

DR. DEÁK DÁNIEL

IGAZSÁGOS-E A MAGYAR ADÓRENDSZER? (EGY TÖRVÉNYHOZÁSI CSAPDAHELYZET ELEMZÉSE)

Az, amire egy ország adótörvényeit vizsgálva először rákérdezhetünk, az, hogy igazságosak-e. Az viszont, hogy egy ország adórendszerét igazságosnak tartjuk-e, természetesen attól függ, hogy miként értelmezzük az igazságosságot. Mi több, nem is biztos, hogy értelmes feladat igazságosság után kutatni az adózást illetően. Mielőtt az igazságosság messzire vezető kérdésével foglalkoznánk, irányítsuk figyelmünket egy talán könnyebben megragadható problémára: az adórendszerre mindenek előtt politikai tekintetben kérdezhetünk rá. Ekkor azt a kérdést tesszük fel, hogy az adott körülmények között működő adórendszer hatékony-e. Nos, ha arra gondolunk, hogy egy 10 milliós országban több mint egymillió vállalkozás van és mintegy kétszázezer cégformában bejegyzett vállalkozás működik, amelyek jelentős része nélkülözi a számottevő tőkét, amelyeknek nincsenek alkalmazottaik, a tulajdonosok pedig ellenszolgáltatás nélkül dolgoznak cégüknek, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az adópolitika igen nagy mértékben eltorzítja a gazdasági viselkedést. Nyilvánvaló, hogy az ilyen személyi szolgáltató társaságokat csupán adóelkerülés céljából hozták létre. Ezek a gazdasági szervezetek ugyanis annak eszközeként használhatók fel, hogy a személyi jövedelem (közelebbről az alkalmazotti viszonyból származó jövedelem) átalakítható legyen tőkejövedelemmé, amely -ellentétben a személyi jövedelemmel - mentes a progresszív jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékok alól.

Ha egy olyan kis országban, mint Magyarország, pusztán adózási okok miatt ezrével tartanak fenn bejegyzett cégeket, akkor azt kell mondanunk, hogy az adópolitika súlyosan elhibázott. Az alábbiakban nem általában az adópolitika hatékonyságával vagy az adórendszer igazságosságával foglalkozunk (ennyiben a cím talán félrevezető), hanem csupán egy esettanulmányra vállalkozunk. Az osztalékjövedelem adóztatásának elemzése kapcsán kívánunk eljutni olyan következtetésekhez, amelyek adalékul szolgálhatnak a fiskális igazságosság nagyobb kérdésének áttekintéséhez. A következőkben előbb felvázoljuk azt, hogy meglátásunk szerint miért torz a mai magyar adórendszer. Ennek kapcsán bemutatunk egy törvényhozási csapdahelyzetet. Ezt követően azzal foglalkozunk, hogy miként előlegezi meg Magyarország a világot szinte

lekörözve az ún. fogyasztási adó koncepciót, kiváltva ezzel egy meglehetősen igazságtalan helyzetet.

I. Törvényhozási csapdahelyzet

Miben mutatkozik meg a fiskális politika torzító hatása? Az osztalékadózást illetően elsősorban abban, hogy igen könnyű egy vállalkozást forma szerint társasági adóalannyá tenni (és kihasználni az ehhez kapcsolódó előnyöket) anélkül, hogy az illető társasági adóalany valóban olyan vállalkozásként működne (olyan tőkével, ráfordítással, forgalommal stb.), mint ahogy a gazdasági társaságok általában szoktak. Ez a szabadság (vagy inkább szabadosság) egyrészt azzal magyarázható, hogy a magyar társasági jog igen liberális. Másrészt (és ez még fontosabb) a személyegyesülések, vagyis a közkereseti és betéti társaságok Magyarországon - az irányadó külföldi gyakorlattól eltérően - ugyanúgy társasági adóalanyok, mint a tőketársaságok. A társasági adóalanyiság révén a következő főbb előnyök aknázhatók ki:

- már 1989-től, a modern adórendszer működésének első évétől kezdve jelentős előny társaságok esetében a professzionális költségelszámolás;
- ugyancsak előny a társadalombiztosítási terhek elkerülése ingyenmunka révén;
- kedvező továbbá a progresszív jövedelemadó elkerülése azáltal, hogy a munkajövedelem az alacsony mértékű társasági adó és az osztalék kedvezményes forrásadójának hatálya alá terelhető;
- 1995-től külön előny az, hogy a számított társasági adó az adómérték drasztikus csökkentése miatt olyan lett, mint a félárbocra eresztett zászló (a felosztott nyereség halmozott adómértéke az 1995-96-os és az 1997-es adószabályok szerint, belföldi adójogi illetőségű természetes személy kedvezményezett esetében egyaránt 40 százalék).¹

