

NÉHÁNY GONDOLAT A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓZÁS ELSŐ HARMINC ÉVÉRŐL

THE FIRST 30 YEARS-THINKING OVER THE PERSONAL INCOME TAXATION IN HUNGARY

Dr Lakatos Mária PhD*

Pénzügy és Számvitel Tanszék, Gazdaságtudományi Kar, Neumann János Egyetem, Magyarország
<https://doi.org/10.47833/2020.1.ECO.003>

Kulcsszavak:

gazdaságpolitika
reform
adózás
szociális elosztórendszer
személyi jövedelemadózás

Keywords:

economic policy
reform
taxation
social system
personal income tax

Cikktörténet:

Beérkezett 2019. december 2.
Átdolgozva 2019. december 17.
Elfogadva 2019. december 22.

Összefoglalás

Tanulmányomban a magyar személyi adózási rendszer és az ehhez kapcsolódó gazdaságpolitikai változások alapvető fordulatait mutatom be az 1988 óta telt 30 évben. A történeti visszatekintés pedig lehetővé teszi, hogy felmérjük az egyes adóváltozásokra adott adófizetői válaszokat is. Az adórendszer bevezetése óta eltelt időszak változásai megmutatták az állami és az adófizetői magtartások közötti kapcsolatot is. Csak egy konszenzuson alapuló adópolitika lehet elfogadható mindkét fél számára, de az összefüggések egyelőre a megfigyelésen alapulnak és erőteljesen nemzeti karakterisztikával rendelkeznek.

Abstract

The changes of the Hungarian personal tax system and the effects taken in the Hungarian economic policy sometimes deriving from fundamental turns will be covered in my study overlooking the period of the last 30 years beginning with 1988 in order to attempt to describe the current tax system. Such study also gives a chance to analyze the behaviour of Hungarian tax payers, their answers given to an amendment. The changes in the tax system in the recent decades have, however, proved some basic correlations between the acts of the state as well as the individuals producing the income. That a consensual tax policy can be considered acceptable for both parties, but there have only been general correlations based exclusively on the practical experience regarding the tax standard required for the above mentioned consensus. These correlations are not be generalized due to national characteristics..

1. Bevezetés

Már az 1980-as évek végén látható volt, hogy a szocialista közösség adta növekedési lehetőségek kimerültek, a Szovjetunió a peresztrojka ideje alatt meggyengült, nemcsak katonai, hanem gazdasági értelemben is. A felzárkózáshoz és egyáltalán a kétféle típusú gazdasági berendezkedés közelítéséhez, a gazdasági nyitáshoz átlátható belső árrendszere,

* *Kapcsolattartó szerző. Tel.: +36 20 9540 489
E-mail cím: lakatos.maria@gtk-uni.neumann.hu*

mérhető, közvetett eszközökkel befolyásolható jövedelempolitikára, egységes és mindenképpen az EU-ban használatos hozzáadott-érték típusú forgalmi adózásra volt szükség. Elavultnak számított az adókból befolyt jövedelem szerkezete, elsősorban a vállalati szektor viselte az adók 63,2 százalékát. Ezen túlmenően az adóigazgatási eljárás teljes reformjára is elérkezett az idő. A szükséges politikai döntések után megszületett az adóreform, amelynek célja egy egységes, törvényileg szabályozott és normatív adórendszer kialakítása volt; olyan, társadalmilag igazságosabb közteherviselés megvalósítása, amelyik a jövedelmeket a keletkezésük helyén teszi láthatóvá, és ott is adóztatja azt. Cserébe viszont nagyobb beleszólást ígért a közpénzek újraelosztásában. A magyar, adózással foglalkozó szakirodalom általában az 1988-as reform hátterét, az alkalmazott szociálpolitikai megfontolásokhoz kötődő kedvezmények ellentmondásos hatását dolgozta fel, nagyrészt a kilencvenes évek közepéig, általában egy-egy adónemhez kapcsolódóan. Hiányos az elmúlt 30 év változásainak elemzése, általában csak az adóbevételek nagyságának alakulása, a költségvetés aktuális helyzetének elemzése, illetve az adókedvezmények hatásainak elemzése kapott hangsúlyt. A vonatkozó szakirodalom pedig még nem tárta fel, a módosítások milyen módon alakították át fokozatosan az elvonások célját és ennek következtében milyen adórendszer alakult ki 2006 végéig Magyarországon. Majd pedig miként módosultak a korábbi elképzelések 2010. után.

2. Tárgyalás

Az 1988 előtti szabályozás nagymértékben eltérően kezelte a különböző forrásokból és jogcímeken szerzett lakossági jövedelmeket, ebből következően nem biztosíthatta a jövedelem nagyságával arányos közteherviselést sem. Az előzőeken túlmenően a lakosságot terhelő adók aránya a vállalati adóterherrel szemben aránytalanul alacsony volt, ez pedig eleve szükségessé tette, hogy a vállalati bérarányos adókat egy egységes jövedelemadóval váltsák fel.

