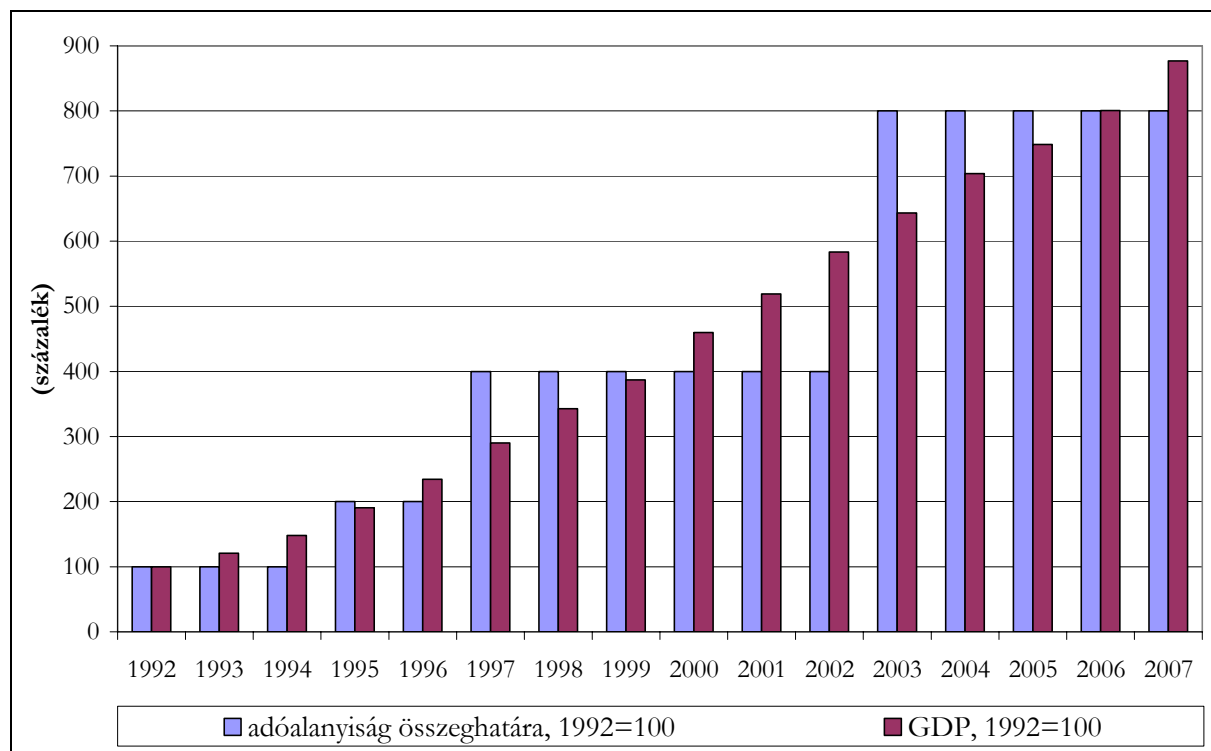


## 2. 1. 2. Elrejtett bevétel az áfa befizetések alapján

Az Áfa hatékonyságáról, az áfaelkerülés 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.<sup>18</sup> Magyarországon az áfa beszedés hatékonysága 2005-ben 63%-os volt, a tényleges áfa-bevételek csaknem 40%-kal maradtak el a hipotetikustól. A rendelkezésre álló, korábbi évekre vonatkozó becslések alapján Magyarország nemzetközi viszonylatban rosszul teljesít ebben a tekintetben; az áfa-beszedés alacsony hatékonyságát mutatta ki 1994-re vonatkozóan Jack (1996). 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 kedvezményes kulcsú illetve áfamentes termékek köre.

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.<sup>19</sup> Amint a következő ábra mutatja, a forgalmi küszöb 1992 és 2007 között változott ugyan, de relatíve alacsony maradt. Ez jól látható, ha a küszöb valorizálását összevetjük a GDP nominális növekedésével.

10. ábra: Az áfa-küszöbérték és GDP alakulása 1992-2007



<sup>18</sup> Másképpen kifejezve a mutató az effektív és a névleges átlagos áfakulcs hányadosa.

<sup>19</sup> Az ÁFA bejelentkezés forgalmi küszöbét az indokolja, hogy csökkentse az egyébként aránytalanul magasá váló compliance költséget a kisvállalkozások körében.

Egy hatékony – több adóalany ellenőrzésére képes - adóigazgatás esetén egy alacsonyabb forgalmi küszöb kedvező hatású, mivel ez javíthatja az adórendszer működését (allokációs és újraelosztási jellemzőit), valamint megakadályozhatja a vállalkozások szétdarabolása révén megvalósuló adóelkerülést. A közép-európai országokban azonban, ahol az adóigazgatás szintén kevésbé hatékony, az adót a nagyobb adózók szintjén szedik be. Ehhez képest a magyar forgalmi küszöb csak egyhatoda-egykilencede a közép-európai országok értékeinek, így az adóalanyok száma relatíve jóval magasabb, és az áfa-hatékonyság alacsonyabb. (Jack, 1996)

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 áfá-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 áfá-ját nem fizeti be, hanem rövid tevékenység után megszűnik. Erre példa a körhinta csalás, ami különösen az Egyesült Királyságban probléma. 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 áfá-ját, 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 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 helyezték levonásba. Ez az adómegettarítási 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 elkerülésére bevezetésre került az a szabály, amely szerint csak azt az ÁFA lehet levonni, amely már előzőleg befizetésre került.<sup>20</sup>

Az áfa-csalás miatti bevételkiesés mértéke nehezen becsülhető, pedig számos országban jelentős tételről lehet szó. Az Egyesült Királyságban készített becslések szerint például a bevételek 11-16 százaléka eshetett ki.

#### 4. táblázat: Becsült áfa-veszteség az Egyesült Királyságban\*

(2001-2002, VAT-bevétel százalékában)

	alsó becslés	felső becslés
Be nem fizetett VAT, pl. jogosulatlan visszatérítés miatt	3,9%	6,3%
Hiányzó VAT kereskedő (EU-n belüli csalás)	2,8%	4,3%
Forgalmi küszöb feletti, de be nem jelentkező alanyok	0,6%	0,8%
VAT elkerülés (részben legális)	3,9%	4,7%
Összesen	11,3%	16,1%

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

Magyarország esetében kétféle módszer állhat rendelkezésünkre a kiesés becslésére. Az egyik módszer szerint az adóbevallások adatai összevethetőek a KSH hasonló körre vonatkozó adataival. Másrészt a havi pénzforgalmi adatok alapján lehetőség van a különböző szakaszok összehasonlítására, például becslés készíthető az eva megjelenésének és az EU csatlakozásnak a hatására.

Kézenfekvő megoldásnak tűnik az áfa-bevallásoknak és a KSH adatainak az összehasonlítása. Ezzel kapcsolatban azonban több probléma merül fel.

A részletes áfa-bevallásból adódó és a pénzforgalmilag realizált áfa-bevétel nemcsak szintjében, hanem dinamikájában is jelentősen különbözik.

Az áfa-bevallás tartalma – mivel az adott év szabályozását követi - az egyes években eltérő.

