

PROF. DR. LENTNER CSABA

EGYETEMI TANÁR, INTÉZETVEZETŐ

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET



# Az adórendszer és a közpénzügyek egyes elméleti, jogszabályi és gyakorlati összefüggései<sup>1</sup>

## 1. A fenntartható államműködés és az adórendszer kapcsolata

A fiskális politika a gazdaságpolitika kiemelt területe<sup>2</sup>, a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbehatárolás eszköze,<sup>3</sup> a vállalkozások, magánszemélyek részére juttatott költségvetési támogatások és jövedelem elvonások színtere. A vállalkozásoknál és magánszemélyeknél, mint elsődleges jövedelemtulajdonosoknál keletkező jövedelmek centralizálását, majd mechanizmusrendszerén keresztül az újraelosztását végzi. Tehát a fiskális politika nem csak az államháztartás bevételi oldalára teremti elő az adóbevételeket, hanem az állam újraelosztó funkcióját is magába olvasztva végzi a szociális szektor, az államigazgatás, a közszolgáltatások finanszírozását, családi kompenzáló jövedelmek juttatását és a vállalkozások gazdasági támogatását, mindezek mellett az állam adósságának aktuális kamatterheit is fizeti. A fiskális politika és pénzügyi keret „intézménye” a költségvetés közvetlenül meghatározza, hogy a jövedelemtulajdonosoknál mennyi jövedelem maradhat, illetve pótlólagosan mennyi jövedelemhez jussanak a szociálisan rászorulóknak, illetve mennyi költségvetési ellátmányhoz az állami feladatokat ellátó intézmények. Biztosítja az állam adósságának kamatszolgálatát. Hosszú távú célja – az optimális jövedelem pozíciók megteremtésén keresztül – a nemzetgazdaság, a vállalkozások és a háztartások gazdasági-pénzügyi növekedésének elősegítése,

az állam gazdasági stabilitásának biztosítása. A fiskális politika által centralizált és újra elosztott jövedelmek GDP arányos mértéke, illetve ezek különbségének differenciája a GDP 3 százalékánál a maastrichti konvergencia kritériumok alapján magasabb nem lehet<sup>4</sup>, amely arányszám egyébként – az európai uniós normatívától függetlenül – az államháztartás stabil működésének és a költségvetési fegyelem érvényesülésének, összességében pedig a fenntartható államműködés elengedhetetlen biztosítéka.<sup>5</sup>

A fiskális politika „technikájában”, mértékében, jellegében a kormány gazdasági szereplők és társadalom felé megnyilvánuló politikai prioritás-kataszter, illetve közpénzügy-politikai elvek összessége. Jellegében, az adó (és támogatás) mértékében, kivetési módjában az államhatalom, illetve a kormány társadalom irányába kifejezett akarat érvényesítése, a társadalom megcélzott pozicionálása jut kifejezésre.<sup>6</sup> Az adók által megfogalmazott „üzenetek” elsődlegesen jövedelem hatásúak, melyeken keresztül a társadalom anyagi, lélekszámbeli, belső tagozódási és komfortállapot változásai formálódnak. Kihatnak az adók a gazdálkodási viszonyokra, vállalati-ága-

<sup>4</sup> Ez lényegében az államháztartás túlköltekezését gátló európai generális szabály.

<sup>5</sup> A fenntartható költségvetési gazdálkodás és az Alaptörvény adósságfékeli közti kapcsolatot elemzi: KECSŐ GÁBOR: *Adósságfékerek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája*. Budapest, ELTE ÁJK, 2012. 417–429.

<sup>6</sup> E megállapítás alátámasztására: GIDAY András: *Melyik adónk legyen egykulcsú? Adószervezeti diagnózis: az áfa és az szja*. Pénzügyi Szemle, 2017/2, LXII. évfolyam, pp. 131–151., GYÖRGY László – OLÁH Dániel: *A nettó bérbányad növelésének gazdaságpolitikai eszközei válság idején. A bérvezérelt növekedési modellre való áttérés Magyarországon*. Pénzügyi Szemle, 2017/2, LXII. évfolyam, pp. 152–172. SÁGI Judit – TATAY Tibor – LENTNER Csaba – NEUMANNÉ VIRÁG Ildikó: *A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai*, Pénzügyi Szemle, 2017/2, LXII. évfolyam, pp. 173–89.

<sup>1</sup> A tanulmány a PADS Vezető Kutató Program (MNB) támogatásával készült.

<sup>2</sup> Nem eltekintve a jó kormányzást szolgáló monetáris politikától, amely dekonjunkció időszakban (lásd a 2007-2008-as válság utáni időszak) a pénzügyi egyensúly és a gazdasági növekedési potenciál helyreállításának eszközevé vált világszerte, és (különösen) Magyarországon is.

<sup>3</sup> Összefüggéseiről, hatásmechanizmusairól bővebben: CSÜRÖS, Gabriella: *Changing Rules of Economic Governance in the EU – Which Way the EU Goes? In: Current Questions and European Answers on the Field of Law and Justice in Romania and Hungary*, eds.: MIHES, Cristina – CIRMACIU, Diana: *Pro Universitaria Publishing House*, Bucharest, 2016. pp. 173–174.

zati versenyképességre<sup>7</sup> és a környezetre<sup>8</sup> is, összességében a nemzetgazdaság versenyképességére<sup>9</sup>. Általuk e termelési tényezők és termelési eszközök aggregátumai formálhatók, alakíthatók, befolyásolhatók.

Az adó a modern állam működésének alapfeltétele. Az egyén szempontjából a szervezett társadalom fenntartásához való hozzájárulás. Az állam által nyújtott szolgáltatások fedezete, amely a polgárok biztonságos létezését és a gazdasági szereplők kiszámítható tevékenységét biztosítja.<sup>10</sup> Minden adórendszer magán viseli az őt létrehozó, illetve működtető állam és politikum jellegzetességeit.<sup>11</sup> Az optimálisan kialakított adórendszer rendelkeznek belső kohézióval, organizáló erővel és képes megvalósítani a gazdaságpolitika céljait. Az adórendszert jellemzi a jogalkotók által létrehozott adófajták szerkezete, az adóterhelés mértéke, az alkalmazott adófajták száma, a változások gyakorisága és más szociális, társadalmi jellegzetességek. Az adórendszerben kifejezésre jut az is, hogy milyen a társadalom jogkövetési szintje, az állam adózókkal szembeni anyagi elvárása, milyen társadalmi csoportok rendelkeznek mentességekkel, illetve kedvezményekkel. Az adórendszer „minőségéből” már részben adódik is, hogy milyen mértékű az adócsalás és a feketegazdaság „tere”, mennyire együttműködők az adóhatóság, illetve az adózók.

## 2. A jó adórendszer működésének alapelvei

A fiskális politika legfőbb eszköze az adóztatás, melynek érvényesülését adójogszabályok, s mindezek alapját adóztatási- és adóigazgatásra vonatkozó alapelvek biztosítják. Az adóztatási alapelvek az adórendszer kialakítására és működésére vonatkoznak, az adóigazgatási alapelvek az adóigazgatási eljárásra, az államháztartási alapelvek pedig az államháztartás egészére fogalmazzak meg elvárásokat, így értelemszerűen ez utóbbiak vonatkoznak az adójogviszonnyal összefüggő kérdésekre is. Az adózásra vonatkozóan megkülönböztetünk klasszikus és modern alapelveket.<sup>12</sup> A klasszikus alapelveket *Adam Smith*

1776-ban megjelent munkájában<sup>13</sup> fogalmazta meg, és azóta is követendő elvként szolgálnak a kormányzatok számára. Az első – talán legfontosabb – klasszikus alapelv szerint az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk az államháztartás fenntartásához. Ezt az elvet maga *Adam Smith* nevezte az egyenlő közteherviselés elvének. A képesség ebben az esetben az adóteher-viselési, vagyoni képességet jelenti, amely a közteherviselés mércéjeként határozható meg. Ennek az alapelvnek a középpontjában tehát a közteherviselés áll, amely Nyugat-Európában a XVIII. század végén honosodott meg.