1. Táblázat. Az 1988-as adótábla

Adókulcsok	0- 60%
Adótábla	11 sáv
Adómentes határ	évi 48.000 forint
Kedvezmény	alkalmazotti kedvezmény, gyermekkedvezmény, a munkahelyi étkezési hozzájárulás adómentessége. szellemi munka adókedvezménye
Ingó-ingatlan	összevonás alá eső jövedelem
Külön adózó jövedelem adókulcsa	10 százalék
Munkaadói járulék	csökkentette az adó alapját
Befektetések	Egykulcsos 20 százalékos adó

Forrás: NAV archív

A személyi jövedelemadó rendszere tulajdonképpen egybeolvasztotta a korábbi, különböző jogcímenek megkülönböztetett jövedelemkategóriákat, valamint kiterjesztette az adó hatókörét a lakosság pénzügyi megtakarításainak korábban adómentes kamatára is, illetve az akkori értékpapírpiacra forgó kötvények kamatára is; de a személyi jövedelemadó bevezetése előtti időszakban mutatott megosztottságát megőrizte az 1988-as reform után is. Az 1988-tól induló személyi jövedelemadó a következő sajátosságokkal rendelkezett. [1]

Két alapvető kategóriába sorolta a jövedelmeket: az első, összevonás alá eső jövedelmek kategóriájába tartoztak a munkaviszonyból, mezőgazdasági szövetkezeti tagviszonyból, az ehhez kapcsolódó költségtérítésekből származó jövedelmek. Ugyancsak összevonás alá került az önálló tevékenységből származó jövedelem, a nyugdíj adót nem viselő járandóságként „csak” megemelte a mellékkereset adóját, hiszen felsőbb sávba sorolta azt. A másik csoportba kerültek a külön adózó jövedelmek, kamat, osztalék stb.

A jövedelemforrások túlnyomó többségére összevonási kötelezettséget rendelt el, amelyre progresszív adótábla szerint kellett megállapítani az adókötelezettséget. A külön adózó jövedelmek azonban nem a 11 sávú progresszív adótábla alá tartoztak, hanem lineáris adót – forrásadót fizettek, pl. a kamat-, osztalékjövedelmek.

A személyi jövedelemadó rendszer elvileg az egyéni és társas vállalkozás üzleti nyeresége kivételével minden lakossági jövedelemre kiterjedő hatállyal működött. A vállalkozó magánszemélyekre egy sajátos „kétcsatornás adózási rendszer vonatkozott. Ennek lényege abban állt, hogy az egyéni vállalkozó és a társas vállalkozó üzleti nyeresége után 25 százalékos vállalkozói adót fizetett, míg a személyes célú nyereség-felhasználás összege a személyi jövedelemadó alá esett. Mint látható, már ekkor a lakosság vált a terhek fő hordozójává. [2]

2. Táblázat. Az államháztartás bevételeinek alakulása főbb források szerint (százalékban) 3

Év	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Gazdálkodó szervezetek	63,2	55,5	48,2	40,6	30,9	26,3	22,9
Lakosság ¹	25,0	32,2	34,8	36,9	38,9	39,3	38,8
Egyéb ²	11,8	13,3	17,0	30,2	32,3	34,4	38,3
Összesen:	100	100	100	100	100	100	100

1 Személyi jövedelemadó, forgalmi adó, fogyasztási adó, egyéb lakossági befizetések

2 Átvett pénzeszközök, költségvetési szervezetek befizetései, adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek

Forrás: Pénzügyminisztérium

A lakosság közvetlen adóterhei az 1988-as 9 százalékról 17 százalékra növekedtek az *adóköteles jövedelmek* százalékában, míg a jövedelmek átlagos adóterhe 5–15 százalék között mozgott. A lakossági közvetett adóterheket ebben az időszakban nem becsülték, arra való hivatkozással, hogy végső fogyasztónak számítanak az áfa körbe be nem jelentkezett kisvállalkozások, egyéni vállalkozók is, de hozzávetőlegesen a háromkulcsos áfa átlagosan 10 százalékkal növelte a lakossági adóterheket.[3]

A költségvetés egyetlen év alatt új, korábban elképzelhetetlen mértékű bevételi forrásra tett szert, még akkor is, ha a bérbruttósítás (a vállalatok kiegészítették a béreket, hogy ne érje

hátrány a munkavállalókat) bizonyos részét a költségvetés megtérítette a vállalatoknak. Mint az első hat év, valamint a bevezetés évét megelőző esztendő bevételeit tükröző statisztikák mutatják, a bevételek legnagyobb arányú növekedése a személyi jövedelemadót jellemezte, (még nettó jelenértéken is), miközben az általános forgalmi adó az inflációtól elmaradó ütemben emelkedett, a társasági adóból befolyt összeg pedig mérséklődött.

Költségvetési szinten teljesültek az elsődleges célok. Az adatokból a következő általános jellegű következtetések vonhatók le:

- a gazdálkodó szervezetek mind nominális értékben, mind az államháztartás bevételeihez viszonyított arányában csökkenő összeget fizettek be (egyedül a vám- és importbefizetéseknél beszélhetünk növekedésről);
- a lakosság személyi jövedelemadó befizetései dinamikus növekedést mutattak, a személyi jövedelemadó államháztartási bevételeiben – a 90-es évektől – képviselt aránya meghaladta a 10 százalékot;
- a kiemelt adónemekben belül megkezdődött az arányeltolódás a fogyasztási jellegű adók felé;
- a költségvetési centralizáció mértéke – az eredeti elképzelések ellenére sem csökkent, így a költségvetés alapvetően meghatározta a GDP több mint felének a felhasználását, valamint szerepe megmaradt a jövedelmek újraelosztásában.

A bevezetett adórendszer azonban rendelkezett néhány olyan sajátossággal, amelynek korrekciója szinte azonnal szükségesé vált.