Könnyen érthető, hogy ha a magyar adórendszerből - ellentétben az OECD államok gyakorlatával² - nem csupán az osztalék gazdasági értelemben vett kettős adóztatása van kiiktatva, hanem még alacsonyabb az osztalék halmozott

¹ Nyereség: 1,000 Ft	1995-96	1997
Számított társasági adó	180	180
Kiegészítő társasági adó	150 (670 Ft 23 százaléka)	
Az osztalékot terhelő forrásadó	70 (670 Ft 10 százaléka)	220 vagy 160 (820 Ft 27 százaléka vagy 20 százaléka)
Nettó osztalék	600	600 vagy 660

¹ L. közelebbről: D. Deák, R. Krever, "Company and Shareholder Tax Reform in Hungary", 13 **Tax Notes Int'l** (November 25, 1996).

² S. Cnossen, The Role of the Corporation Tax in OECD Member Countries; A Survey and Evaluation; J.G. Head, R. Krever (eds.), **Company Tax Systems**, Melbourne: Australian Tax Research Foundation, 1997.

adóterhe, mint abban az esetben, hogy ha ugyanaz a jövedelem a progresszív jövedelemadóztatás hatálya alá lenne rendelve, akkor az adóalanyok arra törekednek, hogy a jövedelemforrás nekik kedvező átminősítése révén osztalékformában jelenítsék meg a személyi jövedelmet.

Az 1997-es adószabályok kialakítása során a törvényhozás - észlelve a rendkívül torz helyzetet, - arra törekedett, hogy az osztalékjövedelmet a személyi jövedelem adóztatásával egy szintre hozza vagy legalább ahhoz közelítse. Mint a mellékelt mintakalkulációból látjuk, a szintre hozás még akkor sem valósult meg, ha a belföldi illetőségű természetes személy kedvezményezetteket sújtó magasabb, vagyis 27 százalékos adómértéket vesszük figyelembe, hiszen a halmozott adóteher ebben az esetben is épp úgy 40 százalékos, mint volt 1997 előtt.³ A 27 százalékos adómérték bevezetése azon a megfontoláson alapul, hogy különbség tehető „rendes” és „túlzott” osztalék között. E különbség aszerint határozható meg, hogy a rendes osztalék legmagasabb, még megengedhető mértéke nagyjából egy tőkebefektetés jelenleg Magyarországon elvárt hozamának feleltethető meg (a küszöb igen liberálisan, ti. az osztalék kifizetéséről való döntés időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresében van megállapítva); túlzott osztalék pedig csak akkor keletkezik, ha az elvárható hozamnál több osztalékot fizetnek ki. A túlzott osztalék intézményének bevezetése egyet jelent az osztalékjövedelem törvényi átminősítésével személyi jövedelemmé, vagyis a vélelmezett személyi jövedelem alkalmazásával. (A személyi jövedelem vélelmezése akkor válik nyilvánvalóvá, ha figyelembe vesszük azt, hogy a túlzott osztalékhoz társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség is kapcsolódik.) Nem kell különösképpen hangsúlyoznunk azt, hogy e törvényi vélelem alkotmányos szempontból könnyen kikezdhető.⁴

A munkajövedelem átalakítása tőkejövedelemmé nemcsak Magyarországon jelent problémát. Az esetleges adóelkerülésre tekintettel, a személyi szolgáltató társaságok esetében a skandináv országokban is olyan rendszert vezettek be, hogy az osztalékjövedelmet fiskális szempontból meg kell különböztetni aszerint, hogy abból mekkora hányadot képvisel a tulajdonképpeni tőkejövedelem. Figyelemre méltó azonban pl. Svédországban az, hogy a vélelmezett személyi jövedelemhez - Magyarországgal ellentétben - nem kapcsolódik társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség.⁵

³ Mivel a progresszív jövedelemadó felső marginális mértéke lecsökkent (48 százalékról 42 százalékra), ezért a személyi jövedelem és az osztalékjövedelem adóztatásában megmutatkozó különbség (nem a társasági adó ill. az osztalék forrásadója miatt) valóban csökkent.

⁴ Az 57/1995. (IX. 15.) AB sz. határozat értelmében törvényi vélelem alkalmazására csak kivételesen kerülhet sor, és a vélelemmel szemben a törvényhozónak meg kell engednie az ellenbizonyítás lehetőségét.

