

Palotai Dániel

Beérték a 2010-2013 közötti adóreform kedvező hatásai

A 2010-2013 között végrehajtott adóreform az elmúlt években is érezte kedvező hatásait. A 2010 utáni adóreform első hullámában 2013-ig megtörtént az adórendszer főbb szerkezeti átalakítása, amelynek számottevő hatása volt arra, hogy a GDP-arányos adóbevételek 2014-2016 között 2 százalékponttal emelkedtek anélkül, hogy adóemelés valósult volna meg ebben az időszakban. A növekedést a korábbi intézkedések dinamikus hatása, a gazdaság fehéredése és a gazdasági növekedés szerkezete okozta. A szakirodalom és a modellezési eredmények is arra utalnak, hogy az adóreformok gazdaságösztönző hatása teljes mértékben néhány év késleltetéssel érvényesül, és helyes lépések esetén nagymértékben kompenzálhatja az adócsökkentések kezdeti költségeit. Hazánkban az adóbevételek elmúlt években tapasztalt növekedése mellett az állami kamatkiadások csökkenése is jelentősen hozzájárult a szociális hozzájárulási adó és a társasági adó 2017. évi csökkentéséhez szükséges mozgástér kialakulásához.¹

2010-2013 között jelentős adóreform zajlott le Magyarországon, amelynek célja egyfelől a költségvetés stabilizálása, másfelől a gazdasági növekedés élénkítése volt. A válságot megelőzően ugyanis a munkát terhelő adók Magyarországon kiugróan magasak voltak, ami jelentősen hozzájárult a foglalkoztatás és az aktivitás alacsony szintjéhez. A reform során az adóbevételek hangsúlyja áttevődött a munkát terhelő adók irányából a gazdasági növekedésre kevésbé káros fogyasztásra kivetett adók felé, valamint a válságadók bevezetésével a korábbinál nagyobb mértékben kerültek bevonásra a közteherviselésbe egyes szektorok. A munkát terhelő adók mérséklésének legfontosabb eleme a személyi jövedelemadó rendszerének jelentős átalakítása volt, mely magában foglalta az adónem 16 százalékos egykulcsossá alakítását, az adójóváírás és superbruttósítás intézményeinek 2013-ig tartó teljes kivezetését, illetve a családi adókedvezmény új, szélesebb kedvezményezett körű rendszerének felállítását. Emellett a 2013-ban bevezetett Munkahelyvédelmi Akcióterv célzott kedvezményei a kevésbé foglalkoztatott csoportok munkavállalását segítette a munkáltatók terheinek közvetlen csökkentésével. Az adócsökkentések költségvetési hatását az általános forgalmi adó kulcsának 2 százalékpontos emelése (25-ről 27 százalékra nőtt a felső kulcs), illetve az említett szektorális- és válságadók bevezetése ellensúlyozta.²

