

17. fejezet

Új, zöld és fenntartható adórendszer

Bögöthy Zoltán – Hausmann Róbert

Az adórendszer alapvető célja az államháztartási kiadások költségvetési fedezetének biztosítása, ugyanakkor az adótervezésnek fontos szerep jut a gazdasági szereplők döntéseinek befolyásolásában is. A jövő adózásának kialakítása szempontjából fontos, hogy az adópolitikában a döntéshozók a hagyományos gazdaságpolitikai célok mellett új, fenntarthatósági aspektusokat is figyelembe vegyenek.

Ilyen szempont a rejtett gazdaság visszaszorításán keresztül a méltányos, adóelkerülést minimalizáló közteheroviselés megvalósítása, ami a digitális technológia fejlődésével válhat megvalósíthatóvá. Az adórendszer tervezésekor a családi és gyermekvállalást segítő kedvezmények jelentős hozzáadott értéket képviselhetnek a születésszám növelése érdekében. A gazdasági erőforrások megfelelő allokációját legkevésbé a fogyasztási adók torzítják, míg a növekedésre legkárosabb terheknek a munkát és tőkét terhelő adók tekinthetők. A tőkejövedelmek adózásának reformjához a pénzforgalmi adózásra való áttérés jelenthet megoldást és a digitális gazdaság terjedésének szempontjait is szükséges beépíteni az adózásba. A zöld adók olyan eszközök, amelyek segítségével csökkenthető a környezetterhelés és kedvezőbb keresleti-kínálati egyensúly alakítható ki.

17.1. Milyen a jövő fenntartható adórendszere?

Az adórendszer elsődleges feladata a közjavak előállításához szükséges források megteremtése, azonban annak kialakításában jelentős szerepet kapnak a gazdaságösztönző, társadalmi és politikai szempontok is. Az állam adókat vethet ki a különböző tevékenységekre (üzleti, fogyasztói, szabadidős, szennyező), tulajdonra, eszközökre és

vagyonmozgásra, amellyel képes befolyásolni az egyéni és kollektív döntéshozatalt. Azáltal, hogy az állam számos adónem és ezeken belül különböző adómértékek alkalmazásával eltéríti a gazdaság egyensúlyi állapotát, termelői és fogyasztói oldalon is alkalmazkodásra készíti az egyes gazdasági szereplőket.

A gazdasági hatékonyság szempontjából az lenne kívánatos, hogy az adórendszer minél kisebb mértékben torzítsa a döntéshozatalt, ugyanakkor ennek számos esetben mégis előnye van. Az egyéni szinten megvalósuló gazdasági optimalizálás aggregáltan nem minden esetben esik egybe a társadalmi optimummal, aminek összhangba hozása elérhető különböző gazdaságpolitikai eszközök, elsősorban jól célzott adópolitikai intézkedések és költségvetési transzferek alkalmazásával.

Fontos látni, hogy a ma ismert adórendszerek a jóléti állam 20. századi bővülésével párhuzamosan alakultak ki, mikor a közpénzügyi kiadások egyre bővülő mértékére szükséges volt elegendő forrást találni. Az adórendszerrel szemben támasztott prioritások ugyanakkor időközben jelentősen átalakultak, hiszen korábban a gazdasági növekedés folytonossága magától értetődő volt, a környezetszennyezés és károsanyag-kibocsátás problémája kevésbé foglalkoztatta a döntéshozókat, a népességszám a fejlett országokban is általánosan emelkedő tendenciát mutatott, emellett a világ kevésbé volt globalizált, a digitális szolgáltatások pedig egyáltalán nem voltak jellemzőek. Az elmúlt évtizedekben sorra felmerülő kihívások kezelésére meg kell találni a megoldást, amihez hozzájárulhat az adórendszer modernizálása, az olyan fenntarthatósági problémák kezelése érdekében, mint például a környezetszennyezés okozta nemkívánatos mellékhatások (negatív externáliák) kialakulása, vagy a főként fejlett államokra jellemző munkaképes korú népesség létszámának általánosan megfigyelhető csökkenése.

Kiemelten fontos, hogy a jövő fenntartható adórendszere rendelkezzen azon jellemzőkkel, amelyek akár néhány évtizeddel ezelőtt fel sem merültek a gazdaságpolitikai döntéshozatalban. A megfelelő adaptációs képesség elengedhetetlen lesz a jövőbeli, közép- és hosszabb távon

felmerülő kihívások sikeres leküzdése érdekében. Az adórendszer e tekintetben kitüntetett szerepet élvez, tekintve, hogy a társadalom minden tagjára közvetlen vagy közvetett hatást gyakorol a nemzetgazdaságban kialakuló árakon, a munkakeresleti és -kínálati viszonyokon, illetve a beruházási és fogyasztási döntéseken keresztül. Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az adórendszer előrelátó kialakításával megvalósíthatók azon gazdaságpolitikai célok, amelyek hozzájárulnak a globális nagyvállalatokat is magában foglaló egyenlőbb és méltányosabb közteherviseléshez, a modern digitális megoldásokat felhasználó, egyszerű és transzparens adófizetéshez, a hosszabb távú demográfiai szempontokat is szem előtt tartó családbarát jelleg kialakításához, valamint a környezettudatos szempontok érvényesülése mellett megvalósítható dinamikus gazdasági növekedés támogatásához.

17.2. Transzparens adórendszer

Az adócsalás és adóelkerülés visszaszorítása az adórendszer elemi feladata. Míg adócsaláson azt az illegális tevékenységet értjük, amely a kivetett adóterhek be nem fizetésére irányul, addig az adóelkerülés nem tekinthető illegálisnak, hiszen az a hatályos adótörvények, legtöbbször nem megfelelően harmonizált nemzetközi előírások kijátszására, az adófizetés minimalizálására irányul (Alm, 2012). Egyöntetű probléma ugyanakkor, hogy mindkét tevékenység nyomán csökken az államháztartás bevétele, ami vagy a költségvetési kiadások növekedésének visszafogását teszi szükségessé, vagy a deficit emelkedését eredményezi. Az adóelkerülés és adócsalás torzítja az adórendszer újraelosztási hatásait, illetve rontják az adóstatisztikai adatok minőségét, ami megnehezíti a gazdaságpolitikai döntéshozatalt. Ezen felül méltányossági szempontból problémás, hogy az érintettek indokolatlan versenyelőnyhöz jutnak, ami szűkíti az adóalapot, így nagyobb terhet róva a szabálykövető gazdasági szereplőkre.

A nemzetközi szakirodalom és az országok gyakorlata napjainkra megmutatta, hogy az adófizetési hajlandóság javítását elsősorban nem a pénzügyi szankcióktól, hanem más ösztönzőktől várhatjuk.

A társadalom adófizetési moráljára a lebukás (nemfizetés felderítése) valószínűségén és a pénzügyi szankciók mértékén kívül érdemi hatással van az állami intézményekkel szembeni bizalom, a jövedelmek elosztásával kapcsolatos elégedettség mértéke, és a kialakult közösségi normák jellegzetessége (Kleven és szerzőtársai, 2011). Az egyéni adózói morál és felelősségérzet kevésbé alakíthatók hatékonyan, ezek ugyanis kisebb mértékben és csak rövidebb távon járulnak hozzá a hajlandóság eredményesebbé tételéhez egy több adócsalással és adóelkerüléssel foglalkozó tanulmányt összegző metaelemzés (Antinyan–Asatryan, 2019) alapján.

Az adófizetési hajlandóságot ugyanakkor mind adótervezési, mind adóbeszedési oldalon többféleképpen lehetséges és szükséges javítani az adórendszer hosszabb távú fenntarthatósága érdekében. Az adórendszer akkor lehet hatékony, ha a marginális adókulcsok éppen olyan alacsonyak, ami még fedezi a szükséges bevételt, de nem tántorítja el az adózókat a kiszabott terhek teljes körű megfizetésétől. A munkaerőpiacon például a túlzottan magas adóterhek munkáltatói és munkavállalói oldalon egyaránt a jövedelmek eltitkolására ösztönöznek, ami különböző foglalkoztatáshoz kapcsolódó jogok elvesztéséhez vagy erodálódásához vezethet (munkabiztonság, referencia, hitel, nyugdíj, betegszabadság, stb).

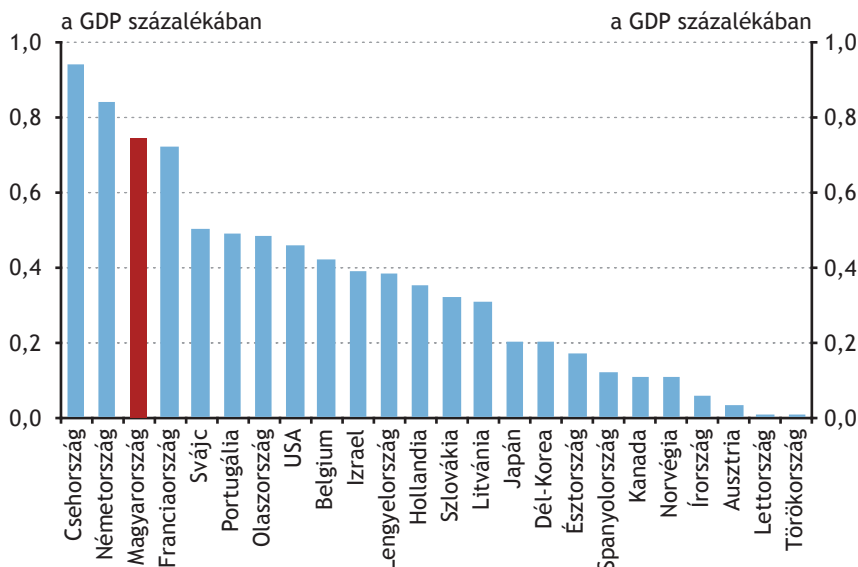
Az elmúlt évek tapasztalata azt mutatta meg, hogy adóigazgatási oldalon számos nemzetközi újdonság beépítését célszerű megfontolni a jövő fenntartható adórendszerének kialakítása során. A viselkedési közgazdaságtanban alkalmazott ösztökélés (nudge) hatékonyan képes javítani az adófizetési hajlandóságon. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy különböző anyagi ösztönzők és tiltások, valamint a döntési szabadság elvétele nélkül, célzott befolyásolással egy meghatározott irányba és céllal meg lehet változtatni a gazdasági szereplők viselkedését. A pénzügyi szankciók emelése helyett célszerű lehet az adóhatóság és az adózó közötti információs aszimmetria mérséklése. Amennyiben az adózó érzékeli, hogy a hatóság látókörébe került, úgy akár szankcionálás nélkül is érdemben javulhat a fizetési hajlandóság (Slemrod, 2019), ami elérhető az adózó számára küldött figyelemfelhívással, illetve akár

a már említett digitálisan előre kitöltött adóbevallások széles körű, adott esetben vállalatokra is kiterjedő alkalmazásával. Ezekhez azonban elengedhetetlen az adóhatóság együttműködő, szolgáltató és támogató szemlélete.