⁵ L. Mutén, "Dual Income Tax: The Scandinavian Experience", J.G. Head, R. Krever (eds), op.cit. pp. 271-284. A személyi szolgáltató társaságokkal kapcsolatos adóelkerülési problémával összefüggésben az Egyesült

Magyarországon jelenleg egy technikailag is igen nehezen kezelhető, képtelen helyzet alakult ki: az osztalékhoz kapcsolódó járulék mint a személyi ráfordítások része nem abban az évben számolható el, mint amikor a személyes munka felmerült és a társaságot gazdagította, hanem csak utólag, ti. akkor, amikor a tulajdonosok az adózott eredmény terhére döntenek az osztalékról. Az már önmagában véve képtelenség persze, hogy az adózott eredményből kifizetett jövedelemhez, vagyis valamely tőkejövedelemhez a személyi ráfordítások körében elszámolható, és így az adózás előtti nyereséget csökkenteni hivatott társadalombiztosítási járulékkötelezettség kapcsolódhat.

A vélelmezett személyi jövedelem intézményének a bevezetése egy törvényhozási csapdahelyzet következménye. A törvénymódosítás indoka tulajdonképpen nagyon is megalapozott: kívánatos megakadályozni azt, hogy egy társasági jogi formát az emberek csupán adóelkerülési célokra használjanak. A törvényhozás természetes reakciója az adóelkerülésre önkéntelenül az, hogy megkísérli törvénymódosítás révén az adóelkerülést meggátolni, ami azonban óhatatlanul azzal jár együtt, hogy a szabályozás még bonyolultabbá válik. Lenne egy sokkal kézenfekvőbb megoldás is, mint az, hogy „a gombhoz varrjuk a kabátot”. Eszerint azokat az okokat kellene megszüntetni, amelyek a tömeges adóelkerülő magatartást előidéztek. A konkrét esetben a félig kivetett társasági adót teljessé kellene tenni, ezzel szemben viszont a társadalombiztosítási járulékokat csökkenteni kellene.⁶ További szükséges lépés az, hogy a személyegyesülések fiskális szempontból átláthatóak legyenek, vagyis a náluk keletkezett nyereség után csak a tulajdonosok fizessenek adót.⁷ Összegezve az eddigieket, törvényhozási csapdahelyzetnek nevezhetjük azt a helyzetet, amikor

- a különböző típusú jövedelmekhez kapcsolódó adófizetési kötelezettségek jelentős mértékben különböznek egymástól, és ezért adóelkerülési célból megindul a jövedelmek elvándorlása a kedvezőtlenebb kategóriából a kedvezőbb kategóriába;
- majd erre a fiskális törvényhozás úgy reagál, hogy a kialakult helyzethez igazodva újabb rendelkezéseket iktat be az adóelkerülés megakadályozása céljából, tovább bonyolítva ezzel az adórendszert, ahelyett, hogy az

Államokban a szövetségi törvényhozás azt írta elő, hogy a "§ 448 IRC" hatálya alá eső személyi szolgáltató társaságoknak a társasági adómérték maximumát figyelembe véve kell adózniuk. Még ennél is fontosabb az, hogy az adóhatóságnak indokolt esetben joga van az ilyen társaságnál keletkező tőkejövedelmet átminősítenie személyi jövedelemmé (§ 269A IRC).

⁶ Itt csak a közteherviselés viszonylatában gondolkodunk a társadalombiztosítási járulékokról, az a nagyobb kérdés azonban nem vethető fel, hogy miként hozhatók összhangba a szociális biztonságot megtestesítő szolgáltatások finanszírozásával. A társasági adó mértékének mintegy duplájára történő megemlése mindenestre többletforrás az államháztartás számára, bár elismerjük, nem jelentős többletforrás.

⁷ Esetleg be lehetne vezetni a személyi szolgáltató társaságként működő kft.-kel szemben is az adóelkerülés megakadályozására hivatott külön rendelkezéseket, hiszen a személyi szolgáltató társasággal kapcsolatos adóelkerülés problémája a fenti intézkedésekkel nem lenne teljesen kiküszöbölhető, hanem csupán enyhíthető.

adóelkerüléshez vezető eredeti okokat küszöbölné ki, és tenné ezzel fölöslegessé a speciális szabályozást.