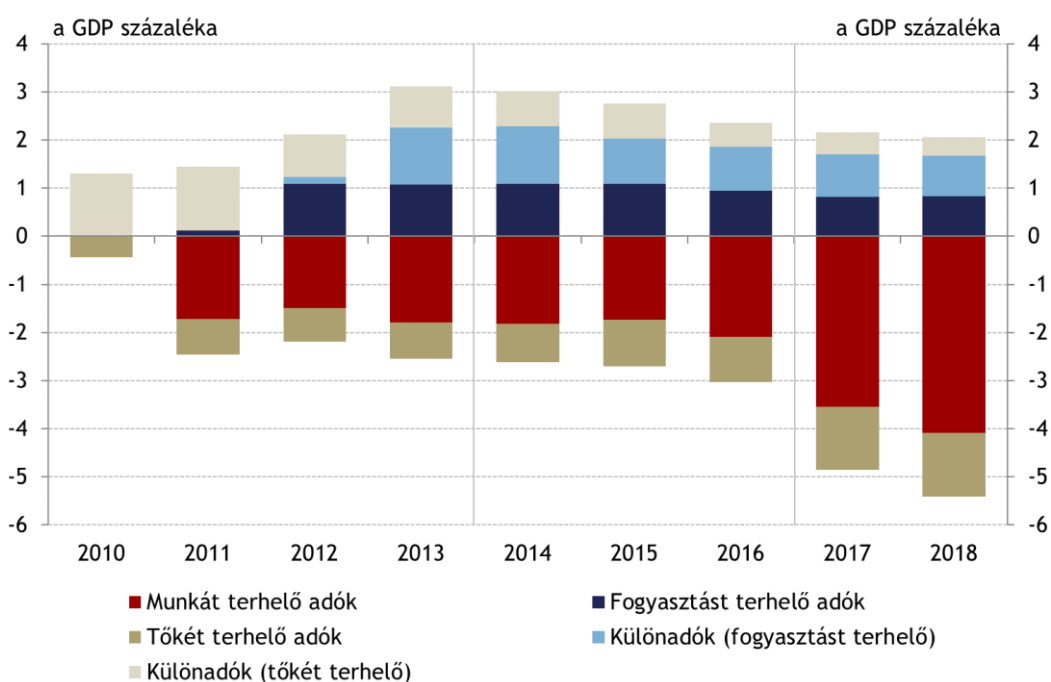
A magyar adórendszer főbb szerkezeti átalakítása 2013-ig megtörtént (1. ábra). Az intézkedések azonnali, *statikus* hatását vizsgálva 2012-re egyenlegsemleges, 2013-ra egyenlegjavító átalakítás képe rajzolódik ki. A költségvetési hiány csökkentésére többek között a túlzottdeficit-eljárás alóli kikerülés érdekében volt szükség, amelyről 2013 júniusában döntött az Európai Tanács. 2016 vé-

¹ A szerző köszönetet mond az elemzés elkészítésében nyújtott segítségért Baksay Gergelynek, Berta Dávidnak és Csomós Balásznak.

² 2010 után bevezetett tőkét terhelő különadók az eurostat besorolása szerint: egyes ágazatokat terhelő különadók, pénzügyi szervezetek különadója, energiaellátók jövedelemadója, közműadó. Az eurostat besorolása szerint fogyasztást terhelő különadók: pénzügyi tranzakciós illeték, távközlési adó, biztosítási adó, baleseti adó. A 2010-ben bevezetett szektorális- és válságadók főként tőkét terhelő adók voltak, míg a következő, 2012 utáni időszakban alkalmazott adónemek hangsúlyja a fogyasztást terhelő adók felé tolódott el.

gégig az adórendszerben nem történt további jelentős változás, bár finomhangolásokra sor került. 2014-től a járulékokra is igénybe lehetett venni a családi adókedvezményt, 2016-tól 1 százalékponttal tovább csökkent az egységes személyi jövedelemadó-kulcs, illetve ugyanettől az évtől folyamatosan bővül a kétgyermekesek adókedvezménye, és 2016-ban egyes termékek (sertés-hús, új lakás) áfa kulcsa célzottan csökkent, valamint mérséklődött a bankadó. 2017-től következtek be nagyobb parametrikus változások, melyre a korábbi adóreform által is támogatott növekedési fordulat adott lehetőséget. Bevezetésre került az egységes 9 százalékos társasági adókulcs, valamint 2017-ben 5, 2018-ban pedig további 2-2,5 százalékponttal csökken a szociális hozzájárulási adó. Ezek az adócsökkentések a költségvetésben kialakult mozgásteret Magyarország versenyképességének javítására fordítják.

