

Az adórendszer nemzetközi kihívásai és lehetséges válaszai az Európai Unióban

Halmosi Péter¹

Az adórendszer – mely az államháztartás belföldön megtermelt saját bevételeinek jelentős hányadát szolgáltatja – egy rendkívül dinamikusan változó világgazdasági környezetben döntő jelentőségű az ország versenyképességének megítélésékor. A nyugat-európai országok gazdasági együttműködés iránti elkötelezettsége már közel 50 évre tekint vissza, amely időszak bár a legtöbb országot általános recesszióval sújtotta, a fokozatosan konkrét formát öltető közösségi szintű harmonizációs lépések segítségével szolgáltak a gazdaságpolitikák egymáshoz való közelítésében. Az 1960-as és 1970-es évek valuta- és olajár-válságai az Európai Közösség vezető politikusainak elkötelezettségét tovább fokozta, és ennek köszönhetően a versenyképesség fokozása közösségi prioritássá („common priority”) vált. Az Európai Közösség gazdasági-fejlesztési erőfeszítései 1971-től párhuzamos síkon futottak: egyrészt a külső világgazdasági kihívások gazdaságpolitikai koordinációt követeltek meg, amik azután a közösségi jogalkotáson keresztül fejtette ki pozitív hatását, másrészt egy európai tanácsi rendelet létrehozta a közös költségvetést, amely a pénzforrások közösségi politikák mellé történő rendelkezésével hivatott érvényt szerezni a jogszabályokban kitűzött célok eléréséhez. Jelen tanulmány az ezredforduló adópolitikai kihívásait és a lehetséges válaszokat hivatott bemutatni.

Kulcsszavak: adóharmonizáció, Európai Unió, versenyképesség

1. Bevezető

A gazdaságpolitikai harmonizáció egyik kulcsterülete az adóharmonizáció, ami a négy deklarált szabadságjog érvényesülésének is előfeltétele. Az adók harmonizálásának az áruk és szolgáltatások, a munkaerő és a tőke szabad áramlása következtében nagy szerep jut, hiszen olyan gazdaságpolitikai eszközről van szó, amely jelentős versenytorzító hatást vált ki. A nem kívánt hatás megszüntetéséhez – és egyúttal a monetáris unió sikeréhez - nemcsak közvetett (ezalatt értendő a Gazdasági és Monetáris Unió fiskális egyensúlyt megkövetelő ún. konvergencia kritériumai), hanem közvetlen intézkedésekre is szükség van, amelyek az egyes adók alanyát, tárgyát, mértékét, továbbá a levonható kedvezményeket is érintik. Mivel pusztán a fiskális konvergencia megléte nem segíti a gazdasági együttműködés fejlő-

¹ Halmosi Péter egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Pénzügytani Tanszék

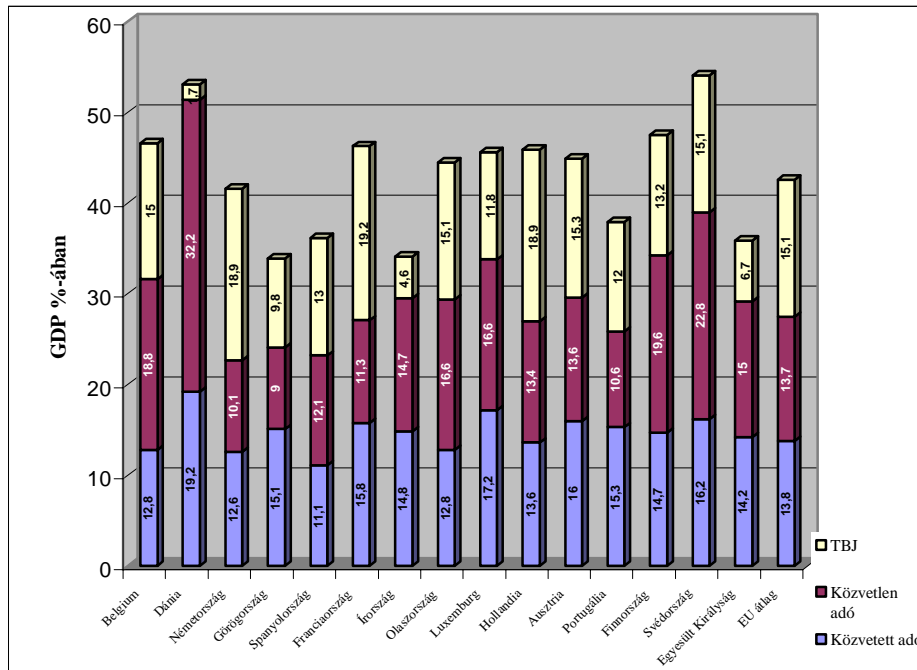
dését, szükség van ezeket az egyes országok belügyeibe tartozó kérdéseket uniós szinten áttekinteni, hogy tényleges reál konvergencia valósulhasson meg. Jelen tanulmányban először a tagállami adórendszereket érintő főbb kihívások, tendenciák történetének áttekintésén keresztül az európai adóharmonizáció lehetséges jövőbeni fejlődési útját kívánom megvilágítani. Ez a fejlődési út azonban a gazdasági fejlettségtől függően egyrészt eltérő fontossággal bír, másrészt eltérő áldozatokkal fog járni a tagállamokban. A valósághoz minél közelebbi, és átfogóbb kép kialakításához három olyan országot fogok kiemelni, amelyek a gazdasági fejlettség eltérő fokán állnak. Csehország 2004 májusától lesz az Európai Unió teljes jogú tagja, és a csatlakozási fejezetek lezárása ellenére a gazdaságpolitikai harmonizáció kezdeti stádiumban van ahhoz, hogy az Egységes Belső Piacon helyt tudjon állni. Spanyolország már közel 20 éve tagja az EU-nak, egyelőre azonban a fejletlenebb országok közé tartozik, ami hazánkknak, mint szintén leendő tagnak a következő fejlődési szintet testesítheti meg. A választott harmadik ország Belgium, ami bár fejletlenebb tekinthető egy főre jutó GDP adatai alapján, a fiskális kritériumok, és a nemzetközi versenyképesség terén jelentős hátrányban volt az 1990-es évek végén a többi bent lévő országgal szemben, fejlettségi szintje és gazdasági versenyelőnyének közelmúltbeli megerősítése mindazonáltal mégis követendő például szolgál valamennyi európai ország számára.