A második smithi alapelv (a kiszámíthatóság) azt fogalmazza meg, hogy az adó legyen mindig konkrétan meghatározott, az adójogszabályok, tehát az adóalanyok teherviselésének feltételei legyenek egyszerűen és pontosan megfogalmazva. Az adó meghatározása ne történjen önkényesen, törekedni kell arra, hogy az adózó gazdasági helyzete minél kevesebb bizonytalanságot tartalmazzon. A harmadik klasszikus elv a „kényelmesség”, amely azt mondja ki, hogy az adókötelettséget úgy kell megállapítani és az adót úgy kell beszedni, hogy annak megfizetése a lehető legkevesebb „kellemetlenséget” okozza az adózóknak, teljesítésük ne okozzon likviditási, tőkeelvonási problémákat. Az adókötelettségek teljesítéséhez az adózók számára a legalkalmasabb feltételeket kell megteremteni. *Adam Smith* ebből az elvből kiindulva támogatta a fogyasztás adóztatását, mert úgy gondolta, hogy az adóalanyok fogyasztási szokásai jól jellemzik a vagyoni helyzetüket. A negyedik alapelvet *Adam Smith* az olcsón működtetett adóigazgatásban fogalmazta meg. Az adók megállapításánál arra kell törekedni, hogy az adóalanyokat a lehető legkevésbé terhelje az adózás, és ehhez szervesen hozzátartozik az adminisztráció szükséges minimumra szorítása. Az adó és maga az adózás (az adófizetési kötelezettség teljesítése<sup>14</sup>) ne legyen teljesítmény-visszatartó hatású. Ösztönözze az adóalanyokat a gazdasági teljesítményük, tehát adóalapjuk növelésére. Ide kapcsolódik az is, hogy az adózási szankciók ne nehezítsék el az adóalanyokat, működésüket indokolatlanul ne korlátozzák, mert munkájukra, teljesítményük hasznára az egész nemzetgazdaságnak szüksége van. Ehhez kapcsolódik az is, hogy az adóigazgatási vizsgálatok ne zaklassák feleslegesen az adózókat, és az esetleges büntetések legyenek arányosak az elkövetett mulasztás, vagy szándékosság súlyával, sőt, adjanak esélyt a normál adózói körbe történő visszatérésre.

A modern adózási alapelvek meghatározása már vitatottabb. A szakértők nagy többsége ide sorolja a létminimum adómentességét. Ez az elv a XIX. század végén Nyugat-Európában jelent meg, és erkölcsi, gazdasági okokra visszavezethetően azt fogalmazza meg, hogy az adóalanyok életviteléhez szükséges alapvető összeget, vagyonelemeket ne terhelje adó.<sup>15</sup> Az elv gyakorlati érvényesülése azonban több kérdést is

<sup>7</sup> NAGY László: *Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra. Nemzetközi összehasonlítás a közép-kelet-európai térségben*, Pénzügyi Szemle, 2017/1, LXII. évfolyam, pp. 21-36., PARRAGH Bianka: *A fiskális politika vállalati versenyképességgel kapcsolatos összefüggései. In: Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*. Szerkesztette: NAGY Imre Zoltán, Óbudai Egyetem, 2014. pp. 91-110.

<sup>8</sup> NAGY Zoltán – GERGELY Beáta: *The Hungarian Regulation the Emission Trading System*. Lex Ex Scientia, 2017, Vol. XXIV. pp. 70-78., NAGY Zoltán – GERGELY Beáta: *The Hungarian Regulation the Emission Trading System*. Curentul Juridic, 2016, Vol. 67. No. 4. pp. 129-137.

<sup>9</sup> Összefüggéseiben tárgyalja: KOLOZSI Pál Péter: *Hogyan törhetünk ki a közepes fejlettség csapdájából?* Pénzügyi Szemle, 2017/1, LXII. évfolyam, pp. 71-83.

<sup>10</sup> SZILOVICS Csaba: *Az adók rendszerezése*. In: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, szerkesztette: LENTNER Csaba, NKE, 2015, pp. 311-340.

<sup>11</sup> Lásd részletesen e gondolat kifejtését SZILOVICS Csaba: SZILOVICS Csaba, Pécsi Tudományegyetem, ÁJK, Pécs, 2010.

<sup>12</sup> A helyi adóztatás klasszikus és modern alapelveit lásd: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Anglia – USA – Magyarország. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 239-244.

<sup>13</sup> SMITH, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek gazdaságának okairól és természetéről*. London, 1776.

<sup>14</sup> Ez magába foglalja az adózással összefüggő bevallási, könyvelési és más, az adózás rendjéről szóló törvény szerinti kötelezettségek körét is, az adó megfizetésén túl.

<sup>15</sup> A 2010 utáni magyar közpénzügyi rendszer a létminimum adómentességét nem preferálja, helyette a munka (teljesítmény) alapú társadalom elősegítésére fókuszál, adópolitikai eszközeivel is.

felvet. Először is látnunk kell, hogy a természetes személyek élethelyzetének ellehetetlenülése nehezen megállapítható és összetett vizsgálatot igényel. Még vitatottabb azonban a gazdasági társaságok ellehetetlenülésének megítélése, és joggal felvethető, hogy egy gazdasági csődhelyzet hogyan érintheti az adófizetési kötelezettséget, egyáltalán érvényesülhet-e ez az elv ebben az esetben. Az adófizetési kötelezettséggel összefüggésben felmerülő tömeges vállalati és kereső alkalmazottak szintjén bekövetkező csődhelyzetek a fiskális politika korrekcióját, az adójogszabályok átgondolását vetik fel. Normatívan nehezen megítélhető az egyéni szükségletek mértéke és köre is, hiszen a társadalomban, társadalmi csoportokban egyaránt változó. Örök dilemma: igazságos lehet-e különböző élethelyzetekre ugyanazt a mércét alkalmazni? Tovább gyengíti a létminimum adómentességének elvét, hogy érvényesülése a fogyasztási adóknál nehézkes, a vagyoadóknál drága, és alapvetően csupán a személyi jövedelemadó rendszerében érvényesülhet széleskörűen. Vitát generálhat az is, hogy sokak szerint nem helyes mentesíteni az alacsony jövedelműeket az adózás alól, mert így a közteljesítés elve, valamint az adózó állammal szembeni „megrendelő” pozíciója meggyengülhet, eltűnhet. E fent említett viták miatt számos adórendszerből hiányzik ezen elv érvényesülése, így például Magyarországon, Ausztriában és az Egyesült Államokban sem tartják fontosnak.

A létminimum adómentességénél erősebben érvényesülő alapelv a semlegesség (neutralitás), amelynek lényege, hogy az adókat úgy kell meghatározni, hogy az adóalanyok gazdasági, üzleti döntéseiket ne csupán az adórendszer változásaira tekintettel hozzák meg. Az adórendszer törekedjen arra, hogy ne „telepdedjen rá” az adóalanyokra, ne terhelje az adófizetési kötelezettségbe vontakat túlzó adminisztrációs teherrel, ne hozzon létre indokolatlanul kedvezményezett adózói csoportokat, tehát minden adóalany számára azonos elbírálást nyújtson.

