

A sávosan progresszív adórendszer elemzése az igazságosság jegyében

I. Bevezető gondolatok

A 2008-ban kezdődött pénzügyi világválságról általában azt tartják, hogy ez a kapitalizmus legsúlyosabb válsága az 1928-29-es összeomlás óta.² Ez a megállapítás részben indokolt, ugyanakkor lényeges különbségek is vannak. Az egyik legnyilvánvalóbb különbség, hogy a nemrég lezajlott pénzügyi bizalmi válság nem okozott olyan pusztító gazdasági visszaesést, mint az előző, amikor 1929 és 1935 között a fejlett országok kibocsátása a negyedével csökkent. A jelenlegi válság szerencsére nem volt ilyen mélyreható, igaz, a vezető ipari országok 2013-ban még nem egészen érték el a kibocsátás 2007 előtti szintjét, a belátható növekedési kilátások pedig ekkor még lehangolóak voltak, különösen Európában, ahol a legtöbb ország eredménytelenül belegabalyodtak az államadósság kelepéjébe, így például Spanyolország, Horvátország és Románia is. A legfőbb ok, ami miatt a 2008-as pénzügyi válság nem vezetett olyan súlyos gazdasági következményekhez, mint az 1929-33-as pénzügyi világválság, az hogy a fejlett országok kormányai és jegybankjai ez alkalommal megakadályozták a pénzügyi közvetítőrendszer teljes összeomlását. A likviditási biztonság megteremtésével sikerült a sorozatos bankcsődöket elkerülni, így a globális tulajdonosi kapitalizmus első XXI. századi válságát sikerült kezelni. A nagy gazdasági válság azonban nemcsak a pénzügyi közvetítőrendszerek gyengeségeire hívta fel a figyelmet, hanem radikálisan átalakította az egyes országok gazdaság- és adópolitikáját valamint a kormányzati kiadások körét is. Hasonló folyamat volt megfigyelhető hazánkban is, ahol 2010 óta viharos gyorsaságú és mélységű átalakulás zajlott le mind a gazdaság, mind az adópolitika tekintetében is. A változások elsősorban a szociális jóléti állam szerepének átértékelődésében voltak mérhetőek, mert nagyobb figyelem irányult a közügyekre, így az oktatásra, az egészségügyre, a vallásra, az igazságszolgáltatásra és a honvédelemre. Ahhoz, hogy egy állam a klasszikus „*éjjeli őr*” feladatain túl a gazdaságban és a társadalomban több szerepet tudjon vállalni, több nemzeti jövedelemre is szüksége van, mely az adórendszer átalakítását is feltételezi. Összefoglalva tehát, ahhoz, hogy az állam a központi költségvetés megtervezésekor több forrást tudjon elkülöníteni a szociális jellegű kiadásokra, több adó illetve adójellegű bevételre van szüksége.³

A magyar gazdaságpolitika és adórendszer az elmúlt évtizedekben jelentős változásokon ment keresztül, melyből kiemelendő a 2010-ben bevezetett egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszer. A magyar társadalmat váratlanul érte az egykulcsos adórendszer bevezetése, mellyel kapcsolatban több, sokoldalú kritika fogalmazódott meg, különös tekintettel az ily módon kialakított rendszer igazságosságáról. Jelen tanulmányban elsődlegesen arra helyezem a hangsúlyt, hogy a magyar adójogi rendszer igazságosságát mutassam be a lineáris és progresszív adórendszerek komparatív elemzése révén, figyelemmel az egyes adóelméletekre. E körben megvizsgálom és részletesen elemzem az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésének előzményeit, azok szerteágazó hatásait, továbbá az alkalmazásával járó előnyöket és hátrányokat is. Másodlagosan a statisztikák és a

¹ Tudományos segédmunkatárs, Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Üzleti Jogi Intézet.

² Nagy Gyula: Globális pénzügyi válság- a jelenlegi tényleg más?

<http://kjk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2010/nagy%20gyula.pdf> (2017. 11. 26.) 3.

³ Vígvári András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest. 2005. 54-55.

szakirodalom eredményeinek révén arra törekszem, hogy az adórendszer jogi értékeléséről minél átfogóbb jogi képet alkothassunk.

II. Az adórendszerek típusai, adójogi alapfogalmak

Az adó főleg politikai és filozófiai kérdés: talán a legfontosabb az összes politikai kérdés között. Adó nélkül nincs közös társadalmi lét, sem közös cselekvés.⁴ Az adót a közösségi célok finanszírozására vezették be, melynek megítélése térben és időben igen szélsőségesen alakult. A magyar tételes anyagi jogban az adó nincs konkrétan definiálva, Josef Kaleta meghatározása szerint nem más, mint „...kényszer jellegű, vissza nem térülő, visszafizetés nélküli, általános pénzbeli szolgáltatás, amelyet az állam vagy más közjogi személy jogszabály alapján hajt be, amelyben meghatározzák az adó nagyságát, feltételét, esedékességét...”, míg Heller Farkas szerint „...az adó az állam fogalmából közvetlenül folyó szolgáltatás (védelem, rend) ellenértéke...”.⁵ Az egyes országok először egyetlen adónemmel, így például az adott időszakban a gazdaságot jellemző vagyontárgy adóztatásával (földadó) kísérleteztek, majd folyamatosan kiterjesztették az adónemeket, s együttesen alkalmazták őket, kialakítva így az adórendszert. Az adórendszernek két típusát lehet megkülönböztetni: a föderatív államszerkezetben alkalmazott szövetségi, tagállami és helyi adókra épülő és az unitárius államszerkezetben alkalmazott központi és helyi adókra épülő rendszert.⁶