Az adóharmonizáció kérdésével foglalkozó első lényeges közösségi dokumentum a Neumark Bizottság jelentése volt, amely a korábban politikai véleményeltérésekben fellelhető adóharmonizációs igényt már adófajták szerint különválasztva jelenítette meg. Szót emelt a jelentés a kettős adózás elkerülésére irányuló bilaterális megállapodások közösségi szintre történő emelése mellett – ebben a kérdésben azonban döntés nem született ekkortájt. Az Egységes Belső Piac kiépítése érdekében mindenek előtt a tőkenyereség után fizetendő adók mértékének harmonizálását találta a jelentés a leginkább sürgetőbbnek, mivel a szintén ebben az időszakban komoly szakmai viták tárgyát képező Mundell optimális valutaövezetre vonatkozó elméletének a munkaerő mobilitására vonatkozó tételét egyre többen megcáfolták. Mundell úgy vélte, a monetáris unióhoz vezető út a munkaerő mobilitása nélkül megvalósíthatatlan, mivel az aszimmetrikus sokkokat egyrészt közös monetáris irányítással, másrészt a cserearány-változásból fakadó termelékenységváltozást a munkaerő egyik országból a másikba történő áramlása képes kompenzálni. Az 1960-as években már eluralkodott a vélemény, hogy a munkaerő mobilitása fontos, de a tőke mobilitása még fontosabb. Ennek hatására az Európai Közösség kezdetben a tőkejövedelmek adózásának eltérésére összpontosított, majd mikor az 1970-es évek végétől az európai lakosság általánosságban a megtakarításokról a fogyasztásra helyezte át a hangsúlyt, került előtérbe a közvetett és közvetlen adók általános érvényű harmonizálása. Ezáltal, bár az adóharmonizáció közel fél évszázada zajlik, a verseny torzítását érintő kérdésekkel sokkal később kezdtek el foglalkozni, s így több olyan terület maradt, ahol jelenleg is jogi szabályozásra van szükség. Mielőtt a szabályozás jelenlegi helyzetébe részletesen belemerülnénk, kísérletet teszek az adórendszerek nemzetközi kihívásainak csoportosítására, mivel a kihívások rendszerezése segíti a jövőbeli cselekvési tér definiálását. A csoportosításnál a nemzetgazdaságok szereplői szerint foglalom össze a kihívásokat. Hangsúlyozni szeretném, hogy az itt ismertetésre kerülő kihívások komplexek, azaz egymástól gyakran alig elválaszthatóak, ezért ezt követően én is az egyes feladatok egymáshoz való kapcsolódásának megfelelően igyekszem a problémákra a nyugat-európai országok saját, egyedi adópolitikai változtatásainak megfelelően általános érvényű válaszokat adni, illetve következtetéseket levonni.

1.1. Nemzetközi tendenciák az államapparátus működését illetően

1. Adósságteher-növekedés miatti alkalmazkodási kényszer. A jóléti állam növekvő kiadásai, valamint a külső gazdasági sokkok, munkanélküliség felduzzasztotta az államháztartás kiadásait. Ez nem csak a kelet-közép-európai országokat, hanem számos (például Spanyolországot) országot súlyosan érintett. Az 1980-as években ennek megfelelően jelentősen emelni kellett az adóterhet a külső eladósodottság finanszírozhatósága érdekében. A 90-es évek eleje óta a maastrichti követelmények teljesítése érdekében bár az országok csökkentették külső adósságukat, ez egyúttal már saját belső kényszerük is volt, mivel csak így lehetett kielégíteni az állami kiadások iránti megnövekedett igényeket. Megjegyzem, ez nem feltétlenül jelent színvonalbeli javulást, mivel az adóbevétel növekedési üteme az európai országokban 9,9% körül mozgott 1970 és 1998 között, ami a feladatbővülést figyelembe véve (jóléti feladatok, regionális és szociális különbségek fokozottabb kiegyenlítése) nem tekinthető elégségesnek. Jelenleg az Európai Unióban az adóbevétel GDP-hez való aránya 40% körül mozog, ami a hasonló fejlettségű országok csoportjához képest rendkívül magas (Az USA esetében 29%, Japán esetében pedig 28%). Figyelembe véve azt a tényt, hogy a többi, nem európai országban a GDP-hez viszonyított adóhányad nem emelkedett az elmúlt évtizedekben az adóreform szükségessége nem lehet kétséges. A maastrichti szerződésben megfogalmazott fiskális konszolidáció hatására meg is indult egyfajta strukturális változás az adórendszerekben, amelynek hatására a legfőbb bevételi forrásokká a közvetlen adók (személyi jövedelemadó, társadalombiztosítási járulék), és a társasági nyereségadók váltak a kilencvenes évek második felében. Nyilvánvaló volt, hogy ezen adók mértékének szabályozása teremtheti csak meg azt a mennyiségű bevételt, ami fedezetet jelent a kiadásokra, és az adó mértékének mérséklésével egyúttal gazdasági ösztönzőként is bármikor fel lehet használni. Ehhez szorosan kapcsolódik az adó alapjának mobilizálódása, mint következmény, amely nem kívánt áramlást idézhet elő az országok között.