Modern alapelveként említhető még a konfiskatórius (elkobzó) jellegű adóztatás és a visszamenő hatályú jogalkotás tilalma. A konfiskatórius, kisajátító, elkobzó jellegű adóztatás azt jelenti, hogy az adóztató közhatalom olyan mértékű adót, adókat, illetve együttes adóterhelést alkalmaz, amely ellehetetleníti az adóalanyok életfeltételeit. Az elvonásnak nem kell feltétlenül az adóalany egész vagyonára kiterjednie, elegendő egyes jövedelmeire, bevételeire vonatkozó alkalmazása.<sup>16</sup>

### 3. A válság hatása és kezelésének egyes gyakorlati aspektusai az adórendszer érvényesülésében

Válság esetén a kormány, ha adókat csökkent, több jövedelmet hagy a jövedelem tulajdonosoknál, így gazdasági mozgásterüket segíti, feltéve, ha az üzleti szektor tagjai nem szűkítik az újratermelési folyamataikat, kínálati portfóliójuk mértékét, így akár termelés felhajtó hatás is előállhat. A mérsékelt adókulcs százalékokkal adott az esély, hogy a vállalkozások termelése emelkedjen, így az azonos, vagy csökkentett mértékű forgalmi adókulcsokkal mégis több bevételhez

jusson az állami költségvetés<sup>17</sup>. Ha a válságot adóemeléssel próbálja áthidalni a kormány, vagyis csak a költségvetés bevételi oldalának gyarapítására összpontosít, ritkán ér el eredményeket. A bevételek növelésére és kiadások csökkentésére irányuló együttes fiskális eszközök eredményre ugyancsak elvélve vezetnek<sup>18</sup>, főleg krízis idején. Ha a kormány az adókulcsok emelését bizonyos adóerő-képesség, illetve tűrési szint fölé emeli, akkor a vállalkozások, családok a termelés, a jövedelemszerzés visszafogására, vagy jövedelmeik, bevételeik eltitkolására tesznek lépéseket, így a várt mértékű adóbevétel emelkedés elmarad<sup>19</sup>, aminek következtében költségvetési konszolidáció aligha érhető el. „*A magas adókulcsok egy ponton túl kimondottan hátrányossá válnak a reálgazdaság és a költségvetés szempontjából egyaránt.*”<sup>20</sup>

A válság idején az adók csökkentése, esetleg új<sup>21</sup> adók kivetése addig nem adózók, vagy nem az adóerőképességükhöz mérten adózók terhére, esetleg a kettő együttes<sup>22</sup> alkalmazása, egyidejűleg a közkiadások ésszerűsítése, párhuzamos közszolgáltatási kapacitások leépítése a pénzügyi stabilitást és növekedést előre vivő fiskális politikai módszerek.<sup>23</sup> A dualizmus korában<sup>24</sup> és a 2010 utáni adópolitikában<sup>25</sup> is jellemző

<sup>17</sup> Tulajdonképpen ez a Keynesi válságkezelési mechanizmus lényege. Tegyük hozzá, némi hadiipari kapacitásfejlesztéssel, ami a munkaerő-foglalkoztatással, fizetőképes kereslet gyarapítással jár. Keynes a monetáris politika válságkezelő szerepével kevésbé foglalkozott még a múlt században.

<sup>18</sup> Lásd a 2006-os konvergencia pálya kiigazítás kudarcát. Erről bővebben: LENTNER Csaba: *A demokrácia pénzügyi csapdája*. In: Polgári Szemle, 2007/2. III. évf. pp. 30–44. Hasonló helyzet állt elő az 1995. évi gazdaságpolitikai kiigazító csomag idején is. A termelés visszaesett, a munkanélküliség megemelkedett, a fizetőképes kereslet pedig jelentős restrikción esett át. Jóllehet, átmenetileg a költségvetési és fizetési mérleg helyzete javult, ám a növekedési áldozatok meghaladták a pénzügyi egyensúly javulása által előidézett pozitív makrogazdasági hatást.

<sup>19</sup> Ez a Laffer görbével is igazolható, melynek lényege, hogy az adókulcsok emelése egy bizonyos szint fölé már nem hoz költségvetési többletbevételt. A témáról bővebben: NAGY Sándor: *A Laffer-görbe és a gazdasági egyensúly*. *Gazdaság és Társadalom*, 2005, XVIII. évf. 2007/2. pp. 7–15., A Laffer görbe jelenlegi, közelmúltbeli viszonyokra történő értelmezését részletesen bemutatja MATOLCSY György – PALOTAI Dániel: *A magyar modell: A válságkezelés magyar receptje a mediterrán út tükrében*, In: Hitelintézet Szemle, 2018, 17. évf. 2. szám, 2018. június, 5–42. o.

<sup>20</sup> Uo. 12. o. (MATOLCSY – PALOTAI, 2018)

<sup>21</sup> Lásd 2010 nyaratól a magyar kormány intézkedéseit Vö. mediterrán térség válságkezelési metodikájával: MATOLCSY – PALOTAI, (2018).

<sup>22</sup> Belföldi jövedelemtulajdonosok körében a magyar állam 2010-ben adókat csökkentett, az SZJA 16% lett (a korábbi 36-40% helyett), majd 15%. A Tánya 10 % a pozitív adóalap 500 millió forintot meg nem haladó összegéig [Tánya tv. 19. § (2) bek.], amely jellemzően nem a nemzetközi vállalatok méretéhez igazodó adóalap mérték Magyarországon. 500 millió forint pozitív adóalap felett 19% a társasági nyereségadó. Jelenleg egységesen 9%-os a társasági nyereségadó alap, a kisvállalati adó 13%.

<sup>23</sup> E témáról bővebben, a gazdasági válság adópolitikára gyakorolt általános hatásait és a 2008-as válságot követő egyes olasz, német és magyar adópolitikai változásokat lásd összefoglalva: KECSŐ Gábor: *Nemzetközi összehasonlító adójogi konferencia: Adópolitika a gazdasági válság és az egyenlőtlenségek növekedése idején*. Új Magyar Közigazgatás, 4. évf., 2011/12. 54–61. old.

<sup>24</sup> Lásd konkrétan Wekerle Sándor pénzügyminiszteri és miniszterelnöki adóintézkedéseit. FELLNER Frigyes: *Az egyenes adók reformja Magyarországon I. r.* In: Adó- és illetékügyi Szemle, 2014, 3. évfolyam, 4. szám, pp. 210–222., MATLEKOVICS Sándor: *Magyarország államháztartásának története: 1867–1893*. Budapest: Grill, 1894.

<sup>25</sup> MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015, LENTNER Csaba: *Az új magyar állampénzügyi rendszer – történeti, intéz-*

<sup>16</sup> Az alapelvek citálása részletesebben: SZILOVICS Csaba, 2015

eszköz a közvetett, forgalmi típusú adók szerepének növelésé<sup>26</sup>, míg a jövedelemtípusú adók „visszafogása”<sup>27</sup>, amely hatásmechanizmus lényege, hogy a munkavállalás, munkahely teremtés, termelő tevékenység ösztönzése, és a bérnövekedést<sup>28</sup> „koordináló” kormányzás<sup>29</sup> hatására fizetőképes kereslet gyarapodás áll elő, melynek során, amely fázisban az elköltött jövedelmek megadóztatása a legkézenfekvőbb. Vagyis, kiszámítható állami bevételeket eredményező és a forgalmi fázisban adózó, bérdinamikában részesülő lakosság számára is könnyen „elviselhető”. A „belső dinamizmust” elindító, serkentő fiskális politika a vállalkozások és a munkavállalók ösztönzésével tölt be katalizáló szerepet, aminek eredményei (adók) a fogyasztási szakaszban már könnyen „begyűjthetők”. A vállalkozásokra és munkavállalókra kifejtett fiskális ösztönzők a vállalati termelés jövedelemtartalmát (nyereség) és a lakossági bérgyarapodást együttesen szolgálják, míg a jegybanki politikai, elsődleges mandátumából adódóan a bérek, jövedelmek elinflálódását akadályozza.

