

Krekó Judit–P. Kiss Gábor: Adóelkerülés és adóváltoztatások Magyarországon

Az adóelkerülés a gazdaság hatékonyságát csökkenti azáltal, hogy az adóelkerülési módokhoz való egyenlőtlen hozzáférés az erőforrások nem hatékony eloszlásához vezet. Magyarországon, a 2005–2006. évi adatok alapján becsülve az adóelkerülés az adóelkerülők és adófizetők között a GDP 7,9 százalékának megfelelő jövedelem-átcsoportosítást eredményezett. Az adóelkerülést csökkentő intézkedéseket követően 2006–2007-ben ez a transzfer a GDP 6,7 százalékára tehető. Az elkerülés hátterében részben a munka- és tőkejövedelmek eltérő terhelése áll. Nemzetközi tapasztalatok szerint ezen segíthet a járulékteher közeletése vagy a jövedelmek munka- és tőkejövedelemre történő szétválasztásának kontrollja. Az adminisztratív intézkedések hatása gyakran átmeneti, mert nem javítják az adómorált. Az adómorál javítása különösen nehéz feladat, egyik lehetséges eszköze lehet az adóteher átcsoportosítása a helyi adók javára.

BEVEZETÉS

Adónak azt a kötelező befizetést nevezzük, amelyért az adózó nem kap azonnal közvetlen ellenszolgáltatást. Az adó részben a közjavak előállításának közösen viselt terhét fedezi. Másik funkciója az, hogy a transzferekkel együttesen a jövedelmek újraelosztását biztosítsa. Az újraelosztást illetően különböző társadalmi preferenciák léteznek, amelyek alapvetően arra vonatkoznak, hogy a különböző jövedelemszintű csoportok mennyiben legyenek kedvezményezettek, illetve teherviselők. Méltányossági alapon általában a vertikális egyenlőségtől (jövedelemszinttől független, jövedelemmel azonos arányban álló hozzájárulástól) való eltérést preferálják, más szóval azt, hogy az alacsonyabb jövedelmek kedvezményezettek legyenek, a magasabb jövedelmekhez tehát arányaiban is nagyobb terhelés tartozzon.

Cikkünkben az adózás két másik dimenziójával, a horizontális egyenlőséggel és a hatékonysággal, valamint e dimenziók és az adóelkerülés kapcsolatával foglalkozunk. A horizontális egyenlőség akkor teljesül, ha az azonos jövedelmű adózók adóterhelése azonos. Az adórendszer akkor hatékony, ha egy adott adóbevételt minimális társadalmi költség mellett biztosít. A társadalmi költségnek három eleme van, az adóigazgatás költsége, a megfelelés (*compliance*) költsége, és az a többletter, amit az adóknak a gazdasági viselkedést torzító hatása okoz. Többletter alatt azt a jóléti veszteséget értjük, amelyet az adóztatás az adó mértékén felül okoz. E többletter mértéke magasabb adókulcsok esetén négyzetesen emelkedik. Másrészt annál nagyobb a veszteség, minél nagyobb az adóztatott termék vagy jövedelem rugalmassága. A veszteség minimalizálása érdekében ezért az adókulcsokat a rugalmassággal fordított arányban kellene megállapítani. Ebben az esetben például a tőkejövedelmeket és a magasabb jövedelme-

ket az átlagosnál alacsonyabb, az alapvető fogyasztási cikkeket az átlagosnál magasabb adó terhelné.

A hatékonysági szempontok, konkrétan a rugalmassággal fordítottan arányos adóterhek ellentmondásba kerülhetnek a vertikális egyenlőségre vonatkozó preferenciákkal. Amíg a hatékonyság a magasabb jövedelmek kedvezményezettségét igényelné, addig a méltányosság éppen ennek az ellenkezőjét indokolná. Az ellentmondás feloldására az egyik lehetőség az, hogy a hatékonysági szempontokat az adórendszer, a méltányosságot a transzferek biztosítják. A méltányosság ugyanis nemcsak progresszív adórendszerrel, hanem szociális támogatásokkal is megoldható. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a konkrét megoldásoktól függően egy kedvezményes adóteher és egy támogatás hatása eltérő lehet.¹

Jelen vizsgálatunk szempontjából érdekesebb kérdés, hogy a rugalmassággal fordítottan arányos adóterhek a horizontális egyenlőség elvét is megsérthetik. A társaságok, vállalkozók és kisvállalati alkalmazottak jövedelmének adóterhe ugyanis alacsonyabb, mint az azonos jövedelmet elérő többi alkalmazotté. Az előbbi jövedelmek magasabb rugalmassága egyrészt abból adódik, hogy az adóterhek emelésére az első adózói kör tevékenységének tényleges megváltoztatásával reagálhat (például munkakínálatának visszafogásával vagy tevékenységének áthelyezésével másik országba). Másrészt e kör reagálhat adóelkerüléssel, vagyis a tevékenységének látszólagos megváltoztatásával is, például a bejelentett tevékenység visszafogásával, a nyereség formális eltüntetésével, külföldi kimutatásával.

A cikk további részében először az adóelkerülés kérdését, magyarországi nagyságrendjét vizsgáljuk, majd áttekintjük, hogy a nemzetközi tapasztalatok alapján hogyan lehetne csökkenteni az adóalapok adóelkerülésben megnyilvánuló rugalmasságát.

¹ Hasonló a helyzet a családi támogatások adókedvezmény és -kiadás formájában történő biztosítása esetében, ahol a két megoldás között méltányossági és ösztönzési szempontból jelentős eltérés van.

AZ ADÓELKERÜLÉS MAGYARORSZÁGON

Az adóelkerülés fogalmát a következőkben széles értelemben használjuk, egyaránt beleértve az adórendszerben rejlő kiskapukat kihasználó adótervezést (*tax avoidance*) és a nyilvánvalóan illegális adócsalást (*tax evasion*). Abból a szempontból viszont indokolt lehet ezeket megkülönböztetni, mert eltérő megoldást igényelnek. Mivel az adótervezés adórendszeri hézagokra vezethető vissza, ezért a megoldás az adórendszer oly módon történő megváltoztatása lehet, amely megnehezíti a szabályok kikerülését. A hatóság és az adózó közötti kompromisszum eredményeképpen létrejövő kiskapuknál (pl. egy minimális teljesítés elfogadásánál), az a kérdés, hogy a kompromisszum mennyiben tekinthető észszerűnek. A törvénytelen adócsalás a határozottabb hatósági eszközök (ellenőrzés, büntetés) és az adómorál javítása mellett az adórendszer megfelelő változtatása révén is mérhető. Az adóváltoztatások adóelkerülésre gyakorolt hatásának nemzetközi tapasztalatait a következő részben részletesebben áttekintjük majd.

Amint a bevezetésben említettük, az adók egyrészt a közjavak előállításának terhére fedezik, másrészt a transzferekkel együttesen a jövedelmek újraelosztását biztosítják. Az adómorált ebből adódóan egyrészt az határozza meg, hogy az adófizetők érzékelése szerint miként – milyen színvonalú szolgáltatásokra, milyen korrupció mellett – költik el a befizetett adókat. A másik meghatározó tényező az adórendszer érzékelt igazságossága, azaz mennyiben felel meg a horizontális és vertikális egyenlőségre vonatkozó elosztási preferenciáknak.