1. ábra: Az Európai országok adóbevételeinek GDP-hez való aránya 2000-ben



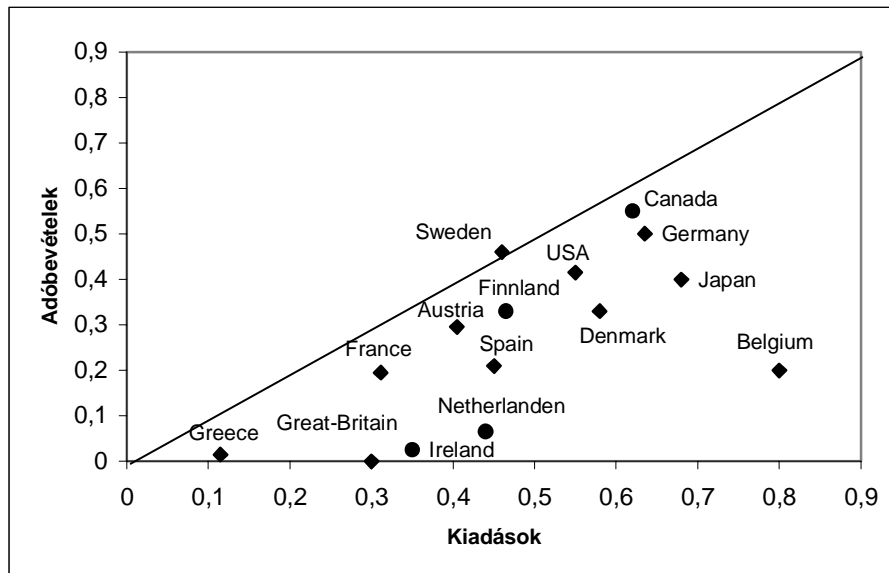
Forrás: Halmosi, 2004: 89

Az ábrából kiderül, hogy jelentősen szóródnak a bevételek az egyes kategóriák között. A közvetett adók a GDP 11,1%-a és 19,2%-a, a közvetlen adók 9,0% és 32,2%, a társadalombiztosítási járulékok pedig 1,7% és 19,2% között váltakoznak. Az eltérő terhek ugyan biztosítják a tartható költségvetési deficitet, azonban az uniós politikák érvényesülése ellen hatnak. Az Unió bővítésével megszűnnek a nagyvállalatoknak adható adókedvezmények, melyek valójában támogatásként, azaz versenytorzító intézkedésként hatottak. Ettől az időponttól kezdve ténylegesen a piac elhelyezkedésének kell meghatározni a cégek telephelyválasztását. Amíg azonban különféle adminisztratív korlátok vannak a rendszerben, továbbra is fennáll az a veszély, hogy nagyobb lesz a tőke- és munkaerő-áramlás változékonysága. Csehországban például az OECD országokhoz képest 36%-kal magasabb az adóteher, ami azt jelzi, hogy a bővítés az adórendszer szempontjából nem tekinthető megalapozottnak.

2. *Fiskális decentralizáció erősödése.* Az 1980-as évek elején néhány ország erősen centralizált állam apparátust működtetett. Az állami szolgáltatások iránti egyre differenciáltabb igény a feladatok decentralizálását vonta maga után. A gyorsan megvalósuló nagyfokú helyi autonómia azonban nem párosult azonnal megfelelő bevételgyűjtési jogosítványokkal, csupán a feladatok delegálása valósult meg. Emiatt még az 1990-es évek második felében is óri-

ási összegű központi forrásokat kellett újra elosztani, ami azokban az országokban, ahol még nem létezik regionális kormányzati szint, akadályozza a kohézió erősítését. A 2. ábrán az európai országok regionális és helyi önkormányzatainak bevételeinek és kiadásainak megoszlását láthatjuk aszerint, hogy a kiadások mekkora hányadához mekkora bevétel-szedési jog tartozik.² A gyors decentralizációt jól mutatja Spanyolország példája, ahol a regionális önkormányzatok a központi kormányzat kiadásai között 3%-ról 25,7%-ra növekedett 1981-1997 között, ezt azonban az adóbeszedési jogok bővítése nem követte: az egyes adótípusok 22%-a esetén van csak rá lehetőségük az adó alapjának vagy kulcsának meghatározására.

2. ábra: Az európai országok regionális és helyi önkormányzatainak saját bevétel-szedési lehetősége



Forrás: OECD Working Paper, No. 249, 2000: 10

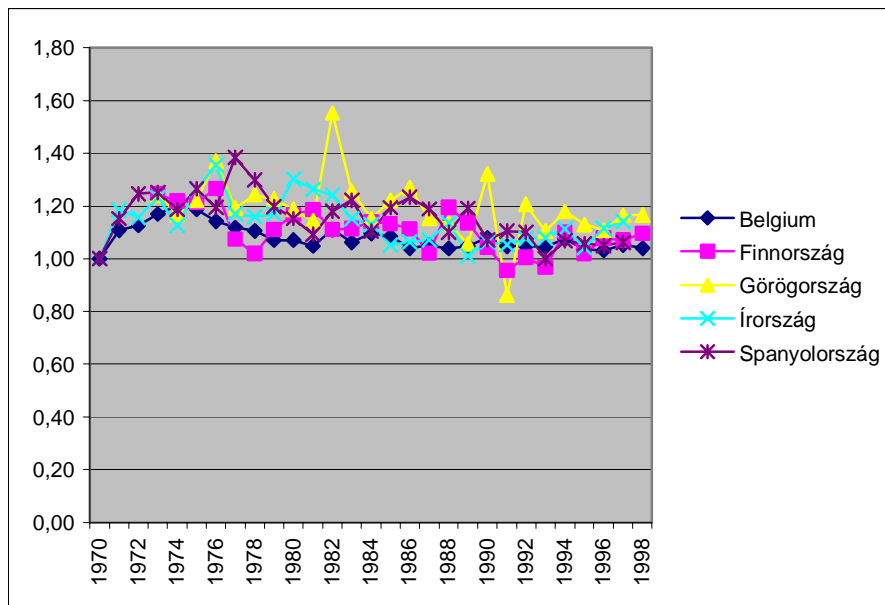
Egyedül Svédország esetében alakultak ki a megfelelő adóbeszedési jogosítványok helyi, illetve regionális szinten. Úgy tűnik ebben az időpontban Nagy-Britannia, Írország, Hollandia esetében nagyon alacsony mértékű a tényleges helyi autonómia. Spanyolországban bár változott a helyzet, nem lett jobb 1997-ben. A fiskális konszolidáció ezért szinte mindenhol gátakba ütközik, hiszen vagy központi szintről osztanak vissza pótlólagos forrásokat, amelyek egyúttal az igényeknek csak bizonyos szintű kielégítését teszi lehetővé, vagy lehetővé teszik a helyi és regionális önkormányzatok számára a hitelfelvételt, ami viszont az ország egészére nézve ellenőrizhetetlenné teszi a 3%-os fizetési mérleg hiány betartását. Igaz, a hitelfelvételről (amelyik országban erre lehetőség van) központi szinten születik döntés,