17.3. Családbarát adórendszer

A fejlett országokban a jövő fenntartható adórendszerével kapcsolatos egyik leginkább jelentős kihívás a munkaképes korú lakosság fokozatos csökkenése. Az adórendszer jellegénél fogva alkalmas az egyéni döntések befolyásolására, ezért különböző társadalmi és szakpolitikai szempontok érvényesítésének terepe lehet. Célzott adópolitikai eszközök alkalmazása már rövid távú gazdaságpolitikai célok elérését segíthetik (pl. adóoptimalizációs, tőkeallokációs döntések befolyásolásán keresztül), illetve ha szükséges, hosszabb távú, generációkon átívelő döntések befolyásolását is eredményezhetik.

1. ábra: A családi adókedvezményre fordított államháztartási források az OECD országokban (2017)



Forrás: OECD

Az adórendszerben hozott intézkedések érdemi hatást gyakorolhatnak a gyermekvállalásra. A nemzetközi szakirodalomban fellelhető kutatások alapján az adórendszerben a családok, gyermekes háztartások kedvező elbírálása és kedvezményei jelentősen ösztönözhetik a gyermekvállalást. Az Egyesült Államokban az adókedvezmények és a termékenységi ráta közötti kapcsolat elsősorban a fiatalabb szülőképes korú nők esetében szignifikáns (Ridao-Cano–McNown, 2005), míg a családi és gyermekes kedvezmények összegének bővítése jövedelem alapján főként az alacsonyabb keresetű nők körében gyakorol kedvezőbb hatást (Mumford–Thomas, 2016). Az egyes családbarát és gyermekvállalást ösztönző intézkedések bevezetése tehát a méltányossági szempont mellett a munkaképes korú lakosság mérséklődése ellen is hat.

Az elmúlt években egyre több országban került a figyelem középpontjába a negatív adó alkalmazása családpolitikai céllal. Ennek lényege, hogy a gyermekes háztartások számára biztosított adókedvezményt a megfelelő jövedelem hiányában teljeskörűen ki nem használó családok transzferként részesülnek a kedvezmény fennmaradó részéből. Az intézkedés kedvező hatást fejt ki a gyermekszegénység felszámolása, az életminőség javítása, a foglalkoztatás és más egyéb területeken, részben annak is köszönhetően, hogy a kedvezmény bevezetésének vagy bővítésének költségvetési hatása számottevő multiplikátor hatással bír (Garfinkel és szerzőtársai, 2021).

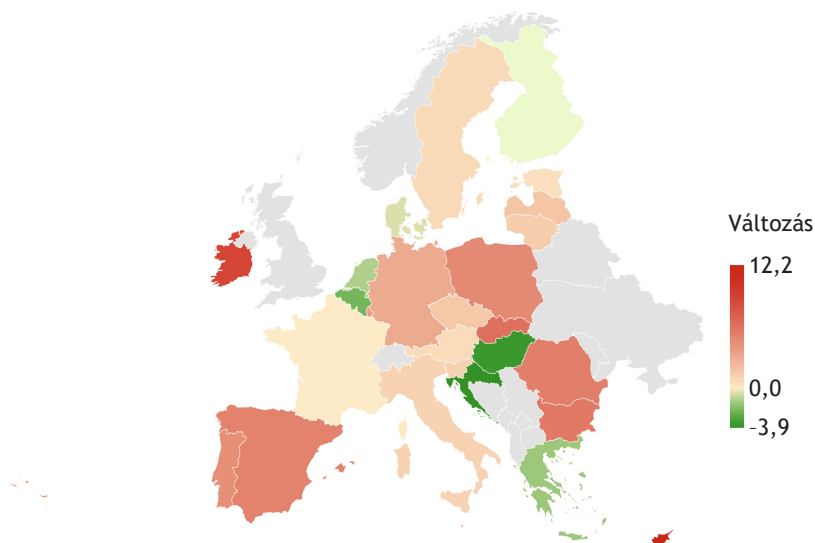
17.4. Növekedéstámogató adórendszer

Az adórendszer az adóterhek mértékén és szerkezetén keresztül hat a gazdasági növekedésre (Arnold, 2008). Az endogén növekedési modellek alkalmasak annak bemutatására, hogy az adópolitikai intézkedések milyen hatással vannak a rövid távú tőkefelhalmozási (humán és fizikai) és munkaerő-piaci (munka-szabadidő) döntésekre. Kiemelendő

ugyanakkor, hogy az adórendszerben végrehajtott változtatások nemcsak a rövid alkalmazkodási folyamat során fejtik ki hatásukat, hanem hosszú távon is hatással vannak a gazdasági kibocsátás alakulására, így végső soron a gazdasági fenntarthatóságra (Acosta-Ormaechea–Yoo, 2012).

A gazdasági növekedésre gyakorolt hatás alapján az egyes adótípusok közül a munkára és tőkére kivetett adók torzítják leginkább a gazdasági erőforrások optimális allokációját, míg a fogyasztási, forgalmi és környezetvédelmi adók tekinthetők kevésbé károsnak. Tekintve, hogy a reálgazdasági növekedés szempontjából azon adónemek kevésbé károsak, amelyek csak kismértékben torzítják az egyéni és kollektív döntéseket, így a személyi és vállalati jövedelemre kivetett adók és járulékok a leginkább kedvezőtlenek. A gazdasági növekedés stimulálása érdekében szinte kézenfekvőnek tűnhet a jövedelemadók jelentős csökkentése, azonban annak ellenére, hogy egy adócsökkentés a munkavállalókat valóban ösztönözheti munkakínálatuk, fogyasztásuk és megtakarításuk emelésére, mégis amennyiben az adócsökkentéseknek nincs megfelelő fedezete, úgy azok hosszabb távon növelik a költségvetési hiányt és emelik a kamatszintet (Gale–Samwick, 2014). Összességében tehát célszerű olyan adószervezetet kialakítani, ami biztosítja az állam működéséhez szükséges mértékű adóbevételt, valamint költségvetési és környezeti szempontból is fenntartható módon támogatja a gazdasági növekedést.

2. ábra: A munkát terhelő adók súlyának változása az összes adóbevételen belül, 2007-2019 között az EU tagállamaiban



Forrás: Európai Bizottság

Annak érdekében, hogy az adórendszer fenntartható módon támogassa a gazdaság növekedését, bevételsemleges, szerkezeti átalakításokra irányuló adóreformra van szükség. Erre példa lehet a több országban végrehajtott adószervezeti átalakítás, ami a munkát terhelő adók és járulékok csökkentését tartalmazza, amit a fogyasztási és forgalmi típusú terhek, főként környezetvédelmi bevételek formájában érdemes fedezni. A fogyasztási és forgalmi adónemek adóalapja szélesebb, mint a jövedelemadóké, mivel az inaktívakat is bevonja az adózói körbe. Míg a munkára kivetett adók és járulékok rövid és hosszabb távon is negatív hatással vannak a gazdasági teljesítményre, addig a fogyasztási adók csak kisebb mértékben és rövid távon tekinthetők károsnak (Alves, 2019), tehát összességében a munkát terhelő adókról a forgalmi, fogyasztási adókra való súlypontáthelyezés, növeli a gazdaság versenyképességét. Amennyiben pedig a munkát terhelő adókról zöld adókra kerül át az adóterhelés, akkor az a klímaváltozás okozta társadalmi költségek csökkentésén keresztül is kifejti kedvező hatását.

Az új, zöld és fenntartható adórendszerhez a tőkejövedelmek adózásának reformja is szükséges. A jelenlegi hagyományos gyakorlat (például a társasági adónál) lassítja a termelékenység növekedését, ugyanis több ponton is torzítja a vállalkozások döntéseit (Palotai–Virág, 2016). A hagyományos adószabályozás így akadályozza a tőkefelhalmozást, illetve jelentős adminisztrációs terheket ró az adóalanyokra.

A szabályozás torzító elemei közül a legjelentősebb és a növekedést legkevésbé támogató az adóalap meghatározásának eredményszemléletű koncepciója. Az eredményszemléletű nyereségbe figyelembe veszik a nem realizált nyereséget is, amelynek kiszámítása költséges és bonyolult folyamat. A beruházások kapcsán különösen hátrányos ez, mivel a beruházás még nem realizált nyeresége már az első évben adózik, miközben a költségeket több év alatt, az értékcsökkenésen keresztül lehet leírni az adóalapból. Fokozza a problémát, ha a számviteli törvényben és a társasági adótörvényben meghatározott értékcsökkenési kulcsok nem egyeznek meg egymással.

A társasági adószabályozás további torzító elemei sem a fenntarthatóság irányába mutatnak. A társasági adó a cégek forrásszerkezetére nézve nem semleges. A vállalkozások hiteleivel kapcsolatos kamatkiadások elszámolhatóak adóalap-csökkentő tételnek, ellenben az osztalékfizetésre csak adózást követően kerül sor. Így adózási szempontból jelenleg kedvezőbb a vállalkozások hitelfinanszírozása, és nem ösztönzi az adórendszer a tulajdonosokat a nyereség újrabefektetésére. Válság idején pedig a hiteldominált finanszírozási szerkezet a bankok stressztűrő képességére lehet kedvezőtlen hatással. Fontos torzítás ezen kívül, hogy a jelenlegi gyakorlat nem veszi figyelembe az infláció alakulását az adókötelezettség számításakor, így akkor is adóznia kell egy vállalatnak, ha az eredmény növekedésének mértéke az adott évben nem fedezi az infláció többletköltségeit.