Hagyományosan megkülönböztetjük a jövedelemadókat, a vagyoni adókat és a forgalmi adókat, melyek egymással szoros összefüggésben állnak. E három típust különböző arányokban szinte minden időszakban megtaláljuk, kialakulásuk fokozatosan zajlott le. A jövedelemadókat, így a személyi jövedelemadót először 1799-ben Nagy-Britanniában vezették be, 1864-ben Olaszországban, 1891-ben Németországban és Hollandiában, 1913-ban az USA-ban, 1914-ben pedig Franciaországban.⁷ Magyarországon először 1868-ban jelent meg, de a modern jövedelemadóztatást a Wekerle-féle adóreformhoz kapcsolják.⁸ A jövedelemadók közvetlen tárgya a jövedelem.⁹ A jövedelemadót a személyre vagy más adóalanyra vetítik ki oly módon, hogy az feleljen meg a teherviselő képességet többé-kevésbé tükröző gazdasági eredményességnek, és vegye figyelembe a családi körülményeket. A szakirodalom szerint a jövedelemadókat a közfelfogás ezért mind a mai napig az egyik legigazságosabb adóként tartja számon, mivel az adóterheket differenciáltan kezeli. A jövedelemadók mindig egy-egy naptári év alatt keletkezett jövedelmet szabályoznak. A „jövedelem” mint adótárgy az adott időszakban ténylegesen elért vagy különböző adótechnikai módszerekkel hosszabb-rövidebb időszak átlagaként kimutatott összeg lehet. A személyi jövedelemadó mellett a szervezetek jövedelemadóját is megkülönböztetjük, mely a társas tőketulajdon későbbi megjelenése miatt későbbi eredetű, mint a személyi jövedelemadó. Mindkét jövedelemadó-típus tartós, közös eleme a gyakorlatban az államháztartás bevételeihez való hozzájárulás, a jövedelemelosztás módosítása, valamint a konjunktúrapolitikai és foglalkoztatáspolitikai célok elősegítése.

Az egyes adótípusokat oly módon is lehet csoportosítani, hogy mennyire arányosak, vagy progresszívek. Arányosnak- proporcionalisnak- nevezük azt az adót, amikor az adókulcs mindenki számára ugyanakkora (egykulcsos adónak is nevezik). Az adó progresszív

⁴ Thomas Piketty: Le capital au XXI siècle. Paris. Éditions du Seuil. 2013, 516. és 517.

⁵ Herich György (szerk.): Adótani alapok. Penta Unió Zrt. Budapest, 2017, Pécs, 26.

⁶ Herich (szerk) 2017. i. m. , 22.

⁷ Sztanó Imréné (szerk.): Adótani alapok. Budapest. Saldo Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt. 2012, 33-40.

⁸ Herich 2017. i. m., 24.

<https://ado.hu/rovatok/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas> (2017.11.28.)

⁹ Simon István (szerk.) Pénzügyi jog II. Osiris Kiadó. Budapest, 2012, 177.

abban az esetben, ha az adókulcs egyesek számára magasabb, mint mások számára, attól függően, hogy az érintettek nagyobb a jövedelme, nagyobb a vagyona, vagy többet fogyaszt.¹⁰ Az adó egyébként regresszív is lehet, ha a kulcs mértéke alacsonyabb a vagyonos társadalmi réteg esetében, vagy pedig az érintettek valamilyen adókedvezményben részesülnek. A modern adórendszerekben az adó az összes befizetést figyelembe véve közel van az arányoshoz, különösen azokban az országokban, amelyekben az összes befizetés magas.

III. A magyar adórendszer története

1987-1988 között egy jelentős adóreform zajlott le, mely a későbbi politikai rendszerváltás alapját is képezte. Az 1968-as új gazdasági mechanizmus körében bevezetett újításokat tovább fejlesztették, és kiterjesztették az áru-és pénzviszonyokra is. A rendszerváltás gazdasági háttérét képező piacgazdaság egyenlő feltételeit a nyereségadóztatás teremtette meg, az egyenlő közteherviselés megvalósítása céljából bevezették a személyi jövedelemadóztatást, valamint a hozzáadott érték adót is. A reform több adónemet és elvonást is érintett, mely adórendszer-harmonizáció eredményeként adórendszerünk igazodott a nyugat-európai piacgazdaságokban kialakult adórendszerekhez.¹¹ 1988. január 1-től a bérbruttósítással életbe lépett személyi jövedelemadóztatás, mely kezdetben egy 11 kulcsból álló erősen progresszív adórendszerre épült. A kulcsok száma az évtizedek során folyamatosan változott, 11 kulcsból átlagosan 5-6 adókulcsot alkalmaztak 1998-ig, 1999-től az Európai Unióhoz való csatlakozásig 3 adókulcsot, a Bajnai-kormány kétkulcsos, szuperbruttósítást magában foglaló rendszert alkalmazott, melyben évekre előre rögzítette a magasabb adókulcshoz tartozó, egyre emelkedő jövedelemhatárt.¹²

2010-ig az egykulcsos adózás lehetősége elvétve került elő, először az SZDSZ, majd az MDF vetette fel alkalmazásának lehetőségét. A 2010-es választási kampányban a FIDESZ nagyarányú adócsökkentést, és 1 millió munkahely megteremtését ígérte. 2010. június 8-án a Kormány megalakulását követően az Országgyűlésben a Miniszterelnök első gazdasági akciótervének ismertetésekor elmondta, hogy 2012-ig bevezetik az egykulcsos, családi elemekkel rögzített adórendszert, megszüntetik az adójóváírást, és transzparenssé teszik az adórendszert.¹³ 2010-ben a személyi jövedelemadó kulcsát 16%-ban javasolta meghatározni. Észtország, Litvánia, Lettország és a hazánkhoz hasonló gazdasági adottságokkal rendelkező Szlovákia gazdasági sikerességét példaként említve érvelt az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetése mellett. További érvként kiemelte az alacsonyabb adókulcs gazdasági ösztönző hatását, továbbá az élőlátás magas adóterhe miatt is indokoltnak tartotta az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetését.¹⁴

IV. Az optimális adózás elmélete és a személyi jövedelemadó

A korábbiakban már említésre került, hogy az adórendszer szorosan kapcsolódik az állam redisztribúciós tevékenységéhez, valamint a szociális ellátó rendszer fenntartásához. Az

¹⁰ Sztanó Imréné (szerk.) i. m. 2012, 103-106.

¹¹ Herich (szerk.) 2017. i. m. 26-27.

¹² Lóránt Károly: Az egykulcsos adó. www.liganet.hu/news/6464/Egykulcsos_ado_-_Munkastanacsok.doc (2017. 12. 8.)