II. Fogyasztási adó koncepció

Az adóelkerülési okokból fenntartott társaságok nagy száma nemcsak annak szembetűnő bizonyítéka, hogy a magyar adópolitika nem hatékony, hanem azt is megmutatja, hogy a magyar adórendszer nem igazságos. Az alapvető problémát az jelenti, hogy túlságosan nagy adóteher hárul a munkajövedelemre. Ez egyébként világjelenség, és legutóbb az Európai Közösségek Bizottságának jelentésében is megerősítést nyert az, hogy a tagállamokban a jövedelemadóztatás - és általában az adóztatás - súlypontja a munkajövedelemre esik.⁸ Ez messzemenően igazságtalan, de teljesen érthető, hiszen a munkáltatói bevallási és kifizetői kötelezettségek törvénybe iktatása révén ez az a jövedelemtípus, amely a legkönnyebben megragadható az államkincstár számára. Különösen szembetűnő a munkajövedelmekre eső közteher rendkívüli nagysága akkor, ha párhuzamba állítjuk a tőkejövedelem adóztatásával. A tőkejövedelem egyrészt mobil, másrészt a dolog természeténél fogva mentes a társadalombiztosítási járulékok alól, továbbá tipikusan nem a progresszív adóztatás hatálya alá esik, mivel a kedvezményezett forrásadót fizetnek.⁹

(A) Duális jövedelemadó, fogyasztási adó

A tőkejövedelem adóztatásának az elkülönítése, és ezzel a duális jövedelemadó rendszer bevezetése a kilencvenes évek nemzetközi gyakorlatának legfontosabb fejleménye. Ennek következményeként a személyi jövedelemre nézve továbbra is fenntartott globális adózás mellett ma már egyre nagyobb szerephez jut a tőkejövedelemre irányuló scheduláris adóztatás. Emellett az is megállapítható, hogy míg a globális adóztatás hatálya alá eső jövedelmek adóterhe folytonosan emelkedik, a tőkejövedelem után fizetendő scheduláris adó egyre csökkenő adóterhet jelent. A nyolcvanas évek fő tendenciája az adóalap kiszélesítése és az adómérték csökkentése volt arra figyelemmel, hogy az adópolitika kevésbé legyen megterhelve nem fiskális szempontokkal, és inkább igazodjon a semlegességet megkívánó redisztributív funkcióhoz. A fiskális semlegesség követelménye a kilencvenes éveknek is érvényes jelszava, ezért az

⁸ Commission of the European Communities, **Taxation in the European Union: Report on the Development of Tax Systems** [COM(96) 546 final].

⁹ Jelenleg Magyarországon a kapott kamat a legtöbb esetben adómentes (ami már csupán az egyéb forrásból származó tőkejövedelemmel összevetve is igazságtalan), az osztalék és a tőkenyereség után fizetendő adó pedig 20 ill. 27 százalék.

adókedvezmények túlburjánzásának mindenütt gátat szabnak. Ugyanakkor a megtakarítások ill. a befektetések ösztönzése érdekében egyre nagyobb súlyt kap a tőkejövedelmek elkülönült adóztatása.¹⁰

Vannak olyan országok, amelyek még ennél is tovább mennek, és a fogyasztási adó koncepció bevezetésével kísérleteznek.¹¹ Ennek megfelelően a megtakarításokat ill. a tőkejövedelmet valamilyen módon mentesíteni kell a jövedelemadó alól. A fogyasztási adó, mint egyenes adó koncepciója a jövedelem közgazdasági fogalmára való hivatkozással magyarázható meg. E tekintetben századunk eleje óta irányadó a Haig-Simons féle jövedelemfogalom. Eszerint jövedelem a két időállapot között bekövetkezett vagyongyarapodás, amely a következőkben mérhető:

- lehetőség fogyasztásra;
- lehetőség megtakarításra;
- a befektetett eszközök tőkeértékében bekövetkezett pozitív változás.

A harmadik elemre, vagyis a tőkenyereségre nézve a legtöbb országban hagyományosan elkülönült adózás vonatkozik (különösen igaz ez a megállapítás az angolszász jogrendszerekre nézve). Ha egy országban különös szabályokat vezetnek be a megtakarítások tekintetében is, vagyis az adóköteles jövedelemből levonható a megtakarításra fordított vagyongyarapodás, akkor a fogyasztási adó koncepciójához jutunk.¹² A fogyasztási adó koncepció alkalmazásának az adópolitikai értelme az, hogy ennek révén elkerülhető a kettős adóztatás igazságtalansága. A kettős adóztatás ugyanis abból származik, hogy adóköteles a befektetett jövedelem hozama, a befektetés forrása azonban maga is adózott jövedelem; ha a megszerzett jövedelmet valaki nem befektetésre fordítja, hanem feléli, akkor rövid úton (de értelmetlenül) megszabadul a második adótehertől.