Az adóelkerülés azért jelent súlyos problémát, mert jelentős jóléti veszteséget eredményezhet azáltal, hogy a társadalmon belül átcsoportosítást végez az adót fizető és adót elkerülő csoportok között. Ez a veszteség egyrészt a hatékonyság csökkenése, másrészt a horizontális egyenlőtlenség megsértése miatt jelentkezik. A hatékonyságot az csökkenti, hogy az adóelkerülési módokhoz való egyenlőtlen hozzáférés az erőforrások nem hatékony eloszlásához vezet. 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 kiesés miatt az adót elkerülni nem tudó adózók esetében az adóterhelést növelni kell, így a hatékonyabb, egységnyi munkaerő felhasználásával magasabb hozzáadott értéket és társadalmi szinten újraosztható jövedelmet előállító, de szabálykövető vállala-

latok kiszorulhatnak a munkaerőpiacról. A horizontális egyenlőséget sérti, hogy az adófizetők egy része képes jövedelmét elrejtteni, így helyettük is az adózók másik része fizet, ami az adómorált tovább rontja. E veszteségek nehezen becsülhetőek, annyi azonban bizonyos, hogy az adóelkerülés formájában megvalósuló „transzfer” nem egy az egyben jelent veszteséget. Mivel az adóelkerülés elleni harc költségei (adóigazgatás és megfelelés költségei) egy ponton túl nagyon magasak lehetnek, ezért létezik az adóelkerülésnek egy optimális szintje, ahol a költség és a jóléti veszteség összege együttesen minimális.

Az adóelkerülésnek nem csupán optimális szintjét nehéz meghatározni, de még aktuális mértékét is nehéz becsülni, mivel a gazdasági szereplők egy részének esetében a tényleges forgalom és jövedelem rejtve marad. Statisztikai értelemben a rejtett gazdasághoz azok a tevékenységek sorolhatóak, amelyek a nemzetközi módszertan szerint a termelés részét alkotják, azonban a statisztikai felvételekből és az adminisztratív adatokból kimaradnak. Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) rejtett gazdaságra vonatkozó becslése 1997-ben illetve 2000-ben a GDP 16, illetve 12 százalékát érte el.²

A rejtett gazdaság méretéről ugyanakkor többféle módszer – az adóbevételaktól független információkkal történő összehasonlítás, élelmiszer-fogyasztás, keresetek reprezentatív felmérése, áramfogyasztás – alapján is készíthető becslés. Magyarország esetében a különböző módszerekkel adott becslések a hivatalos GDP 20-30 százalékában határozzák meg a rejtett gazdaság arányát. A becsült arány a kilencvenes években és a kétezres évek elején a fejlett országokkal összehasonlítva is kifejezetten magasnak minősíthető (Schneider, 2005, Lackó, 2000, Renooy et al., 2005). Egyes becslések ugyanakkor javuló tendenciát is találtak a kilencvenes évek elejéhez képest. A Semjén és Tóth (2004) által vizsgált vállalati körben (amely a GDP 70 százalékát adja) csökkent a rejtett gazdaság súlya 1996–2001 között, de ez megállapításuk szerint részben az adócsalás „kiszereződése” révén valósult meg. Ennek fő formájaként a kirívóan alacsony bérszinten való foglalkoztatást, mint a közterhek csökkentésének egyik eszközét találták. 1998-ban az EU összehasonlító elemzése szerint az aluljelentett munka (fekete és szürke munka) aránya 18 százalék volt, ami hasonlóan magas szint, mint Lettország, Litvánia, Románia, Bulgária és Szlovénia esetében.³ (European Commission, 2004). Az aluljelentett munkára vonatkozó újabb becslések (Juhász et al., 2006) szerint ez az arány ismét magasabb, és 20-30 százalék közé tehető.

² Ez elmarad a Lengyelország és Szlovákia esetében becsült 15 százalékos mértéktől, azonban meghaladja a 7 százalékos csehországi mértéket. A két időpontban a KSH által alkalmazott Eurostat módszertan eltért, a csökkenés felét magyarázhatják meg az eltérések. Az 1997-es értékben azok is szerepeltek, akik a jogszabályok miatt egyébként sem lennének adóalanyságok, így az adóelkerülés becsléséhez a 2000-es érték a megfelelőbb.

³ Szlovákiában, Lengyelországban és különösen Csehországban és Észtországban azonban kedvezőbb volt a becsült helyzet.

Szabó (2007) háztartási panelből származó kiadások és jövedelmek összevetésén alapuló becslése alapján a háztartások 6 százaléka tartozhat a rejtett gazdaságba. Ez az arány a szerző szerint magasabb lehet, mert a rejtett gazdaság résztvevői megtagadhatták a válaszadást, másrészt, ha válaszoltak is, szürke jövedelmüket legálisnak tüntethették fel. A rejtett gazdaság jó része a kisvállalkozások körében összpontosul, az önfoglalkoztatók átlagos jövedelemeltitkolása legalább 24 százalékponttal meghaladja az alkalmazottakét. (Benedek és Lelkes 2007) Egyes szakmák esetében az összes tranzakció 80 százaléka kötődhet a rejtett gazdasághoz, és az összes kiadáson belül pedig 52 százalékot tesz ki a rejtett gazdaság súlya. (Semjén et al., 2001)

Korábbi tanulmányunk (Krekó–P. Kiss, 2007) eredményei szerint az adóelkerülés különböző formáinak összes hatása a bevételek 21 százalékaára tehető. A továbbiakban bemutatjuk ezt a becslésünket, kiegészítve azt a 2006–2007. évi folyamatok áttekintésével. A becslés abból indult ki, hogy a különböző adóelkerülési módok összefüggenek egymással. Kézenfekvő megoldás a számlaadás elmulasztása, hiszen így nemcsak a számla értékének megfelelő jövedelem adója, hanem az áfa is megtakarítható. Ennek alapján abból indultunk ki, hogy a gazdaság szintjén a belföldi forgalom eltitkolásának nagysága megegyezik a jövedelemeltitkolás nagyságával. Azt is feltételeztük, hogy az eltitkolt jövedelem mind a munkajövedelmek közül esik ki, hiszen utóbbi közterhei (adó és járulék) jóval meghaladják a vállalati nyereségként kivont jövedelem adóját, ráadásul a nyereség tovább csökkenthető nem valós költség-leírásokkal, így valódi terhelése minimális. A munkajövedelem eltitkolása olyan formában történik, hogy az alkalmazotknak (részben) zsebbe fizetnek, az önfoglalkoztatottak pedig bér formájában csak minimális jövedelmet jelentenek.

AZ ÁFAELKERÜLÉS

Az áfa hatékonyságáról, az áfaelkerülés mértékéről képet kapunk a tényleges és a potenciális áfabevételek összehasonlításával, ahol ez utóbbit a névleges áfakulcsok súlyozott átlagának és a potenciális áfaalap (a nemzeti számlákban szereplő vásárolt fogyasztás mínusz az áfabevételek) szorzataként kapjuk. A tényleges és a potenciális bevételek hányadosát nevezik az áfa hatékonysági mutatójának. Mivel a potenciális áfaalap meghatározza a KSH rejtett gazdaságra adott becslése, ezért a tényleges és potenciális bevétel hányadosa e becslés eredményét adja vissza.