¹³ Pétervári Zsófia: Az Európai Unióban alkalmazott személyi jövedelemadó rendszerek összehasonlító elemzése, különös tekintettel a magyar személyi jövedelemadó rendszerére. Doktori értekezés. 2014. 23-26. http://doktori.nyme.hu/469/15/Petervari_Zsafia_Disszertacio.pdf (2017. 12. 8.)

¹⁴ http://hvg.hu/gazdasag/20101011_nepszabadsag_orban_gazdasagi_akcioterve (2017.12. 8.)

adórendszerekkel szemben a szakirodalom szerint általában elvárás, hogy transzparens, méltányosak, hatékonyak és igazságosak legyenek. Az adórendszer akkor lesz hatékony, ha a gazdasági szereplők közötti versenyt nem torzítja, azaz a munkaerő és tőke elosztása az optimális szinten marad.¹⁵ Méltányos pedig akkor lesz egy adórendszer, ha a jövedelmi viszonyokat az adóztatás szempontjából megfelelően differenciálja. A szakirodalom a méltányosságnak két formáját különbözteti meg, mely az egyenlő használdozati elvéből eredeztethető módon az adórendszer igazságosságának megítélését is jelenti. Horizontális méltányosság (igazságosság) alatt azt értjük, hogy az ugyanolyan jövedelmi helyzetben levőket ugyanolyan mértékben adóztatják meg, míg vertikális méltányosság (igazságosság) esetén az adórendszer különbséget tesz a jövedelmi viszonyok között. A szakirodalom szerint az adórendszerek vertikális igazságosságának kritériumát a progresszív adórendszer alkalmazása révén lehet biztosítani, melyben a nettó adó és a bevallott kereslet hányada a nevezőnek növekvő függvénye. Ez azt jelenti, hogy az alacsonyabb jövedelmi kategóriákban az adóelvonás kiiktatásával- az adómentesség biztosításával- a fogyasztási cikkek iránti igény fokozódását segítik elő, ily módon a belső fogyasztás megnövekszik, továbbá az ipari és szolgáltató szektorba történő beruházások száma és a foglalkoztatási ráta is emelkedő pályára lép. Gyakorlatilag a magasabb jövedelemmel rendelkezőktől való magasabb elvonási ráta az állam gazdasági mozgásterét is növelheti.

Összefoglalva, az adórendszerrel kapcsolatos reformok megtervezése és végrehajtása vonatkozásában különös figyelemmel kell lenni arra, hogy az adórendszer optimálisan működjön. Optimális adórendszer alatt elsősorban a fentebb említett elvek alapján egy olyan rendszert értünk, mely olyan adóterhet ró a gazdasági szereplőkre- bármely adónem és járulékfizetést értve ez alatt- mely a gazdasági tevékenységükből eredő hasznuknál nem eredményez kisebb hozamot. E vonatkozásban az optimális adórendszer egyaránt támogatja az akár hazai, akár külföldi tulajdonostól eredő beruházásokat, a belső fogyasztást, kedvezően hat a foglalkoztatási rátára, csökkenti az adóelkerülést és a terhek elosztását igazságos, méltányos módon hajtja végre. Az optimális adózással foglalkozó szakirodalom szerint egynél több, de kevés számú adófajtát, és differenciált kulcsokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy a jövedelem-elosztás arányos, igazságos legyen. Az állam a redisztribúciót elsősorban a fogyasztást és a jövedelmet terhelő adóbetételekből hajtja végre, így kiemelt fontossággal bír azon tényező, hogy - a jelen tanulmány tárgyát is képező - a 2011-ben bevezetett új személyi jövedelemadó-rendszerben az optimális adórendszer jellemzői mennyiben tükröződnek. A korábbiakban már említésre került, hogy a személyi jövedelemadó egy közvetlen, közteherviselést és az igazságossági kritériumot leginkább megvalósító adónem. A közteherviselés elsősorban abban nyilvánul meg, hogy minden személy részt vesz a közterhek viselésében. Az igazságosság meghatározásakor, ugyanakkor nehézségekbe ütközhetünk, tekintettel arra, hogy rendkívül nehéz állást foglalni azon kérdésben, hogy a 2011-ben bevezetett egykulcsos adórendszer mennyire igazságos, ezért a továbbiakban arra szorítkozom, hogy bemutassam azon nézeteket, melyek a megreformált jövedelemadó-rendszerünk igazságosságához köthetőek. Ennek könnyebb megértéséhez az egyes európai országokban végbemenő változásokat ismertetésével folytatom.

V. Az egyes európai országok személyi jövedelemadó- rendszereiben bekövetkező változások

A rövid történeti bevezetőben már szó esett arról, hogy a jövedelemadót sok európai országban már az I. világháború kitörése előtt bevezették. Bár 1910-re még nem minden

¹⁵ Krekó Judit- P. Kiss Gábor: Az adóoptimalizásról az optimális adóig – az első lépés. Adóelkerülés és a magyar adórendszer. Munkaanyag. 3-5.

<https://www.mnb.hu/letoltes/ado6.pdf> (2017. 12. 8.)

Scharle Ágota-Benczúr Péter-Kátay Gábor-Váradi Balázs: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-88.pdf> MNB Tanulmányok, 2010/88. szám 8.