A pénzforgalmi adó koncepciója a torzító elemek többségét kívánja orvosolni. A koncepció alapja, hogy elmozdulna a jelenlegi eredményszemléletű nyereségtől mint kiinduló alaptól. A pénzforgalmi adó több

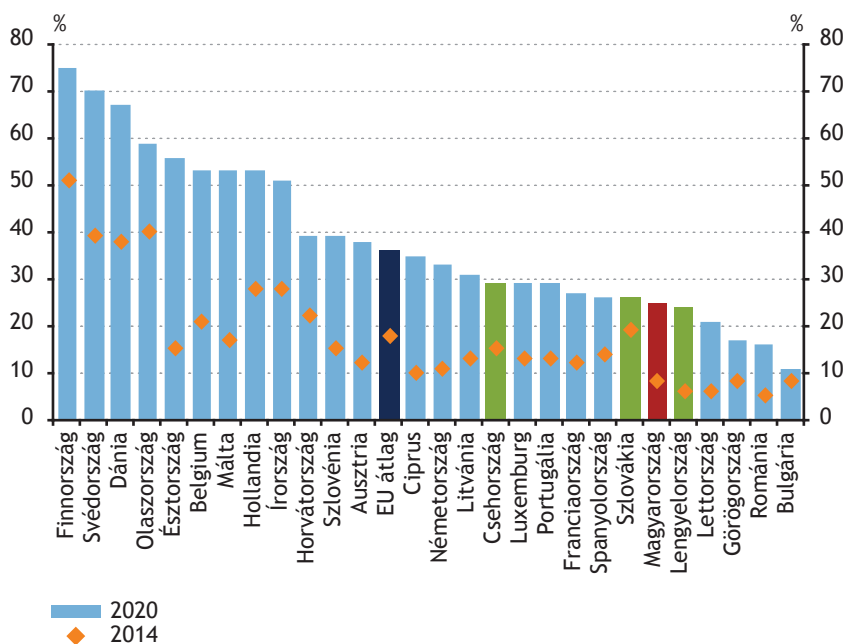
változatát ismeri az irodalom (EY, 2015), amelyek közül egyik sem profit alapon kezeli a vállalatok adózását. Egyik esetben a kiinduló alap a nettó árbevétel, amelyet csökkenteni kell az anyagköltséggel, a közvetített szolgáltatások értékével, a bérköltséggel és a befektetett tőkével. Ennek létezik egy kiterjesztett változata, amely pénzügyi szervezetekre is alkalmazható, ahol az árbevétel nem értelmezhető. Itt a fenti adóalap kiegészül a hitelkihelyezés és a kamatbevétel összegével, amelyből levonják a visszafizetett kölcsönök és a kamatráfordítások összegét. A másik népszerű változatban az osztalék és egyéb, tulajdonosok felé történő kifizetések képeznek adóalapot, mely csökkenthető a vállalatba bevont tulajdonosi források összegével. Típustól függetlenül jellemző, hogy az adó szerkezete nem befolyásolja sem a beruházási, sem a finanszírozási döntést, illetve nem torzít az infláció kapcsán sem.

A pénzforgalmi adóra való átállás költségei viszont számottevőek, ezért az országok jó része a jelenlegi rendszer finomhangolását használja arra, hogy közelítsen a pénzforgalmi adóhoz. Jelenleg két ország, Észtország (2000 óta) és Lettország (2018 óta) alkalmaz pénzforgalmi adót a vállalati adók hagyományos formája helyett. Korábban Mexikó és Észak-Macedónia implementálta a pénzforgalmi adó valamelyik formáját, azonban különböző okok miatt később kivezették ezeket (EY, 2015). A finomhangolás kapcsán a beruházások adóalap- vagy adókedvezménye (előbbire példa a magyar fejlesztési tartalék esete), valamint az értéksökkenési kulcsok növelése ösztönözheti a beruházások emelését. Emellett léteznek adóalap-kedvezmények a feltételezett osztalékkifizetés után, ezzel semlegesítve a forrásszerkezeti problémát. Más esetekben a pénzforgalmi adó bevezetését belépési korláthoz kötik, ezzel tehermentesítve az adóhatóságot az egyidejű átállás nagy költségeitől, majd a korlát fokozatos emelésével bővítik az érintettek körét.

17.5. Digitális adórendszer

A digitalizáció az adózás területét sem hagyja érintetlenül, amelyre az adóhatóságoknak és a döntéshozóknak is válaszolniuk kell. A digitális gazdaság vállalati szereplői új üzleti modelleket fejlesztettek ki, amelyek, bár a hagyományos modellekkel párhuzamosan működnek, azt is lehetővé teszik, hogy a vállalatok tranzakciókat jóval nagyobb mértékben és távolságra legyenek képesek végrehajtani. Új iparágak jöttek létre az e-kereskedelem, a fizetési szolgáltatások, a felhőszolgáltatások vagy a felhasználói részvételen alapuló úgynevezett social network platformok révén (lásd például 3. ábra).

3. ábra: Felhőszolgáltatást vásárló cégek aránya a 10 főnél több alkalmazottat foglalkoztató, nem pénzügyi vállalatokon belül 2014-ben és 2020-ban



Forrás: Eurostat

A digitális gazdaság vállalatainak üzleti gyakorlatában számos visszatérő elem található, amelyek elősegítik a vállalatok adóelkerülési gyakorlatát, mivel a jogi szabályozás még nem követte a gazdasági környezet változásait. A digitális vállalatok üzleti funkciói elválhatnak a hagyományos üzleti modellekre jellemző fizikai helyszínektől, ezáltal az üzletmenet adózási szempontból kevésbé átláthatóvá válik, mivel a nemzetközi adóegyezmények többsége az érintett országok cégeinek fizikai vagy jogi jelenlétéhez (telephelyhez) köti a másik országban történő adófizetést. A telephely fogalmának jelenlegi szabályozási tradíciója az 1920-as években alakult ki, amely a digitális gazdaság elterjedésével egyre inkább segítette az adóelkerülés gyakorlatát is. A digitális vállalatok a többoldalú üzleti modellekből fakadóan többnyire kettőnél több országban folytatnak üzleti tevékenységet. Azokban az országokban, ahol ezek a cégek nincsenek jelen valamilyen fizikai vagy jogi formában, a szabályozás hiányosságának következtében jellemzően nem fizetnek adót. A digitális cégek továbbá többnyire erőteljesen támaszkodnak az immateriális javakra, az üzleti folyamat alatt összegyűjtött adatokra és a felhasználói részvételre az üzletmenetben, illetve bizonyos esetekben platformot biztosítanak a felhasználói együttműködéshez. Az egyik országból a másikba könnyen átmozgatható immateriális javak esetén az ezekből származó jog-, licenz- vagy szabadalmi díjbevételek után az országok egy részében minimális vagy nulla adófizetési kötelezettség keletkezik, míg a javak után kifizetett díjak jellemzően levonhatóak az adóalapból. Az adóbefizetés minimalizálásának harmadik eleme pedig a világszintű profit átcsoportosítása olyan országba, ahol a társasági adófizetési kötelezettség alacsony vagy nulla. Ezt főként az immateriális javak licenzdíjai és az anyavállalat által nyújtott hitelek kamatai révén érik el.

A nemzetközi szervezetek és egyes országok kiemelt figyelmet fordítanak a digitális gazdaság terjedésének kihívására és annak adózási szempontból történő kezelésére. A nemzetközi szervezetek közül az OECD és az Európai Bizottság munkája volt számottevő az elmúlt években. Az országok közül legalább húsz jelentette be a digitális vállalatok valamilyen szintű adóztatását, vagy be is vezette az érintett adónemet.

Az Európai Bizottság hárompilléres⁸¹ megoldásterve konszenzus hiányában nem valósult meg, ugyanakkor a Bizottság által megfogalmazott három pillér egyike, a digitális szolgáltatási adó, azaz a digitális szolgáltatások forgalmi adója a nemzeti megoldásokban több esetben végrehajtásra került. A forgalmi adó mellett a telephely fogalmának egyoldalú kiszélesítését, illetve tágabban kezelve a problémát a multinacionális vállalatok által eltérített profitok hazahozatalának ösztönzését rendszeresen alkalmazták az országok a digitális vállalatok adóztatása kapcsán.

Az OECD- és a G20-országok 2013-ban indított, az adóalap-elvitkolás és a profitátcsoportosítás elleni küzdelemmel foglalkozó (BEPS) munkacsoportja több vitaanyag megjelentetését követően 2020 októberében publikálta megoldási javaslatát, amelyet 2021 novemberéig 137 ország fogadott el. A megoldás két pillérre épül. Az első pillér főként a legnagyobb multinacionális vállalatok profitátcsoportosításra vonatkozó tevékenységét kívánja kezelni (OECD, 2020a). A javaslat tartalmazza a telephely fogalmának kiszélesítését, ami nemcsak a fizikai/jogi jelenlétén alapul, hanem figyelembe veszi a vállalatok és vállalatcsoportok konszolidált forgalmának földrajzi eloszlását is. A pillér alapján a 20 milliárd euró feletti éves árbevétellel és 10 százalék feletti profitráttával rendelkező vállalatok esetében osztják újra a profit 10 százalék feletti részének 20–30 százalékát az adott cég forgalmának földrajzi elosztása alapján az országok között. A 40 milliárd eurónál nagyobb GDP-vel rendelkező országok akkor lesznek jogosultak a szétosztandó adó rájuk eső részére, ha az adott multinacionális cég legalább 1 milliárd euró bevételt ért el az országban. A kisebb országok esetén a jogosultsági korlátot 250 ezer euróban határozták meg.

⁸¹ Közös, konszolidált társasági adóalap az Európai Unión belül, a digitális szolgáltatások nyereségének megadóztatása és a digitális szolgáltatások forgalmi adója alkották a három pillért.

Az OECD javaslatának másik pillére, az úgynevezett globális minimumadó a multinacionális cégek minimum effektív adókulcsának 15 százalékig való emelkedését célozza meg (OECD, 2020b). A pillér a konszolidáltan 750 millió euró feletti éves árbevétellel rendelkező multinacionális vállalatcsoportok adózását egészítené ki. A javaslat értelmében az adóhatóságok kiszámolják a cégcsoport effektív kulcsait minden egyes országra, amelyben adózik. Ahol ez az effektív kulcs 15 százalék alá esik, ott meghatározzák a fizetett adó és a globális kulcs alapján fizetendő adó különbségét, és e különbségek összegét az anyavállalat országában kellene befizetnie a multinacionális vállalatnak. Amennyiben az anyaország nem igényli ezt az összeget, a különbözetet bármelyik állam behajthatja, amelyikben az érintett multinacionális cég adófizetési kötelezettsége keletkezik. A bevezetést követő első 10 év átmeneti időszakot képezne, amelyet felülvizsgálat követne. A két pillér közül az első legalább évi 125 milliárd dollár, míg a második pillér minimum évi 150 milliárd dollár addicionális bevétellel kecsegtet világszinten az OECD szerint.

A javaslatnak több hátránya van, amelyek miatt sok fontos részletről még nem született nemzetközi szakpolitikai konszenzus. Nagymértékben befolyásolhatja az effektív adókulcsot a beszámított adók köre. Számos adórendszerben például jelentős a helyi adók szerepe is (pl. USA, Magyarország). Másfelől kulcskérdés az is, hogy mi is lesz pontosan a minimumadó alapja. Ha ezeknél a részleteknél nem a legjobb gyakorlatot sikerül kiválasztani, akkor a minimumadó-szabályozás elsősorban nem az alacsony adóztatást, hanem az adóalap különböző számítási módjai közti eltéréseket fogja büntetni (Nobilis, 2021). Hasonlóan fontos kérdés lehet a szabályozás létrejötte esetén, hogy az ne tegyen különbséget anya- és leányvállalatok, valamint ágazatok között sem.