¹⁰ A főbb tendenciákra lásd: J. Owens, E. Whitehouse, "Tax Reform for the 21st Century", 50 **Bulletin for IBFD** 11-12 (1996). Az összegző (bár rövid) elméleti értékelésre lásd: G.M. Stevens, "Dual Income Tax Systems: A European Challenge?", 5 **EC Tax Review** 1 (1996); M. Gammie, "The Tax Base: The Global Future of Income Tax", 50 **Bulletin for IBFD** 11-12 (1996).

¹¹ Ennek jegyében hajtottak végre adóreformot Horvátországban, ahol -- igen figyelemre méltó módon -- a kamattőkejövedelem kikerült a társasági adóalapból. Lásd: P. Schmidt, H. Wissel, M. Stöckler, "The New Croatian Tax System", 50 **Bulletin for International Fiscal Documentation** 4 (1996); J. Martinez-Vasquez, L.F. Jameson Boex, "Croatia adapts Tax System to Market Economy", 13 **Tax Notes Int'l** (September 9, 1996).

¹² A jövedelem közgazdasági fogalmára lásd: R.M. Haig, "The Concept of Income -- Economic and Legal Aspects", R.A. Musgrave, C.S. Shoup (eds), **Readings in the Economics of Taxation**, London: Allen & Unwin, 1966; H.C. Simons, "The Comprehensive Definition of Income", R.W. Houghton (ed.), **Public Finance; Selected Readings**; Harmondsworth: Penguin, 1970, pp. 38-45. A fogyasztási adó koncepció elméleti megalapozására lásd: Nicholas Kaldor, "Is a Personal Expenditure Tax Practicable?"; **An Expenditure Tax**, London: Allen and Unwin, 1958, pp. 191-223; l. még: R.W. Houghton (ed.), **Public Finance**, op.cit. pp. 85-116.

A társasági adózásra alkalmazott fogyasztási adó koncepció radikális szakítást jelent a jövedelemadóztatás hagyományos módszerével szemben, mivel itt nem az a hagyományos cél merül fel, hogy az adópolitika enyhítse az osztalék kettős adóztatásából származó fiskális terhet, illetve jutalmazza a nyereség felosztását, hanem - éppen ellenkezőleg - az a fő cél, hogy a nyereség felhalmozása legyen fiskális szempontból kedvezményezett. Az első fogyasztási adó koncepció, amely a társasági adózása területén közismertté vált, a Meade Bizottság jelentésében¹³ fogalmazódik meg, rögtön két lehetőséget felkínálva. Az ún. R-bázis felfogás szerint csak az üzleti jövedelem (real income) adóköteles, a pénzügyi eredményből származó jövedelem (financial income) azonban nem. Ezzel szembeállítható a hagyományos R+F bázis, amelynek megfelelően az üzleti és pénzügyi eredmény egyaránt adóköteles. A másik reformlehetőség lényege a következő: az ún. S-bázist követve a megtakarítások (savings) oly módon lennének ösztönözhetőek, hogy csak az osztalék kifizetése, a jegyzett tőke csökkentése és a részvényvásárlás lenne adóköteles, a megszerzett osztalék, a jegyzett tőke növelése és a részvények értékesítéséből származó jövedelem azonban csökkentené az adóalapot.

Ha a vállalati befektetés adómentes, akkor ez természetesen az osztalék kettős adóztatásából fakadó probléma enyhítését vagy kiiktatását jelenti. Ezen kívül annak sincs akadály, hogy a felhalmozott nyereség kedvezményezése mellett egyidejűleg az osztalék kifizetéséhez is kapcsolódjon adókedvezmény. Így pl. Magyarországon a felhalmozott nyereség adója kedvezményes mértékű, ugyanakkor a kapott osztalék csökkenti a társasági adó alapját és mentes az osztalékadó alól is. Ezen túlmenően azonban - a hetvenes években kialakult, ún. új nézetre való hivatkozással - azzal is lehet érvelni, hogy az osztalék kettős adóztatása voltaképpen nem is jelent reális problémát. Itt vagy azzal lehet érvelni, hogy a vállalati terveknek a felhalmozott nyereségből megvalósuló finanszírozása nem jár kettős adóztatással, a tőkenyereség adója pedig halasztható, vagy pedig azzal, hogy az osztalék kettős adóztatása ugyan valós teher, ez azonban a részvényárfolyamokban elismertethető, ily módon pedig tőkésíthető, és így csupán arról van szó, hogy a vállalatok saját forráshoz jutása némiképpen megdrágul.¹⁴

A kilencvenes években a fogyasztási adó koncepció különösen erőteljes nézetekben fogalmazódott meg az Egyesült Államokban, olyan vitákat váltva ki ezzel, amelyek már túlmentek a szakmai kereteken és a múlt évben széles

¹³ "The Structure and Reform of Direct Taxation", **Report of Committee chaired by Prof. J.E. Meade**; London: IFS, Allen and Unwin, 1978; I. még: "Green Paper -- Corporation Tax, Cmnd. 8456 (1982)", D.R. Salter, J.L.B. Kerr, **Easson: Cases and Materials on Revenue Law**, London: Sweet & Maxwell, 1990, at 431-435).