fejlett ország vezette be a progresszív jövedelemadót, ám maga a jövedelemadó-rendszer formálódóban volt. Alig egy évszázaddal később, 2008-ban az 1910-es években még formálódó fázisban levő rendszerből az Európai Unió tagállamainak a KSH statisztikai állásfoglalása szerint 1183 milliárd euró bevétele keletkezett, amely a kétezres évek kiemelkedő aránya volt. 2010-ben a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsa átlagosan 37.5 %-os volt. A legmagasabb kulcsot, 56.4%-ot Svédország, a legalacsonyabb- ekkor még 10 %-os kulcsot pedig Bulgária alkalmazott. Figyelemre méltó, hogy a korábbi szovjet tagköztársaságok, így például Észtország, Lettország, Litvánia, és hazánk is a rendszerváltás révén egy súlyos gazdasági sokkhatást élt meg. Ugyanakkor, az említett országok a kezdeti nehézségeket leküzdve a gazdasági önállósodás, felépítés és növekedés tekintetében egyaránt kiemelkedő sikereket értek el, és fokozatosan vezették be az egykulcsos jövedelemadó-rendszert.¹⁶ Az említett országok közül külön említést érdemelt Észtország, mely természetesen földrajzi elhelyezkedése miatt eltérő megítélés alá eshet, ugyanakkor rendkívül impozáns eredményeket ért el az ezredfordulóig. Az 1990-es években még súlyos gazdasági recesszióval küzdő ország egy évtizeddel később a régió egyik legerősebb- és egyben európai-államává nőtte ki magát.¹⁷ A balti ország kiemelkedő GDP növekedéssel rendelkezik, 2005-ben 9.8%-os növekedéssel minden addigi ütemet túlszárnyalt. Az észt gazdaság működésében a pénzügyi és szolgáltatási szektor játszik meghatározó szerepet.¹⁸ Említést érdemel, hogy az észt gazdaság különösebb költségvetési nehézség nélkül vészelte át az egykulcsos adórendszerben 2004 és 2008 között bekövetkező adókulcs mértékének csökkentését, melynek keretében az adókulcs mértéke 26.0 %-ról 21 %-ra csökkent. A hazánkhoz hasonló gazdasági adottságokkal rendelkező Szlovákia 2004-ben, déli szomszédunk, Románia pedig 2005-ben vezette be az egykulcsos jövedelemadót. Bulgáriában és Csehországban szintén csökkentették a legfelső kulcs mértékét.

A legerősebb európai országok többsége ugyanakkor továbbra is progresszív adórendszert alkalmaz, példaként Luxemburg említhető, mely 17 adókulcsot ismer, vagy Németország, Svédország, Belgium, Hollandia vagy az Egyesült Királyság, melyek viszont a magyar rendszerrel ellentétben a tőkejövedelmeket különadózó jövedelemként kezelik és a progresszív adótábla felső kulcsánál alacsonyabb adómértékkel adóztatják.¹⁹

Visszatérve a balti államok példájához, elgondolkodtató, hogy az 1990-es években még súlyos bel-és külpolitikai válsággal terhelt kis országok, így különösen Észtország minek köszönhette a sikerességét, és természetesen az is, hogy mindez betudható-e az egykulcsos adórendszer bevezetéséhez. Természetesen ennek megválaszolása mélyebb szintű elemzést igényelne- s jelen tanulmány terjedelmi és témakereteit szétfeszítené-, ugyanakkor, megjegyzést érdemel, hogy 2005-ben Észtországban a növekedés motorja a belső fogyasztás dinamikus növekedése volt, valamint a nominális bérek és beruházások számai is növekedtek, továbbá az ország exporttevékenysége is fellendült, mely a hazai jövedelemadó-rendszer igazságos működésének megítéléséhez segítséget nyújthat.

VI. Az adórendszer és az igazságosság

Az igazságosság, vagy méltányosság eltérően értelmezhető, valójában értékválasztáson alapul, hogy mit tekintünk igazságosnak. Kétségtelen, hogy a társadalmi

¹⁶ Központi Statisztikai Hivatal: Adózás Európai Unióban. Statisztikai Tükör. IV. évfolyam 100. szám. 2010. 2. szeptember 24. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel31007.pdf> (2017. 12. 11.)

¹⁷ Szilágyi Judit: *Észtország az Európai Unióban.* 483. http://www.mtak.hu/kiadvany/fiatal/27_szilagyi_judit.pdf (2017. 12. 11.)

¹⁸ <https://taxfoundation.org/2017-international-tax-competitiveness-index> (2017. 12. 11.)

¹⁹ Simon István (szerk.) 2012. i. m. 168.

berendezkedés legalapvetőbb követelménye az igazságosság, mely a közösségi, társadalmi együttműködés alapja. Az igazságosság Rawls szerint „tartózkodás attól, hogy előnyt húzzunk valaminek az elvételeiből, ami nem a miénk”.²⁰ Tóth J. Zoltán szerint „...ez nem más, mint negatív megfogalmazása annak a szókratészi gondolatnak, hogy az az igazságosság, ha mindenkinek megadjuk, ami neki jár. Tartalmilag pedig akkor adjuk meg mindenkinek, ami őt (őket) egymáshoz viszonyítva is megilleti, ha Arisztotelész alapján a hasonlót hasonlóan, a különbözőt pedig különbözően (mégpedig arányosan különbözően, vagyis az eltérés mértéke szerint) kezeljük. Ez az igazságosság legalapvetőbb mércéje....”²¹ Egy vonatkozó MNB tanulmány szerint ugyanakkor az igazságosság értelmezései jól megragadhatóak a társadalmi jólét fogalmával²², mely elsősorban a klasszikus utilitáriánus (haszonelvű) megoldásra épül. Vasvári szerint ugyanakkor a társadalmi hasznosság megállapítása ugyanakkor lehetetlen feladat, mert az „egyéni hasznosságok aggregálása az eltérő szubjektív skálák és etikai problémák miatt nem megoldható.”²³