- A személyi jövedelemadóban a sok adósáv alkalmazása főlegesen különböztette meg egymástól ilyen aprólékosan az egyes lakossági csoportokat, a felső 60 százalék pedig túlzott progresszióknak bizonyult.
- Az adóbehajtás, ellenőrzés már akkor is csak a mintegy négymillió szja-bevallás feldolgozására és a legnagyobb jövedelmet bevalló vállalkozásokra szűkült.
- Ebből adódóan ellenőrizhetetlenné váltak a jelentett költségelszámolások (ebből alakult ki egy sajátos adózáshoz köthető ige, az elköltéselés), illetve a bevételek ellenőrzése is a vállalatok kötelezően elrendelt adatszolgáltatására redukálódott.

Az adórendszer bevezetése tehát egyértelműen a lakosság pozíciójának romlását hozta magával, amely a vállalatok abszolút terhelésének mérséklődésével, valamint a költségvetés bevételeinek korábban elképzelhetetlen mértékű emelkedésével járt. A személyi jövedelemadóból befolyt jövedelmek nagysága arra készítette a kormányt, hogy az önkormányzatnak ígért 100 százalékos részesedést egy év alatt előbb 50 százalékra csökkentse, mely döntésével igen nehéz helyzetbe sodorta az akkor formálódó helyi önkormányzatokat és az egész önkormányzati rendszert. Az önkormányzatok helyzetét elemezve Gulácsi Gábor arra a következtetésre jutott, hogy másodlagos hatásként a személyi jövedelemadó önkormányzatoknak való visszautalása területi alapon csak tovább fokozta a szegényebb, kevés iparral vagy gyorsan felbomló iparral és mezőgazdasági termelési struktúrával rendelkező térségek lemaradását. [4]

A jövedelemadó előbb ismertetett szerkezete azonban további egyenlőtlenségeket épített be a rendszerbe.

- Nem valósult meg a jövedelemarányos közteherviselés, hiszen forrás szerint más és más adó vonatkozott az összevonás alá eső és az összevonás alá nem eső jövedelmekre.
- A bérbruttósítás az adózás előtti és az adózás utáni jövedelmi helyzetet nem módosította, a költségvetési egyenes a valóságban nem tolódott el az eredeti közömbösségi görbéhez képest. Viszont egy évvel később csökkent a legmagasabb

kulcs, vagyis a legmagasabb kategória megtarthatta a bérbruttósítás egy részét, előnyhöz jutva a többiekhez képest.

A személyi jövedelemadó rendszer ennek ellenére a Németh-kormány gazdaságpolitikájának egyik sikertörténete, hiszen megteremtette az európai alkalmazkodás egyik alapvető feltételét, a munkaerő árának a valós piaci viszonyokon történő számításának lehetőségét, és egyben visszaállította az állampolgárok közteherviselésben való részvételének kötelezettségét. Más oldalról pedig stabil alapra helyezte a költségvetési bevételek egy jelentős részét.

A tanulmány további részében az eddig ismertetett kiinduló állapotból már csak a személyi jövedelemadózás változását elemzem.

2.1. Változások 1989–1994

A következő hat év változtatásai 1994-ig a személyi jövedelemadóban a következő lépéseket ölelték fel:

2. Táblázat. Adóváltozások 1989-1994 között

Adókulcsok	0-56 %
Adótábla	11 sáv helyett 6
Adómentes határ	fokozatosan emelkedik, 1994-től 110.000 forint
Kedvezmény	alkalmazotti kedvezmény, gyermekkedvezmény, a munkahelyi étkezési hozzájárulás adómentessége. szellemi munka adókedvezménye
Ingó-ingatlan	összevonás alá eső jövedelem
Külön adózó jövedelem	20 százalék
Munkaadói járulék	csökkentette az adó alapját
Befektetések	20 százalék

Forrás: NAV archív

A rendszerváltásig hátralévő két év, majd az utána következő négy év csak adópolitikai értelemben nem hozott jelentősebb változásokat, csupán kisebb kiigazításokat. 1994-re azonban a korábban elképzelhetetlen méretű gazdasági átalakulás, a tulajdonviszonyok alapvető átstrukturálódása, a teljes termelési vertikum átszerveződése és persze a hagyományos piacok elvesztése okozta transzformációs válság együttes hatásaként kezelhetetlen méretűvé vált az államháztartás hiánya, amelyben különösen nagy részarányt képviselt az államadósság.

Ha a potenciális *adófizetők számának alakulása* szemszögéből vizsgáljuk az átalakulást, akkor még árnyaltabb a kép. 1989–1995 között az átalakulási törvény, a társasági törvény, a szövetkezeti törvény átalakításával, illetve elfogadásával, a vállalatalapítás és vállalkozásindítás alanyi joggá való tételével megszűnt a piacra lépési akadály a

magánvállalkozásokkal szemben. Viszont korábban elképzelhetetlen megszűnési hullám söpört végig a gazdaságon. E két hatás eredőjeként a korábbi alkalmazotti létszám 4,8 milliőről 3,7 millióra mérséklődött, miközben a vállalkozó szervezetek száma 400 ezerről csaknem 1 millióra növekedett. Vagyis eltűnt, segélyezetté vált a korábban keresők 25 százaléka, miközben 2,5 szeresére növekedett a vállalkozások száma. Már ekkor nyilvánvaló volt, hogy a vállalkozói létszám növekedése a kényszervállalkozás számának emelkedéséből ered, a munkanélküliség ellen védekezve vették fel egy vállalkozás jogi kötelezettségeit, de kérdéses volt, hogy bármilyen kötelezettségüknek eleget tudnak-e tenni.