¹⁴ J.G. Head, "Company Tax Systems: From Theory to Policy", J.G. Head, R. Krever (eds.), *Company Tax Systems*, op.cit. pp. 1-47.

körben vitatott választási kampánytémává váltak. Ennek kapcsán két javaslatot kell kiemelnünk. Az egyik az ún. Egységes Adó, a másik pedig az ún. USA (Unlimited Savings Allowance) Adó.¹⁵ Mindkét koncepció szerint külön-külön lineáris adót kell kivetni a természetes személyek munkajövedelmére és a társaságok üzleti jövedelmére. Az ún. egységes adónál fontos, hogy a társaságok minden ráfordítást (ideértve pl. az értékcsökkenést) azonnal elszámolhatnak; ezen túlmenően a kamat nem bevétel és nem ráfordítás. Az USA Adó koncepciójának megfelelően a kamat adóköteles jövedelem és ráfordítás, de természetes személyeknél a megtakarított tőkeállomány csökkenése adókötelezettséget vált ki, a megtakarítási állomány növekedése viszont csökkenti az adóalapot. Fontos különbség még a két említett fogyasztási adó koncepció között az, hogy az egységes adó egy eredet országa szerint működtetett fogyasztási adóhoz hasonlítható, az USA Adó koncepciója viszont egy célország szerint működtetett fogyasztási adóként ragadható meg.

Az üzleti jövedelem olyan átfogó adóztatásának a bevezetése, hogy ennek következtében a hangsúly a személyi jövedelem globális adóztatásáról kerüljön át a termelési tényezők elkülönült adóztatására, olyan elképzelés, amelyet ma már Európában is mind inkább komolyan kell venni.¹⁶ A termelési tényezők szerinti adóztatás a fogyasztási adó koncepciót természetesen összehasonlíthatóvá teszi a hozzáadott érték adóztatással mint megszokott közvetett adóval. Az ún. Egységes adó koncepciója értelmében vett adó tárgyaként pl. kifejezetten a hozzáadott értéket jelölik meg, összevetve az Európában szokásos hozzáadott érték adóval (amelynek nálunk az ÁFA felel meg). A különbség az egységes adó és a hagyományos hozzáadott érték adó között csupán annyi, hogy az előbbi tárgya szűkebb, mert a személyi ráfordítások levonhatók az adóalapból.

(B) Magyarország mint adóparadicsom

Világos, hogy az osztalékjövedelem adóztatásának magyar rendszere a fogyasztási adóztatás koncepcióját követi, hiszen a felosztott nyereségre lényegesen magasabb adóteher van kivetve. Ez tipikus fogyasztási adó

¹⁵ Ezek magyarázatára lásd: Ch.E. McLure, Jr., "International Implications of the Flat Tax", 50 **Bulletin for IBFD** 11-12 (1996); G.R. Zodrow, "A Corporate Cash Flow Tax as an Income Tax Integration Mechanism", J.G. Head, R. Krever (eds), *Company Tax Systems*, op.cit. pp. 321-340; W.G. Gale, "Building a Better Tax System: Can a U.S. Consumption Tax deliver the Goods?", 11 **Tax Notes Int'l** (November 27, 1995); R.S. Avi-Yonah, "The International Implications of Tax Reform in the United States", 11 **Tax Notes Int'l** (November 27, 1995); V.P. Summers, "The Border Adjustability of Consumption Taxes, Existing and Proposed", 12 **Tax Notes Int'l** (June 3, 1996).

