

SEMJÉN ANDRÁS

Az adóadminisztráció eredményessége és a rejtett gazdaság

Korábbi empirikus vizsgálatok a rejtett gazdaság visszaszorulására és a vállalatok pénzügyi – s ezen belül az adózási – fegyelmének erősödésére utaltak a kilencvenes évek második felében (Tóth–Semjén [1996], Semjén–Tóth [1997] és Tóth–Semjén [1998]). E tendencia egyrészt a gazdasági növekedés hatásának, az üzleti feltételek és a vállalati növekedési kilátások ebből fakadó javulásának, illetve a nemzetgazdaság vállalatméret, illetve tulajdonosi szerkezet szerinti összetételében bekövetkezett elmozdulásoknak volt köszönhető. Másrészt bizonyos mértékig az adópolitika változásai (az adóterhelés csökkenése) is szerepet játszhatott ebben. Az adóigazgatási munkára fordított társadalmi erőforrások növekedése, e munka növekvő professzionalizmusa, ennek következtében a nem jogkövető magatartás esetén fenyegető „lebukás” növekvő kockázata is komolyan hozzájárulhattak az adózási fegyelem megfigyelt erősödéséhez. Természetesen az, hogy az adóigazgatás munkája is szerepet játszhat e folyamatban, korábban is nyilvánvaló volt: eddig azonban nem készültek olyan vizsgálatok, melyek megkíséreltek volna legalább közvetett „bizonyítékokkal” szolgálni e feltevés empirikus alátámasztása érdekében.*

Közvetlen módon nem lehet egykönnyen kimutatni, hogyan is nő az adózási fegyelem az adóigazgatás javulása következtében. A legnagyobb probléma ebből a szempontból, hogy a jövedelemeltitkolás nélküli „elméleti” GDP mértéke és eloszlása pontosan egyik időpontra sem ismerhető meg – ily módon az elméleti adókötelezettség nagysága sem becsülhető meg egyszerű eszközökkel, és azt sem lehet megmondani, hogyan változott az adócsalás elterjedtsége és mértéke. A közvetlen bizonyítékok hiányában is lehet azonban közvetett „bizonyítékokat” találni, azaz rámutatni olyan jelenségekre, amelyek egyik plauzibilis magyarázata az lehet, ha feltételezzük, hogy mögöttük valójában az adózási fegyelem javulása és a rejtett gazdaság arányának visszaszorulása húzódik meg.¹

*A cikk egy Tóth István Jánossal és Szántó Zoltánnal közös, a rejtett gazdaság alakulására vonatkozó (részben a MEH és a GM által finanszírozott) kutatás a szerző által végzett részén alapszik. (Lásd az előző tanulmány csillagos lábjegyzetét is a 185. oldalon.) A szerző ezúton is köszöni Halász Anita segítségét az adatgyűjtésben és az interjúk lejegyzésében, Tóth István János tanácsait a kutatáshoz és megjegyzéseit a tanulmány egy korábbi, bővebb változatához. A cikkben szereplőkért a kizárólagos felelősség a szerzőt illeti. A cikk elkészítését és az alapjául szolgáló kutatást a T-32633 sz. OTKA-kutatás támogatta.

¹ Valójában szigorúan véve ezekben az esetekben nem beszélhetünk egyértelmű bizonyítékokról – inkább számos egy irányba mutató körülmény alapján valószínűsíthetjük a kutatási hipotézist. (A ráutaló körülmények ugyan formális logikái alapon nem lennének elégségesek a hipotézis egyértelmű bizonyítására, de a hétköznapi életben már az ilyen körülményekkel alátámasztott valószínűséget is gyakran elfogadják bizonyítékként – erre utal az angolban bevett *circumstantial evidence* kifejezés is).