Látható, hogy az igazságosság fogalmának meghatározásakor is több ellentét merülhet fel, ugyanakkor érdemesnek tartom megjegyezni, hogy Rawls az igazságosság elveinek meghatározásakor azt is kiemelte, hogy az általa megalkotott fogalom csak akkor érvényesülhet, ha mindenki egyenlő, azaz mindenki azonos módon és mértékben vehet részt ezen elvek megfogalmazásában. Ugyanakkor, álláspontja szerint mindez rendkívül hipotetikus megfogalmazás, hiszen minden embernek más az értékrendje, célja, értéke, vagyoni-jövedelmi viszonya, körülménye. Mindez álláspontom szerint összefüggésbe hozható Vasvári terminológiájával, mely a korábban ismertettek szerint az igazságosság – haszonelvű megközelítését- megállapítását kifejezetten az eltérő szubjektív skálák miatt vetette el. Az eddig ismertett elméletekből összegzésként megállapítható, hogy a kifejezetten optimális, igazságos adórendszerrel azért nehéz állást foglalni, mert minden adózó akarata eltérő, és végső soron meglátásom szerint az adózók (is) alakítják az adórendszert, hiszen a belső fogyasztással, a foglalkoztatással, a munkavégzéssel, és ezek maximum valamint minimum mértékével döntő befolyással lehetnek az adórendszerre. E vonatkozásban érdemesnek tartom megjegyezni, hogy a szakirodalomban ismeretes olyan megközelítés is, mely az igazságos adórendszer keresése helyett az adózók etikus viselkedését vizsgálja. Az adózók etikus viselkedésének elemzése Bánfi Tamáshoz köthető, aki oly módon közelítette meg az igazságos adórendszert, hogy annak kiindulópontja a közteher-viselő képesség lehet.²⁴ Bánfi Tamás tanulmányában egy elmélet történetben megfogalmazott állítást- nevezetesen azt, hogy az egyetlen globálisan is érvényesíthető igazságossági ismérv a közteherviselő-képesség (egyenlő haszonáldozat elve) - továbbgondolta Dieter Brümerhoff német közgazdász véleményével, aki az egyenlő haszonáldozat elvéből három különböző adózási megoldást is kidolgozott. A német közgazdász háromféle modellt dolgozott ki, melyek a következők: abszolút haszonáldozat, relatív haszonáldozat, határhaszon-áldozat.²⁵ A három szabály közül az abszolút haszonáldozat révén egyösszegű, vagy egykulcsos adó, az egyenlő relatív haszonáldozat szerint egykulcsos vagy progresszív adó, az egyenlő haszonáldozat szerint progresszív jövedelemadó lehet a célszerű megközelítés. Bánfi Tamás a Brümerhoff által felhívott gondolatmenetet tovább építve egy olyan javaslatot fogalmazott meg, mely szerint az

²⁰Tóth J. Zoltán: John Rawls igazságelmélete. Jogelméleti Szemle. 2015/1. lapszám 1. http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html#_ftn1 (2017. 12. 13.)

²¹Tóth J. Zoltán i. m. 2015. 1.

²²Scharle Ágota-Benczúr Péter-Kátay Gábor-Várad Balázs: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-88.pdf> MNB Tanulmányok, 2010/88. 8.

²³Vasvári Tamás: Kockázat, kockázatészlelés, kockázatkezelés- szakirodalmi áttekintés. Pénzügyi Szemle. 2015/1. lapszám, 32.

²⁴Bánfi Tamás: Igazságos adó(rendszer) vagy etikus adózó? Köz-gazdaság. 2014/4. Különszám az adópolitikáról. 99. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/1831/1/KG_2014n4_Banfi_p99.pdf (2017. 12.13.)

²⁵Bánfi 2014. i. m. 100-101.

igazságos rendszert a nyilvánosság biztosításával valamint a korrupció, a csalás és az adócsalás visszaszorításával lehetne álláspontja szerint megerősíteni.

Az adózás igazságosságával kapcsolatban érdemesnek tartom kiemelni *Szilovics Csaba* elméleti megközelítését is. *Szilovics Csaba* az adózás igazságosságával kapcsolatban két elvet emelt ki, a teljesítmény és a hasznosság elvét. *Szilovics Csaba* szerint a teljesítmény elvét képviselők az adóztatás középpontjába a teljesítményarányosan egyenlő tehermegosztást helyezik, függetlenül attól, hogy az állam redisztribúciós tevékenysége révén mire fordítja az adóbevételeket, azaz nem veszi figyelembe az állami ellenszolgáltatást.²⁶ Ezzel szemben a szociális szempontokat is képviselők a hasznossági oldalról történő megközelítésben az adórendszert elsősorban abból a szempontból vizsgálják, hogy az adórendszer mennyire juttatja érvényre a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ebben a megközelítésben a progresszív adórendszer sokkal inkább kiküszöböli a rosszabb társadalmi helyzetben levőket, hiszen alacsonyabb adóterhet ró az adózókra, ugyanakkor az állam alanyi jogon biztosítja számukra a szociális szolgáltatásokat. Gyakorlatilag ebben a kontextusban- az alanyi jog biztosításával- a társadalmi kiegyenlítődség céljának érvényre juttatása megfelel *Rawls* elméletének is, hiszen *Rawls* nézete szerint minden személy eltérő jövedelemmel, vagyoni viszonyal, értékrenddel és céllal rendelkezik, a szociális jóléti államnak maximalizálnia kell az egyes minimum szolgáltatásokat.

A téma kifejtése szempontjából figyelemre méltó a *Pántya József, Kovács Judit és Illyés Katalin* tollából született tanulmány, mely az adórendszer igazságosságáról és hatékonyságáról szól.²⁷ A szerzők szerint az adórendszerek megítélésében az igazságosság és hatékonyság megkerülhetetlen tényezők. Álláspontjuk szerint az adórendszer hatékonysága két módon mérhető: egyrészt abból a szempontból, hogy mennyire ösztönöz nagyobb és jobb gazdasági tevékenységre, másrészt pedig, hogy mennyire motiválja az adófizetési hajlandóságot. Mindez álláspontom szerint az adórendszerek igazságossága megítélése szempontjából is döntő jelentőséggel bírhat, hiszen a hatékony adórendszer a gazdaság versenyképességét is elősegíti, amely végső soron minden adófizető érdeke is. Hatékony, eredményes, méltányos tehermegosztást alkalmazó, versenyképes gazdasági környezetben a reálbérek és belső fogyasztás növekedése, továbbá a munkaerő-piaci feltételek javulása prognosztizálható. Szintén említést érdemel azon tényező is, hogy Magyarország Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozása óta túlzott deficiteljárást alatti állt, melynek megoldása a Századvég álláspontja szerint egy más költségvetési politikát is igényelt, így az egykulcsos adórendszertől a belső fogyasztás fellendülését is várták. A Századvég kutatása szerint a progresszív adó a többletmunkát is büntette, mely a megalapozott gazdasági növekedés gátját is képezte.