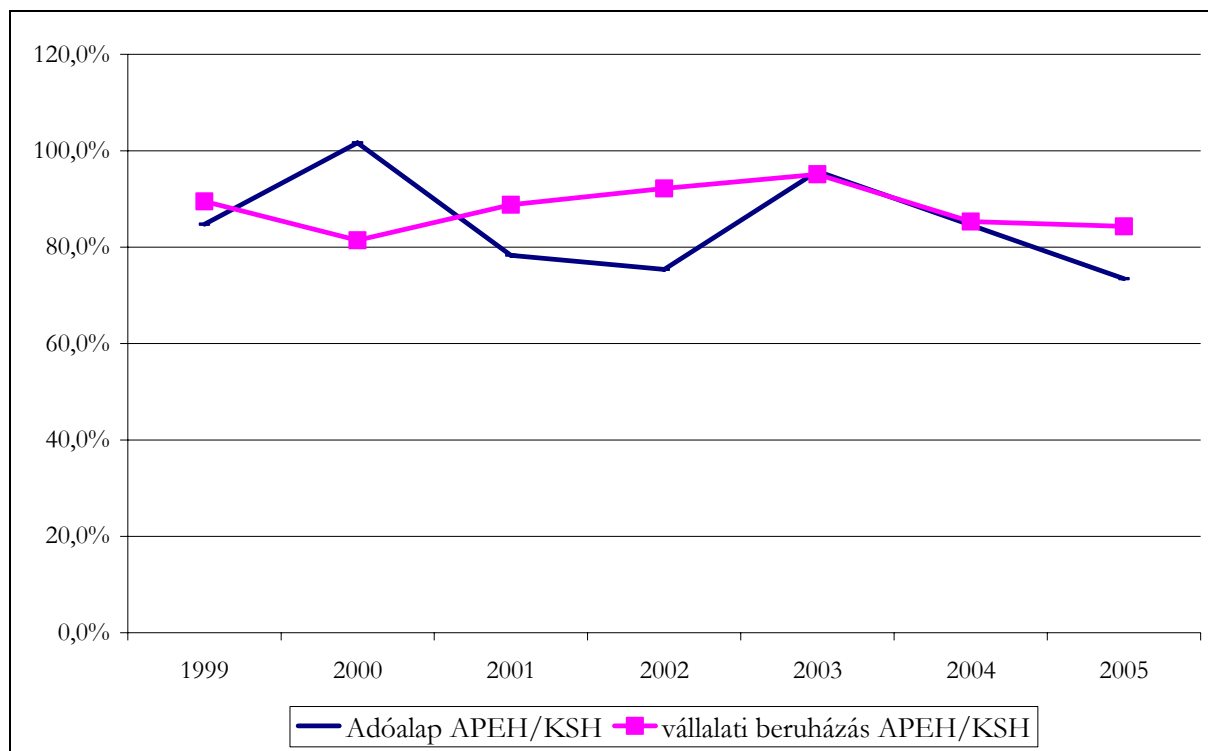
A KSH adatok tartalma homogénebb, de a 2000 előtti módszertan eltérő volt.

Az áfa-bevallásban szereplő adóalapok általában annyira eltérnek a KSH adatoktól, hogy csak egyetlen ésszerű bontást találtunk. Külön azonosíthattuk a vállalati beruházást, amely nem áfa-adóalap, de a visszatérítés miatt 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 feltehetően a bevallott belföldi beszerzések egy része is 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.

<sup>20</sup> 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.

11. ábra: Az adóbevallások és a statisztika összevetése 1999-2005



1999-2005 között a bevallott vállalati beruházás átlagosan a hasonló KSH adat 88,1 százalékát reprezentálta. Ezzel szemben a maradék 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 bevétel 2,8 százalékanak kiesését magyarázza, így az APEH-KSH különbségből fennmaradó 9,1 százalék hozható összefüggésbe az adóelkerüléssel.

A vállalati beruházást nem tartalmazó maradék 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 két tényező miatt lehet magasabb. Egyrészt a vállalati beruházást nem tartalmazó maradék körre vonatkozó KSH adat lehet túl alacsony, mint viszonyítás, mivel a szürkegazdaság statisztikában figyelembe vett mértéke lehet alulbecsült. Másrészt a bevallásokból nem reprodukálható a pénzforgalmi áfa-bevétel, így ezt külön is érdemes megvizsgálni.

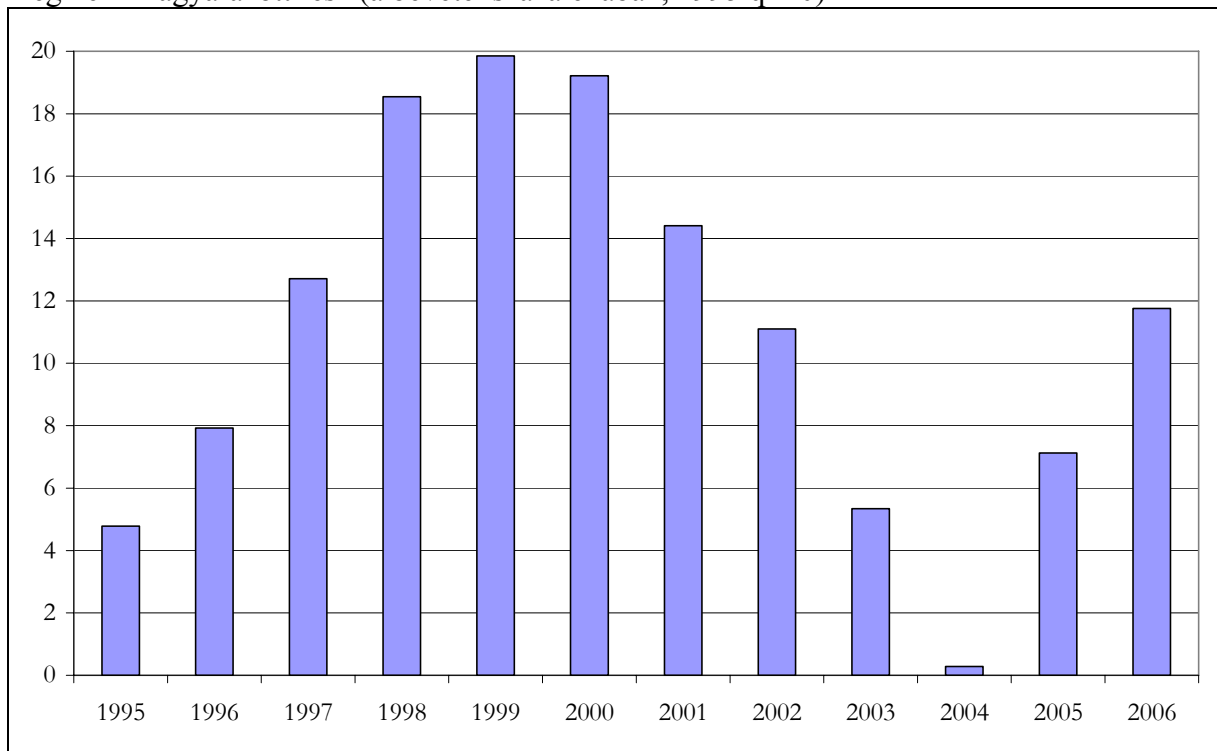
A pénzforgalmi bevétel havi alakulása lehetővé teszi, hogy az áfa-elkerülésben bekövetkező változások hatását megfigyeljük. Ilyen változások például az eva 2003-as bevezetése, az EU csatlakozás 2004-es hatása és az eva 2006-os szigorítása. Mivel a visszatérítések ütemezésének hatása – előrehozása és 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 becsült hatását.<sup>21</sup> Másrészt ugyanaz a nettó bevétel eltérő halmozódás mellett is kialakulhat, ezért ennek időbeli változását is érdemes kiszűrni a bruttó áfa-befizetésből.<sup>22</sup> Harmadrészt az összehasonítást 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 negyedéve. Az alábbi ábra azt mutatja, hogy 1995-2000 között javult a helyzet, majd 2001-2004 között jelentősen nőtt az adóelkerülés. Ezt követően kismértékű javulás indult meg.