Ehhez elengedhetetlen, hogy közelebből – még ha egyelőre (egy első kísérlet esetében talán megbocsátható módon) némiképp elnagyoltan és vázlatosan – is foglalkozzunk az adóigazgatás munkájával, magával az APEH-hel. Az APEH vizsgálata a szervezetet kívülről közelítő kutató számára sajnos nem egyszerű feladat: e közpénzekből fenntartott szervezet működése a „szolgáltató adóhivatal” koncepciójának jegyében lezajlott jelentős fejlődés (például APEH-webhely megjelenése) ellenére egyelőre még nem kellőképpen átlátható a nyilvánosság számára. Az APEH munkájának megismerését bizonyos mértékig az adótitokra való hivatkozás, illetve a belső eljárási szabályok tisztázatlansága, illetve nem kellő nyilvánossága is nehezíti.

Munkánk során többek között a következő kérdésekre is kerestük a választ.

- Hogyan alakultak az APEH által beszedett bevételek a GDP-hez képest?
- Hogyan módosul az adószervezet, melyek azok az adónemek, amelyek szerepe döntő a bevételek alakulásában?
- Hogyan változott, mennyiben bővült az adóalanyi kör, és ezzel összefüggésben az APEH által ellátott munka bizonyos elemei (ellenőrzések, perek stb.)?
- Milyen az egyes főbb adóalanycsoportok szerepe, jelentősége az APEH tevékenységében, hogyan oszlik meg a főbb adóalanytípusok között a hatóság „figyelme”?
- Hogyan alakultak az APEH munkájával kapcsolatos társadalmi ráfordítások?
- Milyen mértékben indokolja a szervezet feladatainak bővülése, illetve az általa teljesen ellátott munka mennyiségének növekedése a ráfordítások növekedését?
- Hogyan alakulnak egyes kiemelt jelentőségű ráfordítások, milyenek az adóadminisztráció személyi feltételei, a munkaerő-állomány megbecsültsége, képzettsége és összetettsége?
- A fenti vizsgálatok alapján az APEH ellenőrzési tevékenysége mennyire mondható célszerűnek, racionálisnak és költséghatékonyak?
- Mennyire valószínűsíthető az adóadminisztráció működésének, munkájának, ráfordításainak vizsgálata alapján az adózási fegyelem javulása?

Jóllehet az APEH információs rendszere sokak szerint a hazai legmagasabb színvonalat képviseli, az adatok feldolgozása elsődlegesen a napi, operatív feladatokhoz, a hivatali munka aktuális igényeihez kapcsolódik. Az APEH saját működését tükröző statisztikai rendszere egyelőre meglehetősen fejletlen.

A szervezet évről évre közzéteszi tevékenységéről az APEH Bulletin című tájékoztató füzetet, amely kiadvány mind külsejét, mind az általa közölt információk körét és megbízhatóságát tekintve, folyamatosan gazdagodott, fejlődött az évtized során. Az öröndetes fejlődés azonban óhatatlanul az adatok, táblák, ábrák tartalmában, szerkezetében bekövetkező – részben a feladatkör változásait nyomon követő – gyakori változásokkal járt együtt. Az adópolitikában bekövetkező változások, illetve az APEH funkcióinak törvény általi módosulásai is jelentősen korlátozzák a különböző évekre vonatkozó bevételi adatok, illetve az egységnyi bevétel kitermeléséhez szükséges társadalmi költségek összehasonlíthatóságát. Az APEH ráfordításait, költségeit illetően az éves költségvetési törvények teljesítésről beszámoló, úgynevezett Zárszámadások használható nyilvános információforrást jelentenek. Az időbeli összehasonlításhoz segítséget nyújtott a Tíz adóév 1987–1997 című jubileumi APEH-kiadvány.²

Igen hasznos információforrásnak bizonyult, hogy interjúkat készítettünk az APEH-központ, illetve három (két budapesti területi, illetve a kiemelt adózókkal foglalkozó)

² Ezúton is szeretnénk köszönetet mondani *Schöllei Jánosnak*, az APEH e kiadványért felelős munkatársának, aki lehetővé tette számunkra, hogy egyes, korábban publikálatlan adatokat munkánk során felhasználjunk.