Olyan összehasonlítást végeztünk, ahol a tényleges adóalapot az adóbevallások alapján, a potenciális adóalapot a KSH-statisztikák alapján próbáltuk meghatározni. Módszertani eltéré-

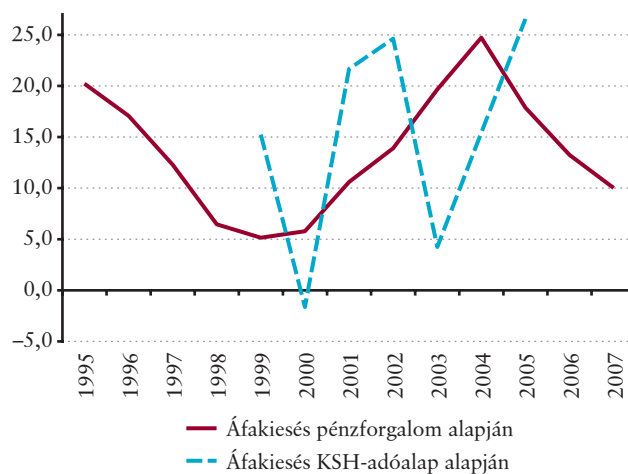
sek miatt az áfabevallás tartalma – mivel az adott év szabályozását követi – az egyes években eltérő, ráadásul az áfabevallásban szereplő adóalapok annyira eltérnek a KSH-adatoktól, hogy csak egy nagyon összevont bontást találtunk. (Részletesebben: Krekó–P. Kiss, 2007.) Eredményeinket az 1. ábrán mutatjuk be, de hangsúlyozzuk, hogy azok óvatosan kezelendők.

A másik becslési lehetőség abból adódik, hogy 1995-től rendelkezésünkre állnak a havi pénzforgalmi áfabevételek, és ezek változását kettévonhatjuk különböző tényezőkkel magyarázható és meg nem magyarázható részre. Ez utóbbi maradékot tekinthetjük az adóelkerülés változásának hatásának. Számításunkat a bruttó áfabevétel változására készítettük el, mivel a nettó bevételből a visszatérítések kormányzati intékezésének hatása – előrehozása és késleltetése – nehezen szűrhető ki. A visszaigénylés formájában megvalósuló adócsalásra ezért csak részleges becslés készíthető, amennyiben a bruttó áfabefizetés csak az áfalevonás hatását tükrözi, a pénzben visszaigényelt összegét viszont nem.

A bruttó áfabefizetés alakulását a vásárolt lakossági fogyasztás dinamikáján túlmenően számos tényező magyarázza. Legfontosabb ilyen tényező az adóváltoztatások becsült hatása, így például az egyszerűsített vállalkozói adó (eva) bevételének teljes összegét levontuk az áfából, feltételezve, hogy onnan esett ki. Másrészt ugyanaz a nettó pénzforgalmi bevétel eltérő halmazódás mellett is kialakulhat, ezért ennek időbeli változását is érdemes kiszűrni a bruttó áfabefizetésből.⁴ Harmadrészt, az összehasonlítást torzítaná, hogy változott a többi kisebb adóalap (lakásépítés, állami vásárlás) súlya is, ezért ennek hatásával is korrigáltunk. Egyetlen magyarázó tényező hatását nem

1. ábra

Az áfakiesés kétféle becslésének eredményei



Forrás: saját számítások.

⁴ Korrigáltunk azzal, hogy 2004-et követően a bruttó áfabevétel dinamikáját visszafogta, hogy a határon történő beszedés megszűnése a halmazódást (így a visszatérítést nagyobb mértékben) csökkentette.

becsültük meg, ez pedig a különböző adókulcsú fogyasztás szerkezetének elmozdulása a vásárolt fogyasztáson belül, de feltételeztük, hogy ennek torzító hatása nem számottevő.

Az 1. ábrán bemutatjuk egyrészt az adóbevallások és KSH-számok összehasonlítását, valamint az adóelkerülés változásának pénzforgalmi bevételből történő becslését. Ez utóbbinak szintjére vonatkozóan azt feltételeztük, hogy az adóbevallás–KSH összehasonlítás az időszak átlagában jó becslést ad az adóelkerülés mértékére. Ez elfogadható feltételezés, hiszen így a pénzforgalmi becslés szintjére az adódik, hogy az elkerülés a legkedvezőbb évben sem csökkent 5 százaléka alá.

Az ábrán látható, hogy az áfaelkerülés 1995 és 1999 között jelentősen csökkent, majd 2000 és 2004 között folyamatosan növekedett, végül 2005 óta ismét csökkenni kezdett. Korábbi tanulmányunk csak 2006-ig követte a folyamatokat, most 2007-re is becslést készítettünk, ami szerint több mint 3 százalékponttal csökkent az áfaelkerülés. A következőkben áttekintjük, hogy mi magyarázhatja ezt az erőteljes hullámzást, először a belföldi, majd az importáfa vizsgálatával.

A belföldi áfa egyrészt úgy kerülhet el, hogy a forgalmiértékküszöbnél alacsonyabb forgalom kimutatása lehetővé teszi az alanyi adómentességet. E küszöb ugrásszerű valorizálásainak idején (1995, 1997, 2003) nehezebb volt kikerülni az adóalanyok közül, ezzel szemben a köztes időszakokban a valorizáció elmaradása miatt egyre könnyebb lett. Másrészt, akik e küszöb fölött adóalannyá váltak, értékesítésük részleges eltitkolásával folytathatták az áfaelkerülést, miközben a bevallott részzel szembeállítva levonhatták beszerzéseik áfáját. Az elkerülés növekedése 2003–2004-ben azzal függhetett össze, hogy az eva bevezetése és kiterjesztése miatt még annál is több áfa eshetett ki, mint amennyi evাবেvétel keletkezett. Az árbevétel evakötelezettsége kiváltja ugyan az áfakötelezettséget, az áfa-levonás lehetősége azonban csak elvben szűnt meg. Az adózók ugyanis kapcsolt vállalkozások alapításával a befogadott számlák áfatartalmát az érdekeltségi körükbe tartozó másik cégükben igényelték vissza. Ez a lehetőség 2006-tól megszűnt, amikor a csökkentett standard áfakulcs (20%) alacsonyabb lett a megemelt evakulcsnál (25%).

Az importáfa elkerülése, amivel a kilencvenes évek elején súlyos problémák voltak, folyamatosan csökkent 1995-től. Az új vállalatoknak nem volt lehetősége az importáfa be nem fizetésére, mert import esetén azonnal letétet kellett elhelyezniük. Ez alól később mentesülhettek, ha megbízható adózónak minősültek. Az elkerülés az EU-csatlakozás után ismét növekedett, mivel a tagállamok közötti vámhatárok megszűnésével az áfaalanyok tekintetében az adókivetést az önbevallás váltotta fel. A csatlakozást követően az exportnál is feltártak a közösségi értékesítés szabályait kihasználó, több szereplős, határokon átfelölő ügyleteket, ahol fiktív szereplők közbe-

iktatásának segítségével tudnak kedvező áron értékesíteni, miközben a bevétel utáni áfafizetést elkerülik. A feltárt összeg a GDP 0,1 százalékának felel meg, ami a vizsgálatok felfedési eredményességétől függően arra enged következtetni, hogy az ilyen típusú áfacsalás miatt az adóalapok szintjén a GDP 1–2 százaléka eshet ki. Ekkora eltérés beleillik abba a statisztikai elnyílásba, amely az eredményszemléletű import-export egyenleg és a megfelelő pénzforgalmi pénzügyi statisztikák között keletkezett. A két statisztika természetes okok miatt is el szokott térni, de az eltérő adatforrások miatt azt is feltételezhetjük, hogy a kérdőíves adatgyűjtésre, ill. banki adatszolgáltatásra épülő pénzforgalmi pénzügyi statisztikák kevésbé érzékenyek az áfacsalás ilyen formáira. A statisztikai eltérés alapján 2004–2006 között nőhetett az adóalap kiesése, majd 2007-től akár a GDP fél százalékával is csökkenhetett. A jövedéki termékek esetében illegális importra ösztönzött az egyes szomszéd országokhoz képest nagyon magas jövedékiadó-teher, amelyre ráadásul még áfa rakódik. Az így keletkező áfakiesést csökkentette a jövedéki termékek fokozott ellenőrzése 2006-tól. Az ellenőrzések 2007-ben különböző becslések szerint a GDP 0,1 százalékával növelték a jövedéki adót, ami párhuzamosan az áfabevételt is növelte.