12. ábra: A bruttó áfa-bevétel szintjéből intézkedéssel és a fogyasztás szintjének alakulásával meg nem magyarázott rész (a bevétel százalékában, 1995 q1=0)



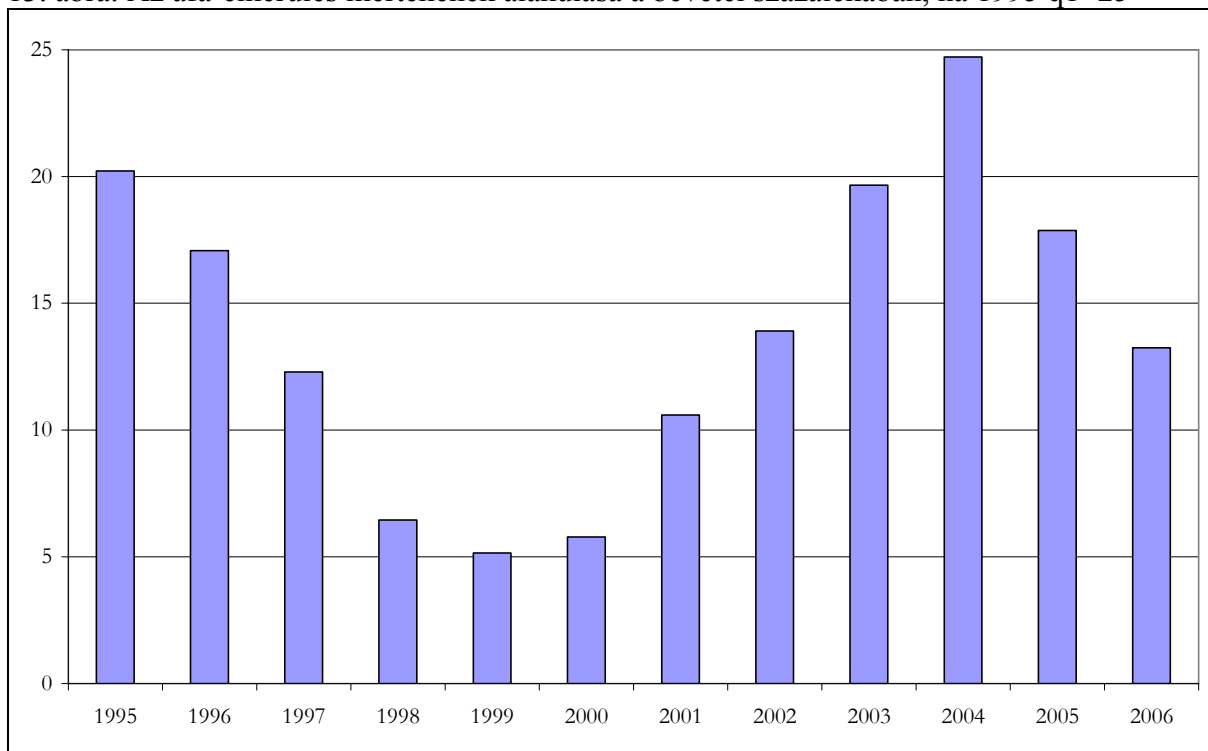
Amennyiben feltételezzük, hogy az adóelkerülés a legkedvezőbb évben (1999) sem csökkent 5 százalék alá, akkor 1995 első negyedévében az elkerülés mértéke 25 százalék körül lehetett.<sup>23</sup> Ezt feltételezve a fenti ábra a következőképpen is bemutatható.

<sup>21</sup> Az áfabevételből levontuk a kulcsváltozások hatását, továbbá az eva teljes összegét, feltételezve, hogy minimálisan ekkora összeg esett ki emiatt az áfa-ból.

<sup>22</sup> Korrigáltunk azzal, hogy 2004-et követően a bruttó áfa-bevétel dinamikáját visszafogta, hogy a határon történő beszedés megszűnése a halmozódást (így a visszatérítést nagyobb mértékben) csökkentette.

<sup>23</sup> 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 informális gazdaságról készített becslések általában 20-25 százalékos sávban mozognak, ami azt jelenti, hogy a 14 százalékos átlagunk leginkább alsó becslésnek minősíthető.

13. ábra: Az áfa-elkerülés mértékének alakulása a bevétel százalékában, ha 1995 q1=25



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 bevállásra való áttérés miatt). A 2006 utolsó negyedében 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 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. Megjegyezzük, hogy az informális gazdaságról különféle módokon készített becslések általában 20-25 százalékos sávban mozognak, ezért ez a 13-14 százalékos mérték mindenképpen alsó becslésnek tekinthető.

## 2. 2. Az önfoglalkoztatók jövedelemelrejtése

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. Angiában (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) például azt találta, hogy 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.

**5. táblázat: Önfoglalkoztatók adózása nemzetközi összehasonlításban, 2004**

	Magyarország	EU 25	NMS10
Önfoglalkoztatók jövedelmének adója (nem munkajöv.) a GDP %-ban	0,4	2,1	0,9
Önfoglalkoztatók munkajövedelmének adója a GDP%-ban	0,8	1,9	0,8
Önfoglalkoztatók tb járulék befizetései a GDP %-ban	0,5	1,5	0,8
Önfoglalkoztatók aránya a foglalkoztatottakon belül	12%	13%	

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 EU munkapiaci adatai szerint az önfoglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottakon belül Magyarországon nagyjából megfelel az EU átlagnak (EC, 2005). Az önfoglalkoztatottak jövedelem utáni adója Magyarországon a GDP 0,4%-át teszi ki, szemben az EU átlag 2,1%-kal, és az újonnan csatlakozott országok 0,9-es átlagával. Az európai átlagoktól szintén jóval elmarad az önfoglalkoztatók által befizetett társadalombiztosítási járulék.

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<sup>24</sup>, 2005-ben azonban az alkalmazottak átlagos teljes jövedelme 85%-kal, az átlagos fizetett szja pedig 114%-kal több, mint az egyéni vállalkozóké.

<sup>24</sup> Az összevont adóalap és a különadózó jövedelmek összegeként adódó teljes jövedelemre erre az évre vonatkozóan nincs pontos adatunk, a különadózó jövedelmek adóját átlagosan 18%-nak véve becsülhető.

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.