A szabályozási kihívás mellett a digitalizáció lehetőségeket is kínál az adóhatóságok számára. Az OECD (2020c) kiadványa négy irányt vázol fel, ahol a digitalizáció segítségével fejleszthetőek a folyamatok. A külső forrásból (a pénzügyi rendszerből, más kormánysszervezetektől, külföldi adóhatóságoktól stb.) érkező adatok integrálása az adóhatósági folyamatokban megbízhatóbb adatbázisokat eredményez, ezen keresztül pedig az adókötelezettségek megállapítása is pontosabb lehet. A digitalizáció révén jobban teljesítő adóbevallási rendszerek hozhatók létre, például az adóhatósághoz bekötött online pénztárgépek és online számlák révén pontosíthatóak az áfabevallások. Az adóbefizetés nem teljesítése is jobban detektálható digitális megoldások révén. A negyedik irány az adóhatóság szolgáltatói szerepére vonatkozik, itt a már meglévő adatok révén előre kitöltött adóbevallások (a személyi jövedelemadó, a társasági adó vagy az általános forgalmi adó területén) vagy az adóbefizetés online lehetőségeinek megalkotása csökkentheti az adóalanyok adminisztrációs költségeit, amely a termelékenység emelkedéséhez vezethet.

A digitalizációs lehetőségek kihasználásában Magyarország élen járt a 2010-es évtizedben. Az online pénztárgépek 2013 és 2014 során kötelezővé tett bekötése egyes ágazatokban számottevően növelte az adóhatóságnak bejelentett forgalmat és a befolyó áfabevételeket (Lovics és társai, 2019). Az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer (EKÁER) 2015-ös bevezetése a szállítás folyamatában növelte meg az átláthatóságot és szorította vissza az adócsalási és -elkerülési lehetőséget. A kiállított számlák adóhatósághoz való online beküldésének kötelezővé tétele az adózási anomáliák kiszűrésének következő lépcsőjét jelentették 2018-tól. Ebben a rendszerben először a vállalkozások közötti legalább 100 ezer forint áfatartalmú számlákat kellett valós időben a hatóság felé megküldeni. 2020 közepén az áfatartalomra vonatkozó megkötés csökkent le nullára, míg 2021 elejétől minden számlára kiterjesztették a beküldési kötelezettséget. Szolgáltatói szerepkörben is történt előrehaladás a digitalizáció kihasználására a magyar adóhatóság részéről. 2017-től az adóhatóság a hozzá beérkezett adatok alapján elektronikus formában megküldi az adózóknak a személyijövedelemadó-bevallásuk

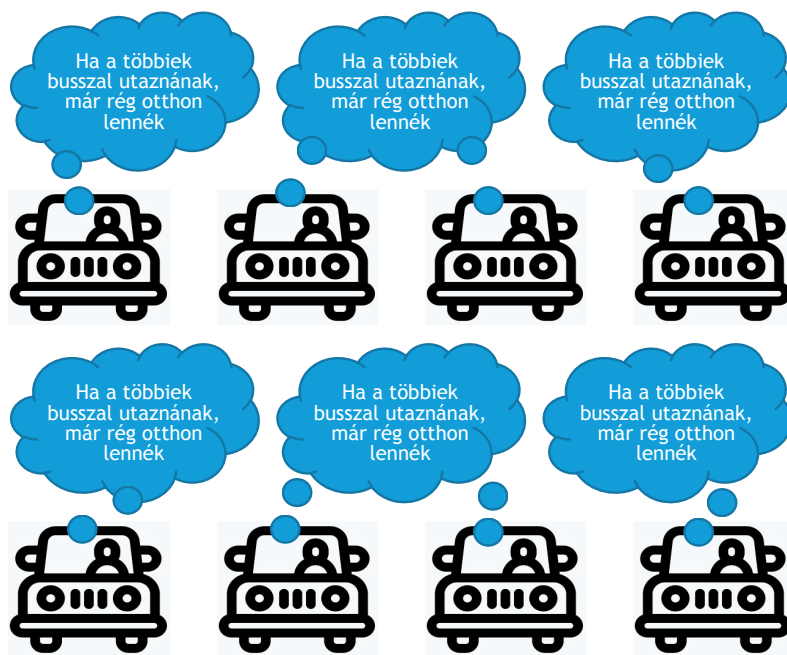
tervezetét. A tervezetet az adóalany elfogadhatja, javíthatja, valamint szabadon kiegészítheti azt olyan adókötelezettségekkel, amelyekre vonatkozóan az adóhatóság nem rendelkezik adatokkal. A NAV a közeljövőben az általános forgalmi adó kapcsán tervezi az elektronikus formában kiküldött bevallástervezet bevezetését is.

17.6. Zöld adórendszer

17.6.1. Miért van szükség a zöld adók bevezetésére?

1,7-szer annyi környezeti erőforrást használ fel a világ lakossága, mint amennyit a Föld megújulóképesége segítségével elő lehet állítani. A 2010-es évek második felére a világ lakosságának ökológiai lábnyoma, azaz teljes erőforrásigénye 70 százalékkal meghaladta a Föld biokapacitását, vagyis a még megújulni képes környezeti javait, ami a gazdasági növekedés és a felzárkózás környezeti erőforrás igényességének tulajdonítható (Global Footprint Network, 2021). 1972-ben, szinte egy időben a Föld eltartóképeségének túllépésével megjelentek a természeti erőforrások kimerülésével foglalkozó első szakmai értekezések. Ezek közé sorolható a fenntartható gazdaság kérdését napirendre tűző Római Klub felkérésére 1972-ben készült, „A növekedés határai” című jelentés, ami már tényként foglalkozott a környezeti erőforrások véghességével (Meadows és szerzőtársai, 1972), és az 1987-ben kiadott, a korábbi norvég miniszterelnök, Gro Harlem Brundtland vezette bizottság következtetései, amely összekapcsolta a gazdasági növekedés és a környezeti fenntarthatóság fogalmát és definiálta a környezetileg fenntartható fejlődés koncepcióját (ENSZ, 1987).

4. ábra: A közlekedők tragédiája



Forrás: medium.com/engineer-quant alapján MNB

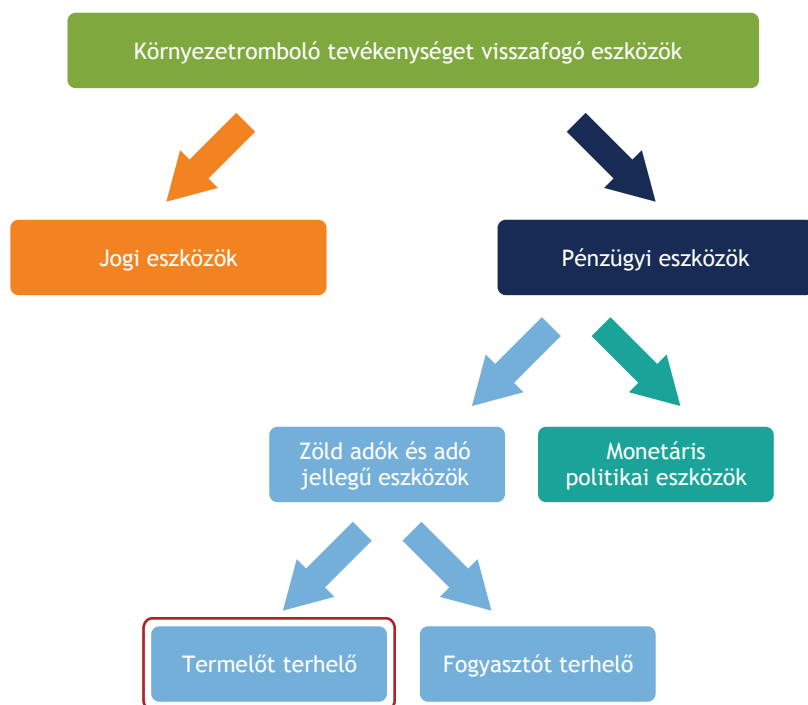
A környezetterhelő kibocsátást egyénileg látszólag még akkor is célszerű növelni, amikor az nemzetgazdasági vagy globális szinten már ártalmas. Ezt a jelenséget nevezi a közgazdaságtani elmélet az ún. közlekedők tragédiájának. Mivel a mindenki által ingyenesen hozzáférhető, de korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló javak, vagyis a közjószágok fogyasztását önmagában semmilyen akadály nem korlátozza, ezért egyéni szinten mindenkinek megéri kicsit többet fogyasztania belőlük annál, mint amennyi a teljes társadalmat tekintve kifizetődő és fenntartható (4. ábra). A természeti erőforrások egy jelentős része (például tiszta levegő, ivóvíz, természeti erőforrások megújulóképessége) is

ebbe a körbe sorolható, bár nem mind (ásványkincsek, erdők) tartozik ebbe a csoportba.

Megfelelő piaci körülmények között valamennyi, a termelő által okozott következménynek meg kellene jelennie a költségei között, azaz érvényesülnie kellene a szennyező fizet elvnek. A közgazdasági elmélet negatív externália hatásként beszél az olyan esetekről, amikor egy adott gazdasági jószág előállításának vagy fogyasztásának járulékos következményei nem annak termelőjénél vagy felhasználójánál következnek be, hanem a forintosítható költségek szétterülnek a társadalom egészén (például egy környezetszennyező gyár működése). Így a szennyező tevékenység ára alacsonyabb lesz a társadalmi költségeket is figyelembe vevő árnál, ami túlzott termeléshez (vagy fogyasztáshoz) és környezetterheléshez vezet. A szennyező fizet elvét az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkének 2. bekezdése is tartalmazza (Európai Unió, 2012).

A környezetszennyezés visszaszorítható jogi vagy pénzügyi szabályozó eszközökkel, utóbbi egyik formája a zöld adók kivetése (5. ábra). Az össztársadalmi költségek és hasznok egyensúlyát kizárólag állami beavatkozás teremtheti meg a természeti erőforrások felhasználása tekintetében. Az állami beavatkozásnak megkülönböztethetjük a jogi és a pénzügyi formáját. Jogi eszköznek tekinthető valamely erőforrás felhasználásának vagy környezetpusztító tevékenység folytatásának megtiltása. A pénzügyi eszközöknek két csoportja különböztethető meg. Az egyik a monetáris politikai eszköz (zöld tőkekövetelmény-kedvezmény, zöld kötvények stb.), a másik a zöld adók és adó jellegű ösztönzők (adókedvezmény, pénzügyi támogatás) bevezetése. Az adójellegű pénzügyi szabályozások célja, hogy megnöveljék a környezeti erőforrás árát, és ezáltal mérsékeljék a környezetkárosítás mértékét. A zöld adók és adó jellegű eszközök terhelhetik a termelőt vagy a fogyasztót.