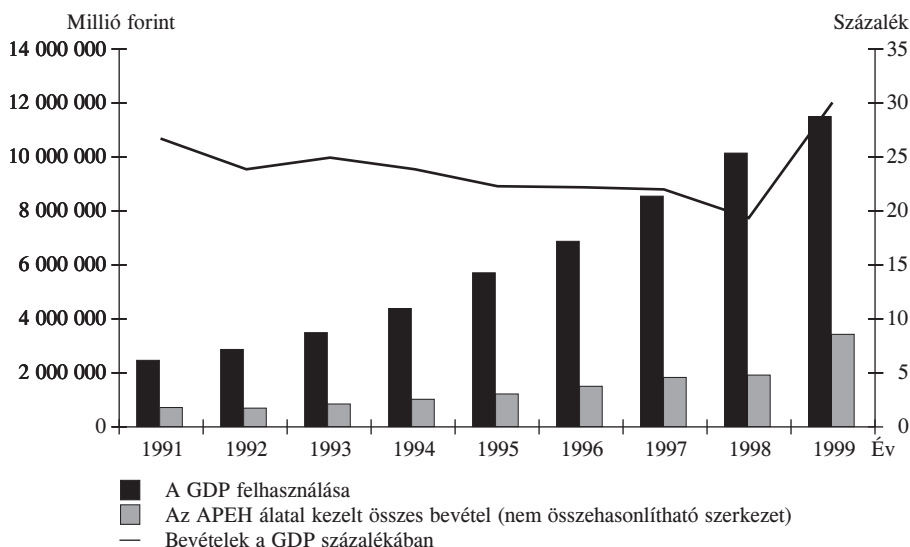
APEH-igazgatóság néhány vezető állású dolgozójával, illetve beosztott revizorokkal is, emellett adótanácsadókkal és az APEH működését hivatalból rendszeresen vizsgáló Állami Számvevőszék egy vezető munkatársával is.³

APEH által beszedett adók és adójellegű befizetések nagysága és megoszlása, 1991–1999

Az APEH által kezelt bevételek GDP-hez viszonyított aránya a piacgazdasági átmenttel együtt járó *transzformációs recesszió* (valamint az adóbehajtás emiatt is növekvő bonyolultsága és nehézségei) következtében az általunk vizsgált időszak elején feltehetően még „automatikusan” csökkent. Az évtized második harmadában továbbra is megfigyelhető csökkenő tendencia már feltehetően a túlzott mértékű, komoly ellenőrzőtönzési hatásokkal járó jövedelemcentralizáció enyhítésére irányuló *költségvetési politika* hatásának volt betudható. Döntően e tényezők hatására az APEH által kezelt bevételek a GDP 27 százalékáról (1991) mintegy annak 22 százalékára csökkentek (1997). Az 1. ábrán ezután (1998-ban) megfigyelhető erős csökkenés (majd az 1999-es jelentős növekedés is) viszont már nem ezzel, hanem adópolitikai változásokkal és elsősorban az egyes közterhek behajtásán ügyködő kormányzati szervek közti munkamegosztás módosításnak hatásaival van kapcsolatban.

1. ábra

Az APEH által kezelt bevételek és a GDP

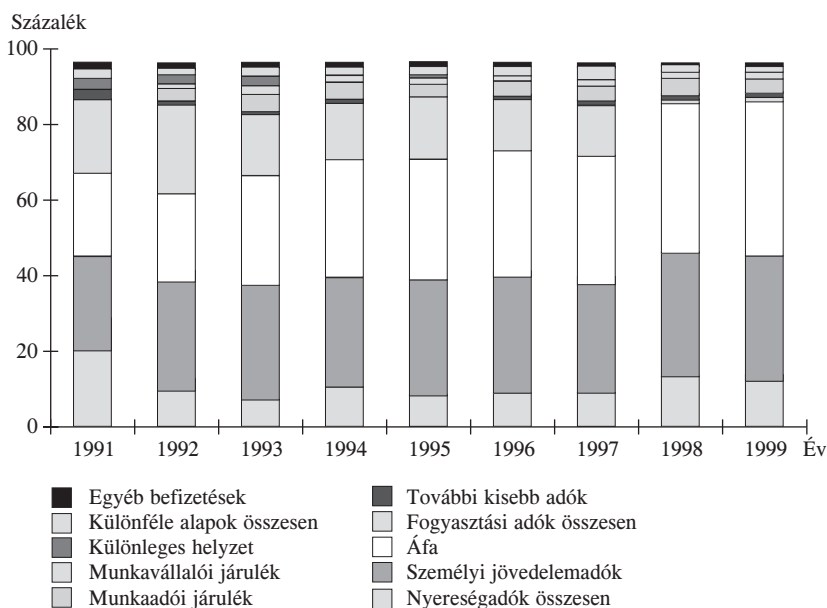


Forrás: APEH-tájékoztatók, bulletinek és KSH.