A JÖVEDELEMADÓK ÉS JÁRULÉKOK ELKERÜLÉSE

A kisvállalatok nélkül vett vállalati körrel nem foglalkozunk, mivel korábbi vizsgálatok (Semjén–Tóth, 2004) szerint az adócsalás lecsökkent e körben, részben az alacsony bérszinten történő foglalkoztatás formájában „kiszereződtek” azt. Az alkalmazotti kör részben átalakult gazdaságilag függő dolgozókká (*outsourcing, contracting out*). E réteg formálisan önfoglalkoztató, lényegében azonban kényszervállalkozónak tekinthető. A továbbiakban először az önfoglalkoztatókat (egyéni vállalkozókat, társas vállalkozások tagjait), majd az alkalmazottakat vizsgáljuk.

Annak ellenére, hogy minden hetedik foglalkoztatott önfoglalkoztató, e kör az alkalmazottakhoz képest aránytalanul kismértékben, mindössze a GDP 0,8 százalékával járul hozzá a közterhekhez. Az önfoglalkoztatók köre azonban nem egységes, a kényszervállalkozóktól a magasabb jövedelmű vállalkozókig terjed. Ha a kényszervállalkozók súlya magas, akkor elvben még az is lehetséges, hogy az önfoglalkoztatók GDP-hez való hozzájárulása és átlagjövedelme ténylegesen is alacsonyabb az alkalmazottakénál. Ezzel szemben az egyéni vállalkozók és az alkalmazottak szektorális megoszlásának összehasonlítása csak kismértékű különbséget indokol; 2005-ben az egyéni vállalkozók szektorális megoszlásának súlyaival számolva a nemzetgazdasági kereseteket, az átlagkeresetnél mindössze 4 százalékkal alacsonyabb kereset jönne ki. (Természetesen az alkalmazotti kör sem jelent megfelelő viszonyítási alapot, mivel az adóelkerülés itt is jelentős.)

A magyar szja-bevallások alapján az egyéni vállalkozók adóalapja elmarad az alkalmazottakétól, 2001-ben az alkalmazottak teljes jövedelme még csak 8 százalékkal, 2005-ben azonban már 85 százalékkal volt magasabb, mint az egyéni vállalkozóké. A bevallások alapján a vállalkozói adóalap az összes bevételnek mindössze 2 százalékát tette ki, vagyis 2005-ben az egyéni vállalkozók 98%-os költséghányaddal dolgoztak, és az egyéni vállalkozásoknak 61 százaléka veszteséges vagy nullszaldós volt. 2007-ben is veszteséget mutatott ki e kör fele, azonban ők is szinte kivétel nélkül megfizették a 2007 második félévétől bevezetett minimumadót, ami a kevés tétellel korrigálható árbevétel 2 százaléka. Ezen intézkedésnek 2008-ban már teljes évben jelentkezik hatása.

Az adóelkerülést tovább növeli a munkajövedelmek tőkejövedelmeként történő kimutatása, ami azért jövedelmező, mert a két típusú jövedelem effektív adó- és járulékkerhelése érdemben eltér egymástól. A munkajövedelmek vállalkozói jövedelmeként történő bevallásának illegális formáiról (színlelt szerződések) nincs adatunk. A munkajövedelmek átcsatornázásának másik 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 a kivétet elszámoló egyéni vállalkozásoknál (2005-ben 180 ezer fő) a társadalombiztosítási járulék alapjául szolgáló vállalkozói kivét az egyéni vállalkozók 77 százalékánál volt az éves minimálbér alatt, és 92 százalékuknál a minimálbér kétszerese (az átlagbér 75 százaléka) alatt. Az átlagos kivét összege nem érte el a minimálbér összegét, ami az alkalmazottak átlagos munkabérének mindössze 36 százalékát tette ki. 2006 szeptemberétől ezért a vállalkozói körben is bevezetésre került a minimum járulékalap, ami a minimálbér kétszeresét érte el. (2007-ben a teljes többletbevétel a GDP 0,2 százalékát érte el, de ennek csak egy része származott az önfoglalkoztatóktól.)

Másik összehasonlítási lehetőség az EU átlagával történő összevetés, ahol az önfoglalkoztatók foglalkoztatottakon belüli aránya csak kismértékben haladja meg a magyarországit. Amennyiben feltételezzük, hogy a magyar önfoglalkoztatóknak nemcsak létszamaránya, hanem GDP-hez való tényleges hozzájárulása is csak hasonló arányban tér el, akkor e körben a magyar adóelkerülés a GDP 2,2 százalékával haladhatta meg az adóelkerülés EU-átlagát 2005-ben. Az EU átlagában az adóelkerülésre nagyságrendileg 30 százalékos mértéket feltételeztünk.⁵ A GDP 1,5 százalékát elérő adókiesést hozzáad-

va az átlagot 2,2 százalékponttal meghaladó magyar kieséshez, a GDP 3,7 százalékára becsültük az összes önfoglalkoztatói adókiesést 2005-ben. Mivel az adóalap nagyobb része esetében a terhek (munkajövedelmek adója és járulékei) meghaladják az 50 százalékot, így ez az adóalap-kiesés nagyságrendileg a GDP 7,5 százalékára rúghat. E nagyságrend a 2006–2007-es intézkedések (minimumadó és járulékalap) következtében fokozatosan 0,2-0,3 százalékponttal csökkenhet. További csökkentő tényezőt jelent az önfoglalkoztatók arányának csökkenése, ami jövedelmüket további 0,6 százalékponttal mérsékelheti. A jövedelmek eltitkolása így a GDP 6,7 százalékára csökkenhet.

Ezek az önfoglalkoztatókat általánosan érintő intézkedések beleillenek abba a szemléletváltásba, amely a kétezres évek elejétől szakított a korábbi, szakmánként differenciált megközelítéssel. Amint utaltunk rá, az önfoglalkoztatók köre korántsem egységes, néhány szakma esetében a bevételeltitkolás az összes tranzakciónak akár 80 százalékát is elérheti, ezért korábban az egyes szakmákat külön kezelték (például egyes szakmák esetén a tételes adózás helyett bevezették az általános adózás lehetőségét, más szakmáknál az elvárt jövedelemre átlagszámokat tettek közzé).