A személyi jövedelemadó törvény inkább csak követte a változásokat, megpróbálta például a sávhatárok emelésével ellensúlyozni a harminc százalékot is meghaladó inflációt, ám nem tudta megakadályozni az inflációból adódó terhelésnövekedést.

Mint látható, mindhárom adónemben ebben az időszakban kialakultak a mai helyzet sajátosságai. Eszerint a vizsgált időszakban:

- nemzetközi összehasonlítás szerint a magyar adófizetők nem fizettek lényegesen többet, mint Nyugat-Európában:
- megmaradt a jövedelmek felosztása, csak éppen növekedésnek indultak a külön adózó jövedelmek, és nem, vagy alig viseltek adóterhet:
- az egyéni vállalkozók jövedelmének csökkentése semmiképpen sem volt magyarázható a gazdaságon átsöprő 1992-es, majd a csődtörvény változása miatt bekövetkező 1993-as megszűnési hullámmal. Legális kiskapu teremtődött a feltűnően alacsony jövedelmek bevallására és az adóalap mérséklésére elsősorban az ellenőrzés alacsony színvonala miatt: [5]
- ennek egyenes következményeként az adót eltitkolni nem képes, ezért a terheket nagyobb részt viselő alkalmazotti, illetve az adóváltozásokhoz rendkívül rugalmasan alkalmazkodó egyéni vállalkozói rétegre oszlanak személyi jövedelemadó szempontból az adófizetők, ők képezik a legnagyobb létszámú csoportot, viselkedésük alapvetően meghatározza az adóbevételeket.

2.2. Második szakasz: a Bokros-csomag hatása az adórendszerre

Egy adópolitika változását nem elsősorban az adósávok emelése vagy mérséklése, az adókulcs változása, vagy akár a kedvezmények átstrukturálódása határozza meg. A változások rangsorolása aszerint lehetséges, hogy mennyiben változik a James Buchanan által adóalkotmánynak nevezett jogszabályi környezet, az adóalkotmány mennyiben garantálja a korábbi kedvezményeket, akár mérsékeltebb formában, vagy éppen más csoportoknak adva azt, vagy éppen ellenkezőleg, milyen szerzett jogokat vesz vissza, vagy ad meg. [6] Ebből a szempontból is alapvető jelentőségű a kormány 1995. március 12-én kihirdetett, Bokros Lajos nevével fémjelzett programja, amelynek csak és kizárólag adópolitikai, ezen belül a személyi jövedelemadóztatás vetületét és az ehhez kapcsolódó bevételi adatait tekintjük át, hiszen a program értékelése nem ennek a tanulmánynak a feladata. A keresletszűkítés, illetve állami kiadás mérséklése és bevételnövelés gazdaságpolitikai célját a következő, a változásokban egyébként alárendelt szerepet játszó adótörvény módosításaival kívánták elérni.

3. Táblázat. Adóváltozások 1995-1998 között

Adókulcsok	20-48 %, majd 20-42 %
Adótábla	11 sáv helyett 6
Adómentes határ	Megszűnt
Ingó-ingatlan	Összevonás alá eső jövedelem
Külön adózó jövedelem	20 %, az ingó és ingatlan értékesítése ide került
Kedvezmények	Tőzsdei befektetések összegére adott úgynevezett adóhitel, kezdetben korlátozás nélkül.
Munkavállalói járulék	Nem csökkentette az adó alapját. Növelték a társadalombiztosítási hozzájárulás alá eső jövedelmek csoportját, ide tartoztak már szerzői jogvédelem alá eső tevékenységek is.
Tőkejövedelmek	Állampapír-befektetések utáni hozamok adója 0 százalék, a tőzsdei árfolyamnyereség adója 10 százalékra mérséklődött

Forrás: NAV archív

2.3. A Bokros-csomag várt és nem várt hatásai

Bár a Bokros-csomag jelentős részét az Alkotmánybíróság döntésével hatályon kívül helyezte – a baleseti járulék kivételével nem változtatott az adótvények módosításán, hiszen az nem érintette az alkotmányos jogokat. [7] A magyar alkotmányban az adófizetés mint a közterhekhez való hozzájárulás egyoldalú, viszonzatszolgáltatás nélküli állampolgári kötelezettség szerepel, ennek szellemét nem sértette a Bokros-csomag. A megszorító intézkedések a kényszerű szünet után két éven keresztül léptek hatályba, és eredményként könyvelte el az akkori kormány, hogy a fizetési mérleg hiányát nemzetközi összehasonlításban is gyorsan és nagy arányban sikerült mérsékelni. Ez önmagában visszaállította a nemzetközi pénzpiacok bizalmát és finanszírozhatóvá vált a megmaradó és rövidesen változatlan formában újratermelő hiány. A négyéves politikai ciklus második felében némi visszarendeződés volt megfigyelhető, elsősorban a kedvezmények, az adójóváírás, illetve a sávhatárok módosításában, de ez alapvetően nem változtatta meg az adórendszer jellegét.

Ha a felsorolt változásokat elemezzük, akkor nyilvánvaló, hogy elsősorban a nyugdíjas, az alkalmazotti, valamint a gyermekes családok kerültek rosszabb helyzetbe. Ha nem szociálpolitikai szempontból vizsgáljuk a kérdést, hanem a mintegy 400 ezer egyéni vállalkozó és csaknem egymillió összes vállalkozás szempontjából, akkor a következő különbségek adódnak a kétféle adórendszer között:

A társadalombiztosítási járulék levonhatóságának eltörlése növekvő költséget eredményez mind az egyéni, mind a társas vállalkozások szintjén.