¹⁶ F.H.M. Grapperhaus, "Changing the Tax Base moving from a Tax on Yields to a Tax on the Use of the Factors of Production", 50 **Bulletin for IBFD** 11-12 (1996).

koncepció, amennyiben a külön adóteherrel sújtott nyereséget egy társaság nem különíti el növekedésének finanszírozására, hanem szétosztja, amelyet ily módon a kedvezményezettek elkölthetnek fogyasztásra. A magyar adópolitika a kedvezményes társasági adó mérték, valamint a természetes személyek által megszerezhető tőkejövedelem kedvezményes forrásadóztatásának alkalmazásával nem csupán addig ment el, hogy kiiktatta az osztalék kettős adóterhet, hanem ezen túlmenően az osztalékjövedelmet egyenesen kedvezőbb helyzetbe hozta, mint a munkajövedelmet, mivel összességében az osztalékjövedelem után kevesebb adót kell fizetni (1000 Ft osztalék után 400 Ft-ot), mint a személyi jövedelem után (1000 Ft után 420 Ft-ot). Ezzel Magyarország - mintegy akaratlanul - megelőzte a világot: bevezette a fogyasztási adó koncepciót, jóllehet a többi OECD országban ez az elképzelés a pénzügyi törvényhozás síkján komoly formában még nem vetődött fel, és legfeljebb arról van szó, hogy a globális adó mellett párhuzamosan alkalmazható a tőkejövedelmek kedvezményes forrásadóztatása.

Magyarország legalábbis 1995-től, amikortól fogva a számított társasági adó mértéke drasztikusan lecsökkent, lényegében adóparadicsommá vált, feltéve persze, hogy a magyar vagy külföldi adóalanyok jövedelmüket nem munkajövedelem, hanem osztalék formájában szerzik meg. Különösen kedvező azoknak a fogyasztói háztartásoknak a helyzete, amelyek még azt is megengedhetik maguknak, hogy halasszák az osztalék kifizetését, ekkor ugyanis még az osztalékra kivetett forrásadó is megtakarítható. Nem kell különösképpen hangsúlyozni, hogy ezeknek a háztartásoknak a száma igen csekély, viszont roppant előnyöket élveznek. Az ilyen adópolitika semmiképpen nem tekinthető igazságosnak.

A pénzügyi törvényhozás abba a hibába esett, hogy fokozatosan hagyta magát eltéríteni a fiskális semlegesség mértékétől, jóllehet az 1988-89-es adóreform bevezetésekor ez a legfontosabb követelmény volt. A befektetések túlzott mértékű ösztönzése egy torz helyzetet teremtett, amely hosszú távon senkinek nem jó, azoknak sem, akik a jelenlegi kedvezmények haszonélvezői. A fiskális politika ugyanis olyan mértékben eltorzította a helyes gazdasági viselkedés szabályait, hogy ezáltal a háztartások tulajdonképpen elveszítették a piacgazdaságban szükséges tájékozódó képességüket. Való igaz, az adók voltaképpen arra valók, hogy a gazdasági élet szereplőit eltérítsék a jövedelemelosztás piaci normáitól, és az állam ezáltal képes legyen szociálpolitikai vagy gazdaságpolitikai megfontolásból preferenciákat és diszpreferenciákat alkalmazni. Ezzel szemben azonban igaz az is, hogy egy jól működő adórendszerben a befektetések ösztönzése nem érhet el olyan fokot, hogy az már kikezdje az adórendszer egységét, azt nem is említve, hogy a pénzügyi infrastruktúra fejlettségének hiányában a mégoly jelentős

adókedvezmények sem generálnak befektetéseket. A befektetések általában fiskális, de különösen jövedelemadózási eszközökkel történő ösztönzése a nemzetközi szervezetek (OECD, IMF, Európai Unió) részéről is kifejezetten ellenjavallt.¹⁷

A magyar adórendszer alapvetően azért igazságtalan, mert az adópolitika - ahelyett, hogy azoktól, akik tőkejövedelemre tesznek szert, valamilyen módon külön áldozatokat kívánna (akik erre természetesen képesek is, és csak ők képesek) - nemhogy kiiktatja a tőkejövedelem plusz adóterheit, hanem általában még kedvezőbb helyzetbe is hozza a tőkejövedelem tulajdonosait, mint a munkajövedelmek tulajdonosait. Ily módon a munkavállalóknak erejükön felül kell teljesíteniük azért, hogy részt vállaljanak a közkiadások finanszírozásából. A befektetések mértéktelen ösztönzése rövid távon talán hozhat eredményt, bár ez is kétséges. Hosszabb távon azonban - az adórendszer igazságtalan és torz volta miatt - bizonyosan hátrányos a piacgazdaság minden szereplőjére nézve.