A szemléletváltás legjobb példája az eva 2003-as bevezetése, amely széles kört érintett, hiszen szakmától függetlenül, a bevallott árbevétel alapján lehetett választani. Az eva hatálya alá először 15 millió, 2005-től pedig 25 millió Ft alatti éves árbevételű társas vállalkozások és egyéni vállalkozók jelentkezhetek. Az eva keretein belül a vállalkozások árbevételük után 15 százalékot, 2006 szeptemberétől 25 százalékot fizettek, ami kiváltotta a vállalkozói szja-t, osztalékadót, áfát, társas vállalkozásoknál a társasági nyereségadót, a tb-járulék alapját pedig a minimálbér jelenti.

Az evát választó adózóval kötött kompromisszum (alacsonyabb adó és járulék) ésszerű abból a szempontból, hogy az eva az adóigazgatás és megfelelés költségeit csökkenti és növelheti az adófizetési hajlandóságot. Különösen kedvező azoknak, akiknél a bevallott jövedelem korábban nem valós költségleírások eredménye volt.

Az eva szakmai-ágazati megkötések hiányában azonban tényleges adómegetakarítást jelent azoknak, akiknél a költséghányad valóban alacsonyabb, így az evát közel 60 százalékban olyanok választották, akik az alacsonyabb költséghányaddal működő ingatlanügyek és gazdasági szolgáltatás ágazatban tevékenykedtek. Erre az adómegetakarításra utal, hogy az eva kulcs 2006 évi 10 százalékpontos emelését követően is keve-

⁵ Az Eurostat szerint az EU átlagában az önfoglalkoztatók implicit adórátája csak kétharmada a vállalatok implicit adórátájának, ami részben az eleve alacsonyabb adóterheknek, részben a jövedelemeltitkolásnak és a túlzott költségleírásoknak tulajdonítható. Az önfoglalkoztatók jövedelem eltitkolására becslés csak néhány ország, például Anglia (35% Pissarides és Weber, 1989), Finnország (16-40% Johansson, 2000), és Svédország (30% Engström és Holmlund, 2006) esetében áll rendelkezésre.

sen léptek ki az evakörből. Újabb ösztönzőt jelent, hogy a később bevezetett kétszeres járulékalap az eva körben nem vált effektívvé, hiszen a kevésbé szigorú könyvelési kötelezettség miatt ellenőrzésre nincsen mód. Az eva alacsony adó- és járulékkerhe és egyszerűsége miatt különösen az alkalmazottak számára előnyös, akik azonban csak egy átmeneti idő után (először vállalkozóvá válva) kerülhetnek az eva alá.⁶ Erős ösztönzőt jelent az alkalmazotti státust evás vállalkozói szerződésre cserélő színlelt szerződésekre, hogy az eva előnye annál nagyobb, minél magasabb a teljes munkaköltség, részben a progresszív adót felváltó egykulcsos adó, részben a kulcsos tb-járulékot felváltó elvart „fix” minimum járulék miatt.

Összességében az eva egy kompromisszum révén a legális körbe vonhatta az adóelkerülők egy részét, másoknak azonban indokolatlanul alacsony közterheket biztosított, mivel a belépésnek nem volt megfelelő kontrollja. Más szóval az egyszerűség ára az volt, hogy a szakmák egy részénél az adóalapok adóelkerülésben megnyilvánuló rugalmassága megnőtt.

A jövedelemelrejtés nemzetközileg elterjedt formája, hogy a vállalatok alkalmazottaikat a valóságosnál kisebb béren, például részmunkaidőben vagy minimálbéren jelentik be, és a különbözetet – adó- és járulégmentesen – „zsebbe” fizetik. Tonin (2006) 17 országot elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a minimálbéren keresők aránya és a rejtett gazdagság mérete között pozitív korreláció van. Külföldi tapasztalatok szerint a vállalatok a minimálbér emelésére a részmunkaidős foglalkoztatás változtatásával reagálnak (Ressler et al., 1996), ennek egyik formája a ténylegesnél kevesebb munkaidő bevallása. Magyarországon a részmunkaidős foglalkoztatás adóelkerülésben játszott szerepét mutatja, hogy a minimálbér 2001–2002-es duplájára történő emelésekor a minimálbérnél kevesebbet bevalló alkalmazottak aránya 2000-ről 2002-re 16-ról 26 százalékra nőtt, miközben a munkaerő-felmérés nem mutatott emelkedést a részmunkaidősök számában. 2000-ben a régi és új minimálbér közti jövedelmet 572 ezer fő vallott be, ebből azonban 354 ezer fő ottmaradt a minimálbéremelések ellenére is, miközben a minimálbért bevalló alkalmazottak száma a kétszer nagyobb minimálbér ellenére is csak 177 ezerről 225 ezer főre nőtt.

Az szja-bevallások szerint 2005–2006-ban az adózók 30 illetve 25 százaléka volt minimálbéren vagy alatta. Ezen egész évre vonatkozó jövedelemeloszlási adat azonban nem hasonlítható össze az EU kereseti statisztikájával, ami alapján viszont megállapítható, hogy a teljes munkaidős foglalkoztatottak 8 százaléka volt a minimálbér munkaidővel arányos részén 2005-ben. Vajon okozhat-e ekkora különbséget a különböző

adatokban megjelenő eltérő munkamennyiség? A 4 fő feletti vállalatok teljes munkaidős alkalmazottainak 2005-re vonatkozó bérelőslását, és a részmunkaidőre és az év egy részében dolgozók számára vonatkozó munkaerő-felmérés adatait felhasználva becsültünk egy hipotetikus éves bérelőslást. Ez azt mutatja, hogy miként nézne ki az összes alkalmazott adófizető éves munkajövedelmének eloszlása, feltételezve, hogy a 4 fő feletti vállalatok alkalmazottainak havi bérelőslása nincs messze az összes alkalmazott havi bérelőslásától. Ez a feltételezés önmagában torzítana, mert az 5 fő alatti kör valós jövedelme alacsonyabb lehet a 4 fő feletti körnél, azonban az aluljelentett bér jelensége a 4 fő feletti körben is létezik, és ez éppen az ellenkező irányba módosítja az eredményeket. (Krekó–P. Kiss, 2007)

Eredményeink szerint 2005-ben 700–750 ezer alkalmazott havi szinten bevallott jövedelme nem haladta meg a minimálbért.⁷ Ebből számításaink szerint körülbelül 460 ezer fő a valóságosnál alacsonyabb bért jelentett. Ennek hatására e körben a keresettömegeből több mint a GDP 2 százaléka eshetett ki. Ha feltételezzük, hogy becslésünk 2006-ban is megfelelő viszonyítási alap, akkor az szja-bevallás alapján már csak a GDP 1,4 százaléka eshet ki. 2006-ban ugyanakkor látható, hogy a minimálbércsúcs valamivel laposabb lett, az adóelkerülés részben csökkenhetett, részben a minimálbér alatti körből a minimálbér feletti körbe húzódott át.

A minimálbér feletti alkalmazottak béreltitkolásáról becslést nem készítettünk, hanem azt az összefüggést használtuk fel, hogy a belföldi forgalom eltitkolása teszi lehetővé, hogy jövedelem is eltitkolható legyen. A forgalom eltitkolásából levonva tehát az önfoglalkoztatók jövedelemeltitkolását, megkapjuk az összes alkalmazott béreltitkolását. Az önfoglalkoztatói és alkalmazotti kör azonban részben átfedésben van, hiszen az önfoglalkoztatók közül a társas vállalkozások azon tagjai, akik saját cégükhöz bejelentkeznek, megjelennek az alkalmazottként is.