A 0 kulcsos jövedelmi sáv megszűnése az egyéni vállalkozókat, illetve a társas vállalkozások tulajdonos-vezetőit, (bt.beltag–ügyvezető igazgató) kizárta a mentes körből, hiszen az adójóváírás csak alkalmazotti státuszhoz járt. Vagyis ez a csoport nem kapott mentességet még akkor sem, ha a minimálbért kereste meg.

A szerzői jogvédelem alá eső tevékenységek korábbi 100 000 forintos adóalap-csökkentő kedvezménye 50 ezer forintos adókedvezményé változott, amely mindenképpen

mérsékelte jövedelemhatártól függően a kedvezmény reálértékét. A szerzői jogi védelem alá eső tevékenységek körének mérséklése, ezen jövedelmek járulékfizetés alá vonása mintegy 170 ezer adózót hozott hátrányosabb helyzetbe.

Erőteljes preferencia figyelhető meg a vagyonszerzéshez kötődően, illetve a pénzügyi egyensúlyhoz, a beruházások növeléséhez fűződő általános érdek miatt a betéti, állam papírbefektetések utáni hozamok adóztatásában (0 kulcs), illetve a tőzsdei árfolyamnyereség 10 százalékra való mérséklésével 1995-ben és 1996-ban.

A Bokros-csomag intézkedéseivel egy, az 1988-as adóreformtól gyökeresen különböző személyi jövedelemadó rendszer lépett életbe, amely *a méltányosság és igazságosság addig preferált szempontjai helyett a hatékonyságot helyezte előtérbe*, nem utolsósorban a fokozódó ellenőrzések révén is. Ez az adórendszer minden további változtatás nélkül is erőteljesebben képes lehetett az inflációs adóforintokból származó adóbevétel növelésére, hiszen bevezetését a vártnál magasabb, mintegy 12 százalékos áremelkedés kísérte, amely automatikusan emelte a befizetéseket nemcsak nominál, hanem reálértéken is, miközben befagyasztotta az adókedvezményeket. (Az adócsökkentő tételek ugyanis nem követik a progressziót, egészen más hatással jár az éves jövedelemből levonni korlátozás nélkül fölülről, a határadókulccsal adózó rész valamekkora százalékát, amely együtt növekszik az inflációval, mint a fizetendő adóból levonni egy fölülről korlátos, maximált összeget.)

Mindezek hatására másfajta személyi jövedelem adórendszer jött létre, amely gyakorlatilag figyelmen kívül hagyta a szociális szempontokat, a szociálpolitikára hagyva a méltányosság és igazságosság eleinek érvényesítését, erőteljesen differenciált a jövedelmek között azok forrása szerint, kifejezetten preferálta a tőkejövedelmeket, miközben összekötötte a jövedelemadót a társadalombiztosítási elvonásokkal a béreken túlmenően is. Ezt a jelleget még csak erősítette nemcsak az említett járulékalap-szélesítés, hanem az a szabály is, amely heti 36 óra alatti munkaviszony esetében az összes többi jogviszonynál kötelezővé tette a teljes társadalombiztosítási járulék megfizetését, vagyis akadtak duplán fizető részállású vállalkozók. Vagyis az adó – és járulékkötelezettség szorosan összekapcsolódott egymással.

2.4. Harmadik szakasz: adórendszer-változások 1998–2002

A kormányváltást kísérő gazdaságpolitikai lépésváltás a monetáris és fiskális restrikción, az egyensúlyteremtés helyett a növekedéspárti gazdaságpolitikát helyezte előtérbe, és határozott koncepcióval rendelkezett arról, pontosan mely csoportok számára kívánja erősíteni a horizontális és méltányossági szempontokat és hol kívánja az adózás közvetett érdekeltiségével megteremteni a társadalmilag hasznosnak ítélt családmodell megvalósulását.

4. Táblázat. Adóváltozások 1998-2002 között

Adókulcsok	20-40 százalék
Adótábla	3 sáv
Külön adózó jövedelem	változatlan, 20 százalék
Kedvezmények	Gyermekkedvezmény, lakásvásárlók hiteltörlesztésének kedvezménye,(

	törlesztőrészlet 40%-a, maximum évi 240 ezer forint erejéig), tandíjkezdvezmény. De a természetbeni juttatások utáni 44 százalékos adó mellett 11 százalékos egészségügyi hozzájárulást is kellett 2000-től kezdődően fizetni.
Munkavállalói járulék	Ismét csökkentette részlegesen az adó alapját. A munkaadói járulék 10 százalékkal mérséklődött 39-ről 29 százalékra.
Tőkejövedelmek	Az árfolyamnyereség 20 százalékos adója kiterjedt a tőkeszámlán nyilvántartott értékpapírok árfolyamnyereségére is, így megszűnt a tőzsdén jegyzett cégek részvényeinek adott mentesség. Szélesedett viszont a veszteségleírás mértéke.

Forrás: NAV

A családi támogatás 2002-ben érte el csúcspontját, miközben adójóváírásra 71 milliárd forint jutott, 76 milliárd forintnyi adóbevétel-kieséssel támogatta a kormány a gyermekeket nevelő családokat.