Gyakori eszköz válság esetén, de már a növekedés előkészítésére koncentrálva, az infláció alul tervezése<sup>30</sup> a költségvetési törvényben, majd a beáramló többletbevételek tartalékolása<sup>31</sup>, későbbi felhasználása fejlesztésekre, beruházásokra, ugyanakkor a közkiadási oldal eredeti szinten és kedvezményezett irányokba való megtartása<sup>32</sup>. Célszerű, ha a fiskális politika a termelő<sup>33</sup>, és a korábbinál korszerűbb műszaki színvonalú beruházásokat, főleg új értéket, különösen piacképes eladható áruk és szolgáltatások előállítását szorgalmazza. A monetáris politika segítségével, a kamatlábak emelésével a pénzkínálat mennyiségét lehet csökkenteni. A pénzkínálatot viszont a kamatlábak csökkentésével növelni lehet, ám ez a konjunk-

túra időszak tipikus, mondhatni klasszikus eszköze, viszont a 2007–2008-as válságot követően is gyakori volt.<sup>34</sup> Konjunktúra időszakban a fiskális politikával gyors, hatékony, míg a monetáris politikával lassabb, de „stabilabb” hatású gazdasági beavatkozást lehet elérni. A 2007–2008-as válság utáni időszakban viszont beigazolódtott, hogy a fiskális politika önmagában nem képes a válságot leküzdeni, szükség van a jegybanki eszköztár kiszélesítésére, gazdasági növekedést serkentő célok és hozzá rendelt eszközök bevetésére. Optimális eset, ha a fiskális politika és a monetáris politika összehangolt<sup>35</sup>.

Az adórendszer az adott időintervallumban, jobbra kormányzati ciklusban működtetett, azonos alapfilozófiájú adók összessége. Gazdaságtörténeti-, és a társadalmi bázisra épül, ugyanakkor a jelen elvárásaihoz igazodó. Országspecifikus, amely a nemzetközi integrációs folyamatokat, illetve a határok nyitottsága okán más államok adórendszerit is figyelembe veszi mechanizmusrendszerének kiépítésében. A jó adórendszer legfőbb követelménye, hogy betartható és betartatható legyen. Egyszerű, átlátható, a szükségessége tekintetében megérthető kell, hogy legyen. Konkrét módzata függ a kormány célkitűzéseitől, a belső pénzügyi függetlenségtől, alkotmányos alapelvektől, és gazdaságracionálizálási megfontolásoktól. Nem kevésbé az adott társadalom adómentesség eltörlésétől, vagy akár az 1980-as évek végétől több átalakításon<sup>36</sup> ment keresztül. Az adórendszer az ország versenyképességének<sup>37</sup> egyik fontos fokmérője. A magyar adórendszer szerkezetét tekintve jobbra központi jellegű, de a helyi adókat is magába foglalja. Az adópreferenciák az elmúlt évtizedekben gyakran váltották egymást, így az adórendszeren keresztül elérhető gazdálkodói stabilitás, a gyakori változásokból keletkező bizonytalanság és kiszámíthatatlanság okán nem valósult meg. Korlátja a magyar adórendszernek, rajta keresztül az államháztartás optimális bevételi szint elérésének a feketegazdaság még mindig erős jelenléte, bár a gazdaság kifehéritése az elmúlt két kormányzati ciklusban sokat javult.<sup>38</sup> A jó adórendszer mind az adózók, mind az államháztartás szintjén növekedést, fejlesztést, működési fenntarthatóságot kiváltó hatású, illetve a kivetett adók

ményi és tudományos összefüggésekben. In: Pénzügyi Szemle, 2015, Vol. 60. 4. szám, pp. 458–472.

<sup>26</sup> A jelenkorra vonatkozó vizuális bemutatását lásd az 1. számú ábrán.

<sup>27</sup> Az összevetés, a két korszak párhuzamba állítása önkényes, a szerző kutatási érdeklődéséhez igazodó. Bár, nemzetközi példák, külföldi szerzők (J. M. KEYNES, A. SMITH) is kiemelt szerepet tulajdonítanak a közvetett adóknak.

<sup>28</sup> És főleg bérmegtartást segítő fiskális, de főleg monetáris politikai intézkedések (infláció féken tartása) által nem csak a nominál-, hanem a reálkeresetek is emelkednek.

<sup>29</sup> LENTNER Csaba – PARRAGH Bianka: Érdekegyeztetés, konszenzuskeresés, *participáció*. In: BÁBOSIK Mária (szerk.): *Vezetés a közjó szolgálatában: Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*, Állami Számvevőszék – Typotex, 2017., pp. 515–555.

<sup>30</sup> Mint például a 2001–2002-es költségvetési törvényben.

<sup>31</sup> Külföldön elfogadott eszköznek számít az úgynevezett szuverén alapok létrehozása, amelyek az állami többletbevételeket tartalékolják. Magyarországon konkrét szuverén alap nem létezik, Kecskés András viszont megfontolandónak tartja. Lásd: KECSKÉS András: *A szuverén alapok jogi háttere és nemzetgazdasági szerepvállalása*, In: Pro Futuro, 2016, 6. évf. 2. szám, 151–169. old.

<sup>32</sup> Lásd a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv logikáját. LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika – Tények és Tévhitek*, Akadémiai Kiadó, 2016, 13–17. fejezetek. További eszköze volt a beruházásoknak az MFB kötvénykibocsátása állami garancia mellett, amely a költségvetés kiadásait – adott évben, és egyelőre – nem növelte.

<sup>33</sup> Keynesi piramisépítő, és üres whiskys üvegek elásását, majd kiadását preferáló improduktív ügyletek állami finanszírozása hosszabb távon fenntarthatatlan. Mint ahogy a magyar közmunka programok is, ha nem fordulnak nagyobb mértékben a termelő ágazatok irányába a munkaerő foglalkoztatás és a nemzetgazdasági teljesítmények terén hatékonysági problémák jelentkezhetnek.

<sup>34</sup> Az alacsony kamatok ösztönzőleg hatottak a vállalati hitelezési folyamatokra, amely a gazdasági növekedés beindítását segítette, illetve a mérsékelt jegybanki kamatok az államadósság finanszírozását is könnyebbé tették.

<sup>35</sup> Lásd Fed kormányzati célokat – munkanélküliség leépítést, és gazdasági növekedést – szolgáló eszközeit és a Magyar Nemzeti Bank 2013 utáni, jó kormányzást segítő monetáris politikáját. Az összehangolt magyar fiskális és monetáris politika rendszeréről bővebben LENTNER Csaba: *New Concepts in Public Finance After the 2007–2008 Crisis*. In: Economics & Working Capital, London, 2017: (1–4) pp. 2–8.

<sup>36</sup> Lásd bővebben LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE, 2015 (adófejezetek), illetve az Adóködex aktuális számait.

<sup>37</sup> PITTI Zoltán: *A közteherviselési rendszerek működésének elméleti és gyakorlati kérdései*. Kézirat, 2009.