Az 1. táblázatban összefoglaljuk a 2005 évi szja-bevallás és a 2006-ig becsült áfakiesés alapján adódó eredményeinket (2005–2006 oszlop), és a 2006 évi szja-bevallás és a 2007-ig becsült áfakiesés alapján frissítettet (2006–2007 oszlop). Az adóelkerülés különböző formáinak összevont hatása szerepel itt, ennek további megbontása csak illusztratív lenne. (Krekó–P. Kiss, 2007)

1995–2006 alapján becsülve az áfaelkerülés 14 százalék lehetett. Ennek tényezőiből ismerjük a belföldi forgalom eltitkolására vonatkozó 12 százalékos statisztikai becslést, így

⁶ Az eva például egy évi 4,8 millió Ft-os nettó munkaköltség – azaz az átlagos evás bevételhez hasonló 6 millió Ft-os bruttó bevétel – esetén csaknem 75%-kal nagyobb nettó jövedelmet eredményez, mint az alkalmazotti státus.

⁷ Hasonló eredményt kaptunk az adójóváírást igénybevevők adatait felhasználva is.

1. táblázat

Becsült adóalap-kiesés

(GDP százalékában)

	2005–2006	2006–2007
Áfaalap-kiesés	14,0	12,0
Minimálbéren és az alattiak aluljelentett (szürke) bére	2,0	1,4
Minimálbér feletti aluljelentett (szürke) bére + feketemunka	n. a.	n. a.
Önfoglalkoztatók adóelkerülése	7,5	6,7

Forrás: saját számítások.

maradék alapon importeltitkolásra és jogtalan áfa-visszaigénylésre 2 százalék adódik. Ha eltekintünk a 12 százalékos áfatartalmától, akkor ennek alapján 10 százalékos jövedelemeltitkolás becsülhető. Az összes jövedelemeltüntetési 11 százalék lehet, mert a jövedelemadó alapját nagyságrendileg 1 százalékkal tovább csökkentheti még a költségelszámolásnak az a része, amely valójában magánfogyasztás lenne. Az önfoglalkoztatók és minimálbéren és alatta bejelentett alkalmazottak összesen a GDP 9,2 százalékának megfelelő jövedelmet titkolhatnak el, amennyiben a közöttük feltételezett átfedés nagyságrendje a GDP 0,3 százalékát éri el. Ez azt jelenti, hogy maradék alapon a GDP 1,8 százaléka adódik egyéb alkalmazotti béreltitkolásra. Ez részben a minimálbér feletti bérek aluljelentéséből adódhat, részben a feketemunka is ide kerülhet.

2006–2007 átlagában az áfaalap-kiesés 12 százalékot tehet ki, ezen belül a belföldi forgalom 10,2 százalékpontot. Így az áfát levonva a GDP arányában 8,5 százalékos jövedelemeltitkolás adódik, és 1 százalék költségelszámolást feltételezve 9,5 százalékos jövedelemeltüntetést tesz lehetővé. Ebből a minimálbéren és alatta bejelentett alkalmazotti kör adóelkerülése az szja-bevallás alapján feltehetően 1,4 százalékra csökkent. Az önfoglalkoztatói kör 6,7 százalékos adóalap-elkerülése és 0,2 százalékos átfedés feltételezésével e két kör jövedelemeltüntetése a GDP 7,9 százalékát érheti el. Maradék alapon tehát a GDP 1,6 százalékára tehető az alkalmazottak egyéb béreltitkolása.

A béreltitkolás 2005-ben közelítőleg a teljes alkalmazotti bérijövedelem 12,5 százalékát érinthette, ami 2006-ban feltehetően 10 százalékra csökkent. Ez egybehangzó azzal, hogy 2006-ban az szja-t bevallók száma 2,4 százalékkal nőtt, ami részben a feketemunka csökkenésével függhet össze. Ezzel párhuzamosan a bevallók összetétele is úgy változott, hogy érezhetően nőtt a minimálbér feletti aránya, vagyis a bérszintben is lehetett felerősítés. Becslések szerint ez fokozatosan zajlott az év során, az utolsó negyedévre elérve a 2,5 százalékos mértéket⁸ (Eppich–Lőrincz, 2007).

A 2. táblázatban bemutatjuk az adóalap-kiesés alapján becsülhető adókiesést. Amíg 2005–2006 alapján a becsült adókiesés a GDP 7,9 százalékát érte el, addig 2006–2007 alapján a kiesés 6,7 százalékra csökkenthetett. Az adóelkerülés kétharmada (jövedelemadók és járulékok) az önfoglalkoztatóknál és alkalmazottak egy részénél összpontosul, egyharmada (áfa és jövedéki adó) az eladók stabilabb és a vásárlók változó köre között oszlik meg. A vásárlók kivételével az adóelkerülők és az adófizetők köre elhatárolható, vagyis felvázolható egy duális rendszer, ahol a becsült adóelkerülés kilencven százaléka e két kör közötti transzfernek tekinthető.

ADÓVÁLTOZTATÁSOK – NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

Az optimális adóztatás elmélete abból indul ki, hogy a különböző adórendszerek összevethetőek a kormányzat céljának

2. táblázat

Becsült adókiesés

(GDP százalékában)

	2005–2006	2006–2007
Áfa	2,3	2,0
Jövedéki adó	0,4	0,3
Munkajövedelmek adója és járuléka	5,0	4,2
Tőkejövedelmek adója	0,2	0,2
Összesen	7,9	6,7

Forrás: saját számítások.

⁸ A fokozatos felerősítési folyamat azonban e becslések szerint már nem folytatódott 2007 elején.

függvényében, azaz megvizsgálható, hogy a társadalmi jólét szempontjából milyen adószervezet a legkedvezőbb. Ehhez annak becslése szükséges, hogy a gazdasági szereplők hogyan reagálnak az adók meghatározott szerkezetére a jelenlegi egyensúlyban és minden egyéb lehetséges egyensúlyban. Ez az összetett reakció a teljes körű információk hiánya miatt nem vizsgálható a gyakorlatban, helyette egy jóval kevesebb információt igénylő megoldással az úgynevezett marginális adóreform elemzése végezhető el. Ez az elemzés választ adhat arra, 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. Az adók elemzése mellett a transzferek elemzése is szükséges, hiszen az adók és transzferek elosztási, ösztönzési hatását nem érdemes szétválasztani.

További problémát jelent, hogy a marginális adóreform elemzése éppen a jelenlegi adóelkerülési viselkedésből indulna ki, és nem tudná figyelembe venni a javasolt változásoknak a viselkedésre gyakorolt összetett hatását. Ha mondjuk sikerül csökkenteni egyes adóalapoknak az adóelkerüléssel összefüggő rugalmasságát, kérdés, hogy ez hogyan hat a tényleges rugalmasságra. Például színlelt szerződések megszüntetésével a függő dolgozók egy részét vissza lehet terelni alkalmazotti státuszba (adóelkerülési rugalmasságuk csökken), más részük viszont a magasabb közterhek miatt kiszorulna a munkapiacról (tényleges rugalmasságuk nő).