² Ausztria, Finnország, Írország, Hollandia, Svédország, Svájc, Nagy-Britannia esetében az adatok 1996-ra, Dánia, Görögország, Olaszország és Portugália esetében 1995-re, a többi ország esetében pedig 1997-re vonatkoznak.

ugyanakkor a normatív finanszírozás elégtelen mértéke miatt a régiók joggal tartanak igényt kiegészítő forrásokra.

3. *Az adótervezési lehetőségek beszűkülése.* Az állandósuló változások az adó alapján, mértékében, a beszedési jogosítványokban, illetve a kormányzati reagálás időbeli eltolódása ad-hoc jellegűvé teszi mind az állami feladatok biztonságos ellátásának valószínűségét, mind az adóharmonizáció mozgásterét, amint az a 3. ábrából, az adóbevételek növekedési rátájának alakulásából is kiderül:

3. ábra: Néhány európai ország adóbevételének növekedési üteme



Forrás: World tax database (www.wtodb.org) alapján saját szerkesztés. A bázisviszonyszámok alapja 1970.

Ha elfogadjuk azt a valós felvetést, hogy az adóbevételek a működéshez szükséges források előteremtésére (és nem tartalékok képzésére) szolgálnak, akkor az ábrából arra kérdésre kapunk választ, hogy a jövőbeni feladatok forrásigényét mennyire sikerül pontosan felmérni. Az ábrából kiderül, hogy néhány ország nem volt képes pontos terveket készíteni, emiatt az adóbevételek növekedési üteme nagy kilengéseket mutatott. Az 1990-es évek végére az országok sikereket értek el ezen ingadozások leszorításában.

1.2. Vállalatokat és háztartásokat érintő nemzetközi változások

4. *Versenyképesség fokozása.* Az Unió és a tagjelölt államok azonos célért küzdenek, eltérő kiindulási állapot. Bár ez a probléma valamennyi országot érint, eltérő válaszokat lehet ad-

ni rá: a tőke oda áramlik, ahol a legkedvezőbb feltételekkel fogadják, az általa kiváltott egymással való versengés azt eredményezheti, hogy negatív szinergia lép fel a gazdasági teljesítmények összehangolása helyett. Ugyanúgy, mint a monetáris politikában, így itt is szükség van a közösségi szintű koordinálásra. Kelet-Európában az 1989-es rendszerváltás után elindult el a felzárkózás. A versenyképesség növelése érdekében jelentősen csökkentették a társasági nyereségadó kulcsot, az átlagos adóteher pedig szintén csökkenő tendenciát kezdett mutatni. Általánosságban elmondhatjuk a gazdasági átmenet időszakáról, hogy a közvetlen adók mellett fokozatosan a közvetett adóknak is szerepet biztosított az állami feladatok finanszírozásában.

5. *Kontinentális munkamegosztás kontra szakképzettség területi differenciáltsága.* Ez a munkaerő alacsony mobilitása miatt okoz problémát. Az egységes európai piac tényleges létrejöttéhez új típusú munkamegosztásra lesz szükség, ami strukturális munkaerőhiányt fog eredményezni. Néhány ország már tett lépéseket a szakképzett munkaerő mobilizálása irányába, nem szabad azonban elfelejteni, hogy ez adóbevétel kiesést jelent majd más országok számára.

6. *Demográfiai változások.* Az európai társadalom öregedése a társadalombiztosítási és a nyugdíjbiztosítási rendszerre is nagy anyagi terheket ró. A tendencia megállítására valós lehetőségünk úgy tűnik nincs, mivel az ennek alapjául szolgáló jóléti irányba mutató társadalom költségei szigorú fiskális körülmények között megengedhetetlenek. Emellett fontos kihangsúlyozni, hogy a versenyképesség növelése sokkal inkább élvez közösségi prioritást, mint a demográfiai hanyatlás megfékezése, és így inkább a társadalombiztosítási terheket csökkentik az országok, mintsem, hogy még többet fordítsanak erre a célra.

1.3. Adóharmonizáció az ezredfordulón

Ahhoz, hogy a versenyképességet megőrizzék, az európai országoknak új alapra kellett helyezniük fiskális politikájukat. Mindenek előtt sokkal precízebb költségvetési tervezésre lett volna szükség, amihez azonban mérsékelni kellett a külső adóssághoz terhet, az ehhez kapcsolódó óriási, devizában lévő adósságszolgálati teher miatt. Ez utóbbit a 90-es évek közepére jól teljesítették az országok. A következő lépés az adójogszabályok oly módon történő átalakítása volt, amivel az ország gazdaságpolitikai céljai (például magasabb foglalkoztatottság, szociális helyzet figyelembe vétele a kisebb mértékű jövedelem redistribúció reményében) teljesülhetnek, anélkül, hogy adóversengést váltanának ki a többi országból. Az átstrukturálás során az adó alanyát, tárgyát és mértékét is harmonizálni kellett, illetve kell majd. Mivel az államháztartás bevételi oldalának átalakítása a bevételek abszolút összegét nem csökkentheti, így a módosítások miatt kieső bevételeket elképzelések szerint a tőkejövedelmek után fizetendő adók és a fogyasztási adók fogják pótolni, mivel ezeknél nem kell tartani a túlzott mértékű vállalati adókedvezmények torzító hatásától. A tőkejövedelmek után fizetendő adók többek között az opciós ügyletek, továbbá a részvény-, illetve részesedéstulajdonos magánszemélyek és vállalkozások fokozottabb adóztatásából származnak majd. Ez a fajta adópolitikai restrukturálás hazánkban egyelőre csak korlátozottan fejtette ki hatását, de az Unióban már tapasztalható jelei, illetve eredményei vannak. Az adópolitikai változások másik lényeges jellemzője, hogy a gazdaság szükségleteit messzemenőkéig figyelembe fogja