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 költséghányaddal dolgoztak 2005-ben, az egyéni vállalkozásoknak 61%-a veszteséges vagy nullszaldós.<sup>25</sup>

### **2. 3. Munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása**

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, csak az APEH által leleplezett színlelt szerződések arányából kaphatnánk valamilyen képet ezen adóelkerülési forma gyakoriságáról.

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.

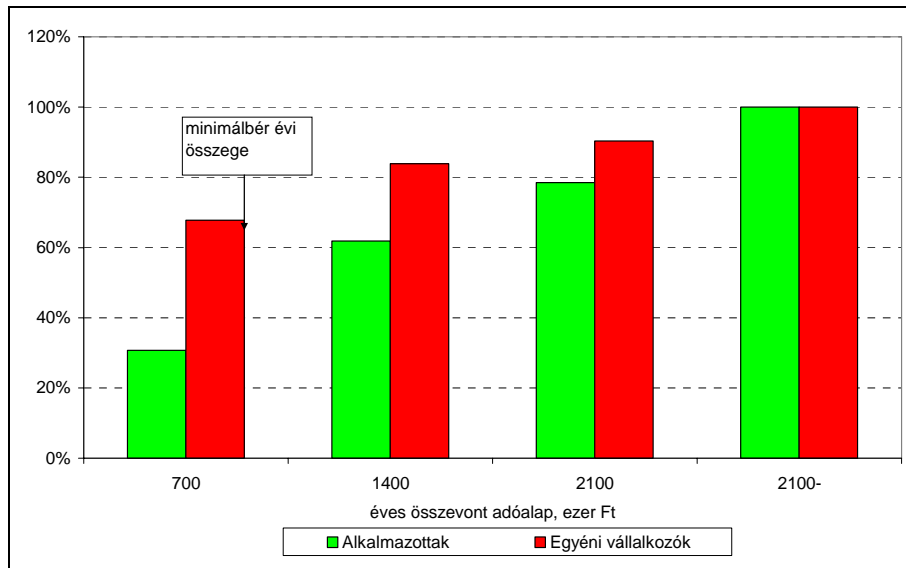
Az szja bevallások alapján például a kivétet elszámoló egyéni vállalkozásoknál (2005-ben 180 ezer fő) a társadalombiztosítási járulék alapjául szolgáló vállalkozói kivét az egyéni vállalkozók 77%-nál van a minimálbér alatt, és 92%-uknál a minimálbér kétszerese (az átlagbér 75%-a) alatt. Az átlagos kivét összege nem éri el a minimálbér összegét, ami az alkalmazottak átlagos munkabérének mindössze 36%-át teszi ki.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Forrás: APEH

<sup>26</sup> Az összes szja-t bevalló egyéni vállalkozónál ezek az arányok 71, ill. 85%.

**104. ábra: Az alkalmazottak és az szja bevallást készítő egyéni vállalkozók összevont adóalapjának eloszlása, 2005**



## 2. 4. Az eva mint megoldás?

A kisvállalkozások adóelkerülésének mérséklésért célozta az eva (egyszerűsített vállalkozói adó) 2003-as bevezetése, amelyben először 15 millió, 2005-től pedig 25 millió Ft alatti éves árbevételű társas vállalkozások és egyéni vállalkozók jelentkezhetnek. 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. 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 adómegettarítást hozott (ld. 6. táblázat).

**6. táblázat: Adott árbevételnél az eva alany egyéni vállalkozóéval megegyező adóbefizetést eredményező költséghányad a költségelszámolást végző egyéni vállalkozóknál**

évi árbevétel	2006-ig	2006. szeptemberig	2007
5 millió Ft	80%	79%	69%
25 millió Ft	85%	84%	74%

Forrás: saját számítás

Látható, hogy az eva kulcs emelése előtt az eva határ 5 millió Ft-os árbevételnél az adófizetési kötelezettség egyenlő volt a bevételek 79%-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 84%, illetve évi 5 millió Ft-os árbevételnél 79% alatt volt. 2007-ben az analóg költséghányad valamelyest 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 evá-s vállalkozói szerződés keretében

foglalkoztassa a munkavállalót. Az 7. táblázatban összehasonlítottuk az alkalmazotti státuszban, illetve eva alanyként vállalkozói szerződéssel működő személy nettó jövedelmét különböző foglalkoztatotti költségek mellett.

**7. táblázat: Az EVÁ-s vállalkozóként adózó, és a tényleges alkalmazott nettó jövedelmének összehasonlítása azonos munkaköltség mellett – adó és tb befizetések<sup>1</sup>**

munkáltató éves nettó munkaköltsége <sup>2</sup>	2006 szeptemberig <sup>3</sup>			2007		
	Havi nettó jövedelem (ezer Ft)			Havi nettó jövedelem (ezer Ft)		
	evá-s	alkalmazott	alkalmazott/evá-s	evá-s	alkalmazott	alkalmazott/evá-s
1.2 millió (havi 100 ezer Ft)	77	62	81%	60	60	100%
1.9 millió (havi 160ezer Ft)	138	80	58%	114	77	68%
4.8 millió Ft (havi 400 ezer)	387	173	45%	304	163	54%
20 millió Ft (havi 1,66 ezer)	1701	649	38%	1460	576	39%

Forrás: saját számítás

<sup>1</sup> A számításoknál feltételeztük, hogy az eva alany a minimálisan kötelező minimálbér utáni tb járulékok fizeti meg, 2006 szeptembere, 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.

<sup>2</sup> Feltételeztük, hogy a fővállalkozó az EVÁ-s alvállalkozó áfáját visszaigényeli

<sup>3</sup> A 2006 januárjától érvényes 20%-os standard áfakulccsal számolva

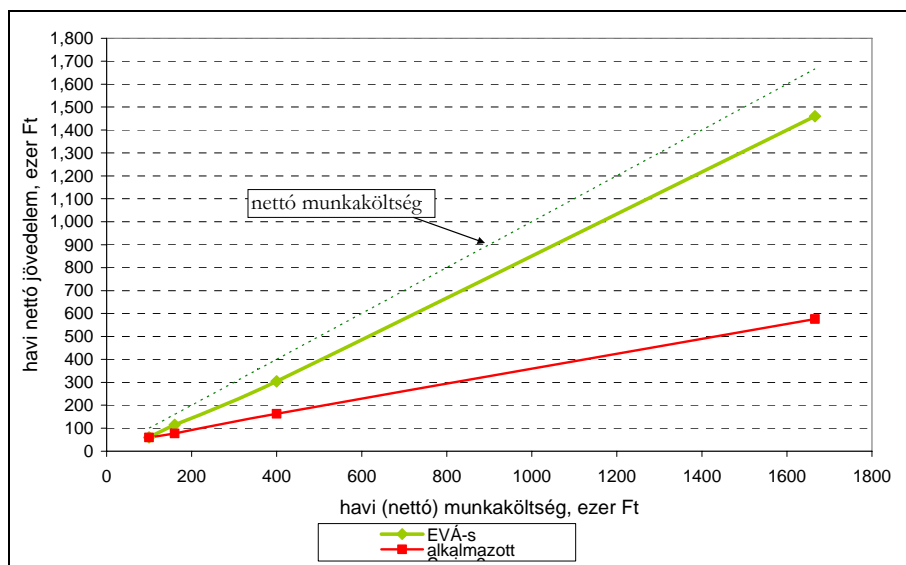
Látható, hogy a jellemzően kis költségű foglalkozások esetén az eva kedvező adózása jelentős ösztönzést jelent a foglalkoztatotti státusz helyett eva-s szerződés keretében történő munkavégzés: az evá-s szerződés évi 4.8 millió Ft-os nettó munkaköltség, azaz (az átlagos evás bevételnek nagyjából megfelelő) *6 millió Ft-os bruttó bevételnél is csaknem kétszer akkora nettó jövedelmet eredményez, még a 2006-os kulcsemelés után is.* Az eva jogosultság felső határát jelentő éves 25 millió Ft-os árbevételnél (ami éves nettó 20 millió Ft-os munkaköltséget jelent) az alkalmazott mindössze 38 %-át kapja kézhez annak, mint amit az eva-s 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.<sup>27</sup>

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 társadalombiztosítási járulék alapján lévő különbség, ami az eva alanyoknál a minimálbérrel egyenlő.