³ Az APEH-hel foglalkozó előző ÁSZ-jelentés 1993-ban készült, megállapításai mára aktualitásukat veszítették. 1999-ben kezdődött a következő számvevőszéki vizsgálat, amelynek eredményei 2000 augusztusában kerültek nyilvánosságra (ÁSZ [2000]). Érthető módon publikálás előtt a számvevőszék munkatársai csak a vizsgálat módszereiről és irányáról adhattak információt, magáról a vizsgálatok eredményeiről előzetesen nem adhattak felvilágosítást. Ma már azonban eredményeink összevethetők a nyilvánosságra hozott ÁSZ-jelentés egyes megállapításaival.

Az évtized során számos olyan változás történt az adópolitikában, illetve a közszférába tartozó egyes szervek és kormányzati hivatalok funkcióiban, amelyek jelentős befolyással voltak az APEH-bevételek nagyságára és belső megoszlására. Csak a legjelentősebb ilyen változások: 1992-ben a társasági adó kulcsának jelentős leszállítása, illetve 1998-ban az új jövedéki szabályozás bevezetése (és ezzel párhuzamosan az addigi APEH-funkciók VPOP-hoz történt áthelyezése) jelentősen átalakították a bevételi szerkezetet. Mindkét intézkedés hatása tükröződik abban, hogy az 1. ábrán éppen e két évben mutatnak az APEH-bevételek a GDP százalékában jelentősebb visszaesést, és jól kirajzolódik a belső bevételi szerkezet alakulását bemutató 2. ábrán is.

2. ábra
Az adók és adójellegű befizetések megoszlása, 1991–1999
(tb-járadék nélküli szerkezet)



Forrás: APEH-tájékoztatók, bulletinek.

A legfőbb folyamatok – a három kiemelkedő jelentőségű adónem (szja, áfa és a nyereségadók) együttes részarányának gyors növekedése; a nyereségadók szerepének csökkenése az évtized elején, majd kisebb mértékű emelkedése az évtized vége felé; az áfa szerepének töretlen növekedése és egyre nyilvánvalóbb dominanciája; a fogyasztási adók szerepének (a jövedéki adók szabályozásának változásait követő) jelentős csökkenése – az adópolitikában és az adóhatóság funkcióiban bekövetkezett változások ellenére is egyértelműek.

1991-ben még négy adónem is 20 százalék feletti részesedést mutatott. A legjelentősebb ekkor még a *személyi jövedelemadó* részesedése (25 százalék) volt, ezt követte az *általános forgalmi adó* (23 százalék), és ettől csak alig maradt el a *fogyasztási adók*, illetve a *nyereségadók* relatív súlya (21 százalék). A társasági adókulcs csökkentése után 1992-ben már 30 százalékra nőtt az szja részesedése, és az évtized hátralévő időszakában már nem is csökkent e szint alá. 1999-ben – a változatlan (úgynevezett összehasonlítható) szerkezet szerint számítva – már a 35 százalékot is elérte az szja részaránya.