5. ábra: A környezetszennyezést mérséklő jogi és pénzügyi szabályozó eszközök csoportosítása



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

17.6.2. A zöld adók működése

A zöld adók olyan eszközök, amelyek révén helyreállítható a környezetszennyezés következtében megbomló összetársadalmi keresleti-kínálati egyensúly. A zöld adók kivetésére azért van szükség, hogy kiküszöbölhetővé váljon az a helyzet, amelyben egyénileg sokan úgy érzik, hogy jól járnak, de az összetársadalmi haszon alacsonyabb lesz, mint a szabályozói eszköz segítségével elérhető legmagasabb összetársadalmi haszon. Ahhoz, hogy egy optimális egyensúlyi állapot jöjjön létre, arra van szükség, hogy a környezetszennyezés magasabb költségét fizessék meg a szennyezők. Ennek kézenfekvő megoldása az adó kivetése

a termelésre vagy a fogyasztásra. Az ilyen típusú, Pigou-adó (Pigou, 1920), vagyis egy tevékenység negatív társadalmi hatásait ellensúlyozni kívánó adók megnövelik a környezeti erőforrások piaci árát, ezáltal csökkentik a környezetszennyező tevékenység mértékét és a környezetre káros termékek fogyasztását, valamint visszaállítják az össztársadalmi kereslet és kínálat közötti egyensúlyt (6–7. ábra).

6. ábra: A zöld adó hatásmechanizmusa

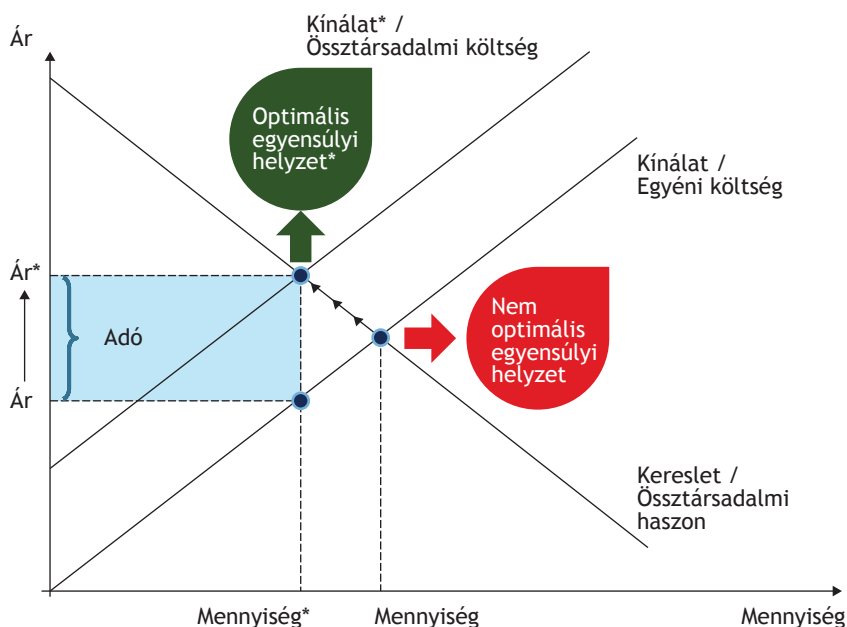


Forrás: Magyar Nemzeti Bank

A zöld adó méltányosabb és hatékonyabb, amennyiben a károsanyag kibocsátásáért felelős termelő gazdasági szereplőre vetik ki. Méltányosabb, mivel a környezetet szennyező termelő vállalatok közteherviselő képessége jellemzően erősebb, mint a háztartási szektoré, illetve hatékonyabb, mert a környezetszennyező tevékenységet közvetlenül a vállalat tudja megváltoztatni, mérsékelni. A termelőnek a kivetett zöld adó kapcsán két lehetősége van: az egyik, hogy visszafogja a környezetkárosító tevékenységét, és környezetbarátabb módon működik tovább, a másik az, hogy az általa megtermelt termékek árában érvényesíti és a fogyasztóra hárítja át a rá kivetett zöld adó megfizetését részben vagy teljesen. A célszerű az, amennyiben az első lehetőség érvényesül, és ehhez a vállalkozások a zöld technológiai átmenetüket, valamint a környezetkímélő termelési alternatívák innovációját elősegítő pénzügyi

forrásokban részesülnek. Amennyiben a zöld adókat a fogyasztókra vetik ki, a fogyasztónak csak két választása marad: a zöld adóval sújtott termékkel kapcsolatos ár rugalmassága függvényében a magasabb ár miatt elhalasztja fogyasztását vagy a magasabb ár mellett is megvásárolja a zöld adó összegével megemelt árú terméket, ami nagyobb kiadást és alacsonyabb rendelkezésre álló jövedelmet eredményez számára.

7. ábra: Zöld (Pigou) adó kivetésének mikrogazdasági hatása



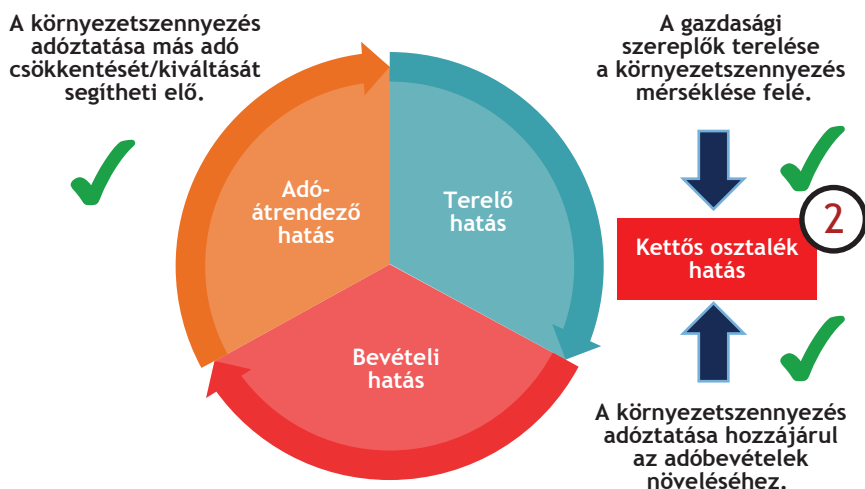
Megjegyzés: A csillaggal jelölt értékek a zöld adó bevezetése következtében alakulnak ki.

Forrás: Magyar Nemzeti Bank

A zöld adók tevékenységterelő és bevételi hatással járnak, a bevételi hatásból adószervezeti átrendeződés valósítható meg (8. ábra). A zöld adók bevezetése mellett, hogy megdrágítja a környezetszennyező tevékenységek folytatását, alapos és átgondolt adótervezés esetén ún. kettős osztalék hatással jár (Pearce, 1991; Goulder, 1995, 2000, 2013; Bovenberg–Goulder, 1997; Williams, 2016), vagyis a korábbi környezetre káros tevékenységek felől környezetbarátabb megoldások alkalmazása, illetve

erőforrások felhasználása felé tereli a gazdasági és lakossági szereplőket, miközben ez a költségvetés számára a kivetett adóból befolyó összeg bevételi hatással jár. Végezetül a környezetszennyezés adóztatása más adó csökkentését vagy esetleg kiváltását segítheti elő, amennyiben a zöld adókból származó többletbevételt a költségvetési hiány fenntartása mellett a gazdasági versenyképességet és a fenntartható felzárkózást támogató, vagyis a társadalmi jólétet emelő adóátrendezésre használják fel a döntéshozók. Másik lehetőségként, a zöld adókból származó többletbevételből a költségvetési hiány is csökkenthető, ami hozzájárulhat az államadósság újratermelődésének elkerüléséhez.

8. ábra: A kettős osztalék jelentkezése a zöld adóztatásban



Forrás: Goulder (1995) alapján Magyar Nemzeti Bank

17.6.3. A zöld adók hatása a fenntartható növekedésre

A zöld adók a növekedést gátló tényezők hatását tompítják, ezáltal segítik a növekedés fenntartását és a felzárkózást. A zöld adók gazdasági növekedésre gyakorolt hatása elsősorban hosszú távon érvényesül, és ez a hatás nem önmagában a gazdasági növekedést gyorsítja, hanem oldja

a jövőbeli gyarapodás korlátait. A negatív környezeti hatások mérséklése a munkatermelékenységre is kedvezően hat. A zöld adók a környezet terhelésének költségesebbé tételével csökkentik a környezetszennyezés mértékét, ami egészségesebb életfeltételekhez és a munkaerő egészségi állapotának javulásán keresztül több ledolgozott munkaórához vezet (Hausmann–Kolok, 2019). Kizárólag a globális felmelegedés következtében 153 milliárd munkaóra – a 2000-es 64 milliárdos érték több mint kétszerese – ment veszendőbe a hőség miatt 2017-ben (Watts és szerzőtársai, 2018). A kieső munkaórák következtében csökken a gazdaság munkatermelékenysége, a tartós hőség pedig ronthatja a munkaerő általános egészségügyi állapotát.

A környezeti adók bevezetése az adott gazdaság állapotának figyelembevételével és egy harmonikus költségvetési politikába ágyazva hosszú távon növeli a nemzetgazdaság kibocsátását, és hozzájárul annak fenntartható felzárkózásához. Oueslati (2013) és Hettich (1997) is amellet érvel, hogy abban az esetben, amennyiben a zöld adók a költségvetési mozgástérre semleges hatással kerülnek bevezetésre, például a tőkét és munkát terhelő adó azonos mértékű csökkentése mellett, azok növelik egy ország hosszú távú növekedési kilátásait. A zöld adók makrogazdasági hatásvizsgálata általában egy nagyobb zöld reformprogram következményeire terjed ki, szelektíven egy-egy adó hatásai nehezen vizsgálhatóak (Kettner-Marx–Kletzan-Slamanig, 2018). Az 1992-ben bevezetett dán adóreform 1992 és 1995 között 0,3 százalékkal növelte a bruttó kibocsátást, a foglalkoztatást pedig 0,5 százalékkal bővítette 1994 és 2012 között (Ecorys–WIFO, 2020).

17.6.4. A zöld adók hatása a versenyképességre

A zöld adók támogathatják az adórendszer szerkezeti elmozdítását a külső versenyképesség erősítése felé, amennyiben kivetésükkel párhuzamosan csökkenthetők a munkát terhelő adók. Ian Parry, az IMF környezeti közgazdásza arra a következtetésre jutott (1995), hogy a környezetvédelmi adóterheket a jövedelemadók és a munkával kapcsolatos

járulékok mértékének csökkentésével lehet mérsékelni.⁸² A munkát terhelő adók mérséklése elősegítheti a foglalkoztatás bővülését, és ezáltal támogathatja a gazdasági felzárkózást (Ecorys–WIFO, 2020). Emellett a munkát terhelő adók csökkentése mérsékli a termelés költségeit is, ami javítja egy ország külső versenyképességét. 69 környezeti adóreformot vizsgálva Freire-González (2018) arra jutott, hogy azokban az esetekben, amelyekben a zöld adókból származó bevételeket járulékcsökkenésre használják, 90 százalékban érvényesül a kettős osztalék hatás.