venni a jövőben. Az EU-ban különösen nagy hangsúlyt kap már jelenleg is a gazdaság önálló lábra állítására, ami a munkavállalókat terhelő terhek leépülését jelenti, mivel a néprétegek jövedelmi differenciálódása túl nagy méreteket ölt. A megoldást az jelentheti, ha valóságos engedményekkel ösztönöznék az állam a vállalkozóvá válást, ami által egyúttal a saját vállára nehezedő tehertől is megszabadul. Görögországban például az egyéni vállalkozók törvény adta kedvezményeikkel élve 15-37% társadalombiztosítási járulékot fizetnek (jövedelemtől függően), a munkavállalókat viszont egységesen 44% járulékfizetés terheli. Az ehhez hasonló engedmények más országokban is pozitív eredményekhez vezetnének, a legtöbb országban ezzel szemben a gazdaságpolitika negatívan diszkriminálja a hazai kisvállalkozásokat. Mivel azonban az egyéni vállalkozók és a mikro-, illetve kisvállalkozók tartós létformát testesítenek meg, szükség van arra, hogy ők is részesedhessenek a különféle kedvezményekből. A foglalkoztatási helyzet javításának szükségességét az Európai Unió is felismerte, és arra ösztönzi tagállamait, hogy jelentősen csökkentsék a munkavállalókat és a munkaadókat terhelő járulékokat. Annál is inkább kardinális kérdés ez, mivel ezen járulékoknak a GDP-hez viszonyított, adóbevételbeli igen magas arányát (kb. 31%-ot) semmi sem indokolja. A béreket terhelő munkaadói és munkavállalói járulékbévételek („payroll tax” és „social security contributions”) az EU országok esetében a GDP-nek kb. 12%-át teszik ki, szemben Csehországgal, ahol még 1998-ban is 16,9%-át tette ki. Érdekes tény, hogy Csehországban bár nagyobbak a bérre rakódó terhek, a társasági nyereségadó-bevétel is magasabb 0,4 %ponttal, ez azonban minden bizonnyal a lényegesen alacsonyabb személyi jövedelemadó hányadot hivatott csekély mértékben kompenzálni. Spanyolország esetében bár alacsonyabb az általános adóteher, arányait tekintve magasabb a munkaadókat és munkavállalókat terhelő adók relatív aránya. Belgiumot bár gyakran pozitív példaként említik, még az EU-átlaghoz képest is magas az adóteher. A társadalombiztosítási járulékfizetéssel kapcsolatos az a probléma, hogy minden európai országban korlátozva van a járulékfizetés mértéke, ami a szociális szükségleteket figyelembe nem véve a nagyvállalatoknak kedvez.

1. Táblázat: Néhány európai ország adóbevételeinek főbb jellemzői

<i>Főbb bevételi kategóriák aránya a GDP-hez képest 2000-ben³</i>	<i>Spanyolország</i>	<i>Belgium</i>	<i>Csehország</i>	<i>EU-átlag⁴</i>
Társasági nyereségadó	2,3	3,7	3,3	3,3
Munkaadót és munkavállalót terhelő járulékok	12,0	14,1	17,0	13,0
Személyi jövedelemadó	7,3	14,1	5,2	10,0
Forgalmi adók	10,0	11,4	12,6	12,0
Egyéb adók	2,5	2,3	0,5	3,3
<i>Teljes adóbevétel a GDP %-ában</i>	<i>34,1</i>	<i>45,6</i>	<i>38,6</i>	<i>41,6</i>

Forrás: OECD alapján saját szerkesztés

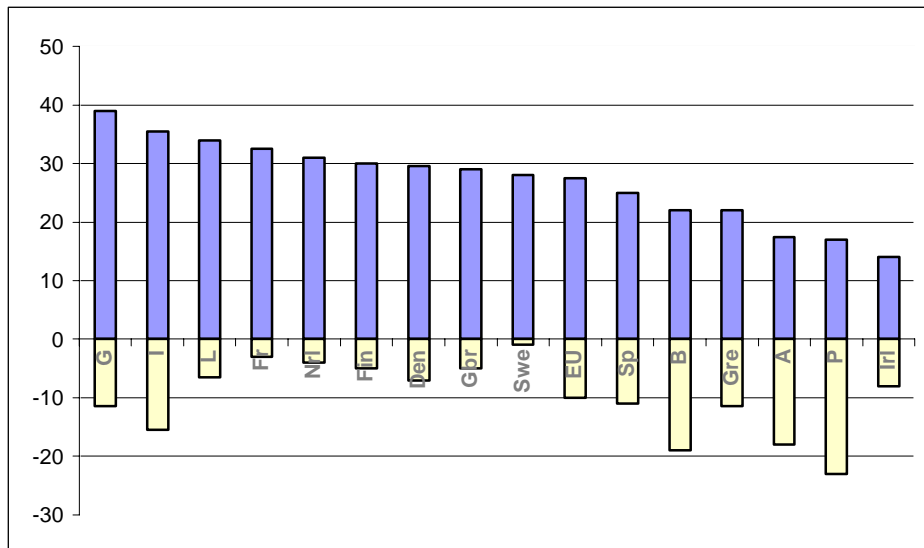
³ Csehország és Spanyolország esetében az adatok 1997. évre értendők