Összefoglalva tehát, az eddig ismertett elméleteket, valamint gondolatmenetet, látható, hogy az adórendszer típusától függetlenül rendkívül nehéz megállapítani, hogy mit tekinthetünk igazságos rendszernek. Csupán egyetérteni tudok *Vasvári* és *Bánfi* azon megállapításaival, melyek szerint egyrészt az egyéni hasznosság aggregálása nehézségekbe ütközhet, továbbá a *Bánfi Tamás* által megfogalmazott azon alaptétellel is, mely szerint az igazságosság kiindulópontja elsősorban az egyének közteherviselő-képessége kell, hogy legyen. Látható, hogy az adórendszer méltányos működése szintén megkerülhetetlen tényező, és a szakirodalomban felmerült nézeteket is elemezve következtetésként levonható, hogy az adórendszer igazságos működését más megvilágításba helyezi. Álláspontom szerint az imént említett esetkör *Szilovics Csaba* gondolata is alátámasztja, hiszen az igazságos adórendszert a

²⁶ Szilágyi Csaba: Az igazságosság érvényesülése az adóztatásban. Az adózás igazságossága – méltányosság – azonosság – optimális adórendszer. Pro Futuro.2013/1.,52-53.

²⁷ Pántya József–Kovács Judit–Illyés Katalin: Laikus nézetek az adózás igazságosságáról és hatékonyságáról. Alkalmazott Pszichológia 2015. 28-30.

http://ap.elte.hu/wp-content/uploads/2015/07/AP_2015_2_PANTYA_etal.pdf (2017. 12. 14.)

hasznosság elvének tükrében is értelmezte, mely a hatékony adórendszer elemzésének alapját képezheti. Az ismertett szakirodalmi nézetek alapján, meglátásom szerint az adórendszer legyen az lineáris, vagy progresszív- az eddig ismertett elméletekkel együtt érdemesnek tartom megvizsgálni részben gazdasági, hatékonysági oldalról is, így különösen az optimális adórendszer jellemzői mentén is, mely szintén a gazdasági megközelítést támasztja alá.

A korábbiakban említésre került, hogy az optimális adórendszer többféleképpen jellemezhető, így megközelíthető az igazságosság, méltányosság oldaláról, melyben a fentiek alapján látható, hogy rendkívül nehéz állást foglalni. A szakirodalom egységes a tekintetben, hogy a tényleges és tervezett progresszív szja rendszer a bruttó jövedelmek tekintetében sokkal progresszívebb és jobban kedvez az adófizetők szegényebb rétegeinek, ugyanakkor érdemesnek tartom megvizsgálni azon kérdéskört, hogy az egykulcsos adórendszer bevezetése milyen hatással lehet adott esetben hazánk gazdaságára. Az optimális adórendszer elméletének kifejtésekor említésre került, hogy egy adórendszer akkor optimális, ha egyaránt támogatja az akár hazai, akár külföldi tulajdonostól eredő beruházásokat, a belső fogyasztást, kedvezően hat a foglalkoztatási rátára, csökkenti az adóelkerülést és a terhek elosztását igazságos, méltányos módon hajtja végre. E vonatkozásban álláspontom szerint érdemes lenne megvizsgálni, hogy hazánk a foglalkozáspolitikai, a beruházások száma, a belső fogyasztás és az adóelkerülés területén milyen eredményeket ért el az adórendszer reformja révén. Mindezek miatt érdemes megvizsgálni és részletes elemzés tárgyává tenni, hogy milyen következményekkel járt a magyar jövedelemadó-rendszer átalakítása.

VI.1. Az adóreform és a munkaerő-piaci tendenciák

Az adórendszer és a gazdasági versenyképesség egymásra hatással levő és összefüggő fogalmak. A gazdasági versenyképesség azon tulajdonságok összessége, melyek hozzásegítik az adott országot ahhoz, hogy a legjobb gazdasági eredményeket érhesse el. A gazdasági versenyképesség egyik mérőszáma az IMD mutató, melyet a World Economic Forum állít össze évről évre. A WEF statisztikai kutatása alapján Magyarország kezdetben sikeres volt (2001-től mért adat), majd 2012-re jelentős hátrányba került, különösen regionális szinten, így például Lengyelországhoz képest.²⁸ Meglátásom szerint ugyanakkor mindez magyarázható részben azzal is, hogy hazánkban ekkor tetőzött az ekkorra már össztársadalmi szintűvé vált deviza-alapú hitelezésben rejlő problémakör, másodsorban pedig az ennek köszönhető növekvő államadóssághoz köthető probléma is. A szakirodalom szerint a gazdasági teljesítményt az alacsony termelékenység és az alacsony foglalkoztatás korlátozza, a kormányzati hatékonyságot pedig elsősorban a magas adóállomány és az adók szerkezete rontja le.²⁹ Az alacsony foglalkoztatás és az adórendszer szerkezete egymással szorosan összefüggenek, hiszen az adók megnövelik a munkaerő költségét, mely így a foglalkoztatás bővülésének korlátját is képezi. Progresszív rendszerben magas marginális adókulcs esetén csökkenhetnek a társadalmi egyenlőtlenségek, ugyanakkor vélhetően a többleteljesítmény is elmarad. Alacsonyabb jövedelemsávban a marginális adókulcs növelése kedvezőtlenül hathat az itt adózók körére, ugyanakkor a felsőbb jövedelemsávban emiatt szükséges megemlíteni a marginális adókulcsot, mely végső soron a különbségek csökkentését idézheti elő, tekintettel arra, hogy a marginális adókulcs összefüggésben van az átlagos adókulccsal, mely a pótlólag kialakult jövedelemre vonatkozik. Amennyiben minden jövedelemsávban megnöveljük a

²⁸ Szilágyi György: A versenyképesség mérése a nemzetközi összehasonlítások módszertanának tükrében. *Statisztikai Szemle*. 86. évfolyam 1. szám. 8.