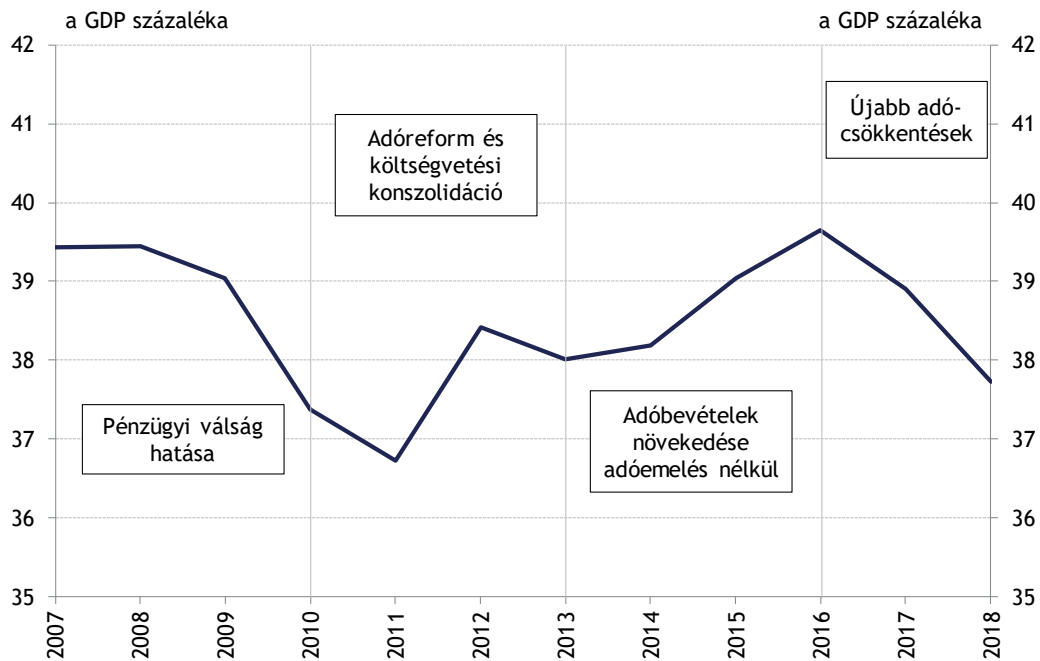
1. ábra: A 2010 óta végrehajtott adóváltozások kumulált statikus költségvetési hatása



Forrás: MNB-számítás

Az adóbevételek 2014-2016 között számottevően nőttek az adókulcsok emelése nélkül (2. ábra). A GDP-arányos adóbevételek alakulása helyenként figyelemreméltó eltéréseket mutat az intézkedések által okozott statikus hatástól. 2011-2012-ben még szoros együttmozgás figyelhető meg, a 2011. évi szja-csökkentés tükröződött az összes adóbevétel alakulásán, majd a 2012. évi áfaemelés is. 2013-ban ellentétes a változás, majd **2014-2016 között a GDP közel 2 százalékkal emelkedtek az adóbevételek** anélkül, hogy erre vonatkozó új intézkedéseket vezettek volna be. 2017-2018-ban egy irányba mutatnak az új intézkedések becsült statikus hatásai és a várható adóbevételek, az adóbevételek GDP-arányos szintje újra 38 százalékra csökkenhet, mint 2012-2013-ban. Az idősor vizsgálata mellett érdemes megjegyezni, hogy a magyar adócentralizáció csaknem 20 éve egy viszonylag szűk sávban ingadozik.

2. ábra: GDP-arányos adóbevételek Magyarországon



Megjegyzés: a 2016-17. évi adat tartalmazza a Növekedési Adóhitel keretében befolyt összeget is.

Forrás: Eurostat, MNB-előrejelzés

Az adóbevételek 2014-2016 közötti növekedését - többek között - a korábbi adóreform dinamikus hatásai okozhatták. Az adóváltozásokhoz történő alkalmazkodásnak több csatornája van, és jellemzően időigényes folyamatot jelent. A fogyasztói és vállalati viselkedés megváltozására szolgáló négy fő csatorna: a munkavállalók munkakínálata, a munkáltatók munkakereslete, a háztartások megtakarítási döntései, illetve a vállalatok beruházásai. A munkakínálatra a jövedelemadó-kulcsok az extenzív (munkába állás valószínűsége), illetve az intenzív (ledolgozott munkaórák száma) határon gyakorolhatnak hatást. Az egyének munkakínálatának a megváltozott adóköznyezethez történő alkalmazkodása pedig akár 3 évet is igénybe vehet.³ Még hosszabb távon értékelődik fel a megtakarítási, beruházási döntések szerepe, illetve jövedelemadók esetén például a humán tőkébe való befektetés hosszabb távú megtérülése.