Az adótábla egyszerűsítése, a kedvezmények lakossági csoportokon belüli átpozicionálása ellenére sem nagyarányú változásról, sem reformról nem beszélhetünk. Viszont 1998-tól kezdve radikálisan, 10 százalékponttal mérsékeltek a munkáltatók által fizetett társadalombiztosítási járulékot. A korábbi 39 százalékról 29 százalékra csökkent az elvonás mértéke, mondván, a magas járulék miatt nem képződnek új munkahelyek. A 10 százalékos mérséklést csak részben ellensúlyozta a növekvő eho, átlagosan 1,06–1,91 százalékkal emelve az egészségbiztosítási járulék effektív kulcsát. [8]

A minimálbér 25 ezer forintról 40 ezerre emelkedett, amely elsősorban a vállalkozókat érintette hátrányosan. Érdekes módon az emelést nem kísérte a szakirodalomban elfogadott összefüggés, a munkanélküliség emelkedése, sőt az általános konjunktúra viszonyai között mérséklődött munkanélküliségi ráta. [9] A minimálbér emelése egyben a járulékalap növelését is jelentette, a társadalombiztosítási járulékából befolyt összeg végül nem mérséklődött, mert az alacsonyabb munkaadói elvonás és ezzel párhuzamos minimálbér-emelés együttes hatása az emelkedés maradt. Az Orbán-kormány tehát alapvetően átrendezte a kedvezményeket, amelyek összességében nem változtak, nem a szociálisan legrászorultabbak támogatását vállalta fel, hanem a keresőképes, középosztálybeli nagycsaládosokra helyezte a hangsúlyt. (Sőt a családi kedvezményeket, családi pótlékot csak iskolalátogatási igazolással rendelkező gyerekek után lehetett felvenni.) Viszont erőteljesen élt a járulékcsoökkentés eszközével, de nem bolygatta meg a járulékokból finanszírozott juttatásokat.

Az adott négy év alatt feltűnően növekedtek, átlagosan 155,7 milliárd forinttal, mintegy 24 százalékkal a személyijövedelemadó-bevételek, emelkedtek – igaz, mérsékelt ütemben – a társadalombiztosítási hozzájárulásból származó összegek, lényegesebb változást azonban nem tükröznek sem az áfa, sem a társaságiadó-bevételek. Ugyanakkor jelentősen megnövekedett az adót fizető – nemcsak bevalló – egyéni vállalkozók száma, és az emelkedést részben magyarázhatja a nagyarányú adókedvezmények hatása is.

Szintén növekvő tendenciát mutatott az adót fizető alkalmazottak száma is – szintén részhatásként betudható a csökkenő munkanélküliségi ráta miatt elhelyezkedők száma, illetve a már említett minimálbér-emelés 2001-ben, amit nem követett az adójóváírás-emelkedés, ezért a legalacsonyabb sávba eső jövedelmeket is terhelte adófizetési kötelezettség. Az effektív személyijövedelemadó-kulcs ebben az időszakban volt a legmagasabb, ugyanakkor a bevételek növekedése jóval meghaladta a korábbi évekéét, ami arra utal, megváltozott az adófizetők magatartása, önként visszaléptek az adózói – legális – körbe.

A következő négy év során hasonló mértékű, de ellenkező előjelű változások mentek végbe, holott az adóterhelés mérséklődött mindhárom adónemben, igaz eltérő években.

2.5. Negyedik szakasz: adórendszer-változások 2002–2010

A kormányváltás után úgynevezett száz nap programja a választás során tett – részben adópolitikai lépések – beváltását hozta magával, míg Medgyessy Péter távozása után újabb megszorító csomag következett.

5. Táblázat. Adóváltozások 2002-2010 között

Adókulcsok	2002-2006:18-38% 2004-2010 18-36%
Adótábla	háromkulcsos 2004-ig, utána két kulcsos 2006- magánszemélyeket is terhelő 4 százalékos különadó
Külön adózó jövedelem	20 százalék
Kedvezmények	2002-2006 között mérséklődött, majd 2006-tól teljesen megszűnt a gyermekkedvezmény, lakásvásárlók hiteltörlesztésének kedvezménye, a Sulinet számítástechnikai cikkek vásárlásához adott adókedvezmény, a felnőttképzési kedvezmény. helyette a minmálbért mentesítette a teljeskörű adójóváírás. De a természetbeni juttatások utáni 44 százalékos adó mellett 11 százalékos egészségügyi hozzájárulást is kellett 2000-től kezdődően fizetni.
Munkavállalói járulék	Ismét nem csökkentette részlegesen az adó alapját. A munkaadói járulék 10 százalékkal mérséklődött.(39-ről 29 százalékra.) Évi 6 748 850 forint bruttó kereset fölötti kereset után úgynevezett szolidaritási járulékot kellett fizetni.
Tőkejövedelmek	Adómentessé váltak a tőzsdei befektetések hozamai

Forrás: NAV archív

2.6. 2010-Egykulcsos adórendszerre való átállás

A számok alapján már 2010-ben egyértelművé vált, hogy a korábbi keretek között nem maradhat a magyar személyi jövedelemadózás, sem az adófizetők számára, sem az általuk fizetett egyre nagyobb adóterhelés révén beszedett adók nem érték el az államháztartás finanszírozásához szükséges minimumot, ahogy az ösztönző szerep, avagy a szociális érzékenység sem volt jellemző.

Bár a korábbi években elsősorban a szlovák, egykulcsos, 19 százalékos kulcsot alkalmazó rendszert mintaként véve többször felbukkant a lineáris adórendszer bevezetésének gondolata, ez a hivatalos adópolitika szintjén 2010. nyarán az úgynevezett első gazdasági akcióterv során öltött testet, méghozzá úgy, hogy a kormány azt ígérte, két év alatt bevezetik az egykulcsos, családi elemekkel könnyített jövedelemadót és az adójóváírás megszűnik. [10] Ennek megfelelően alapvetően átszabták a személyi jövedelemadó rendszert, a 2011-esztendő alapvető változást hozott a két kulccsal és adóvisszatérítéssel is meglehetősen bonyolult, a minimálbért, vagy annak egy részét tehermentesítő progresszív adótáblát magáénak tudható szja rendszerben is. Megszűnt a két kulcs, helyette előbb 16, majd 15 százalékos egykulcsos, úgynevezett flat rate kapott szerepet.