**115. ábra: Az alkalmazott és a szerződéssel foglalkoztatott eva alany nettó jövedelme a nettó**

<sup>27</sup> 2006 előtt, a 25%-os áfakulcs mellett még inkább.

## munkaköltség függvényében



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.

### Költségvetési hatás és horizontális egyenlőség

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 számára, akiknél korábban a bevallott jövedelem nem valós költségeirások eredménye volt.

Nincsen arra vonatkozó adatunk, hogy az eva valójában milyen mértékű jövedelmet tudott kifejteni, vagyis milyen arányban választották az adózási konstrukciót azok, akik az adminisztráció csökkenéséért és a lebukásból eredő várható veszteség megszűnéséért cserébe hajlandók voltak magasabb adót fizetni, és mekkora azok aránya, akiknek az alacsonyabb valós költséghányad miatt az eva tényleges adó megtakarítást jelent. 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 adó megtakarítást jelentett. Emellett árulkodó lehet, hogy a kulcs 2006-os emelését követően kevesen léptek ki az eva körből, vagyis a 10% ponttal magasabb adókulcs is előnyös. Amint említettük, az a tény, hogy az eva kulcsa a bevezetésekor alacsonyabb volt a standard áfa kulcsnál (15% vs 25%) szintén lehetővé tették az adóelkerülést.

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 színlelt szerződésekre ösztönöz. *Különösen sérti a horizontális egyenlőség elvét, hogy az eva alanyok esetén a társadalombiztosítási járulékok alapja független a tényleges jövedelemtől.* A költségvetési negatív hatás makroszinten feltehetően nem annyira jelentős (csak 108 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. Mit tehet az adórendszer? Javaslatok

A különböző megoldási javaslatokat az adóelkerülés módja szerint csoportosítva értékeljük, hangsúlyozva, hogy az egyes típusok több ponton is összefüggnek egymással. A javaslatok tárgyalása előtt azonban összefoglalunk néhány, a nemzetközi példákból leszűrhető általános tanulságot (Részletesebben ld. a Melléklet).

Sem elméletileg, sem az empirikus tapasztalatok alapján nem egyértelmű, 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 szürke gazdaság méretét, a mérséklődő adókulcsok miatt önmagában nem javul az adómorál*.<sup>28</sup> Vagyis ha az adóelkerülés széles körben gyakorlattá vált, az adócsökkentés nem jelent elég ösztönzőt, 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 adóalapnövelő adócsökkentések 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). Ezzel szemben pl. Schneider (1994) Ausztria 1988-as adóreformját elemezve 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 nézve, hogy a szürke gazdaság kevésbé reagál az adócsökkentésekre, mint az emelésekre.

A nagy bevételkiesést eredményező kiskapuk bezárása és az adóelkerülés ellen hozott adminisztratív adószabályok azonban nem egyenlők az adóreformmal. Az adófizetési hajlandóságot rövidtávon növelő és az adóelkerülést rövidtávon csökkentő (pl. technikailag lehetetlenné tevő) 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 adórendszer átalakításakor és az adófizetési morálra, a horizontális és vertikális egyenlőségre gyakorolt hatásakor 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)

---

<sup>2828</sup> 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)).

### 3. 1. 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.<sup>29</sup> 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.

#### 1. A jövedelmek más formában történő megadóztatása

**ingatlanadó:** 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 megvalósítható<sup>30</sup>. A vagyontárgyak egy részére, mindenekelőtt az ingatlanokra mindenképpen igaz, hogy kevésbé lehet elrejtetni mint a jövedelmet.<sup>31</sup> A 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 elrejtetni, 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 is (ld. Keretes írás).

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

A rosszul kivetett adó – az ingatlanadó buktatói: 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 ingatlanhirdetési között 1637-et hirdettek 100 millió Ft felett 2007 januárjában.

<sup>29</sup> Nehezen fedhető fel a fiktív részmunka, több esély van a sikeres ellenőrzésre az alkalmi munkavállalói könyvvel történő alkalmazás esetén.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Van olyan ország, ahol a pénzügyi eszközöket is megadóztatják, pl. Luxemburg, a mobil vagyonelemeket azonban pl. könnyen külföldre lehet vinni.

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 kudarcra 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 mindössze 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 töredéke az adó alól kibújó tulajdonosoknak.)

**Térítési díj:** 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 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.

## 2. 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 fehérítésének 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 munkakínálati oldalt- eltér egymástól, így a következőkben külön elemezzük őket.

Munkaadói vs munkavállalói terhek

Az alacsony bérek adóterhelésének emelésének foglalkoztatottsági hatása először is a munkakínálati és - keresleti görbe alakjától függ: minél bér rugalmasabb a munkakínálat ill. kereslet 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 bérmerevség 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 bér rugalmassága határozza meg. A munkavállalót érintő terhek esetén a munkaadói terhekkel ellentétben nem emelkedik feltétlenül azonnal a munkaköltség, hanem attól függően, hogy a munkavállalók mekkora részét tudják a munkaadókra áthárítani. Amennyiben az adóemelés a bruttó bérek változatlanlansága 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.<sup>32</sup>

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 bér rugalmassága is. (WB 2005, OECD 2001, Liebfriz 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, Liebfriz 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).

<sup>32</sup> Ld Liebfriz és szerzőtársai (2003), OECD(2001)

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, csökkenhet a munkakínálat (a munkapiacra való belépésre való ösztönzője). Amennyiben pedig a magasabb munkavállalói járulékteher 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 kategóriába<sup>33</sup> sem tartozó személyeknek elvileg a törvény szerint jelenleg is kell egy fix egészségügyi járulékot fizetnie.<sup>34</sup> Külön érdekessége a rendszernek, hogy a részmunkaidős foglalkoztatott csak a munkaidővel arányos járulékot fizet, így elvben a 4 órában, minimálbéren dolgozó munkavállaló ápriliséig hasonló járulékkulcs mellett feleannyi egészségbiztosítási járulékot fizetett, mint egy háztartásbeli. A tb kártyák jogosultsági ellenőrzésének hiánya, valamint a mentességek tág köre miatt a szabályozás nem volt effektív, magánszemélyként sokan nem fizettek járulékot.

A **minimálbér emelése** 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, mindenképp monopszonisztikus 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

---

33 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.

34 A járulékfizetés alapja fő szabályként a minimálbér, aminek összege az 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).