²⁹ Tóth G. Csaba-Virovác Péter: Nyertesek és vesztesek. A magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle*. Fókusz: A gazdasági jogalkotás hatása a reálfolyamatokra. 2013/ 4. lapszám, 387.

marginális adókulcs mértékét, úgy megnövekszik az átlagos adókulcs is, így a jövedelemkülönbségek könnyebben csökkenhetnek az egyes rétegek között. Minél jobban megemeljük a marginális adókulcs mértékét a felsőbb jövedelemrétegekben, annál kisebb lesz az adóbevétel, hiszen az átlagos adókulcs emelkedése már nem lesz érdemi. Sokkal kisebb ösztönzést és egyben bevételt eredményez a nagyobb jövedelemmel rendelkező adózók körében, és csökkenti a pótlólagos jövedelemszerzés iránti hajlandóságot. Látható, hogy a marginális és átlagos adókulcsok növelése egy bizonyos szint után már kedvezőtlenül hat az adóbevételekre, ezért ilyen megfontolásból érdemesebb egy új adórendszert bevezetni, mintsem tovább emelni az adókulcsokat. Az egykulcsos rendszerben minden jövedelemsávban ugyanakkora a marginális adókulcs, így gyakorlatilag a pótlólagos jövedelmet terhelő átlagos adókulcs a jövedelem szintjével egyenlő mértékben növekszik. Mindez kedvezően hat a foglalkoztatásra is, és így várhatóan az adófizetők száma is növekvő tendenciát kell, hogy mutasson.

E vonatkozásban említésre méltó adat, hogy 2007-ben a munkanélküliségi ráta 7.4% volt, 2009-ben 10 %-ot tett ki, 2010 és 2012 között 11.2%-11%, 2013-ban 10.2%-ot, 2014-ben 7.7%-ot, 2015-ben pedig 6.8% volt.³⁰ Látható, hogy a munkanélküliségi ráta 2007 és 2012 között évről évre növekedett, mely részben magyarázható azzal is, hogy a 2008-ban Észak-Amerikában kibontakozó, majd ez év őszén az európai pénzügyi piacokat is elérő pénzügyi bizalmi válság következtében több egyén is elvesztette munkáját.³¹ 2013-tól a munkanélküliségi ráta rendkívül pozitív eredményeket mutat, melyben a fentebb ismertetett adóelméletek alapján az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszernek is szerepe lehet. A munkanélküliségi ráta csökkenése mellett a foglalkoztatási ráta ugyanakkor növekvő pályára lépett 2010 óta, hiszen öt év alatt a foglalkoztatottság 48.7%-ról 55.9%-ra növekedett.³² E két mutató kedvező számát azért is érdemes figyelemmel kísérni, mert a munkanélküliség csökkenésével az aktív munkavállalók és végső soron az állam terhei is csökkenhetnek valamint az állam működése is hatékonyabbá válhat.

VI.2. Az adóreform és a személyi jövedelemadóból származó bevételek

Kovács Árpád szerint az Európai Unió tagállamainak 2008 és 2010 között a legfontosabb gazdaságpolitikai célkitűzése a visszaesés megfékezése volt, melynek elérése céljából közel azonos gazdasági intézkedések foganatosítása révén kívánták megteremteni a pénzügyi stabilitásukat.³³ A közel azonos célkitűzés egyrészt az állami kiadások csökkentésében, másrészt a jövedelemkoncentráció mérséklésében tükröződött. Ebben a kontextusban az állami bevételek, így az adók, adójellegű bevételek és más egyéb bevételek még jobban felértékelődnek. Ha az államnak egy adott évben a többi más adónem mellett a személyi jövedelemadóból is több bevétele származik, akkor több forrást tud biztosítani a szociális ellátórendszernek is. A korábban ismertetett elméleti megfontolások alapján egy bizonyos ponton túl már nem érdemes a progresszív adórendszerben alkalmazott marginális és átlagos adókulcsokat növelni, mert nem eredményez több adóbevételt. Az adóbevételek szinten tartása ugyanakkor elengedhetetlenül fontos, hiszen az ország versenyképességének megőrzése részben ily módon is biztosítható. Az egykulcsos adórendszer bevezetésétől elvárható, hogy az állam személyi jövedelemadóból származó bevételeit megnövelje. Az alábbi KSH statisztikai kimutatásai alapján készített táblázat az állam személyi

³⁰ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html (2017. 12. 16.)

³¹ Központi Statisztikai Hivatal: A válság hatása a munkaerőpiacra.

³² v.ö.: <http://profit7.hu/hirek/tortenelmi-csucson-a-foglalkoztatottak-szama> (2017. 12.16.)

³³ Kovács Árpád: Különbségek és azonosságok az EU tagországok válságkezelési gyakorlatában. http://www.fomterv.hu/mmk/sites/default/files/balatonfoldvar-2012/Dr_Kovacs_Arpád_2.pdf (2017.12.17.)

jövedelemadóból származó bevételeinek alakulását mutatja be 2005-től 2016-ig terjedő spektrumban.³⁴

1. táblázat: SZJA bevételek 2005-2016

Adóév	SZJA bevétel (milliárd forint)
2005	1 437 773
2006	1 579 841
2007	1 820 825
2008	2 026 493
2009	1 899 729
2010	1 773 925
2011	1 382 786
2012	1 498 396
2013	1 504 598
2014	1 589 055
2015	1 688 600
2016	1 694 475

Az eredményekből következtetésként levonható, hogy a vizsgált időszakban a legtöbb állami szja bevétel 2007 és 2010 között keletkezett, míg az egykulcsos rendszer bevezetését követően az adóbevételek kiugróan magas számot nem képviselnek. 2011 óta a befizetett jövedelemadók évről évre arányosan növekedtek, melyet a 2017-re tervezet 1 908 500 milliárd forintos adóbevétel is alátámaszthat. Noha 2010 után kiugróan magas adat nem keletkezett, mégis figyelemre méltó, hogy az új rendszer megteremtette az állandóságot, az állami bevételek tartósan növekvő pályára léptek, az adórendszer versenytorzító hatása számottevően csökkent.