<sup>38</sup> Az online pénztárgépek, a közúti árufuvarozási ellenőrzési rendszer, az elektronikus számlázás, a NAV ellenzési jogköreinek kiszélesítése, az Állami Számvevőszék korrupció ellenes fellépései a magyar gazdaság kifehéritésében sokat segítettek. A kifehérités által előidézett (beszedett) jövedelmek az államháztartási stabilizációt és a jogkövető adózói magatartás erősödését szolgálták.

minél teljesebb körű befizetésére készítő, diszkrepanciák esetén pedig az adóhatóság jogkörében az adók beszedését lehetővé tevő. „A magyar lélek szemérmes rejtőzködése és a keserű történelmi tapasztalatokból származó természetes óvatosság együttesen szorították eddig háttérbe a magyarországi vagyonfelhalmozódás elemzését. Az adózás rejtőzködésre készíti a polgárokat.” – írta a keserű történelmi múltról Matolcsy György.<sup>39</sup>

#### 4. A magyar adópolitika dinamikája – fiskális kényszer Vö. kooperatív állam- és adómodell<sup>40</sup>

Az adórendszer a fiskális politika technikai tartománya, jobbra jogtechnikai tartománya, amely gazdasági hatásokat alakít és keletkeztet, illetve fenntart. Az állam az adóhatóság és az adózók közötti adózási folyamatok koordinációját, végrehajtását az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény, illetve az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény, továbbá az adóhatóság által foganatosítható végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLII. törvény útján biztosítja. Vagyis, az adórendszer „elméleti” háttérben álló gazdaságpolitika gazdasági, társadalmi, politikai preferenciákra alkot, míg az adózási folyamatokat koordináló jogszabályok<sup>41</sup> az adózási folyamatok törvényes menetét, illetve adózást elkerülő, vagy annak mértékét csökkentő nem kívánatos magartásokra nézve kikényszerítő jogkövetést és jogérvényesítést biztosít, továbbá szankciók érvényesítésének alapját teremti meg<sup>42</sup>.

Az adómechanizmusok érvényesülése vonatkozásában azonban nem az egyes adónem törvények<sup>43</sup> és nem is az adózás rendjét biztosító jogszabályok, hanem Magyarország Alaptörvénye<sup>44</sup>, különösen annak közpénzügyi fejezete<sup>45</sup> az irányadó, alapszabályok biztosító. A rendszerváltás „születési rendellenességei”, továbbá a korábban „kialakított alkot-

mányos és kormányzati modellben olyan belső feszültségek halmozódtak fel, amely komoly működési zavarokat és politikai ciklusokon átnyúló megoldatlan problémák egymásra torlódását eredményezték<sup>46</sup> és a 2006–2010 időszakra már az államadósság probléma<sup>47</sup> kezelhetetlenségéhez vezettek. A fegyelmezett költségvetést megszüntető gazdaságpolitikai szándék jogi dekrétuma az Alaptörvény, illetve az azal szinkronban álló pénzügyi tárgyú sarkalatos törvények (számvevőszéki törvény, jegybanktörvény, önkormányzati- és stabilitási törvények, államháztartási törvény) és a közteherviselést fókuszáló adótörvények, továbbá az adóhatóságnak megfelelő jogosítványokat biztosító adózás rendjéről szóló jogszabályok. Ezen szabályok komplexuma, a következetes államháztartási gazdálkodás, és az adózói fegyelem javítása a magyar államháztartás stabilizálásának fő komponensei. Természetesen ezek hatással vannak az államháztartás egészének gazdálkodására, melyben az önkormányzatok<sup>48</sup> és általuk alapított közüzemi vállalatok is meghatározók. Következésképpen a teljesítményértékelés kialakításánál ezen tényezőket komplexen kell figyelembe venni,<sup>49</sup> és ugyancsak figyelemmel kell lenni a makrogazdasági politikai tér egészére, befolyásoló szerepére, hatásaira is<sup>50</sup>.

A magyar államháztartás működése az elmúlt évtizedekben alapvetően a fiskális kényszeren alapult, mely során az eredeti jövedelemtulajdonosok és kereskedelmet folytatók egy jól körül határolható részének, illetve e kör gazdasági tevékenységének megadóztatásán keresztül jutott az állam bevételei zöméhez<sup>51</sup>. A közkiadásokat a legtöbb állam<sup>52</sup> bevételeivel nem tudja lefedni, de a maastrichti költségvetési hiány kritérium alapján (is) törekednie kell arra, hogy a bevételek és kiadások közötti különbség a GDP három százalékánál több ne legyen.<sup>53</sup> Tehát államháztartási szempontból a deficitet költségvetést rendre előállító<sup>54</sup> országokban előtérbe kerül az

<sup>39</sup> MATOLCSY György: *A magyar tőkefelhalmozás*. In: Valóság, 1991. 1. sz. pp. 1–13.

<sup>40</sup> A Nemzeti Községi Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közpénzügyi Kutatóintézetében 2017-től a kooperatív állam működés tudományos rendszerezésére irányuló kutatások kezdődtek. Az intézeti kutatócsoport tagjai: Parragh Bianka, Kolozsi Pál Péter, Lentner Csaba. A primer kutatások alapvetően az új intézményi rendszer elem definálására, illetve a kooperatív (közkeletűbb nevén a Jó Állam) állam működés összetevőit is vizsgálja (költségvetési ellenőrzés, adóellenőrzés, jegybank, tőkepiacok).

<sup>41</sup> Nyilván az adózási folyamatokat koordináló jogszabályok körét nem szűkíthetjük a behivatkozott jogszabályhelyekre. Megannyira lényegesek az egyes adónem törvények (SZJA, ÁFA, kisvállalati adó, stb.), illetve az illetékekről, társadalombiztosításról szóló jogszabályok, amelyek a szűkös terjedelmi korlátok és azok lexikális jellege alapján e tanulmányban részletesen nem citáltak.

<sup>42</sup> Érdemes röviden felidézni John Austin gondolatait a jog természetéről, miszerint a pozitív jognak mindig van szankciója. KECSKÉS András: *Inside and Outside the Province of Jurisprudence*, In: Rechtstheorie, 46. évf. 4. szám, 465–479. old.

<sup>43</sup> A személyi jövedelemadó törvény például szabályozza az egyéni vállalkozások adózását is, míg az általános forgalmi adó a számlázásra vonatkozó részletes szabályokat rögzít. A társasági nyereségadó törvény pedig az amortizációs normák jegyzékét tartalmazza.

<sup>44</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Hatályos jogszabályok gyűjteménye. Részletesen az Alaptörvény összefüggéseiről STUMPF, István: *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary*, 2017, Gondolat Kiadó

<sup>45</sup> 36–44. cikkek

<sup>46</sup> Idézetek forrása: STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég Kiadó, 2014. (hivatkozások a 17. és 18. oldalról)

<sup>47</sup> SÁGI, Judit: *Debt Trap – Monetary Indicators of Hungary's Indebtedness*. In: FARKAS, Beáta – MEZŐ, Júlia (eds.): *Crisis Aftermath: Economic Policy Changes in the EU and its Member States*, University of Szeged, 2012, 13. p.

<sup>48</sup> A városok fenntartható fejlődéséről: SÁGI Judit – TÓTH Lilla: *Városok és önkormányzatok: központi kormányzat és spontán szerveződések itthon, a nagyvilágban*. In: EU WORKING PAPERS 12:(2) pp. 118–127. (2009).

<sup>49</sup> Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése az államháztartásban. ZÉMAN Zoltán – TÓTH Antal: *Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE, 2015. pp. 829–853.

<sup>50</sup> Lásd például ennek egyik speciális vonatkozását: SÁGI Judit: *A bank-szféra szerepe és érdekeltsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében*, In: PROSPERITAS II.:(1) pp. 98–110. (2015).

<sup>51</sup> Illetve az 1990-es és kétezres években a privatizációs bevételek is jelentkeztek.

<sup>52</sup> A túlköltekező fejlett piacgazdaságok, a koraszülött jóléti államok fő sajátossága a deficit.

<sup>53</sup> A konvergencia-kritériumokról és a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárásról lásd: CSÜRÖS Gabriella: *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*, HVG-ORAC, Budapest, 2015. 189–196., 231–251. o.