Kérdés, hogy a magas adókulcsok csökkentése megoldás lehet-e? Sem elméletileg, sem az empirikus tapasztalatok alapján nem állítható, hogy a kulcsok csökkentése önmagában növelné az adófizetési hajlandóságot és ezen keresztül rövid távon növelné az adóalapokat. Bár számos empirikus elemzés talált pozitív összefüggést az adóterhelés és a szürke gazdaság között (pl. Schneider, 2005), a tapasztalatok alapján pusztán az adóterhelés csökkentése nem csökkenti a rejtett gazdaság méretét, a mérséklődő adókulcsok miatt önmagában nem javul az adómorál. Vagyis ha az adóelkerülés széles körben gyakorlattá vált, az adócsökkentés nem jelent elég ösztönzést, akkor sem, ha részben a magas adók készítették kialakulását. Emellett a magas adók és az adóelkerülés közötti kapcsolat endogén, vagyis az adókulcsok részben éppen a kiterjedt informális gazdaság következményeként magasak. Az adóalap növekedése, az adófizetési hajlandóság javulása csak olyan átfogó reformok esetén volt érzékelhető, amelyek az adókulcsok csökkentése mellett a „szürke” adóalapok rugalmasságának csökkentését is célozták, így például az adórendszer egyszerűsítését, az adóelkerülést ösztönző elemek, illetve az azt lehetővé tévő kiskapuk bezárását, az adóellenőrzés fokozását, az adminisztráció jelentős javítását is magukban foglalták (pl. Oroszország 2001, Svédország 1991). Schneider (1994) azt

találta Ausztria 1988-as adóreformját elemezve, hogy az adócsökkenés nem mérsékelte érdemben a szürke gazdaságot, mert a szabályozás nem változott. Giles és szerzőtársai (1999) új-zélandi elemzésükben némi evidenciát találtak arra, hogy a szürke gazdaság kevésbé reagál az adócsökkentésekre, mint az emelésekre. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy egy átfogó adóreformot akkor célszerű véghez vinni, amikor a költségvetés egyensúlyi helyzete, illetve a kiadások csökkentése lehetővé teszi az adóbevételek kiesését, az adófizetési hajlandóság javulásának fokozatosságát.

Kérdés, hogy van-e lehetőség van az adóterhek átcsoportosítására az adóelkerülő és a legálisan adót fizető csoport között? Probléma az, hogy az adózó rugalmatlanabban reagál az adócsökkentésre, mint az adóelkerülő az adóemelésre. Más szóval az adókiesés biztos, míg a bevétel bizonytalan. A nemzetközi tapasztalatok szerint a jobban definiált adóalapok irányába történő elmozdulás, az adórendszer szerkezetének átalakítása, az ellenőrzés fókuszusa lehet meghatározó jelentőségű.

Megfigyelt tendencia az, hogy azon országokban jelentős az informális foglalkoztatottság aránya, ahol a tőkejövedelem terhe kisebb a munkajövedelem terhénél, közvetlenül ösztönözve a munka eltitkolására. Az egyenlő adóterhelés (horizontális egyenlőség) megsértése rontja az adófizetési morált. Az „egykulcsos” adórendszerek azonban gyakran próbálkoztak sikertelenül azzal, hogy egyenlővé tegyék a munka- és tőkejövedelmek adóterhelését, mert a vállalkozók és a foglalkoztatottak terhelése közötti lényegi különbség a társadalombiztosítási járulékok különbségeiben és az adóalap meghatározásában rejlik. E különbségek magyarázzák az utóbbi évtized egykulcsos adóreformjainak eltérő hatását az adófizetési hajlandóságra és a gazdaságra (Keen és Tsai, 2006; Saavedra, 2007).

Megoldást jelent-e a járulékkerhek közelítése? Erre utalhat az a tendencia, hogy azon 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, összegű járulékot fizetnek. Magyarországon is hasonló a helyzet, az önfoglalkoztatók a tényleges jövedelem helyett minimum a minimálbér (evások), vagy annak kétszerese alapján fizetnek járulékot. Azokban az országokban valóban nincs jelentős adóteljesítési (*compliance*) probléma, ahol az önfoglalkoztatók által fizetendő járulékteher nagyjából megegyezik az alkalmazottak és munkaadók által fizetett járulékteherrel. (Pl. Ausztrália, Új-Zéland, Dánia, Finnország). (OECD 2004). A járulékok kiterjesztése a személyi tőkejöve-

delmekre Finnországban úgy valósul meg, hogy fizetni kell az osztalék után is.⁹

A gyakorlatban a járulékkerhek közelítésének alternatíváit jelentik a fókuszált ellenőrzések és adminisztratív intézkedések. Az OECD (2004) szerint azokban az országokban is kisebb az eltitkolt jövedelmek problémája, ahol a munkamennyiség ellenőrzése helyett a vállalati jövedelem meghatározására fektetnek nagy hangsúlyt (pl. Ausztrália). A munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatásának illegális formái elleni küzdelemben fontos szerepe lehet az olyan adminisztratív intézkedéseknek, mint a színlelt szerződések, egy vásárlóval rendelkező vállalkozók leplezésének is. Norvégiában például, ahol a munka- és a tőkejövedelmek eltérően adóznak (*dual income taxation*), ott 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 szerinti hozamként adódik, a maradék pedig a munkajövedelem. Persze a „split” módszer sem tesz lehetővé egzakt szétválasztást, a kockázatmentes hozamhoz ugyanis valamilyen kockázati korrekciós tényezőt ad hozzá, ugyanakkor lehetővé teheti, hogy szakmai-ágazati szempontokat is figyelembe lehessen venni a differenciálatlan megoldásokkal szemben (pl. eva, minimumadó stb).

A járulékkerhek közelítése a járulékok csökkentésével és más adók emelésével is megvalósítható. A járulékcsökkenés alsó korlátját jelenti, hogy az nem érintheti az olyan nyugdíjjárulékot, amelyhez egyénenként közvetlen szolgáltatás tartozik. Ezt zárt rendszerben kell kezelni, tehát hosszabb távon is össze kell hangolni a bevételeket és kiadásokat. Ezzel szemben az egészségügy, munkanélküli-ellátás vagy rokkantnyugdíj egyénenként nem képez zárt rendszert, és a nemzetközi tapasztalatok szerint adókból is fedezhető. Ebben az esetben tehát lenne lehetőség a járulékok és olyan adók közötti átcsoportosításra, amelyek eltitkolt jövedelmeket vonnak adózás alá, vagy nem torzítják az adóterhelést a munka- és tőkejövedelem között.

Az egyik átcsoportosítási lehetőség a fejlett országokban működő helyi iparüzési adó, amely egyszerre adóztatja a munka- és tőkejövedelmet. Ez az adó a belföldön előállított hozzáadott értéket adóztatja, függetlenül annak felhasználásától (fogyasztás, export). Ebből a szempontból eltér az export helyett importot adóztató áfától, az EU is úgy ítélte meg, hogy az Olaszországban alkalmazott IRAP nem az áfa megkettőződését jelenti. Az áfánál egyszerűbben is szedhető be, mert nem egyes számlák alapján, hanem a vállalati mérleg alapján vet-

hető ki. Németországban a harmincas években vezették be ezt az adót, de a nyolcvanas években az adóalap fokozatosan szűkült. Az ötvenes évektől kezdve az USA több államában is bevezették, egyes államokban kiegészítette, máshol felváltotta a társasági adót. Mostani formájában Magyarországon és Olaszországban 1998-tól alkalmazzák, 2004-től pedig Japánban. Ezt követően Kanadában és Franciaországban az adóreform bizottság tett bevezetésére javaslatot. A helyi iparüzési adó alacsony kulccsal széles adóalapon jelentős bevételt eredményez, mert nehezen elkerülhető (ebből adódóan kevésbé népszerű). Egy háromszázalékos kulcs esetünkben a GDP 2,7 százalékának megfelelő bevételt is hozhatna, ami akár egészségügyi vagy munkanélküli-járulékot kiválthatna.