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 elmaradottabb régiókat, annak ellenére, hogy a kevésbé iparosodottabb régiókban a munkaadók monopozóniaként viselkednek.<sup>35</sup> Szintén negatív foglalkoztatottsági hatást mutatott ki Halpern és szerzőtársai (2004). Kovács (2005) azonban felhívja a figyelmet, hogy a mikro alapú vizsgálatok eredményeit a makro adatok nem támasztják alá: a vizsgálatok 1,5-3,8%pontos foglalkoztatottság mérséklésével ellentétben a makro foglalkoztatottság 2000 és a mélypontnak tekinthető 2003 között mindössze 1% ponttal mérséklődött, amikor egyéb negatív sokkok is érték a munkakeresletet. Ennek oka lehetett pl. a minimálbéren bejelentett magasabb jövedelműek magas aránya, vagy az, hogy a minimálbér/átlagbér arány az emelés előtt nemzetközi viszonylatban alacsony volt.

Emellett az szja adatok elemzéséből azt is láttuk, hogy a minimálbér emelés pozitív adóbevételi hatását mérsékelte a részmunkaidő arányának emelkedése, vagyis az eltitkolt jövedelmek aránya.

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). 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

---

<sup>35</sup> 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.

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.

### 3. Fogyasztási adók arányának emelése

Az áfa kulcsunk még a csökkentést követően is viszonylag magas, a növekedést inkább az effektív áfa kulcs növelésével, vagyis az áfa beszedés hatékonyságának emelésével kellene elérni. Az áfa-beszedés azért kiemelkedő jelentőségű, mert a jövedelmek eltitkolásának első lépcsője az áfa-köteles tevékenységek eltitkolása.

### 4. Az ellenőrzési költségek hatékonyabbá tétele

Az adóelkerülést mérsékelheti az adórendszer bonyolultsága, a kedvezmények széles körének további szűkítése, és a vagyonregiszter, illetve a kötelező vagyonbevallás bevezetése mivel ezen tényezők csökkenthetnék az ellenőrzés költségét.

### 5. 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 tartalékol szolgál. Másrészt, miközben a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer kiszámíthatatlansága miatt nincs garancia arra, hogy a jelenbeli befizetésekhez miként aránylik a jövőbeli nyugdíjjövőbeli nyugdíjak fizetések értéke, addig alacsony kifizetés esetén nem zárható ki az implicit állami garancia. Ez a helyzet javítható a nyugdíjrendszer kiszámíthatóságának és hatékonyságának növelésével. (A nyugdíjrendszer átalakításának kérdéseiről ld. 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.

### Küzdelem a munkajövedelmek tőkejövedelemként történő kimutatása ellen

Az adó- és járulékkerhek egyenlőbbé tétele a különböző jövedelmi kategóriák között, illetve a munka és tőkejövedelmek szétválasztása

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 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)<sup>36</sup> 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 ráta<sup>37</sup> 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. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a magyar adórendszerben milyen pontokon csökkenthetőek a jövedelmek átszarnázására való ösztönzők.

Magyarországon a vállalkozók és a foglalkoztatottak adóterhelése közötti igazán jelentős különbség nem a jövedelmeket terhelő adókulcsokban, hanem a társadalombiztosítási terhekben jelentkezik, ráadásul a lényegi különbség nem a tb kulcsokban, hanem a járulék alapját képező jövedelemben érhető tetten. 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 (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.

Magyarországon a társadalombiztosítási járulékok összesített kulcsa az önfoglalkoztatók számára ugyan nem sokkal alacsonyabb, mint a munkavállalóknak, a járulék alapját azonban az eva-sok számára a minimálbér,<sup>38</sup> az egyéni vállalkozók és a kis társas vállalkozások számára pedig az önkéntes bemondáson alapuló munkajövedelem (minimum a minimálbér) képezi. (Az egyéni vállalkozók önkéntesen határozhatják meg a munkajövedelemként adózó vállalkozói kivétet, a társas vállalkozók pedig tetszőleges bérrel jelenthetik be magukat saját vállalkozásuknál.). Ez azt eredményezi, hogy az önfoglalkoztatók jövedelmének aránytalanul kis részét képezi a járulékok alapjául szolgáló munkajövedelem,

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> A kockázatmentes hozam és valamilyen kockázati korrekciós tényező összegeként adódó hozam

<sup>38</sup> 2006 szeptemberétől az alkalmazottakhoz hasonlóan a minimálbér kétszerese, de ez a gyakorlatban nem érvényesül teljeskörűen.



és az előző fejezetből láttuk, hogy az egyéni vállalkozók munkajövedelmként elszámolt átlagos jövedelme nem éri el a minimálbér összegét. Mindezek alapján szükséges az önfoglalkoztatók társadalombiztosítási terheinek alapját képező jövedelem meghatározásának újragondolása.

1. Egyrészt, szükséges lehet a járulékok alapját képező munkajövedelem meghatározás önkéntességének megszüntetése és megfontolandó a norvég „split” rendszerhez hasonló meghatározás bevezetése.

2. Emellett felmerül az a megoldás is, hogy a társadalombiztosítási járulékok ne csak a munka, hanem a személyi tőkejövedelmeket is érintsék. 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, de csak egy felső határig (2007-ben 450 ezer Ft).

Az alkalmazottak és az önfoglalkoztatók terheinek egyenlőbbé tétele, amellyel hogy csökkenti az ösztönzést a munkajövedelmek vállalkozói jövedelmeként történő kimutatására, lehetővé teszi a munka terheinek mérséklését és javítja a horizontális egyenlőséget, ami emelheti az adórendszer érzékelt igazságosságát, javíthatja az adómorált.

**3. Eva megszüntetése:** ez az adókonstrukció még a kulcsemelés után is súlyosan sértik a horizontális egyenlőséget.

### **3. 2. Küzdelem az adóalap eróziója ellen**

A vállalkozói jövedelmek kisebb 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 átcatornázására 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.

A különböző típusok összefüggése

Mint a 2. fejezetben írtuk, a különböző adóelkerülési folyamatok összefüggenek egymással, így a problémát érdemes egy rendszer kereteiben szemlélni: egy vállalat a nem deklarált munka esetén a munkaköltséget nem tudja költségként elszámolni, így elvben, ha a bevételek pontosan követhetőek, ha nem állnak rendelkezésre könnyen igénybe alkalmazható leírási technikák, és ha a vállalati jövedelem hasonlóan adózik a munkajövedelemhez, a vállalatnak nem áll érdekében a munkajövedelem eltitkolása. Így a vállalati jövedelmekre koncentrálna a következő lépésekkel a vállalati jövedelmeken túl az eltitkolt munka aránya is várhatóan csökken:

- 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 költségelírások).

Az OECD (2004) szerint azok az országok, amelyek a vállalati jövedelem meghatározására fektetnek nagy hangsúlyt a munkamennyiség ellenőrzése helyett (pl. Ausztrália), jellemzően alacsony az eltitkolt jövedelmek problémája. Azokban az országokban, ahol jelentős az informális foglalkoztatottság aránya, jellemzően összességében kisebbek a profitot terhelő adók és terhek, amely közvetlenül ösztönzi az eltitkolt munka alkalmazását.