Hogyan mentheti meg az adó a világot?

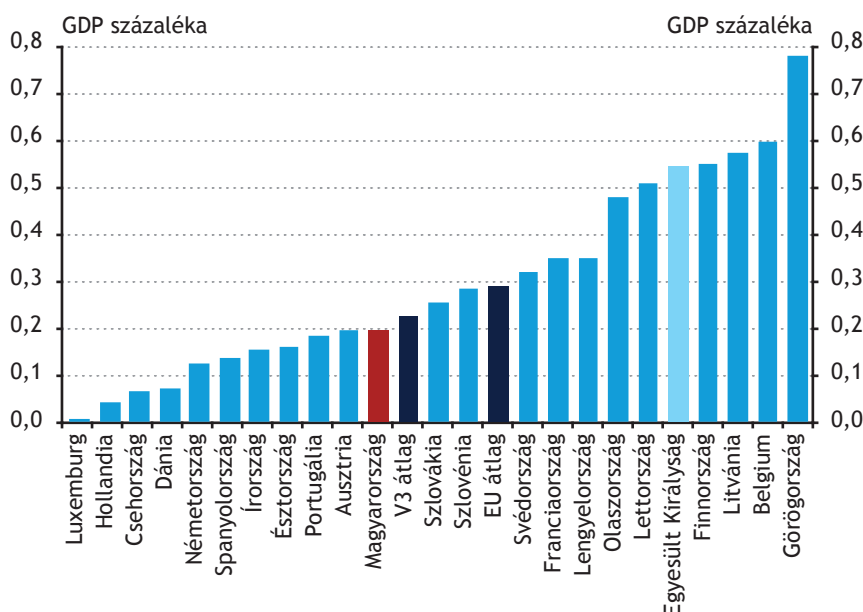
Figyelembe kell venni az adótervezéskor, hogy amennyiben eredményes a kivetett zöld adó, abban az esetben idővel csökken az adóalapul is szolgáló környezetszennyező tevékenység, ezáltal a költségvetés bevétele. Amennyiben a környezeti adó bevezetése eredményes, és csökkenti a káros tevékenység mértékét, akkor csökken a vonatkozó adónem adóalapja, ezáltal az ebből származó bevétel nagysága is (Speck, 2017). Ez a folyamat az adórendszer és a költségvetés egyensúlyának folyamatos követését és szükség esetén finomhangolását igényli.

Különböző adómértékek kivetéséhez különböző mértékben alkalmazkodik a kínálat és a fogyasztói kereslet. A zöld adók eredményességét meghatározza, hogy mennyire rugalmasan reagálnak a termelők és a fogyasztók az adó kivetésére. Ha a viselkedésük rugalmas, akkor a tevékenységüket fogják megváltoztatni. Ez esetben a környezetterhelő hatás csökken, de kevés költségvetési bevétel képződik, mivel az adóalap is csökken. A háztartások árrugalmassága a zöld adó által sújtott termék vonatkozásában azt is meghatározza, hogy a vállalkozások milyen

⁸² A közgazdasági szakirodalomban vita van arról, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartásokat a zöld adókból származó bevételek összegű juttatások formájában való visszatérítése (pl. Callan és szerzőtársai, 2009) vagy a munkát terhelő adók általános csökkentése (Goulder, 1995) támogatja-e jobban. Abban egyetértés mutatkozik, hogy a munkát terhelő adók csökkentése nemzetgazdasági szempontból hatékonyabb (Kirchner és szerzőtársai, 2018), mint a fogyasztást terhelő adók mérséklése. Cronin és szerzőtársai (2017) azonban azt is megállapítják, hogy adótervezéskor a társadalmi csoportok jövedelmi-vagyoni helyzetének elemzése elengedhetetlen.

mértékben tudják áthárítani a zöld adókból keletkező többletköltségeiket a fogyasztókra (Wang és szerzőtársai, 2016). A gépkocsi-üzemanyagok esetében Sterner (2007) például arra a következtetésre jutott, hogy rövid távon alig fogják vissza annak fogyasztását, ha egy zöld adó hatására megdrágulnak, azonban hosszabb távon már jelentősebb a fogyasztás visszaesése. A hajtógáz szórópalackok kereslete a rájuk kivetett adó következtében azonban már rövid távon is erőteljes visszaesést mutat (Kerekes, 1998).

9. ábra: Fosszilis energiahordozók közvetlen és közvetett támogatása (2019)



Forrás: OECD

A kivetett zöld adókhoz kell igazítani a zöld átállást elősegítő adókedvezményeket, és fokozatosan meg kell szüntetni a környezetszennyező tevékenységeknek teret adó állami támogatásokat, illetve mentességeket. Baranzini és szerzőtársai (2017) arra mutatnak rá elemzésükben, hogy egy zöld adópolitikai mix használata (kedvezmények, mentességek) célravezetőbb lehet a környezetszennyező tevékenységek

visszaszorítása érdekében, mint elszigetelten egy-egy környezeti adó kivetése. Az előnyös hatású adóösztönző eszköz célja, hogy csökkentse egy környezetileg preferált termék vételárát vagy ilyen tevékenység folytatásának költségeit. Az előnyös hatású adóösztönző megtervezésében kihívást jelent, hogy a leginkább költséghatékonyan kerüljön kialakításra, vagyis a lehető legkisebb költségvetési bevételekiesés mellett a legnagyobb mértékben növelje a környezetbarát termék vásárlását vagy tevékenység folytatását (Ecorys–WIFO, 2020). Ezzel ellentétben a káros hatású adóösztönző károsíthatja a környezetet és a munkaerő egészségét, ezáltal a gazdasági növekedést és a pénzügyi stabilitást is visszavetheti (Withana és szerzőtársai, 2012). Roy (2014) számításai szerint évi 3,9 milliárd dollárba kerül az üzleti célú gépjármű adókedvezmények (káros hatású adóösztönző) folyósítása az OECD országokban, és 32,8 milliárd dollárba annak a közvetett légszennyezésnek a kezelése, amit a kedvezmény okozta többlet autóhasználat okoz. 2019-ben az Európai Unióban átlagosan a GDP 0,3 százalékát fordították a fosszilis energiahordozók közvetlen vagy adóösztönzőn keresztüli támogatására (9. ábra, OECD, 2021).

A forgalmi típusú zöld adók növelése inflációs hatásokkal járhat, ami egyrészt az adó által illetett tevékenység megdrágulásából, másrészt a drágább, környezetbarátabb termékek fogyasztása felé fordulásból következhet. A környezetszennyező tevékenység adóztatása két úton is kifejtethet áremelkedést. Az egyik csatorna, hogy közvetlenül a környezetszennyező terméket vagy erőforrást adóztatják, és a másik csatorna, hogy közvetetten a termelés adóztatása jár áremelkedéssel. A környezetszennyező technológiák alkalmazása általában olcsóbb a környezetkímélő megoldások használatánál. A tevékenység, illetve fogyasztás terelő hatás következtében emellett a környezetbarát, drágább termékek fogyasztása is inflációt generáló hatással járhat, ami csökkenti a családok vásárlóerejét (Hausmann–Kolok, 2019).

Megduplázza a kedvező hatást, amennyiben a zöld adókból származó bevételeket közvetlenül környezetvédelmi célokra fordítják. A zöld adókból származó bevétel felhasználható közvetlen állami kiadásra vagy közvetett vállalati adókedvezmény bevezetésére (Goulder, 1995). A zöld adók bevezetése összességében innovációra ösztönzi a vállalatokat, a zöld adóbevételek pedig közvetlenül környezeti innovációra is fordíthatóak. Ennek azért van jelentősége, mert a környezetkímélő vállalati megoldások bevezetéséhez és alkalmazásához a cégek részéről innovációra, az innovációhoz szükséges humántőke kapacitásra, infrastruktúrára és tőkére van szükség, amihez a költségvetésben jelentkező zöld adóbevételek környezeti célú támogatás formájában történő hasznosítása számottevő pénzügyi segítséget nyújthat. A zöld adók innovációra gyakorolt kedvező hatását erősíti meg az OECD elemzése is (OECD, 2010).

17.6.5. A zöld adók elterjedése

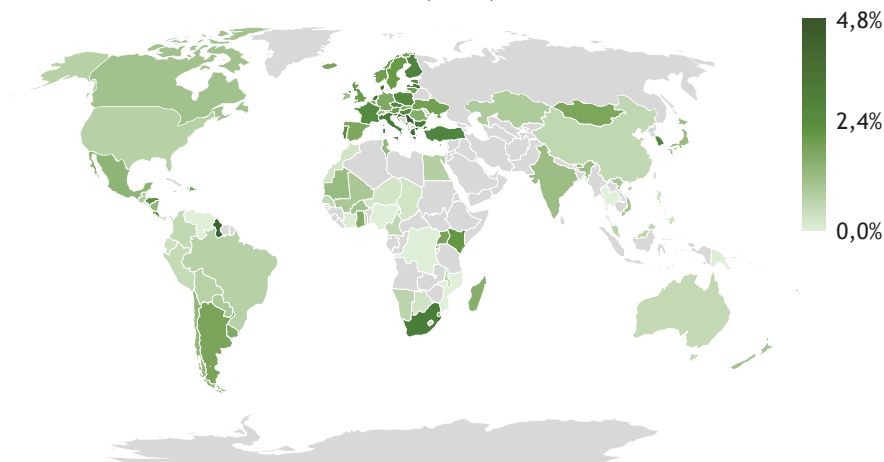
A zöld adók szélesebb körű megjelenése az 1980-as évek végére, az 1990-es évek elejére tehető. A környezet fenntarthatóbbá tételét támogató adók legelőször a Skandináv térségben terjedtek el. Norvégiában már 1971-ben bevezettek a kőolaj kéntartalmára adót és az 1990-es évek elején a karbonadók kivetésében is élen jártak az északi országok, elsőként Finnország vetett ki a szén-dioxid-kibocsátásra adót 1990-ben (Ecorys–WIFO, 2020).

A zöld adók sokféleképpen csoportosíthatóak, de elsősorban az adó fizetésének jellege, az adó területi hatálya, az adóalany típusa és az adó által érintett tevékenység típusa alapján szokás. A környezetszennyező tevékenységre kivetett adóteher lehet értékarányos (áfa) vagy tételes (jövedéki adó), földrajzi kiterjedését tekintve alkalmazhatják országhatárokon belül vagy nemzetközileg, akár egy regionális integráció vagy a nemzetközi közösség keretei között. Az adóalany típusa szerint megkülönböztethetünk a termelő vagy a fogyasztó által fizetett adókat.