A gazdaságélénkítő adóreformok dinamikus hatása kedvezőbb, mint statikusan vizsgálva. Az adóbevételek 2014-2016 közötti emelkedésével összevág az adóintézkedések modellszerű vizsgálatával kapott eredmény. Baksay-Csomós (2014) az adórendszer 2010-2013 közötti átalakítását a háztartási költségvetési és életkörülmény-adatfelvétel mikrodadatain vizsgálta az MNB-ben korábban kifejlesztett modell segítségével. Az eredmények szerint az személyi jövedelemadó rendszer átalakítása (szuperbruttó eltörlése, 16 százalékos egységes kulcs, adójóváírás eltörlése és a családi adókedvezmény bevezetése) statikusan mintegy 360 milliárd forint költségvetési adócsökkentést jelentett. Hosszú távon azonban az intézkedések növelték a munkakínálatot, a jövedelmeket

³ Feldstein, Martin (1995) The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, The Journal of Political Economy, illetve Gruber, Jon – Saez, Emmanuel (2002) The elasticity of taxable income: evidence and implications, Journal of Public Economics.

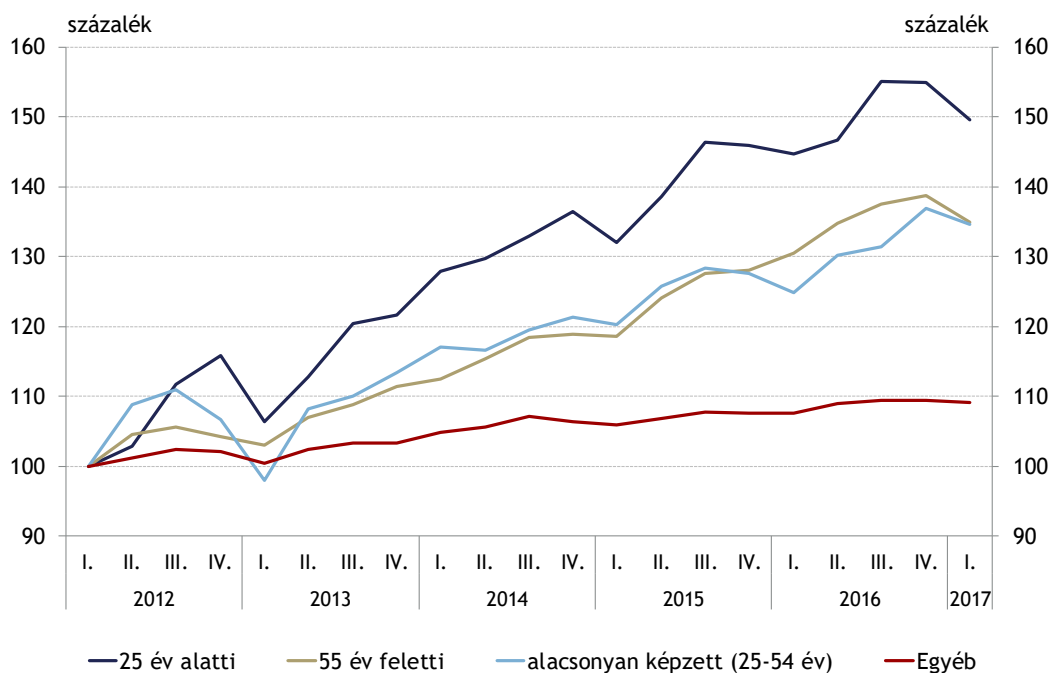
és a GDP-t, így a kezdeti adókiengedés mintegy háromnegyede megtérülhet.⁴ A 2017. augusztusban megjelent Költségvetési jelentés a 2017-2018. évi járulékcsökkentésekre nézve mutat ki hasonló hatást ugyanezen modellel, de frissített adatbázis és módszertan alapján (6.2 fejezet).