Az erősen regresszív (vagyis privilégiumokat felkínáló) adórendszer igazságtalan mindazon fogyasztói háztartásokra, vagyis a lakosság többségére nézve, amelyek képviselői kimaradnak a társaságalapítás és -fenntartás élményéből, és főként nem jutnak hozzá ahhoz a lehetőséghez, hogy részesüljenek a tőkejövedelemhez kapcsolódó adókedvezményekből. A magyar adórendszer regresszivitását - és ennek következtében igazságtalanságát - csak fokozza az, hogy nemzetközi összehasonlításban rendkívül magas az ÁFA mérték.¹⁸ A magas ÁFA teher természetesen azokat a háztartásokat sújtja, amelyek fogyasztanak, és azokat kedvezményezi, akik képesek jövedelmük egy részét megtakarítások formájában kivonni a fogyasztás köréből. Ahogy Magyarországnak az Európai Unió szervezetekhez való közeledésének a folyamata előrehalad, úgy válik egyre inkább fontossá az, hogy - a magyar áruk és szolgáltatások versenyképességét megőrzendő - az ÁFA kulcsok csökkenjenek. Amennyiben az államháztartás az ÁFA bevétel csökkenése miatt (valamint a társadalombiztosítási járulékok kívánatos mérséklése miatt) veszteséget szenved el, annak hozzávetőleges pótlása remélhető a társasági adó rendes mértékének visszaállításától¹⁹ (továbbá átfogó vagyoadó bevezetésétől és az ingyenes vagyonszerzési illetékek mértékének elfogadható megemelésétől).

¹⁷ J. Holland, J. Owens, "Taxation and Foreign Investment: The Experience of the Economies in Transition", 50 **Bulletin for IBFD** 2 (1996).

¹⁸ Magyarországhoz hasonló mértékben magas rendes adómérték (25 százalék) csak Dániában és Svédországban van. Dániában nincsen mérsékelt kulcs sem. Svédországban Magyarországhoz hasonlóan 12 százalékos a mérsékelt kulcs, de az alapvető élelmiszerek adókulcsa csak 21 százalék.

¹⁹ A társasági adó mértéke jelenleg az OECD országokban mintegy 30 és 40 százalék között van. A központi kormányzat nyereségadójaához gyakran kapcsolódik nyereségadó az államszervezet alacsonyabb szintjén.

III. Igazságosság az adózásban

Annak elemzésekor, hogy egy ország adórendszere igazságos-e, azt vizsgáljuk meg, hogy az arányosság, a progresszió és a fiskális kedvezményezés általánosan elfogadott elvei miként érvényesülnek. Ha ezeket az elveket formálisan közelítjük meg, akkor az adórendszertől csak annyit várunk el, hogy a redisztribúciós funkciót töltsse be a piacgazdaság törvényeinek sértetlenül hagyása mellett, a törvény előtti egyenlőség jogállami elvét tiszteletben tartva. E nézőpont nem csupán az arányosság elvének alkalmazása során érvényesül, hanem akkor is, ha az ún. fejadó kivetésére kerül sor, vagyis ebben az esetben abszolút mértékkel mérve azonos az egyes háztartásokra kimért adóteher azok konkrét körülményeitől függetlenül. Ugyancsak a formális egyenlőség alapján áll az adóztatás alternatívája, ti. az, hogy valamely közösségi feladatot nem adóból, hanem díj kiszabása révén finanszíroznak. Ekkor a fizetés terhe arra hárul, aki a szolgáltatást igénybe veszi. Az adózás igazságossága nemcsak formálisan közelíthető meg, hanem materiális ismérvek figyelembe vételével is. Ekkor egy kiegyensúlyozottabb nézőponthoz jutunk, mivel a fizetőképesség tartalmi kérdéseket is fölvető vizsgálati szempontjára vagyunk tekintettel. Ezen az úton az adózás szükségességét nem a lehetséges ellenszolgáltatással, hanem a polgároktól elvárható áldozattal igazoljuk, alapvetően azzal, hogy a szabadságjogaikat gyakorló polgárok cselekvése annyiban korlátok közé van szorítva, hogy engedelmessé kell a törvénynek. Ennek legnyilvánvalóbb módja annak az áldozatnak a meghozatala, hogy adót fizetnek. Ebből a nézőpontból az arányosság elvének alternatíváira következtethetünk, vagyis egyfelől az adóprogresszióra, másfelől pedig a fiskális kedvezményezésre (ez a regresszió az adózásban).

Amennyiben a magyar adórendszer jelenlegi formájában igazságtalan, akkor az a fentiek tükrében úgy fogalmazható meg, hogy - egy hibás adópolitikai felfogás következményeként - az arányosság elvével szemben túlsúlyra jut a regresszió. Ez rövid távon csak a munkavállalókat sújtja, hosszú távon azonban mindenkit. Ezért elemi érdek egy olyan adóreform, amelytől a felbillent arányok helyreállítása lenne remélhető, és így annak a biztosítása, hogy az arányosság elvének középponti szerepét ne kezdhesse ki a rövidlátó fiskális kedvezményezés.