<sup>54</sup> Magyarországon a költségvetési hiány, sőt a növekvő költségvetési hiány a piacgazdasági átmenet két évtizedének rendszerspecifikus tényezőjévé vált. Ehhez „társult még” a külgazdasági-fizetési mérleg hiány, s így a két veszteséges makrogazdasági pozíció az ikerdeficit jelenségét a 2010-ig terjedő kurzus sajátosságává avasztotta.

adóztatási kényszer, a fiskális kényszer, hiszen az adók mértékét, módját az állam nem az adózók teherbíró képességéhez igazítja elsődlegesen, hanem a költségvetési kiadások tervezett mértékéhez, vagyis a költségvetési kiadásokat akarja minél nagyobb hányadban adóbevételekkel lefedni. E Magyarországon múltbéli állapotot tovább cizellálta, hogy az adózói körben emlithető adózók egy része, főleg nemzetközi vállalatok, bankok, nem az anyagi adóerejükhöz mérten adóztak, vettek részt a közteherviselésben a megengedő állami adószabályozás következtében. Másrészt a gyenge minőségű adóellenőrzés az adóelkerülő magatartások visszaszorítását évtizedeken át nem tudta megfelelő módon kezelni. Így adódott, hogy a költségvetés látóterébe kerülő, adózási szempontból terhelhető „szolid”<sup>55</sup> vállalkozásokra nehezedő adóterhek a nem adózók „helyett” is helytállásra kényszerültek, így adóterhelésük az adóerő képességüket bőven meghaladóvá vált.

Optimum, vagyis a jó adórendszer jobbjára, mint elméleti kategória létezik. Olyan szisztéma, amely mind az adózóknak, mind az adókból gazdálkodó költségvetésnek tökéletesen, minden vonatkozásban megfelel, nem létezik. Ugyanakkor elvárt követelmény az adórendszerrel kapcsolatban, hogy ne taszítsa kezelhetetlen tartományba az adófizetők morálját, azok termelést fenntartó érdekeltiségét. A termelési tényezők optimális erőforrás allokációját segítse elő, ne szüntesse meg a termelés fenntartásában való érdekeltiséget. Lényege az adózási rendszernek, hogy az állam, mint származékos jövedelemtulajdonos és az elsődleges jövedelemtulajdonosok (magánszemélyek, vállalkozások) között az összhang, a kölcsönös működési, rendszer fenntarthatósági érdekeltiség meglegyen. A fiskális kényszer, vagyis az adóztatási folyamatokban a költségvetési kiadások mértékének minél nagyobb és szinte minden áron történő lefedését célzó „erőltetett” adóztatás az adófizetést elkerülő magatartási módozat elburjánzásához vezetett a rendszerváltozás első két évtizedében. A fiskális kényszer a tőkeerős, jobbjára külföldi tulajdonosi háttérrel működő adózók adózási körbe történő integrálásának nem elégséges volta, vagyis részükre az adókedvezményeket biztosító fiskális politika, másrészt és egyidejűleg a kisebb tőkeerővel, így adóerőképeséggel rendelkező belföldi rezidensek „tuladóztatási szándékának” együttes hatására állt elő. Az organikus adókapcsolatok (adózó, államháztartás) erkölcsi és pénzügyi deficitjét a belföldi rezidensekre nehezedő magas adókulcsok, így ebből „logikusan” adódóan az adóelkerülés felerősödése, továbbá a munkaerőpiaci integráció elősegítését nem elsődleges feladatának tekintő gazdaságpolitika, vagyis a munka helyett szociális juttatások biztosítására „berendezkedő” gyakorlat egyaránt okozták, tetézve azzal, hogy az állami támogatásokra igényjogosultságot jelzők igénye (munkanélküliek, veszteséges vállalatok kisegítése) és az alulszervezett állam működési diszkrpanciáinak pénzügyi lefedése az államra és az adóbeszedő hatóságokra egyre erősebb erkölcsi és anyagi helytállási kényszert „nehezített”, egyre nagyobb mértékben terhelte az effektív adózói körbe vontakat. Az állami bevételek mindenáron, de főleg az adóerőképeségtől el-

térő adóztatási gyakorlatának általánossá válása okán fiskális kényszer keletkezett.

Az előzőekben definiált fiskális kényszer következtében az adókikerülés, a rejtett gazdaság<sup>56</sup> Magyarországon két évtizeden át<sup>57</sup> jelentős mértékű volt. Hazánkból a rendszerváltozás első két évtizedében 242 milliárd USD magántőkét mentettek ki a világ különböző adóparadicsomaiba<sup>58</sup>. Magyarország ezzel a példátlan mértékű – államháztartást kikerülő, országot, nemzetgazdaságot elhagyó – tőke összeggel a 12. helyen<sup>59</sup> áll a fejlődő országok sorában. Magyarország ezáltal a méretéhez és tőkeerejéhez képest nagy veszteségeket szenvedett el az eléggé leépített állami ellenőrzés, és a megmaradt kontroll gyenge hatékonysága miatt, illetve a másik oldalon, a korlátlan pénzfelszívást lehetővé tevő offshore jelenség okán. A teljes magyar államadósság két és félszerese került offshore számlákra az elmúlt két és fél évtizedben. A kedvezőtlen jelenség a többi adófizető adókötelezettségi morálját is rombolta.<sup>60</sup>

A fejlett világ országaiban a kiemelt gazdaságpolitikai célok között szerepel az adóelkerülés és a rejtett gazdaság visszaszorítása, mert az adóelkerülés és a feketegazdaság a nemzetgazdaság számos szegmensére gyakorol kedvezőtlen hatást. Versenytorzító is, mivel versenyhátrányt okoz a legálisan működő vállalkozások számára. Csökkenti a költségvetés bevételeit, amelynek következtében az adóterhek nagyobb mértékben koncentrálnak a bevallott tevékenységet folytatókra, torzítja a gazdasági statisztikákat és ebből eredően a döntéshozatalt is megnehezíti.<sup>61</sup> Ugyanakkor „a gazdaság kifehéritése szoros kapcsolatban áll az adóteher csökkentésének folyamatával. A fehérités során nő az adózás alá vont jövedelem és/vagy a vagyontömeg, ezáltal a gazdaságpolitikának lehetősége nyílik az adómértékek csökkentésére”.<sup>62</sup>

Az állami szabályozás túlzott növelése<sup>63</sup> viszont azzal járhat, hogy ösztönözi a rejtett gazdaságban való részvételt azáltal, hogy megnöveli a formális szektorban való működés költségét a rejtett gazdasághoz képest. Emellett az állam mű-

<sup>56</sup> Lásd bővebben: BELYÓ Pál (2008): *A rejtett gazdaság természetrajza*. Saldo, Budapest, 2008, BÁNFI Tamás (2010): *Az adózó munkavállalók a korrupciómentes gazdaságban*. Corvinus Egyetem Pénzügyi Tanszék, Budapest, 2010.

<sup>57</sup> A rendszerváltozás kezdetétől a lehetőségek felerősödnek, lásd olajszőkítési ügyek, jövedéki családok etc.

<sup>58</sup> Tax Justice Network, 2013 adatai alapján

<sup>59</sup> Legendák keringenek a nagyobb népességszámú, két földrészen elterülő, óriási természeti kincsekkel rendelkező Oroszországról, ahonnan „mindössze” 798 milliárd USD tőkét vontak ki illegálisan.

<sup>60</sup> Tegyük hozzá: az adókikerülésnek, az adóhatóságokkal szembeni „ellenállásnak” Magyarországon történelmi gyökerei vannak, akár például az neoabszolutizmus vagy a Monarchia korára gondolunk. Ezen időszakról bővebben. ILONKA Mária: *Modern adózás a 19. század második felében (A magyar adózás története 1849-től 1880-ig)*, BDO Magyarország, ILONKA Mária: *Adónyilvántartás és adóbehajtás a dualizmus korában*, BDO Magyarország, 2013.

<sup>61</sup> CSOMÓS Balázs – KREISZNE HUDÁK Emese: *A rejtett gazdaság mértékének csökkentése Magyarországon*. Magyar Nemzeti Bank. Working Paper, 2015, <https://www.mnb.hu/letoltes/csomos-balazs-kreiszne-hudak-eme-se-a-rejtett-gazdasag-mertekenek-csokkentese-magyarorszagon.pdf>

<sup>62</sup> VARGA József: *Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifehéritésének pályája Magyarországon 2010 után*, In: Pénzügyi Szemle, 2017/1, 62. évfolyam, pp. 7–20.