Az adóbevételek emelkedésében a gazdaság fehéredése és a növekedés szerkezete is szerepet játszott. A gazdaság fehéredése önmagában is intézkedések hatása (online pénztárgépek, EKÁER, NAV ellenőrzési hatékonyságának javítása), tehát nem választható külön az adóreformoktól. Makrogazdasági oldalról összetétel-hatásként jelentkezik, hogy 2016-ban a bértömeg a GDP-t meghaladó ütemben bővült, így a kapcsolódó adó- és járulékbevételek is gyorsabban emelkedtek. Emellett az EU-támogatások felhasználása is ebben az időszakban futott fel, de az adóbevételek GDP-arányos alakulását megítélésünk szerint nem ez magyarázza. Egyfelől ugyanis a támogatások felhasználása nemcsak a bevételeket, hanem a GDP-t is növelte, a két érték hányadosát, tehát kisebb mértékben befolyásolta. Másrészt 2016-ban az uniós támogatások felhasználása az előző évi harmadára esett vissza, az adóbevételek aránya azonban nőtt ebben az évben is.

Az adórendszer változásának időigényes folyamatára jó példával szolgál a Munkahelyvédelmi Akcióterv bevezetése. A Munkahelyvédelmi Akcióterv (MAT) keretében igénybe vehető szociális hozzájárulási adókedvezményt 2013-ban vezették be, de a kedvezményeket igénybevevők létszáma csak 2015 második felére emelkedett a mai szintjére, mintegy 900 ezer főre. Az intézkedés hatásosságára utal, hogy a MAT által érintett munkaerő-piaci csoportok többségében is jellemzően fokozatosan emelkedett a foglalkoztatottság, mégpedig a nem-célcsoportok foglalkoztatottságát jelentősen meghaladó ütemben (3. ábra). A 25 év alatti foglalkoztatottak létszáma 50 százalékkal emelkedett 2012 kezdete óta, az 55 év felettieké és a képzetleneké 35 százalékkal, míg a nemzetgazdaság egészében 17 százalék volt a növekedés. A növekedés mértéke azért is lehetett ilyen jelentős, mert a világgazdasági válság idején éppen a MAT által érintett, munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű csoportokban volt a legnagyobb a foglalkoztatottság visszaesése.

⁴ Baksay Gergely – Csomós Balázs (2014): Az adó- és transzferrendszer 2010 és 2014 közötti változásainak elemzése, Köz-Gazdaság, 2014. december

3. ábra: A Munkahelyvédelmi Akcióterv által érintett egyes csoportok foglalkoztatásának növekedése 2012. I. negyedéhez képest (nemzetgazdaság)