VI.3. Az adóreform gazdaságra gyakorolt hatása

Az Európai Unióban az adópolitika meghatározása elsősorban tagállami hatáskörbe tartozik, egyedül a fogyasztást terhelő adókra van szabályozás. Bár a tagállamok saját hatáskörben jogosultak adóreformokat végrehajtani, a reformjaik kivitelezéséhez mind az Európai Unió, mind pedig a Világbank javaslatokat fogalmaznak meg, ajánlás formájában, melyeket nem kötelező figyelembe venniük. A Világbank egy 1991-es ajánlása szerint az adókulcsok mértékénél is fontosabb az adóadminisztráció terheinek a csökkentése és javítása, valamint továbbá az, hogy a reform hosszú távú legyen, mely így végső soron a gazdaság hatékonyságát is növeléséhez is hozzájárul.³⁵ A Miniszterelnök 2011-ben első gazdasági akcióprogramjának ismertetésekor kiemelte, hogy az egykulcsos adórendszer bevezetésével javulhat az adómorál és a gazdaság működése várhatóan transzparenssé válik. A korábban példaként felsorolt európai tagállamokban egykulcsos adóreformjaiban szintén az adókulcsok csökkentése és az adóadminisztráció elősegítése jelent meg. A társadalmi jólét szempontjából azon adórendszer lesz a kedvező, amely a redisztribúciós tevékenység ellátása során a hatékonysági szempontokat is megvalósítja. A hatékonyság pedig elsősorban az adórendszer átláthatóságának növelésében valósítható meg. A horizontális igazságosság elvéből adódóan

³⁴ Készült a Központi Statisztikai Hivatal központi költségvetés 2005-2017 közötti bevételeire vonatkozó adatok alapján. Saját készítés.

³⁵ Kiss Sándor Csanád-Scharle Ágota-Szabó Bálint Szabó Péter András: Adóreformok Európában. *Külgazdaság*. 2008/52 lapszám. 9-10. szám, 7.

azon adórendszer igazságos, melyben a hasonló helyzetben levők hasonló módon adóznak. Az adóelkerülés növekedő tendenciája torzíthatja a gazdaság hosszú távú növekedésének lehetőségét. Meglátásom szerint az adóhatékonyság növelése elősegítheti az adózás optimális működését is, mert a feketegazdaságban megtermelt és előállított javak képesek egy olyan adókulcsot megteremteni, amely szintén az állam személyi jövedelemadóból származó bevételeit növelheti. Progresszív adórendszer esetén az elért, vagy elérni kívánt jövedelem nagysága adóalapot befolyásoló tényező, magasabb adókulccsal megadóztatott jövedelemsávba kerülés esetén az adózó tevékenységének tényleges megváltoztatásával is reagálhat, így például a munkaszerződésben rögzített és a ténylegesen ledolgozott munkaórák száma tekintetében. Figyelemre méltó, hogy az említett törekvés- így az adóelkerülés kockázatának csökkentése- a magyar bűnözési statisztikában is tükröződik. A Legfőbb Ügyészség adatai szerint Magyarországon a számvitel rendjét sértő bűncselekmények száma az egykulcsos adórendszer bevezetésével drasztikusan lecsökkent.³⁶ Hazánkban 2007 és 2011 között rendkívül megnövekedtek a bűnözési statisztikák. 2007-ben 1274 darab számvitel rendjét sértő bűncselekményt követtek el, míg 2008-ra ez az átlag közel a háromszorosára nőtt, 3137 cselekményre. 2010 és 2011 között ez a szám már az 3000-et is meghaladta. Az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésével 2012-ben a statisztika szerint 994 számvitel rendjét csökkentő bűncselekményt követtek el, a későbbiekben pedig ez a szám tovább csökkent, 2013-ban már csak 584-et, 2014-ben pedig 630-at. Ezzel összefüggésben 2012-ben az adófizetők száma már a négy milliót is átlépte, amely a belső fogyasztásra is kedvező hatást gyakorolt.

VII. Összegző gondolatok

Az adójog területén a progresszív jövedelemadó bevezetése és fejlődése volt a XX. század egyik legnagyobb eredménye, amely- mint a jelen tanulmányból levonható következtetések alapján is- igazságosabb adóterhelést jelentett az adózók számára, és különösen az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező személyek járt előnyös eredményekkel. Ugyanakkor, a XX. század utolsó évtizedeiben az egyes országok közötti adóverseny mindinkább kiéleződött, melyből adódóan a progresszív jövedelemadó rendszerbeli helye veszélybe került. Bár a nagyobb nyugati államok továbbra is alkalmazzák a progresszív jövedelemadót, az ezredfordulót követően – különösen a balti államok- folyamatosan átálltak az egykulcsos személyi jövedelemadó rendszerére. Az említett országok versenyképességük különös tekintettel a tanulmányban is említett Észtországra- jelentős javulást mutatott. Bár kérdéses- és mélyebb szintű elemzést igényelne - hogy a javulás az egykulcsos rendszer bevezetésének volt-e betudható, ugyanakkor valamilyen szinten biztosan közrehatott. Hazánk 2011-ben döntött úgy, hogy bevezeti az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszert. A változás létjogosultságát sokan vitatták, különös tekintettel az így kialakított rendszer igazságtalannak tartott elosztási rendszere miatt. Jelen tanulmányban elsősorban arra helyeztem a hangsúlyt, hogy bemutassam és részletesen elemezzem a személyi jövedelemadó-rendszerek igazságosságához fűződő elméleteket és a 2011-ben bevezetett új adórendszerről egy minél átfogóbb képet adhassak. Az adóztatás igazságosságához fűződő szakirodalomban megjelenő elméletek és statisztikák bemutatása alapján összegzésként elmondható, hogy az egykulcsos rendszer valóban magában hordozhatja a hátrányos adóterhelést, különösen az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők körében. A statisztikák alapján a kezdeti célkitűzések, így a gazdaság fehéritése, az adórendszer egyszerűsítése, a foglalkoztatás bővítése megvalósult. 2011 óta több személyi jövedelemadó bevallás keletkezett,

³⁶Legfőbb Ügyészség: Tájékoztató a 2013. évi bűnözésről. Budapest. <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2992.pdf> 9. számú tábla, 19. (2017. 12.18.)

megnövekedett az adófizetők köre, és csökkent a számvitel rendjének megsértéséből eredő bűncselekmények száma is. Összegzésként elmondható, hogy az egykulcsos személyi jövedelemadó-rendszer alkalmazása révén hazánk versenyképesebbé vált, ugyanakkor további adóévek eredményei szükségesek ahhoz, hogy az személyi jövedelemadó-rendszerünkről még árnyaltabb képet kaphassunk.