A különböző típusok összefüggéseinek bemutatására a következőkben egy stilizált adóelkerülési sémát vázolunk fel, amely nem áll távol azoktól az alsó becslésektől, amelyeket ebben a tanulmányban ismertettünk. Ennek alapján nagyságrendileg legalább a GDP negyedének megfelelő adóalap eshet ki és minimálisan a GDP 7,5 százalékára tehető az adókiesés. Mindez azt jelenti, hogy a magánszektor által fizetett adók és járulékok legalább egynegyede a legális és szürkegazdaság közötti átcsoportosításnak tekinthető. Más szóval, abban az elméleti esetben, ha a szürkegazdaság adóalapjának rugalmassága megegyezne a legális gazdaságéval (vagyis az adóelkerülés megszűnne), akkor ugyanakkora bevétel a mai legális adószint háromnegyede mellett lenne biztosítható.

8. táblázat: Kieső adóalap és adó – stilizált számok (GDP%)

	adóalap kiesés	adókiesés
ÁFA kiesés összesen	13	
Ebből: import eltitkolás, nem jogos visszaigénylés	1	0,17
Belföldi forgalom eltitkolás*	12	2,00
Jövedelem eltitkolás összesen (= forgalom eltitkolás – áfa)	10	
Ebből: munkajövedelem	8	4,00
Tőkejövedelem	2	0,44
Munkajövedelem kimutatása tőkejövedelemként	2	0,56
Magánfogyasztás kimutatása termelő-felhasználásként	1,5	0,33
összesen	24,5	7,50

\*Az Eurostat a GDP 12 %-ára becsülte a meg nem figyelt tevékenységek mértékét

Amint említettük az adóelkerülés első lépése a belföldi forgalom eltitkolása. Ezzel nemcsak körülbelül 2% adó kerülhető el, de a fennmaradó 10% jövedelme is eltitkolható. Feltételeztük, hogy az érintett (főleg kisvállalkozói) körben ez 4:1 arányban oszlik meg munka és tőkejövedelem között. Következő lépésként az eltérő adóterhelésű jövedelmek között történhet átcsoportosítás. Az egyik oldalról ez nem teljes mértékű az eltitkolt körben sem, a másik oldalról viszont nem csupán az eltitkolt körben lehetséges, így a két hatás eredőjeként feltételeztük, hogy az eltitkolt tőkejövedelem hasonló ahhoz, amit a munkajövedelmek közül csoportosítanak át ide. (Más szóval a tőkejövedelem a valós képet mutatja, míg minden jövedelemeltitkolás a kimutatott munkajövedelmeket csökkenti.) Utolsó lépésként a kisvállalkozók, önfoglalkoztatók magánfogyasztásának átcsoportosítása a jövedelmet csökkentő költségelírásra. E számlák egy részére ráadásul az áfa adóalany vállalkozásokon keresztül még nem jogos visszaigénylés is benyújtható (lásd áfa-kiesés első sora)

### 3. 3. A 2006-2007-es adócsomag értékelése

A 2006-7-es adócsomag előremutató elemei

- a nem munkabérijövedelmek egészségbiztosítási járulékának emelése 4%-ról 14%-ra: egyenlőbbé tette a munka- és tőkejövedelmek terhelését

Lekerült a napirendről a munka- és tőkejövedelmet azonos mértékben terhelő iparűzési adó megszüntetése és más adóval történő helyettesítése. Ez az adónem egyszerűsége, széles adóalapja és helyi szolgáltatásokhoz (local public goods) kötődő jellege miatt is előnyös.<sup>39</sup> az eva körben az áfa-csalás lehetőségének bezárása a kulcsok változtatása révén.

- adókedvezmények szűkítése: egyszerűbbé tette az adórendszert, növelte az adóbázist
- bizonyos költségelszámolások szigorítása (pl. a vállalati telefonszámla csak 70%-a számolható el költségként.) az irány pozitív, de kevés
- ellenőrzések fokozása: pl. színlelt szerződések leleplezése, vagyonosodási vizsgálatok

2007-es adócsomag negatív elemei

- a társadalombiztosítási járulékkulcsok emelése

A gyors bevételnövelés kényszere szülte a tb. járulékok amúgy is kiugróan magas szintjének további növelését, a 2006-2007-es változtatásokkal összességében nagy mértékben, összesen 3,5% ponttal. A járulékemelés potenciálisan negatív foglalkoztatottsági hatásán túl az intézkedés nyilvánvalóan erősíti az ösztönzést az adóelkerülésre, vagyis erősítheti a magas adókulcsok – adóelkerülés empirikusan ismert ördögi körét (OECD, 2004). Emellett az emelés inkább csak növelte az önfoglalkoztatók és az alkalmazottak közötti járulékterhelés különbségét. (Elvileg a minimum járulékalap duplájára emelése ezen változtatna, a gyakorlatban még nem tudjuk, hogy ez működik-e, ld. köv. pont)

- *házipénztár adó*: az adóamnesztiák hatása a tapasztalatok szerint hosszabb távon inkább negatívan hat az adómorálra. Alkotmánybíróság megsemmisítette

- luxusadó (lásd keretes írás)

az áfa-emelés rövid távon inflációs hatású. Ebből a szempontból kedvezőbb lett volna a különböző emelések és csökkentések (2004,2006) egyidejűleg történő végrehajtása.

Bizonytalan hatású elemek

- Társadalombiztosítási járulék a minimálbér kétszerese után

2007-től a társadalombiztosítási járulékok minimális alapja a minimálbér helyett annak kétszerese, ami alól azonban mentességet kaphat az alkalmazott illetve vállalkozó, aki az APEH-nél bejelenti, hogy tényleges jövedelme nem éri el a minimálbér kétszeresét. Az intézkedés célja nyilvánvalóan az volt, hogy anélkül növelje meg az adóelkerülők illetve a tb járulék alapját önkényesen, ezért jellemzően a minimálbér közeli szinten meghatározó vállalkozók tb. terhelését, hogy a valóban alacsony jövedelműek terhét emelné. Az intézkedés sikere attól függ, hogy a jelenlegi tb. járulék alapjánál magasabb jövedelemmel rendelkezők mennyire tartanak a hamis bevallástól való szankcióktól, vagyis azok mennyire lesznek effektívek. A tanulmány írásának időpontjában még nem áll rendelkezésre megfelelő adat arra nézve, hogy pontosan hányan éltek a bejelentés eszközével.<sup>40</sup> Valójában tehát a teljes hatása egyelőre bizonytalan.

A nyereséget terhelő szolidaritási adó bevezetése. A külföldi tulajdonú vállalatok esetében ez az adóalap mobilnak tekinthető. Amennyiben ezek a vállalatok adóelkerüléssel (tax planning) reagálnak, akkor ennek megakadályozására viszonylag kevés lehetőség van.

Fő következtetések: a 2006-2007-es adóváltozások összességében nem csökkentették számottevő mértékben az adórendszeri torzításokat, az adóelkerülésre vonatkozó hatást a tanulmány írásának időpontjában még nem tudjuk értékelni. Ami biztató lehet: elképzelhető, hogy a hivatalos foglalkoztatottság 2006-os emelkedése és a 2006-os év végi magas

<sup>39</sup> Ez az adó eredetileg Németországban és az USA-ban működött. 1998-tól Olaszország, 2004-től pedig Japán alkalmazza. Bevezetését fontolgatja Franciaország és Kanada.