5. Táblázat. Adóváltozások 2010-2018 között

Adókulcs	egy kulcs 16, majd 15 százalék
Külön adózó jövedelem	egy kulcs, 16, majd 15 százalék
Kedvezmények	Családi kedvezmény, családi járulék kedvezmény, első házások kedvezményre, fogyatékkal élők kedvezménye Cafeteria egyre szűkülnek a kedvezményes csoportok, a terhelése közelít a munkabéréhez
Munkavállalói járulék	Átalakul szociális hozzájárulási adóvá, mértéke 17,5 százalék. Munkavállaló járulék 17+1,5 százalék.é
Tőkejövedelmek	Tartós befektetési számlán tartott befektetések esetén 3 évi lekötés után 10 százalék, 5 év után teljes adómentesség vonatkozik.

Forrás: NAV archív

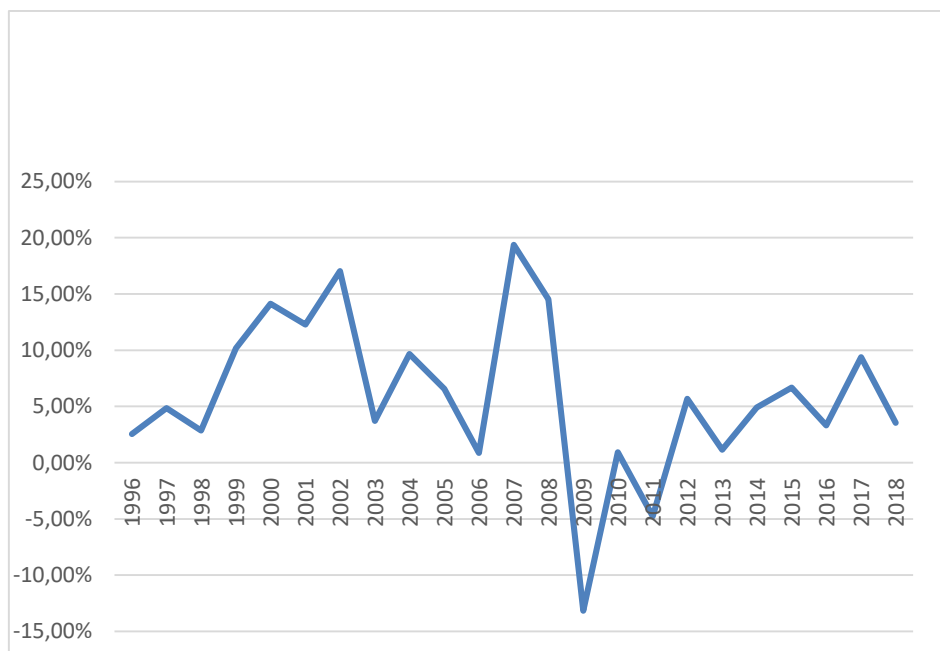
Szintén megszűnt a korábbi rendkívül széttagolt és elsősorban fogyasztást preferáló kedvezményrendszer, helyét az elsősorban két, vagy többgyerekeseket preferáló családi adókedvezmény, majd 2014-től az ezt kiegészítő, a legszegényebbeket is a kedvezményes körbe bevonó családi járulékkedvezmény kapott szerepet. Emellett az első házások, a fogyatékkal élők kaptak-kapnak kedvezményt, gyakorlatilag megszűnt a biztosítások adókedvezménye, ahogy az informatikai fogyasztást sem preferálja a továbbiakban az adópolitika. Jelentősen megemelkedett a minimálbér és miután megszűnt annak adómentessége, jelentősen növekedett a tényleges adófizetők száma, az egy főre jutó

adóbevétel és természetesen a költségvetés is növekvő bevételekre számíthat a lakosságtól. Eközben azonban alapvető fordulat ment végbe a munkaerőpiacon, a korábbi 10 százalékos fölötti munkanélküliségi ráta 4 százalékos alá mérséklődött, amely tovább növelte az adófizetők számát, az egy főre jutó adó nagyságát is, amely még most sem érte el nominál értékben ismét a 2004-es szintet.

3. Következtetések

Mint látható, rendkívül nagyléptékű változások mentek végbe a politikai ciklusokhoz igazodva átlagosan négyévente, de az egyes adóváltozások hatását leginkább az állampolgárok reakciójával érdemes mérni. Erre pedig megfelelő mutató az adót fizetők számának alakulása, hiszen az adó fizetése, vagy nem fizetése, avagy mindenáron való elkerülése akkor jellemzi az adófizetők magatartását, ha nem érzik egyenrangúnak a cserét, a közjavakért fizetett ár túlságosan sok a kapott „szolgáltatásért” cserébe.

Az alábbi táblázat pedig azt is mutatja, hogy nem feltétlenül az egy főre jutó, effektív adó nagysága határozza meg az adófizetői magatartást.