⁴ Súlyozatlan átlag, forrás: OECD

Az adókulcsok egymáshoz való közelítése önmagában nem jelent általánosan elfogandó utat, mivel az egységes Európában a piacok közötti átjárás biztosított. A jövőre szólóan általánosan alkalmazandó elvnek tekintendő az adójogszabályoknak az adózók minél szélesebb körére történő kiterjesztése, illetve az adó tárgyának pontosabb definiálása. Így például Csehországban a fogyasztási adó a statisztikailag elkülönített 1506-féle termékcsoporthoz 428-ra nem vonatkozott, mivel azt a kormány társadalmilag nélkülözhetetlennek nyilvánította, és ezért szubvencionálta. Ezen termékek esetében valójában negatív adózás valósult meg. Ilyen, politikai alapú különbség tételre manapság nincs szükség, és a káros következmények tudatában nem is engedhető meg. A fogyasztási adók szerepének növekedése mellett szólnak azok a tapasztalatok is, melyek szerint semlegesek a megtakarításokra és a befektetésekre nézve, és nem tesznek különbséget hazai és import termékek között. Bár a technikai fejlődés révén az adókulcsok eltérése nem kívánt torzulást idézhet elő, ez főleg az Európai Unió peremvidékeit érinti. Összességében tehát indokolt a fogyasztási adókra történő nagyobb hangsúly helyezése a jövőben. Ezzel szemben aktuális és megfontolandó kérdésnek tekintendő a személyi jövedelemadó megállapítása során is a szociális helyzet figyelembe vétele a rossz anyagi körülmények között élő családokra. Több ország engedélyezi például a férj és feleség jövedelmének megosztását, ami által például azok a családok, ahol az egyik fél munkanélküli vagy bére a minimálbért alig haladja meg, jelentős kedvezményekhez jutnak alanyi jogon. Belgiumban a jövedelem eltérés mértékéhez kötik a jogosultságot: 30%-os eltérés esetén már engedélyezett a jövedelmek összevonása. Az igénybe vehető kedvezmény azonban korlátozott: 2001-ben éves szinten 7710 eurónyi adómentesítést lehetett elérni. Azokban az országokban, ahol az élettársi kapcsolat jogilag stabil alapokon nyugszik, azonos jogok illetik meg az élettársi kapcsolatban élőket a házastársi kapcsolatban élőkkel. Megfontolandó egy hasonló rendszer bevezetése nálunk is, például a lakáshitel esetében. Adótervezési szempontból a Kohéziós Alap országai, valamint az újonnan csatlakozó kelet-európai országok alacsonyabb jövedelmű rétegeinek vagyoni helyzetében jelentős változások következtek be a kilencvenes években. Spanyolországban az adókulcsokat és az ehhez kapcsolódó kedvezményeket 1998-ig évente csak csekély mértékben módosították, így az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők kevesebb kedvezményt tudtak igénybe venni. A bérek felzárkózását előtérbe helyezve a jövőben a kedvezményeket az alsóbb jövedelmi szintekre kell tervezni.

A tőkejövedelmek adóztatása szintén jelentős eltéréseket mutat az Európai Unióban. Mielőtt az adórendszer vállalatkategória szerinti aszimmetrikus jellegéről szót ejtenék, érdemes makroszinten is kielemezni az átlagos adóterheltség alakulását a kilencvenes évek elején. A következő ábrán az effektív társasági adó és az ehhez kapcsolódó kedvezmények országonkénti eltérő mértékét tekinthetjük át:

4. ábra: Tényleges effektív társasági adókulcsok és kedvezmények néhány országban



Forrás: OECD

Az ábra azt a nem várt következtetést engedi levonni, hogy az európai országok igenis előszeretettel élnek a vállalkozásélénkítés adópolitika adta lehetőségeivel. Megfontolást érdemel Belgium, Görögország Ausztria, Portugália és Írország példája, ahol szinte alig képződik ezen a címen bevétele az államnak. Az ilyen és ehhez hasonló célzatú adópolitika az adóharmonizáció jövőbeli eredményességét megkérdőjelezheti. Az adórendszerek ilyen mértékű eltéréseinek káros következményei azonban ismertek mind a szakemberek, mind a politikusok körében: a társasági adórendszer talán az egyik sarkalatos pontja a jövőbeli európai adóharmonizációnak. Az elmúlt években jelentős adócsökkentések történtek ezen a területen is, külön kiemelve a tranzakciós költségek leszorítására irányuló kormányzati erőfeszítéseket, az egyes adópolitikai változtatások vállalati versenyképességre gyakorolt hatásának kiértékelése azonban egyelőre úgy tűnik figyelmen kívül hagyja az adó alanyával kapcsolatos legfontosabb problémát, a vállalkozások méret szerinti megkülönböztetését. Az Egyszerűsített Vállalkozói Adóhoz (EVA) hasonló, a KKV-kat érintő egyszerűbb adózási követelmény nem egyedül nálunk: különféle adminisztratív és tényleges kedvezmények mindenhol léteznek, azonban ezeknek vagy nem tulajdonítanak kellő figyelmet, vagy a konkrét hatások nincsenek számszerűsítve. Az OECD jelenleg annak a lehetőségét keresik, hogy a mikro- és kisvállalkozások esetében a nyereségadó és társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségeket vállalati szinten integrálják. A javaslattal maga az Európai Unió illetékes szervei is foglalkoznak, mivel számos eddig kevés figyelmet kapó területen bizonyulna hasznosnak. Ezen adóterheknek a vállalat méretéből következő eltérése a vállalkozások finanszírozásának lehetőségén keresztül ismét visszahat a nyereségessegre, aminek egyik legszembetűnőbb jele az, hogy az osztalékfizetés és a nyereség adóztatása egymáshoz viszonyított aránya jelentős eltéréseket mutat. Az európai országok ez alapján két csoportba sorolhatók alapvetően: az egyik csoportba azok az országok tartoznak, amelyekben magasabb az osztalékadó, és ezáltal nagyobb nyereséget realizálnak a vállalkozások, a másik csoportba pedig azok az országok,