<sup>40</sup> Sajtóhírek szerint a 2 millióból minimum 1,6 millióan nem vállalják a magasabb járulékfizetést, de utólagos bejelentésre is lehetőség van.

béremelkedési dinamika is– mivel más fogyasztási, megtakarítási adatokkal nem vág össze – a nem deklarált munka, illetve a „zsebbe fizetett” jövedelmek arányának csökkenését tükrözi.

## 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.

Általános gyakorlat a valóságosnál alacsonyabb bérek bevallása, különösen a kisvállalati alkalmazotti körben; becslésünk szerint csak ez a kör legalább 570 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 tőkejövedelmként 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 reformok 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.

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 elrejtendő tárgyra kivetett adók. Ezért a vagyoadó, mindenekelőtt az ingatlanadó mindenképpen mérsékelheti a jövedelemelrejtéskből adódó adózási torzítást. 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 költségelírásokkal 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. 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 költségelírásainak szigorítása is. Emellett javasoljuk az eva megszüntetését, amely adókonstrukció a kulcs emelését követően is súlyosan sérti a horizontális egyenlőség elvét, és az erőforrások nem hatékony elosztását eredményezi. Összességében az eva kulcsának 15-ről 25%-ra történő emelése csökkentette az egyéb adózási formákkal szembeni adóelőnyét, és mivel az eva kulcs már magasabb az áfa kulcsnál, az emelés bezárt néhány nyilvánvaló adócsalási lehetőséget. Mindazonáltal az eva még így is rendkívül előnyös, és színlelt szerződésekre ösztönöz. 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, ezen keresztül az adómorált.

## 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 (2005): Employment in Europe 2005
- EC (2006): Structures of the taxation system in the EU 1995-2004
- 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.; Körösi, 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.

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

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

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 Report, 5. fejezet

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

OECD (2006) Employment Report

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

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.

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  
Tanzi, V. (1993), "Fiscal policy and the economic restructuring of economies in transition", IMF, Fiscal Affairs Department, WP/93/22.  
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 adóbázist 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 következőkben 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 szándékolttól, így az adóbázis emelkedése 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 és 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, amelyet az adórendszer rendkívüli összetettsége és a bonyolult adókedvezmény rendszer tette lehetővé. 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. Liebfriz 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 egyrészt kétségtelenül sikerült hosszabb távon fenntartható adóbevételemelkedést 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 mérsékeltek 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 csökkentik 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 sikeresnek tekinthető, amelynek eredményeképpen a bevételek nagymértékben, és fenntartható módon emelkedtek. (A fiskális kiigazítás sikertelensége inkább abból adódott, hogy kiadási oldalt nem sikerült kielégítő módon csökkenteni, sőt, a sikeres bevételnövelés 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 nyereségadót 42-50%-ról egységesen 35%-ra mérsékeltek, 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.

Az adóelkerülés ellen részben az adóadminisztráció erősítésével, részben az adószerkezet átalakításával reagáltak. A 90-es évektől kezdődően minden évben számos adóváltozás történt. 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. (pl. az 1992-ben bevezetett ingatlanadónak számos kulcsa, válfaja létezik)

Az adóadminisztráció megerősítése:

- Több, mint 10 különböző hivatalt és bizottságot hoztak létre 1992 és 1999 között.

Javították a különböző adóhatóságok közötti együttműködést.

Növelték az ellenőrzési létszámot és javították az infrastruktúrát, például az adatgyűjtésben és a nyilvántartásban áttértek a számítógépes rendszerre.

- Az adóhatóság számára feloldották a banktitkot.

- Ütemessé tették az adóbeszedést

Az adóelkerülésre reagáló adószerkezeti átalakítások:

A kiskapuk elleni harc jegyében sor került a kedvezmények és adóleírások korlátozására és eltörlésére.

Az eltöltött jövedelmek aránya olyan mértékű volt, hogy a kormányzat adminisztratív minimum limiteket vezetett be a befizetendő adókra. Pl. a munkapiaci helyzettől függetlenül minden 25 év feletti állampolgár köteles volt egy bizonyos összegű adót fizetni, és vagyonbevallást készíteni. Emellett egy foglalkozások szerinti minimum adót írtak elő. Az adócsalás büntetési tételei jelentősen megemelkedtek.

1992-ben ingatlanadót vezettek be, de mértékű alacsony volt és kijátszhatónak bizonyult.

Az indirekt adók emelése érdekében egyrészt sor került bizonyos fogyasztási tételek fogyasztási vagy jövedéki adójának emelésére, ill. bevezetésére (pl. benzin, fűtőolaj, dohány, alkohol). Másrészt olyan áfa harmonizációt hajtottak végre, amely csökkentette a kulcsok számát és eltörölt áfa mentességeket. A személyi jövedelemadórendszerhez hasonlóan a forgalmi adók is számos változáson mentek keresztül a 90-es években, a rendszer azonban nem egyszerűsödött, folyamatosan jelen voltak egyrészt a gyors bevételnövelő célzatú, bizonyos termékekre kivetett extra kulcsok, másrészt az elvileg bizonyos célzott ösztönzési céllal, vagy lobbik által kiharcolt kedvezményes kulcsok ill. kulcs csökkentések. (pl. áfa csökkentés az energiaárakra inflációcsökkentési céllal, 2000-2002: a standard 18% helyett 8% az élelmiszerek mellett a munkaintenzívnek tartott ágazatokban, pl. ruhajavítás, vasalás stb., számos preferált termék és foglalkozás a mai napig fennmaradt, pl. vendéglátás, üdítőitalok, kedvezőbben adóznak az ügyvédek és a könyvelők stb.

15%-os adót vezettek be a kamatból, *mutual fund*-okból és egyéb pénzügyi konstrukciókból származó, korábban adómentes jövedelmekre.

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 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 számos kedvezményt, speciális kulcsot tartalmaz, az egyszerűsítés elmaradt, sőt. A nem standard, hanem speciális áfa-kulcsok pl.

évről évre változtak, 1998-ban pl. a maastrichti inflációs kritérium teljesítésének egyik fontos eszköze néhány speciális áfa, ill. jövedéki kulcs csökkentése (autó, jármű-üzemanyag, áram), amelyek közül néhány a megelőző években növekedett. Ez az indirekt-adó csökkentés tehát az adópolitikától független, rövidtávú inflációs célokat szolgált, ellentmondva a korábbi évek intézkedéseinek.

2003-ban és 2005-ben újabb adóreform csomagokat helyeztek hatályba. Az új rendszer a fenti problémák egy részét kezelte (számos adókedvezményt megszüntetett a személyi jövedelemadóztatásban, csökkentette az adókulcsok számát a vállalati adóztatásban, változások történtek az önfoglalkoztatók adóztatásában 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, ráadásul nagyon magas az arányuk, és alig fizetnek társadalombiztosítási járulékot.

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 adóteljesítésre (compliance-ra.).

## **Oroszország 2001 „az egykulcsos adóreform”**

A 2001-es orosz egykulcsos adóreformot igazi sikertörténetként tartják számon, a várakozásokat is meghaladó eredmények miatt a 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 reform 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.