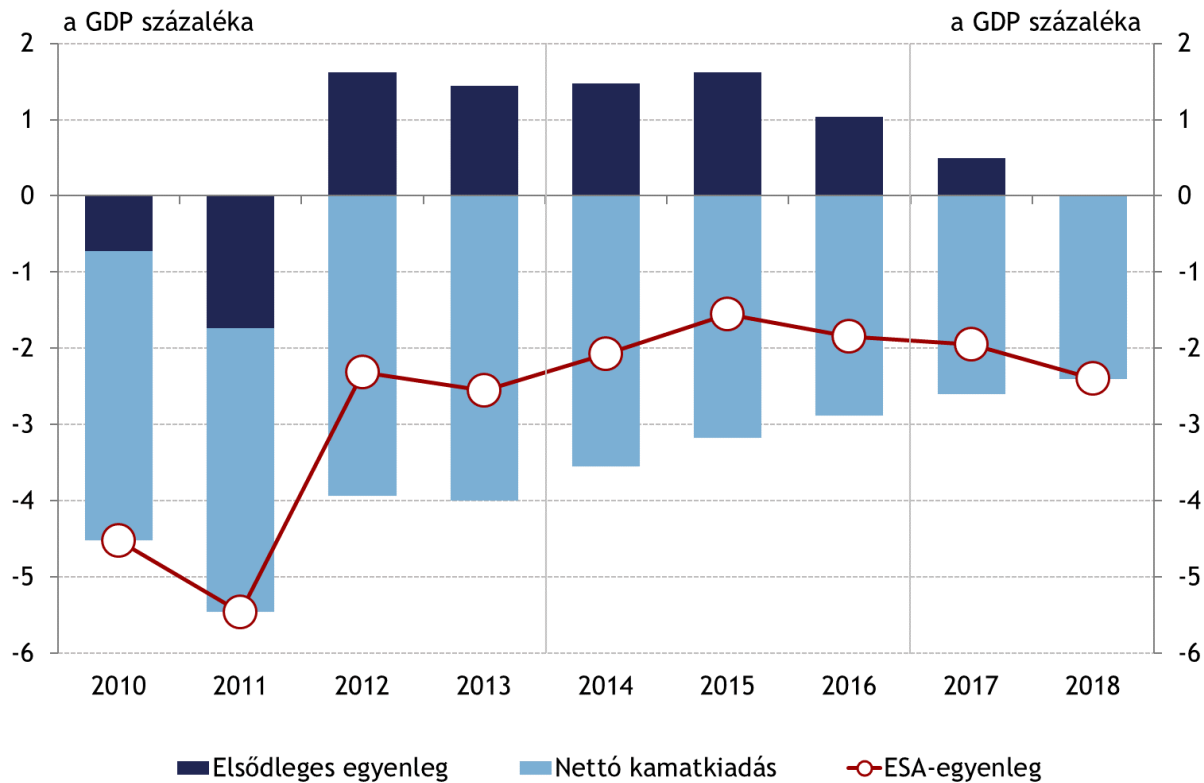


Forrás: Eurostat, MNB-számítás

Megjegyzés: A bemutatott három kiemelt munkaerő-piaci csoport lefedi a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében kifizetett kedvezmények átlagosan 87 százalékát, valamint az igénybevevők 91 százalékát. Az „Egyéb” kategóriába a három kiemelt csoporton kívül az összes nemzetgazdasági foglalkoztatott tartozik.

Az adó-, és járulékbevételek dinamikus növekedése mellett a költségvetés kamatterheinek érdemi csökkenése is megalapozta a következő időszak adókiengedését. A 2013 és 2016 között eltelt időszakban többek között az adóreform eredményeképpen stabilizálódott a költségvetés egyensúlya, a hiány tartósan a magyar és nemzetközi szabályok által elvárt 3 százalékos szint alatt maradt, ugyanakkor az államháztartás elsődleges egyenlege a 2012. évi többlet után nem növekedett tovább (4. ábra). Az elsődleges egyenleg 2013–2016 között csökkent, így a későbbi, 2017-2018-as adókiengedésekhez a kamatkidások jelentős csökkenése nélkül nem lett volna mozgáster.

4. ábra: A magyar államháztartás eredményszemléletű hiánya és összetétele a GDP arányában



Forrás: Eurostat, MNB-előrejelzés

A 2013-ig lezajlott adóintézkedések tehát igazán az utóbbi néhány évben érzetik számottevően a hatásukat. A 2013-ig hozott adóintézkedések késleltetve, akár 3 éves alkalmazkodást követően, több csatornán érzetik kedvező hatásukat. A bevételek dinamikus, gazdasági növekedést meghaladó emelkedése 2013-at követően bevételnövelő intézkedés hiányában is megvalósult, mely a költségvetési kamatterhek csökkenésével együtt teret engedett további adócsökkentő intézkedések végrehajtására 2017-től kezdődően. Az új adócsökkentő intézkedések számottevően növelik az adózás utáni jövedelmet a vállalkozásoknál és csökkentik a munkajövedelem adóterhelését, így javítják Magyarország versenyképességét. A költségvetési mozgástér függvényében ezen az úton érdemes továbbhaladni. A teljes foglalkoztatáshoz közeli helyzetben elsősorban a munkakínálatot közvetlenül növelő intézkedések lehetnek hatásosak, így például a munkavállalói adók további mérséklése.

„Szerkesztett formában megjelent a *Portfolio.hu* oldalon 2017. szeptember 18-án.”