Termelő által fizetett zöld adótípus a környezetterhelési díj, a karbonadó és a károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszerek, valamint a hulladéklerakóba elhelyezett hulladéokra és a szennyvíz kibocsátásra kivetett adók. A fogyasztókra kivetett adónak minősülnek az üzemanyagokra kivetett jövedéki adók, a gépjárműadó és az úthasználati díj környezeti szempontok szerinti kialakítása. Az adó által érintett tevékenység típusa alapján beszélhetünk energia-, közlekedési, valamint környezetterhelési és erőforrásadókról.

A zöld adók geopolitikai eszköznek is tekinthetőek, mert bevezetésük befolyásolhatja egy ország nemzetközi kapcsolatait és külkereskedelmi lehetőségeit. A környezeti adóreformok eredményeként két geopolitikai következmény is azonosítható. Az egyik, hogy a kivetett zöld adók vagy vámok megdrágíthatják egy adott országba érkező termékek importját, de a környezeti adóterhek egyúttal egy adott országban előállított termék exportpiaci versenyképességét is csökkenthetik középtávon azáltal, hogy a magasabb termelési költségek következtében az adott terméket vagy szolgáltatást nyújtó vállalat csak drágábban tudja értékesíteni termékét a világpiacon, mint korábban. Ez hatással lehet a külkereskedelmi forgalomra és lehetőségekre, ezen keresztül pedig a nemzetközi kapcsolatokra. A másik, hogy a sok esetben nemzeti vagy regionális integrációk keretei között bevezetésre kerülő különböző zöld adók és adó jellegű eszközök országok, illetve integrációk közötti részleges összehangolására is szükség lenne ahhoz, hogy a globális természeti célok minél nagyobb arányban teljesülhessenek (Leonard és szerzőtársai, 2021).

10. ábra: A zöld adókból származó bevételek nagysága a GDP-hez viszonyítva (2020)



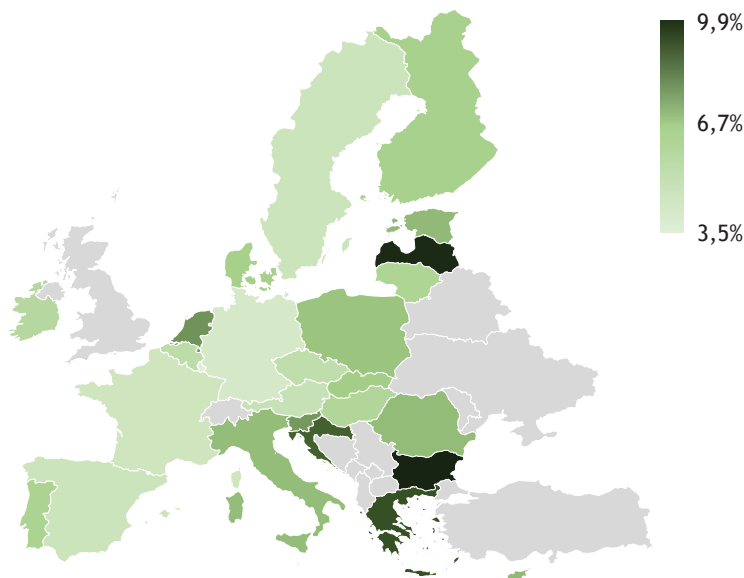
Forrás: OECD

A zöld adókból származó bevétel egyelőre a bruttó kibocsátás és a teljes adóbevétel töredékét teszi ki (10. ábra). A zöld adók száma növekszik, azonban az ebből az adónemből származó bevételek az OECD országokban átlagosan a GDP 1,5 százalékának felelnek meg, míg az összes adóbevétel mindössze 5,1 százalékát képezik. Összehasonlításképp a jövedelemadók, kiegészítve a társadalombiztosítási hozzájárulásokkal, elérik a GDP 21,5 százalékát, a fogyasztást terhelő adók pedig a GDP 10,8 százalékát. Európában a környezetvédelmi adókból származó bevételek jelentősebb összeget képviselnek, mint a világ többi részén. Az első tíz ország európai állam. Ugyanakkor a nagy gazdasággal rendelkező, világpiaci folyamatokat érdemben meghatározó és környezetszennyező országok a rangsor hátsó felében foglalnak helyet. Az Amerikai Egyesült Államok költségvetésébe mindössze a GDP 0,7 százaléka folyik be zöld adókból, Kínában pedig ez az arány még alacsonyabb, mindössze a GDP 0,6 százaléka (OECD, 2021).

Európában is még számottevő tér maradt az adórendszer további zöldítésére, azonban e tekintetben kontinensünk érettebb a világ többi részéhez képest, bár a túlnyomórészt energiaadók helyett

a környezetterhelési és erőforrásadók súlyát kellene növelni (11. ábra). 2020-ban az Európai Unió 27 tagállama által beszedett összes zöld adó az uniós GDP 2,2 százalékát tette ki. Ez meghaladja az OECD-átlagot (1,5 százalék) és a teljes uniós adóbevétel 5,4 százalékát képezi. A legmagasabb a zöld adóbevételek aránya Görögországban (a GDP 3,8 százaléka), amit Horvátország (a GDP 3,3 százaléka) és Dánia (a GDP 3,2 százaléka) követ. A legalacsonyabb az arány Luxemburgban (a GDP 1,4 százaléka), Németországban (a GDP 1,7 százaléka) és Spanyolországban (a GDP 1,8 százaléka) az uniós tagokat vizsgálva (Európai Bizottság, 2020). A zöld adókon belül az energiaadókból származik a legtöbb bevétel az Európai Unióban, több mint a teljes bevétel háromnegyede. A környezetterhelési és -erőforrásadók azonban mindössze a teljes zöld adóbevétel 4 százalékát adják. Hazánk azonban kiemelkedően teljesít e területen. Hollandia (14 százalék) és Málta (11 százalék) után Magyarországon (10 százalék) a legmagasabb a környezetterhelési és -erőforrásadókból származó adóbevétel aránya a zöld adóbevételeken belül, mivel levegőterhelési, vízterhelési és talajterhelési díj is érvényben van hazánkban.

11. ábra: Környezetvédelmi adóból származó bevétel a teljes kormányzati bevétel arányában (2020)



Forrás: Eurostat

17.6.6. A zöld adózás nemzetközi jó gyakorlatai

A gazdaság termelő szereplőire kivetett adók a korábban bemutatott érvek alapján nagyobb és egyértelműbb össztársadalmi haszonnal járnak, mint a fogyasztók által fizetett adóterhek, ezért a nemzetközi jó gyakorlatokat e szempont figyelembevételével mutatjuk be.

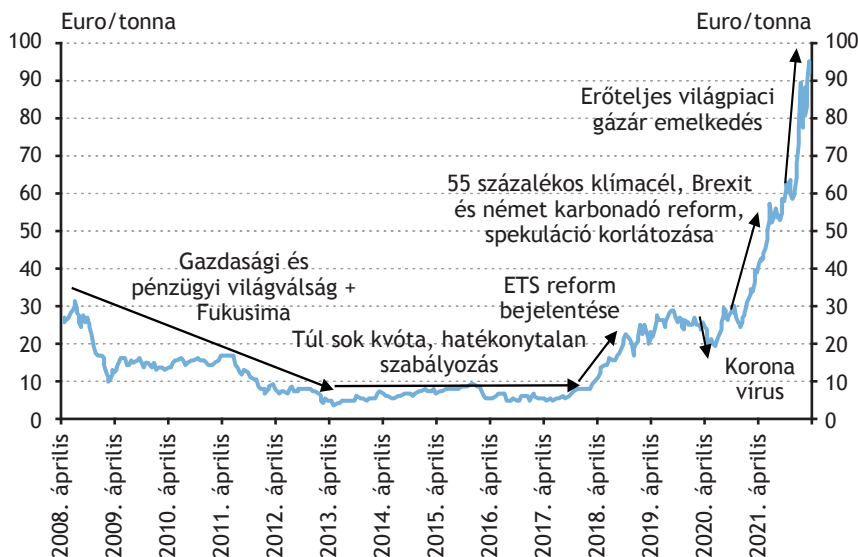
j) Károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszerek

Az Európai Unió károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszere (ETS) egy üvegházhatású gázkibocsátási küszöböt határoz meg, amely alatt a vállalatok kvótákért cserébe szennyezhetik a levegőt, az el nem használt kvótákkal pedig szabadon kereskedhetnek. Egy kvóta egy tonna üvegházhatású gáz kibocsátását teszi lehetővé. A korábbi évek üvegházhatású gázkibocsátása, valamint az uniós tagállamok által közösen meghatározott kibocsátáscsökkentési célok és azok teljesítési időpontjának figyelembevételével egy többéves időszakra előre meghatározzák, hogy mekkora lehet az az összkvótamennyiség, amivel kereskedni lehet. Az összkvótamennyiség szintén egy előre meghatározott éves mérték alapján évről évre csökken (lineáris csökkentési tényező), ezzel közelítve az üvegházhatást okozó gázkibocsátás csökkentésének mértékére tett célkitűzést. Az összkvótacsökkenés mértéke 2013–2020 között évi 1,74 százalék volt, ami 2021–2030 között évi 2,2 százalékra nő. A 2,2 százalékos csökkentés évi 43 millió tonnányi szén-dioxid-kibocsátásnak felel meg. Az összkvótamennyiség 57 százalékát aukción keresztül értékesítik, 43 százalékát ingyenesen osztják ki a kibocsátó vállalatok számára (Európai Bizottság, 2015). Az EU ETS 11 ezer magas energiaszintű létesítményre és légitársaságra vonatkozik, azonban csupán az uniós károsanyag-kibocsátás megközelítőleg 40 százalékát fedi le. A 2005-ben létrehozott rendszer, bár szűken értelmezve nem adó, de adó jellegű intézkedésnek tekinthető, és az Európai Unió statisztikai hivatala is a környezetvédelmi adóbevételek közé sorolja az ebből a rendszerből származó bevételeket (Hausmann–Kolok, 2019).

Többek között a szigorúbb kibocsátáskorlátozás melletti elköteleződés következtében közel húszszorosára, 5 euróról történelmi csúcsot jelentő

90 euro fölé nőtt egy kvóta ára 2017. július és 2022. február között (12. ábra). Az energiafelhasználáshoz képest jelentős kvótatöbblet következtében a kvótaárak egészen 2017 végéig alacsonyan maradtak, amikor a kvótakereskedelmi-rendszer tervezett reformja következtében emelkedésnek indult a kvóták ára. A kibocsátás-kereskedelmi rendszer kapcsán jelenleg arról folyik az egyik fő vita a tagállamok és az uniós intézmények között, hogy azt kiterjesszék a közlekedésre és az ingatlanállományra is (Európai Bizottság, 2021). Azonban a koncepció jelenlegi formájában hiányosnak tűnnek a garanciák az energiaforrás-árak növekedésének elkerülésével kapcsolatban.