<sup>63</sup> Például az adóbevallás túlzott szabályozása, bonyolultsága.

küldési hatékonysága is befolyásolja az adóelkerülés mértékét. Az alacsony színvonalú állami szolgáltatások és a magas korrupció rontják a befizetett adók várható hasznosságértékét, így növelik az adóelkerülés hajlandóságát.<sup>64</sup>

A bonyolult, összetett, számos adminisztratív terhet hordozó adórendszer versenyképességet akadályozó tényező. Ugyanakkor az adószázalék mértéke nem elsődleges szempont a letelepedési szándékukat fontolgató befektetők számára. „Az adóversenyben az adószabályozás kiszámíthatósága, következetessége és stabilitása épp olyan fontos szempont, mint az effektív adókulcsok. Ha a fogadó országban a magasabb társasági adó-teher erős és fejlett infrastruktúrával, korszerű közszolgáltatási rendszerrel és versenyképes munkaerővel társul, nemhogy elriassa, hanem mágnesként vonzza a befektetőket. Az alacsony adóteher ugyanis képtelen ellensúlyozni az általában gyenge, instabil és fejletlenebb gazdasági környezetet. Az adó csupán egy a tőkebeáramlásra ható tényezők halmazában, és a karcsúsított adóterhek nem pótolhatják sem a fejletlen közszolgáltatásokat, sem a hiányos és elmaradott infrastruktúrát, sem a piacokhoz való korlátozott hozzáférést, sem pedig a gyenge befektetési feltételeket.”<sup>65</sup>

2010-től a magyar kormány és a vállalkozások államháztartási- és adókapcsolataiban alapvető változások álltak be. Az állam és a piac viszonya mindig hatással van a nemzetgazdaság teljesítőképességére, eredményességére és fenntartható működésére. A közsféra és a magánsféra közötti kapcsolat alapján több modell azonosítható, amelyek közül az a modell lehet a legsikeresebb, amely az állampolgárokkal, a vállalati szektorral, a bankokkal és egyéb érintettekkel képes kooperatív kapcsolatot kiépíteni.<sup>66</sup> A kooperatív állam viselkedésével és hozzáállásával úgy alakítja ki a szabályait, hogy az a normákat betartó partnerek szempontjából együttműködésre ösztönözzön. A helyes ösztönzőket alkalmazó intézményrendszer az állam és az érintettek közötti kölcsönös előnyökre épít, és ezáltal tereli a magánszektorra tartós együttműködés felé. A sikeres állami működés szempontjából lényeges, hogy az állampolgárok és a vállalkozások érdekelte válnanak az állami intézkedések sikerében és azonosuljanak céljaival. A kooperatív állam adózókkal való kapcsolatait a „jó adózók” irányába preferenciák érvényesítése, az adókötelezettség teljesítés adminisztratív elemeinek csökkentése jellemzi, sőt az adóhatóság konstruktív, mentori szerepe is megjelent Magyarországon adópolitikai gyakorlatában.

Ezzel szemben a nem kooperatív modellben az állami működést az érintettekkel szembeni bizalmatlanság, túlzott ellenőrzési kényszer jellemzi, ahol a tipikus állami szabályozó eszköz a szabályokat betartók túlzott adminisztratív terhelése, folyamatos elszámoltatása, ellenőrzése. A munkát terhelő adók tekintetében a 2010 előtti magyar adórendszer messze a legmagasabb terheléssel jár és a legprogresszívebb adórendszer volt a régióban. Ez az adórendszer az inaktív nagyvonalú

szociális támogatási rendszerével együtt ahhoz vezetett, hogy a magyar munkaerő piaci aktivitása a legalacsonyabbak között helyezkedett el az Európai Unióban.<sup>67</sup>

2010 óta számos területen történt fordulat a magyar gazdaságban, amelyek az együttműködő, eredményesebb állam irányába mutatnak. Ilyen volt a gazdaságélénkítést és foglalkoztatást ösztönző adóreform, és ennek nyomán a költségvetési fordulat, ami biztosította az államháztartás egyensúlyba kerülését. A 2010-től bekövetkezett adópolitikai intézkedéseknek nagy szerepe volt abban, hogy 2013 nyarán Magyarország kikerült az Európai Unió túlzott-deficit eljárása alól.<sup>68</sup> Az adófizetők körének kiszélesítése a szektoradók révén<sup>69</sup>, a belföldi rezidensek irányába az adóteher mérséklése, a munkát terhelő adók csökkentése pozitív változásokat idéztek elő, emelkedett a fizetőképes kereslet, a beruházásokra fordítható pénztömeg, amivel egyidejűleg (amelyek hatására) az államháztartás helyzete is konszolidálódott.

Akkor tekinthető kooperatívnak az adórendszer, ha az állam társadalmilag elfogadható és teljesíthető adózási szabályokat hoz, amelyek a költségvetés számára is megfelelő fedezetet nyújtó adóbevételeket tesznek lehetővé, illetve ha az adóigazgatás támogatja a szabályok minél nagyobb fokú betartását, a magánszektor pedig mindezek következtében a szabályokat elfogadja, követi, sőt internalizálja.<sup>70</sup> Az adózási kooperatív rendszere jogtechnikailag tehát az állam oldaláról két tényezőn, az adórendszer szabályain és az adóigazgatás gyakorlatán alapul.

Az adórendszer 2010–2013 között végrehajtott változásai azért támogathatták egyidejűleg a gazdasági növekedést és a költségvetési egyensúlyt, mert a felek közötti kooperációt célozták meg. A munkát terhelő adókról a fogyasztási adókra helyeződött át a hangsúly (lásd 1. számú ábra), ami ösztönözte a munkavállalást és csökkentette az adórendszer gazdasági növekedést visszafogó hatását. A kormány nagy hangsúlyt fektetett a bérek, rajta keresztül a fizetőképes kereslet emelésére, amely a forgalmi adókat a költségvetési bevételek sorában felértékelte. A válságadókkal lényegesen javult a tehermegosztás, célzott intézkedésekkel, mint például az online pénztárgép, a közúti áru fuvarozási ellenőrzési rendszer és az online számlázás pedig a gazdaság kihéberítési folyamata kedvező irányba mozdult el. Mindezek jelentősen hozzájárultak a foglalkoz-

<sup>67</sup> MATOLCSY György: *Csendes adóforradalom Magyarországon*. Interjú dr. Matolcsy György jegybankelnökkel (*Pesuth Tamás*). Közgazdaság. Különszám az adópolitikáról, 2014/4.

<sup>68</sup> CSÜRÖS, Gabriella: *Tax system in Hungary and its changes due to the crisis – pioneer or hazardous method of sectoral taxation?* In: BURZEC, Marcin – SMOLEN, Pawel – KUL, Wydawnictwo (eds.): *Tax authorities in the Visegrad Group countries. Common experience after accession to the European Union*, Lublin, 2016. pp. 99–100.

<sup>69</sup> KOVÁCS Levente: *Banki különadók az Európai Unióban*, In: Pénzügyi Szemle, 2012/3, pp. 355–367., KOVÁCS Levente: *A bankadó változásai*. In: BOZSIK Sándor (szerk.): *Pénzügy-számvitel-statisztikai füzetek II.*, Miskolc, 2016. pp. 38–51.