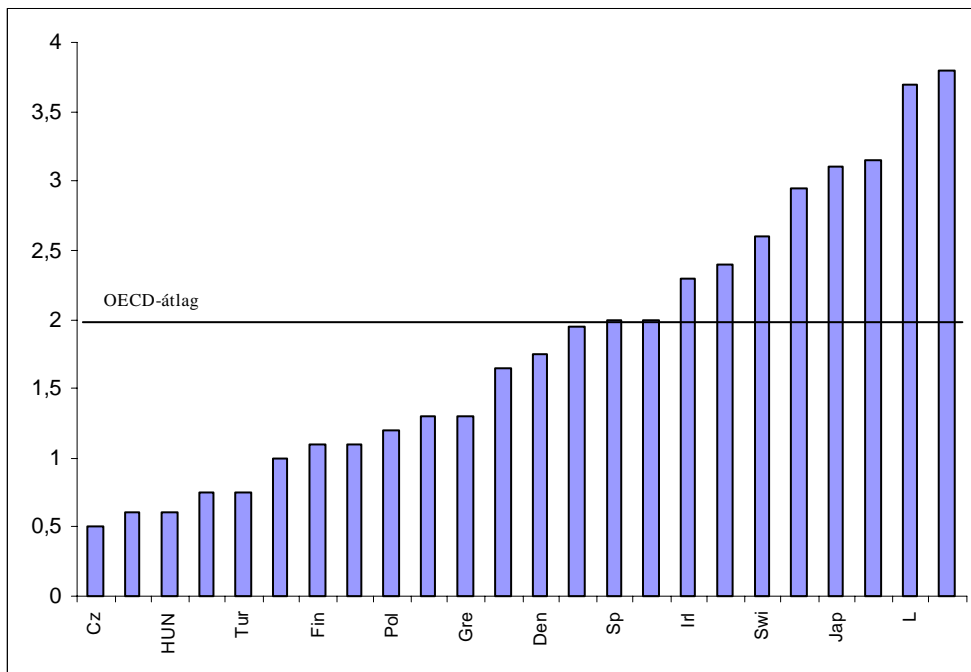
amelyekben a nyereségadó a magasabb. Amennyiben az együttes adóteher nem kiemelkedően magas, a részvényfinanszírozás preferált helyzetben van a bankhitellel szemben. Az induló vállalkozásokban az üzleti angyalok általi magvető tőkebefektetésnek így elvi akadálya nincs. Sajnálatos módon csak néhány európai ország esetén teljesülnek ezek a feltételek, és a magas együttes adóteher korlátozza a részvénykibocsátást, ráutalva a vállalkozásokat a klasszikus hitelfinanszírozásra. Ezen a területen pedig köztudott, hogy a nagyvállalatok előnyben vannak üzleti múltjuk, magas pénzügyi fedezetük, makulátlan banki előéletük miatt. A kisvállalkozások tehát ismételen előnytelen pozícióba kerülnek az adórendszernek köszönhetően. Indokolt lenne tehát alacsonyabb nyereségadó kulcsot megállapítani vállalati kategóriától függetlenül, hogy a visszatartott nyereségből történő finanszírozás nagyobb szerephez jusson. Itt említem meg, hogy a fogyasztási és forgalmi adók esetében viszont nem indokolt a vállalati méret szerinti megkülönböztetés, mivel az az adóelkerülést hivatott bátorítani. Az OECD 2002-ben felhívta tagállamainak figyelmét arra a vállalkozáspolitikai eszközre, hogy a vállalkozásokba történő befektetések kivonásának adóztatását tegyék a befektetési időtartamtól függővé. Eszerint a hosszú távú tőkebefektetést jelentős kedvezményekkel ösztönöznek, a rövid távú „meggazdagodni” szándékozó befektetői magatartást viszont többlettadóval sújtják, ami a vállalkozásfinanszírozás esélyegyenlőségének biztosításához nagyban hozzájárulna. Az esélyegyenlőtlenség egyik fő bizonyítéka az, hogy az adókedvezmények lehetőségével a kisvállalkozások egyáltalán nem tudnak élni: a legtöbb EU-országban alkalmazott társasági adórendszer – hasonlóan a magyarhoz – lineáris, amelyhez kapcsolódó adókedvezményeket a kisvállalkozások csekély mértékű éves árbevételük miatt nem tudnak igénybe venni (például vállalkozási jövedelem telephelyek közötti megosztása adómegettakarítási céllal). Ezen okok miatt az egyéni vállalkozói forma (bár nem minden országban létezik jogilag) kedvezőbb az adóeltitkolás lehetősége miatt, és ezen a helyzeten az egyéni vállalkozók magasabb személyi jövedelemadó kulccsal vagy társadalombiztosítási járulékkal történő diszkriminálása sem javít. Járható útnak a kedvezmény rendszer felülvizsgálata tűnik: mindenek előtt a befektetési adókedvezményeket kellene kiterjeszteni a kisvállalkozásokra, a nagyvállalatok esetében pedig korlátozni kellene, mivel ők képesek a jövedelmek átcsoportosításával növelni profitjukat. Felmerülhet a kérdés, miért ne változtassunk a rendszer linearitásán, és legyen inkább progresszív. Progresszív kulcsok alkalmazása a társasági adórendszerben korlátozná a nagy összegű befektetéseket, amelyekre a gazdasági növekedés érdekében kétség kívül szükség van. Belgiumban a 2002-es reform során jelentősen csökkentették a társasági adórendszer progresszivitását, a nyereség repatriálása esetén pedig adókedvezményt léptettek érvénybe a kisvállalkozásokra nézve, ami a részesedésfinanszírozás előtérbe kerülését sugallja. Csehországban sajnos úgy tűnik ezen a területen egyelőre nem sikerül konzisztens adópolitikát folytatni: az 1993-as társasági adóreform által kilátásba helyezett kedvezményeket 1998-ban a kormány felülbírálni kényszerült. Felmutatható eredmény itt egyelőre csak a gyorsított amortizáció és a 3 éves társasági adókedvezmény. A politikai kezdeményezésekre Csehországban a vontatottság a jellemző, ami gyakorlatilag a korábbi protekcionista szemlélet tovább uralkodása, és csak remélhetjük, hogy mi nem esünk majd ugyanebbe a csapdába.