1. ábra. Az SZJA bevételek folyóáron számolt növekedése 1995-2018

Az adófizetők számának alakulása nem teljes, tekintettel arra, hogy az éves adóbevallások adatai már nem állnak rendelkezésre. Ugyanakkor az Európai Unióhoz való csatlakozásra való felkészülés jegyében a statisztikai adatszolgáltatás 1995-től következő az Eurostat adatbázisban. A korábbi kimutatások más módszertan alapján készültek. Ezért az adóbevételek változását, amely a lakossági befizetések éves, folyó áron számolt változását mutatva, így tükrözve a végbement változások s ar erre adott lakossági „válaszok” együttes hatását.

5. Táblázat. Adófizetők számának és az egy főre adó alakulása 2002-2015

Év	2002	2003	2004	2005	2006	2011	2012	2013	2014	2015
Adófizetők száma	3 860 279	3 220 438	3 079 517	3 025 639	3 452 148	3 343 260	4 000 162	4 009 937	4 111 444	4 165 995
Egy főre jutó adó	304	372	400	441	431	323	339	329	349	373

Forrás: NAV archív

Az optimális adópolitika mindig egy kompromisszum eredménye, amelyben az adófizetők elfogadják, hogy fizetniük kell, de a közjavakért fizetett adóár nem haladja meg a méltányos és igazságos kereteket. A progresszív adótábla nem biztos, hogy maradéktalanul megvalósítja a fizetőképesség elvét, hiszen a beszedett adó nagymértékben függ egy-egy adózási csoport fizetési hajlandóságától. Vagyis a választott adórendszert tulajdonképpen a végeredmény minősíti.

A rendszerváltás utáni periódusokat az újból és újból megbomló pénzügyi egyensúly és az ezzel összefüggő hangsúlyváltások határolják el egymástól, olykor egy-egy politikai cikluson belül is. Az adópolitika ebben alárendelt szerepet kapott, és hol a vertikális, hol a horizontális méltányosság erőteljesebb érvényesítése került előtérbe, de csak korlátozottan. A legtöbbször inkább a mind súlyosabb hiány miatti egyre szűkülő keretek között az adóbevételek növelése és ezzel egyidejűleg, ellentétes törekvésként a külföldi befektetők számára előnyös környezet garantálása jelentette a főbb célkitűzéseket. Az egyensúlyi szempontok 1994 utáni megerősödése nem tette lehetővé az adórendszer nagyobb léptékű reformját, a kisebb-nagyobb kiigazítások rövid távon garantálták a bevételi tervek teljesülését, de a döntések hatóköre a politikai vetésforgó miatt erőteljesen leszűkült, a döntések fókuszában mindig a következő évi adóbevétel, és nem a négy év múlva képződő adóalap állt.

Az adóreform után eltelt első hét esztendőben a rendszer – beleértve mindhárom főbb adónemet – megtartotta eredeti, a szociálpolitika bizonyos elemeit tükröző sajátosságait, alacsonyabb adóterhet rakva az alacsonyabb keresetű rétegekre mind a személyi jövedelemadózásban, mind a forgalmi adózásban.

Ezek a sajátosságok az 1995-ös kiigazítás után fokozatosan eltűntek, a személyi jövedelem-adórendszerből, majd az ÁFA rendszerből kikerültek a szociálpolitika érvényesülését segítő kedvezmények, engedmények. Az adóterhelés fokozatosan az átlagkeresetűekre rakódott. Az egyre növekvő költségvetési hiány, majd a 2008-as pénzügyi válság maga alá temette a korábbi személyi jövedelemadó rendszert is, csökkenő adófizetői szám és növekvő átlagos adóteher jellemezte a rendszert 2010-ig.

Ezután részben az adóár csökkenése miatt, másrészt az állami szolgáltatásokért fizetett egykulcsos, a korábbi évektől eltérően alacsony adókulcs és csökkenő társadalombiztosítási terhek, valamint az átlagbér összegét jóval meghaladó mértékű, család – gyerek támogatások révén ismét kevesebben kerülnek el az adót, hiszen legálisan is mérsékelhetik annak nagyságát.

Az egykulcsos adórendszer bevezetése nem ígért egyértelmű fordulatot, de ha az adófizetők számának alakulását és az egy adófizetőre jutó terhek számait nézzük, mindenképpen beváltotta az igazából hozzá nem fűzött reményeket.

Irodalomjegyzék

- [1] „Adózás 1988-1996” Dr Ékes Ildikó. Statisztikai Szemle 1993/1-2
- [2] „1987. évi VI. Törvény a személyi jövedelemadóról,” Magyar Közlöny, 1986.
- [3] „Az adók és a főbb makrogazdasági mutatók viszonya, 1988–1996”, Pénzügyminisztérium, belső anyag
- [4] „A személyi jövedelmek helyi adóztatása, illetve a személyi jövedelemadó, mint a helyi önkormányzatok bevétele,” Gulácsi Gábor, Szociálpolitikai Értesítő 1993/1-2. szám 436. oldal
- [5] „A 90-es évek magyar gazdaságpolitikája”. Antal László: in: Fejezetek a gazdaságpolitikából szerk Veress József, Aula, 2004
- [6] „Adózási alkotmány Leviatan számára”. Geoffrey Brennan – James Buchanan, in: Szociálpolitikai Értesítő, 1993/1-2 szám
- [7] „Határozat jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére indított hivatalból indított eljárás alapján”. Complex CD Jogtár (2006):
- [8] „Az Egészségbiztosítási Alap pénzügyi instabilitásának okairól”. Szigeti Szabolcs, IME 2007/2
- [9] „Mikroökönómia középfokon”, H.R. Varian, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 2005
- [10] „Az egykulcsos személyi jövedelemadó hatásai”. MSZOSZ 2012.vitaanyag