A másik átcsoportosítási lehetőség az eltitkolt jövedelmek adóztatásából adódik, de ebből lényegesen kevesebb bevételi átcsoportosításra lehet számítani. Az információs aszimmetria miatt ugyanis a hatóság nem tudja megkülönböztetni a jövedelemelrejtőket a ténylegesen alacsony keresetűektől. A valóban alacsony bérű csoportot érő negatív munkapiaci hatások elkerülése érdekében kétféle adóalap-szélesítés képzelhető el. Az egyik lehet egy alacsony összegű fix járulék, amely nem a munkaviszonyhoz kötődik, hanem egy szűkebb mentességi kör (pl. munkanélküliek, nyugdíjasok) mellett minden felnőtt biztosítottat érint. A másik lehetőséget a vagyoni típusú adó jelenti. Ez különösen akkor segítheti az adórendszer hatékonyságát és a horizontális egyenlőség elvének érvényesülését, ha a jövedelmek eltitkolása széles körű és viszonylag könnyen kivitelezhető gyakorlat, míg a vagyonelemek adóhatóság elől történő elrejtése költséges, és a vagyoni típusú adók beszedése egyszerűbb és kisebb költséggel megvalósítható. Nehezebb például az ingatlanokat elrejtetni az adóhatóság elől, az ingatlanok hatékony számbevétele azonban erőforrásokot igényel, és a komoly szankciók nélkül bevezetett, könnyen kijátszható ingatlanadó nem járul hozzá az adóelkerülés mérsékléséhez. A lakás célú ingatlanok adója esetén biztosítani kell például 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. Emellett az ingatlanadó bevezetése, amennyiben leírható a személyi jövedelemadóból, bevezethető az adóalap olyan szélesítésével, hogy a jelenlegi adófizetők terhei ne vagy alig növekedjenek.

Összefoglaló tanulságként kiemelnénk a nemzetközi tapasztalatok közül, hogy a „permanens adóreform”, vagyis az adószabályok évről évre történő folyamatos változtatása kiszámíthatatlan gazdasági környezetet jelent, és negatívan hat az adómorálra. A nagy bevételkiesést eredményező kikapuk be-

⁹ Jelenleg Magyarországon is kell fizetni egészségügyi járulékot egyes tőkejövedelmek után és e járulékok mértéke 2007-től emelkedett is, de csak egy felső határig, 2007-ben 450 ezer Ft-ig.

zárása és az adóelkerülés ellen hozott adminisztratív intézkedések nem egyenlők az adóreformmal. Az adófizetési hajlandóságot rövid távon növelő és az adóelkerülést rövid távon csökkentő, technikailag megakadályozó intézkedések nem feltétlenül eredményezik egyben az adómorál hosszabb távú javulását. Svédország a '80-as években és Görögország példája azt mutatja, hogy az új adószabályok kiismerése és új kiskapuk megtalálása révén az adóelkerülés szintje visszaáll, sőt az adóamnesztia még rontja is az adómorált, mivel könnyen beépül a várakozásba. Sikeres lehet ugyanakkor egy összehangolt és teljes körű intézkedéscsomag (adószervezet változtatása, ésszerű kompromisszumok és adminisztratív szabályok), ami az adózók szemléletváltását is elősegítheti (Svédország a '90-es években). Az adómorál javításához hozzájárulhat a helyi adók szerepének növelése (ingatlanadó, iparűzési adó), ebben az esetben az információk is közvetlenebbek, az adófizetők is jobban érzékelik a befizetett adó hasznát.

IRODALOMJEGYZÉK

- BENEDEK D.–LELKES O. (2007): Estimating the Incidence of Income Tax Evasion in Hungary. paper for AIM-AP.
- EC (2004): *Undeclared work in an Enlarged Union*.
- ENGSTRÖM, P.–HOLMLUND, B. (2006): Tax Evasion and Self-Employment in a High-Tax Country: Evidence from Sweden. *CESifo working paper* No. 1736.
- EPPICH GY.–LÓRINCZ SZ. (2007): Három módszer a bérstatisztika fehéredés okozta torzítottságának becslésére. *MNB-tanulmányok* 66.
- GILES, DAVID E. A.–WERKNEH, GUGSA T.–JOHNSON, BETTY J. (1999): Asymmetric Responses of the Underground Economy to Tax Changes: Evidence From New Zealand Data. *University of Victoria Econometrics Working Paper* EWP 9911.
- JOHANSSON, E. (2000): An Expenditure-Based Estimation of Self-Employment Income Underreporting in Finland. *Working Paper* 433, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsinki.
- JUHÁSZ JUDIT (ÉT AL.) (2006): *Migráció és feketemunka Európában*. MTA Földrajztudományi Kutatóintézet és Panta Rhei Társadalomkutató.
- KEEN, M.–KIM, Y.–VARSANO, R. (2006): The 'Flat Tax(es)': Principles and Evidence. *IMF working paper* No. 06/218.
- KREKÓ J.–P. KISS G. (2007): Adóelkerülés és a magyar adórendszer. *MNB-tanulmányok* 65.
- LACKÓ M. (2000): *Egy rázós szektor: a rejtett gazdaság és hatásai a posztoszocialista országokban háztartásiáram-felhasználásra épülő becslések alapján*.
- OECD (2004): *Employment Outlook*. 5. fejezet.
- PISSARIDES, C. A.–WEBER, G. (1989): An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy. *Journal of Public Economics*, (39:1) pp. 17-32.
- RENOOY, P.–IVARSSON, S.–VAN DER WUNSTEN-GRITSAL, O.–MEIJER, R. (2004): *Undeclared work in an enlarged Union*. European Commission
- RESSLER, R. W.–WATSON, J. K.–MIXON, F. G. (1996): Full wages, part-time employment and the minimum wage. *Applied Economics*, Volume 28, pp. 1415-1419.
- SAAVEDRA, P. with contributions from A. MARCINCIN AND J. VALACHY (2007): Flat Income Tax Reforms. In: Gray, C.–Lane, T.–Varoudakis, A. (szerk.): *Fiscal Policy and Economic Growth*. World Bank.
- SCHNEIDER, F. (1994): Can the shadow economy be reduced through major tax reforms? An empirical investigation for Austria. *Supplement to Public Finance* 49, pp. 137-152.
- SCHNEIDER, F. (2005): *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999 to 2003*.
- SEMJÉN ANDRÁS–SZÁNTÓ ZOLTÁN–TÓTH I. JÁNOS (2001): *Adócsalás és adóigazgatás – Mikroökonómiai modellek és empirikus elemzések a rejtett gazdaságról*.
- SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH ISTVÁN JÁNOS (2004): *Rejtett gazdaság és adózási magatartás. Magyar közepes és nagy cégek adózási magatartásának változása 1996–2001*. MTA KTI.
- SZABÓ P. A. (2007): A 2000–2001. évi minimálbér-emelés hatása a jövedelemeloszlásra. *Közgazdasági Szemle*. 2007. május (397-414. o.).
- TONIN, M. (2006): *Minimum Wage and Tax Evasion: Theory and Evidence*. Kézirat. Stockholm University.