12. ábra: Egy tonna szén-dioxid ára az EU károsanyagkibocsátás-kereskedelmi (ETS) rendszerben



Forrás: EMBER

Dél-Korea mellett Kína is bevezetett nemzeti károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszert. Bár a legismertebb, legrégebben érvényben lévő és legkiterjedtebb károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszer az Európai Unióban működik, néhány további példa is látható kibocsátás-kereskedelmi rendszerek működtetésére. 2015-ben Dél-Korea az ország



Világbank -
Karbon árazási
adatbázis

üvegházhatású gázkibocsátásának 74 százalékát lefedő kibocsátás-kereskedelmi rendszert vezetett be, ami a 2005-ben létrehozott uniós kvótakereskedelmi rendszernél több gazdasági szereplőre terjed ki. 2021. februárban Kína is kvótaalapú kereskedelmet indított az energetikai szektor üvegházhatású gáz kibocsátására. Ez a teljes kínai kibocsátás 30 százalékát foglalja magában (Világbank, 2021).

ii) Karbonadók

A karbonadók abban különböznek a kibocsátás-kereskedelmi rendszerektől, hogy a kibocsátott károsanyag árát és nem a mennyiségét szabályozzák. A kibocsátás-kereskedelmi rendszerek a kibocsátható környezetszennyező gázok mennyiségének csökkentésével drágítják a környezetkárosító tevékenységet, míg a karbonadók meghatározott szennyezéshez egy konkrét adómértéket kötnek. A karbonadót általában az üvegházhatású gázkibocsátás intenzív üzemanyagokra vetik ki, de van példa olyan karbonadóra is, amelyet egy termelő tevékenység szén-dioxid kibocsátására vetnek ki. Üzemanyag alapú karbonadót vezetett be többek között Norvégia, Írország, Dánia, Svédország, Finnország, Franciaország és Svájc. Mértéke országonként nagyon eltérő. Svédországban egy tonna szén-dioxidnyi károsanyag-kibocsátásra 110 eurónak megfelelő összeget kell fizetni, Írországban mindössze 20 eurót. A svédországi, 1991. évi bevezetését követően 26 százalékkal csökkent az üvegházhatású gázok kibocsátása a svéd gazdaságban, Svájcban a 2011. évi karbonadó bevezetésének eredményeként 4,1–8,6 millió tonnával mérséklődött a szén-dioxid-kibocsátás tíz év alatt a modellszámítások szerint (Ecorys–WIFO, 2020). A termelő tevékenységre kivetett karbon adók hátránya, hogy általában az üvegházhatású gázkibocsátás intenzív folyamatok töredékére vonatkoznak, és alacsony a mértékük. Spanyolországban a fluortartalmú gázkibocsátás után kell tonnánként 15 eurót fizetni, azonban ez az adónem az üvegházhatású gázkibocsátás mindössze három százalékát célozza (Világbank, 2021).

iii) Környezetterhelési díjak

A környezetterhelési díjak célja, hogy a vállalatok környezetszennyező tevékenységét közvetlenül adóztassa meg. A környezetterhelési díjak általában a levegő, a víz, valamint a talaj szennyezésére vonatkoznak. A hulladéklerakással kapcsolatos adók is ebbe a csoportba sorolhatóak. Észtországban és Magyarországon is érvényben vannak környezetterhelési díjak. Az észt gazdaságban 2006. januártól alkalmaznak környezetterhelési díjat, amelynek célja, hogy a természeti környezetet szennyező vállalatok költségeit megemelje. Egy tonna nitrogén-oxid kibocsátása után 122 eurót, egy tonna kén-dioxid kibocsátása után 145 eurót, míg egy tonna keletkező települési hulladék után 30 eurót kell fizetnie a cégeknek (Észtország Kormánya, 2005). Magyarországon levegő-, talaj- és vízterhelési díjat vezettek be 2003-ban. Egy tonna nitrogén-oxid kibocsátása 120 ezer forintba, egy tonna kén-dioxid levegőbe bocsátása 50 ezer forintba kerül (Magyar Országgyűlés, 2003). Magyarországon 2019-ben 5,6 milliárd forint költségvetési bevétel származott a környezetterhelési díjból (Magyar Országgyűlés, 2020).

iv) Betéti díjak

A betéti díjakat, bár a fogyasztók fizetik, de társadalmi ösztönzőnek tekinthetők, mivel a környezetileg helyes fogyasztói magatartás esetén visszajárnak a fogyasztónak. Finnországban csomagolástípusok szerint 0,1-től 0,4 euróig terjedő, pet-palackokra, üvegekre és fémdobozokra bevezetett betéti díjjal 2015-re elérték, hogy az egyszer használatos fém üdítődobozok visszaváltási aránya elérje a 95 százalékot (Ettlinger, 2016). A betéti díjrendszert 1994-ben egy csomagolási adóval (0,51 euro literenként) egészítették ki, amelyből kedvezményt kap az a csomagolóvállalat, amelyik a betéti díjrendszerben részt vesz. A betéti díjas rendszer bevezetése hozzájárulhat a világ óceánjait szennyező mintegy 150 millió tonnányi műanyag hulladék további – jelenleg évi 8 millió tonnányi – növekedésének mérsékléséhez, mivel a teljes tengeri hulladék megközelítőleg fele egyszer használatos műanyag (Világgazdasági Fórum, 2016).

v) Zöld vállalati adókedvezmények

A vállalatok tevékenységének környezetbarátabb formába terelését nemcsak adókkal lehet elérni, hanem a környezettudatos vállalkozások adófizetés alóli részleges mentesítése is elősegítheti ezt. Olaszországban azokat a vállalatokat, amelyek energetikai célú kutatás-fejlesztést hajtanak végre, ilyen célú költségeik 25–50 százalékát mentesíthetik a társasági adó megfizetése alól. Hasonló célt szolgál a Hollandiában bevezetett energiabefektetési juttatás is, amelynek lényege, hogy az energiatakarékos eszközök beruházási költségeinek 45 százalékát levonhatják az adóköteles nyereségükből a cégek a szokásos értékcsökkenés érvényesítése mellett. A holland megoldás négy és fél év alatt mintegy 2 millió tonnányi szén-dioxid-kibocsátás megtakarítását segítette elő (Ecorys–WIFO, 2020).

Legfontosabb fogalmak

Adóátrendezés: az adóbevételek szerkezetének átalakítása a bevételi főösszeg jelentős változtatása nélkül. A strukturális átalakítás jelentheti egyrészt korábbi adónemek megszüntetését vagy újabbak kivetését, másrészt az egyes adónemek különböző kulcsainak átalakítását, egy meghatározott adópolitikai célrendszer mentén (gazdasági, társadalmi, politikai szempontok alapján).

Adócsalás, adóelkerülés: az adócsalás a törvényesen fizetendő adóterhek megfizetésének elmulasztását jelenti, míg az adóelkerülés a törvényes keretek között a fizetendő adóteher minimalizására irányul, elsősorban az adószabályok optimalizálásával, illetve a globális adópolitikai harmonizáció hiányosságainak kihasználásával.

Globális minimumadó: a multinacionális cégek minimum effektív adókulcsának legalább 15 százalékgig való emelkedését megcélzó javaslat. A javaslat alkalmazása önkéntes lenne, és amennyiben az anyaország nem igényli a jelenlegi adóbefizetés és a legalább 15 százalékos adókulcsból számolt adó különbözetét, akkor ezt a különbséget bármelyik

állam behajthatja, amelyikben az érintett multinacionális cég adófizetési kötelezettsége keletkezik. A javaslat hátránya, hogy csökkentheti a versenyt a legjobb adózási gyakorlatok között és akadályává válhat a tőke áramlásának.

Károsanyagkibocsátás-kereskedelmi rendszer: a károsanyag kibocsátását mennyiségi oldalról visszafogó eszköz, amely ezen keresztül befolyásolja az egységnyi kibocsátott károsanyag árát. Adott károsanyag kibocsátására meghatároznak egy maximális mértéket, amely alatt a rendszerben részt vevő szereplők (elsősorban vállalatok) kvótákért cserébe szennyezhetik a levegőt, a fel nem használt kvótákkal pedig egymás között kereskedhetnek. Az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó kereskedelmi rendszert működtet többek közt az Európai Unió és Dél-Korea.

Kettős osztalék hatás: a kettős osztalék hatás akkor jelentkezik, amikor a zöld adókat alapos és átgondolt adótervezéssel, az adórendszer egészére tekintettel vezetik be. Lényege, hogy a zöld adók kivetése egyrészt a környezetszennyezés mérséklése felé tereli a gazdasági szereplőket, miközben a környezetszennyezés adóztatása hozzájárul az adóbevételek növeléséhez. A megnövekedett adóbevételek elősegíthetik más adó csökkentését vagy esetleg kiváltását.

Negatív adó: elsősorban a jövedelemadóknál használt adókedvezmények egyik formája, amely rendszerint egy meghatározott ismérvhez (elvárt jövedelemszint, demográfiai helyzet) kötve állami transzfer formájában jövedelemkiegészítésként szolgál. Világszerte jellemzően az eltartott gyermekek után igénybe vehető kedvezmény formájában alkalmazzák olyan módon, hogy a kedvezményt a megfelelő mértékű jövedelem hiányában teljes körűen kihasználni nem tudó háztartások költségvetési támogatás formájában részesülnek az adókedvezmény fennmaradó részéből.

Negatív externália: olyan költségek, negatív hatások gyűjtőneve, amely nem annál jelentkezik, akinek tevékenységeként a költség előáll. Például

a környezeti erőforrások egy részének – tiszta levegő – felélési költségei nem a szennyezőnél jelennek meg, hanem a teljes társadalmon szétterülnek, így a környezetszennyező tevékenység folytatása gyakran olcsóbb annak valós költségeinél.

Pénzforgalmi adó: a vállalati jövedelemadózás azon formája, ahol nem az eredményszemléletű profit, hanem valamilyen pénzforgalmi szemléletben meghatározható vállalati ismérv (például a nettó árbevétel vagy az osztalék- és egyéb tulajdonosok felé történő kifizetések) képezi az adóalap meghatározásának kiindulási pontját.

Zöld adó: a zöld vagy környezeti adók olyan gazdaságpolitikai eszközök, amelyek révén a jelenlegihez képest kedvezőbb össztársadalmi keresleti-kínálati egyensúly alakítható ki, és ezáltal mérsékelhető a gazdasági szereplők környezetszennyező tevékenysége. A zöld adókból származó bevétel egyelőre a bruttó kibocsátás és a teljes adóbevétel töredékét teszi ki a fejlett országok körében.