<sup>70</sup> Valamely viselkedési szabály elsajátítása attitűdváltozáshoz is vezet, mivel az együttműködő fél nem egyszeri alkalommal követi és fogadja el a szabályokat, hanem tartósan megváltozik viselkedése, megváltozik szemlélete és gondolkodásmódja. Lásd e témában az alábbi rendszertani vetületű dolgozatot: PARRAGH Bianka – PALOTAI Dániel: *Az adórendszer és az adóigazgatás reformja Magyarországon*, In: Pénzügyi Szemle, 2018/2, 63. évfolyam, pp. 201–220.

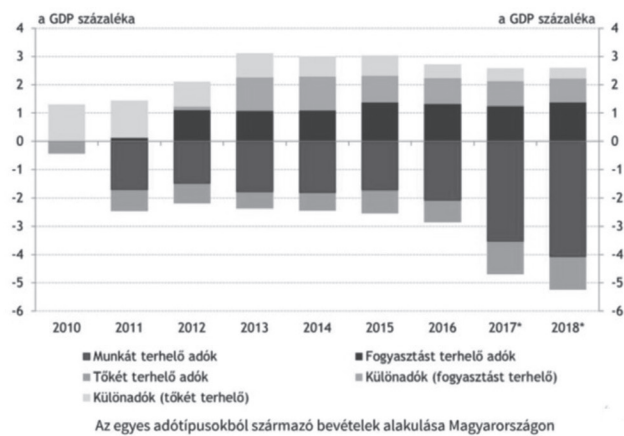
<sup>64</sup> BALOG Ádám: *Adóelkerülés és rejtett gazdaság Magyarországon*. Köz-Gazdaság – Különszám az adópolitikáról, 2014/4. pp. 16–30.

<sup>65</sup> NAGY László: *Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra*, In: Pénzügyi Szemle, 2017/1. 62. évfolyam, pp. 21–36.

<sup>66</sup> KOLOZSI Péter Pál – LENTNER Csaba – PARRAGH Bianka: *Közpenzügyi megújulás és állami modellváltás*, Polgári Szemle, 2017/4–6. szám, 13. évfolyam, pp. 28–51.

1. számú ábra  
A magyar adórendszer összetevőinek változása a GDP százalékában,  
2010-2018

Forrás: Matolcsy György előadása a Magyar Közgazdasági Társaság Vándorgyűlésén, Eger, 2017. szeptember 7.



tatás és a gazdasági növekedés fellendüléséhez, amely később (várhatóan) további adócsökkentéseket tesznek lehetővé.

A magyar adórendszerben végrehajtott változások lényegét gyakorlati szempontból megragadva hangsúlyozni kell, hogy az adót ténylegesen fizetők körének kiszélesítése, és az így befolyó többlet adóbevétel az államháztartás stabilizálását szolgálja, amihez a gazdaság kifehéritését szolgáló intézkedések társulnak. A 2010-es kormányváltás előtt Magyarországon a fekete-szürke gazdaság aránya a GDP 25 %-ában volt mérhető<sup>71</sup>. 2017-ig az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Adó és Vámhivatal által kivitelezett intézkedések hatására a 25 %-os arány 20 %-ra mérséklődött. A feketegazdaság eddigi 5 -s csökkenése 500-600 milliárd forintos bevétel-többletet eredményezett az államháztartásnak, amely lényegében (pénzügyi technikai értelemben) az egyik fedezete lett a „biztonságos” adócsökkentéseknek és egyik eszköze a pénzügyi egyensúly megteremtésének.

Az elmúlt években a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) működésében is paradigmaváltásra került sor. Jelentős fordulat következett be az intézmény működésében és az adóigazgatási rendszerben, melyet adóigazgatási fordulatként is értelmezhetünk. A NAV átalakulásának missziója, hogy a korábbi büntető hatóság szerep helyett egy együttműködő, szolgáltató, segítő, az ügyfelekkel méltányosan bánó szervezetté váljon. Az elindított adóigazgatási reform keretében hangsúlyossá vált az adómorál javítása, amely egy ügyfélközpontú adóhatóság által érhető el könnyebben. A NAV átalakulásával támogatja azokat az alapelveket (pl. átláthatóság,

integritás, minőségi jogalkotás, eredményes gazdálkodás), melyet a „magyar modell” stratégiai célok között kijelöl.<sup>72</sup> A paradigmaváltásból következő további intézkedések pedig nem csak az adómorál javulását, hanem egyidejűleg az ország versenyképességét is támogathatják.

## 5. Néhány összefoglaló gondolat

Az adópolitika hozzájárul a kormány gazdaságpolitikai programjának megvalósításához a közbizalom megteremtése és az adóbevételek költségvetés szempontjából kívánatos szintjének biztosítása által is. A fiskális szabályozás a nemzetgazdasági-, vállalati és háztartási szinteken a növekedés orientált folyamatok fontos eszközüvé vált, sőt szerepe a mennyiségi lazításra épülő válságkezelő jegybanki programok befejeztével<sup>73</sup> várhatóan tovább fog emelkedni.

A jó adórendszer jobbjára adóelméleti kategória, a gyakorlatban csak „megközelíthető” állapot, vagyis olyan helyzet nem adódik, amikor az adózási folyamatok a származékos jövedelemtulajdonost és az elsődleges jövedelemtulajdonosokat egyaránt pozitívan érintenék. Magyarország adópolitikáját a rendszerváltozás első két évtizedében a diszfunkcionalitás jellemezte, melynek során a magas adóterherbíró képességgel rendelkező külföldi vállalkozások adókedvezményeket, míg a belföldi rezidensek normál, sőt afeletti adóterhelés alatt működtek. A belföldiekre nehezedő magas jövedelemelvonás illetve az adófizetés fokozódása a feketegazdaság felerősödéséhez, majd államháztartási pénzügyi egyensúlytalansághoz vezetett. A részben jogszabályok biztosította körülmények (mentessége-kedvezmények a külföldiek részére), részben közgazdasági okok miatt előálló adófizetés képtelenség vagy mérsékelt adófizetési képesség (belföldieknél), illetve a másik oldalon az állami szociális kiadásokra való egyre erősebb ráutaltság, továbbá a növekvő eladósodás kamatterhei Magyarországon fiskális kényszerű generáltak. Az adórendszer eltért az adóval terhelt adóalanyok terherbíró képességétől, miközben az állam az adószabályok és adóbeszedések fogyanatosítása során állandó kényszerhelyzetben működött, vagyis nem a vállalkozások és magánszemélyek adóerőképességhez mérten adóztatott. A 2010-től kiszélesített adófizetői kör, a belföldi rezidensekre méretezett adóterher mérséklése, a feketegazdaság kifehéritése, a forgalom típusú adók előtérbe kerülése lehetővé tette az állam adóbeszedési kényszerének oldását, a fiskális kényszer enyhülését, és helyette egy kooperatív adópolitikai modell alkalmazását, amely az elméleti értelemben vett jó adórendszer irányába történő elmozdulást mutat.

<sup>72</sup> DOMOKOS László – PULAY Gyula – PÁLYI Katalin – NÉMETH Erzsébet – MÉSZÁROS László: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz*. Állami Számvevőszék, Tanulmányosorozat, 2016., [https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/1.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/1.pdf)

<sup>73</sup> A 2007-2008-as válságot követően a jegybanki válságkezelés szerepe felértékelődött a világban, kiemelt szerepet kapott Magyarországon is 2013-tól, míg a fiskális politika aktivitás 2013 után némileg „befékeződött”, „elkényelmesedett”. A magyar jegybanki válságkezelő, növekedést segítő intézkedések várható zenitjével a fiskális politika szerepét indokolt erősíteni, különösen célszerű lesz visszatérni, vagy legalábbis afelé araszolni a 2010-2013 között megvalósult hiperaktivitáshoz, s az elvárható gazdasági növekedés (legalább 4 %) jobbjára fiskális bázisúvá tételéhez.

<sup>71</sup> Az Állami Számvevőszék szakmai műhelyéből származó becslés, mint ahogy az öt százalékos mérséklődés is.