A tőkejövedelmek adózásával kapcsolatos feladatok nem korlátozódnak csupán a társasági adóra, hanem az elsődleges, másodlagos és harmadlagos jövedelmekre (first, second, és third pillar savings) is kiterjednek. Ezek a jövedelmek már a magánszemélyekhez kapcsolódnak. Elsődleges tőkejövedelemnek minősül a kötelező nyugdíjpénztárba befizetett

összeg, másodlagos tőkejövedelem többek között az önkéntes nyugdíjpénztárba befizetett pénzek, harmadlagos tőkejövedelem pedig az önkéntes nyugdíjcélú megtakarítás és az életbiztosítási célú megtakarítás. Mint látható, eltérő adójogi szabályozás esetén az egyes nyugdíjcélú megtakarítás eltérő mértékben fog adózni, ami viszont az európai népek öregedése miatt túlzott mértékű forrásokat von el az államháztartásból.

Az államháztartás egyensúlyának kialakulása mellett a régiók versenyképességében is nélkülözhetetlen szerep jut a különböző szintű önkormányzatoknak. Nincs egységes elv az önkormányzatok finanszírozására, mivel eltérő népességű, illetve népsűrűségű területeken eltérő feladatokat kell ellátniuk. A feladatok decentralizációja általános tendenciaként jellemzi valamennyi európai országot, az ehhez kapcsolódó forrásdecentralizáció azonban lassan halad. Egy adószedési jogosítványokkal rendelkező helyi önkormányzat egyértelműen hatékonyabban képes az állami feladatok ellátására, az ország egészét érintő fiskális konvergencia azonban ezt lassítja. A helyi autonómia csekély foka számos országban (így Csehországban is) a reál értékbeli szinten tartást sem feltételezi. Jellemző helyi adók a vállalkozások iparüzési adója, és a vagyonadó, amelyek hazánkban is léteznek. A vagyonadó mértékének alakulását a következő ábra mutatja be:

5. ábra: A vagyonadó mértékének alakulása az OECD-ben



Forrás: OECD, 2000: 25

A sikereknél meg kell említeni Spanyolországot, aki a 2001. évi közigazgatási finanszírozási reform úgy próbálta növelni a helyi autonómiát, hogy az egyes szintekhez tartozó önkormányzatok költségvetését érintő kérdésekben előírta az előzetes kormányzati jóváha-

gyás szükségességét. A rendszer arra épült, hogy minden évben az önkormányzatok költségvetésének elfogadása előtt a kormányzat a források tervezett hiányának alapján meghatározza az általuk felvehető hitelek, és ezáltal az eladósodás nagyságát. Ezen túlmenően a törvény rögzítette, hogy az éven belül felvett hitelek nagysága nem haladhatja meg a tőkeműveleteket, illetve, hogy a felvett hitelek nem haladhatják meg az éves bevétel meghatározott mértékét (regionális önkormányzatoknál 25%-át, helyi önkormányzatoknál 30%-át). Spanyolország véleményem szerint nem csak emiatt tekintendő úttörőnek, hanem mert a feladatforrásmegosztás terén a rendkívül heterogén jellemzőkkel bíró régiókat érintő általános elveket fektetett le. Így az olyan elsődleges feladatok, mint a külügyek, védelem a teljes forrást biztosítja a központi kormányzat, a régiókbeli fejlesztések esetében pedig a régióknak az országos GDP-hez való hozzájárulása, a régió népessége és az 1 főre jutó jövedelem együttesen határozza meg a saját forrásbevonás mértékét. Ez a típusú finanszírozás előnyösebb, mivel a hagyományos személyi jövedelemadón alapuló újraelosztási szemléletet Castilla La Mancha és Extremadura tartományokra alkalmazva nagyobb éven túli volatilitást mutatott a kilencvenes évek második felében, mint a teljes ország személyi jövedelemadó bevételeinek éven túli volatilitása.

Gyakran elhangzik szakmai fórumokon, hogy az 1993-as Egységes Belső Piac létrejöttével az adóharmonizáció új szakaszába lépett, véget ért a „durva”, és megkezdődött az ún. „finomhangolás”. A kilencvenes években valóban minden ország rákényszerült, hogy felülbírálja korábbi társasági adórendszerét, egyelőre azonban úgy tűnik jelentős változások történtek, illetve történnek az adórendszerekben. A vélemények abban az egy dologban tűnnek megegyezni, hogy az általános adóterhet csökkenteni kell, nyilvánvaló azonban, hogy az önkéntesen (ezalatt értendő a tagország által) végzett adójogszabály-korrektció sokkal inkább sebezhetővé teszi az adott országot európai uniós társaival szemben, mintsem, hogy hasonló irányú lépéseket váltana ki belőlük is. A példával mégis élen kell járni, mivel sok országban arra vonatkozóan sincs kiforrott vélemény, mely irányba kell az adóharmonizációt terelni. A bérhez kapcsolódó adókról fokozatosan a tőkéhez kapcsolódó jövedelmekre helyeződik a tagállami adópolitika súlypontja, az átmenet azonban nem lehet túlságosan gyors: az adó alanyának, tárgyának, illetve mértékének harmonizációja elengedhetetlen ahhoz, hogy a változó gazdasági környezet keltette kihívásoknak megfelelően képesek legyünk a versenyképességet javító módon reagálni.

Felhasznált irodalom

- Halmosi Péter (2004) – Az Európai Unió közpénzügyei (egyetemi jegyzet). JATEPress
Options for reforming the spanish tax system (2000) OECD Working Paper, No. 249.
Taxation, SMEs and entrepreneurship (2002) STI Working Paper 2002/9 Industry Issues
Tax reform in Belgium (2003). OECD Working Paper, No. 354.
Tax systems in the European Union countries (2001). OECD Working Paper, No. 301.
The tax system in the Czech Republic (2000) OECD Working Paper, No. 245.
World tax database (www.wtdb.org)