A nyereségadók súlya – részben az adókulcs mérséklése és a külföldi befektetőknek nyújtott adókedvezmények, részben a transzformációs visszaesés hatására – a kezdeti 20 százalékot is meghaladó részesedésről eleinte erősen, jóval 10 százalék alá (1993: 7 százalék) csökkent. A sikeres szerkezetváltás és privatizáció azonban hamarosan a vállalati jövedelmezőség javulásában is megmutatkozott. Az évtized vége felé ez a folyamat már a társasági adókulcsok vagy a nyereségadózással és költségelszámolással kapcsolatos egyéb érdemi számviteli és adózási szabályok viszonylagos állandósága ellenére is éreztette hatását: 1998–1999-ben már 12–14 százalék között volt a nyereségadó-bevételek relatív szerepe. A fogyasztási adók szerepe, részesedése a kezdeti növekedés utáni kiugróan magas szinthez (1992-ben 24 százalék) képest visszaesést mutat: 1997-ig mintegy 14 százalékra csökken, majd az új jövedéki szabályozás hatásait tükrözve egészen drasztikusan alacsony, mindössze 1–2 százalékos szintre esik vissza ezek aránya az APEH által kezelt bevételekben.

Ezzel párhuzamosan az áfa súlya a vizsgált időszakban mindvégig töretlenül nőtt: az időszak minden évében nagyobb volt, mint az azt megelőzőben, és 1999-ben (a régi, „összehasonlítható” szerkezet szerint számolva) már majdnem az 1991. évi részesedés dupláját is elérte: súlya a maga 43 százalékalával ekkor már messze a többi adónem fölé magasodott. Ekkorra már egyértelműen dominál e három adónem (szja, áfa és a nyereségadók) szerepe a bevételi szerkezetben. Ezek adják az összehasonlítható szerkezetű bevételek mintegy 90 százalékát. (1991-ben arányuk még csak 69 százalék volt!) Az szja és az áfa együttes súlya önmagában is rendkívül jelentős: az 1991-es 48 százalékról ekkorra már 78 százalékra nőtt. Ezek az arányok, illetve változásuk tendenciái elég egyértelműen kijelölnek, mely területekre „érdemes” az adóhatóságnak erőfeszítéseit koncentrálnia: milyen adónemekben lehet érdemleges nagyságú adóhiányt feltárni, honnan lehet megfelelő adóellenőrzési és behajtási munkával számottevő többletbevételhez juttatni a kincstárat.

Vállalati körben a nyereségadók relatíve nem túl nagy jelentősége miatt az adóellenőrzések ugyan segíthetnek a jogkövető magatartás megszilárdításában és az adóhiányok feltárásán keresztül számottevő többletbevételeket is hozhatnak, ezek nagysága a bevételek egészéhez viszonyítva azonban aligha lehet túlzottan jelentős. A vállalati körben az áfa ellenőrzése az, ami a legtöbb sikerrel (közvetlen többletbevétellel) kecsegtet; s emellett még azzal a „jó tulajdonsággal” is bír, hogyha ezáltal adóhiány tárható fel, az általában a behajtható nyereségadóra is kihat. Az szja magas részesedése miatt ugyan az szja-bevallások ellenőrzése és adóhiányok e körben történő feltárása is kecsegtető megoldásnak tűnhet, a bevallók igen széles köre miatt azonban ez rendkívül munkaigényes és kevésbé hatékony megoldás. Legtöbb többletbevétel összességében tehát az áfa-befizetések vizsgálataól és a visszaigénylések úgynevezett kiutalás előtti ellenőrzésétől várható.

A tb-járulék beszedésének az APEH-hez telepítése⁴ után a tb-járulék lett a legnagyobb volumenű tétel (ez adja az összes beszedett bevétel 36 százalékát). A három legfontosabb (úgynevezett kiemelt jelentőségű) adó által adott bevételek együttes aránya pedig ebben az új szerkezetben már csak mintegy 57 százalékot tesz ki. Mivel azonban a tb-bevételek rendeltetése kötött, a költségvetés szempontjából e beszedési változtatások elsődlegesen a beszedés várható jobb hatékonysága, az eredményesebb hátralékbehajtás stb. miatt érdekesek: ezen keresztül ugyanis csökkenthetik a tb esetleges hiányát és ezáltal a költségvetés utolsó mentőszál-szerepét.

⁴ Mint azt az 1. ábrán az APEH által kezelt bevételeket a GDP százalékában mutató vonal meredekségének drasztikus megváltozása is érzékletesen mutatja, a korábbi lépéseknél jóval nagyobb horderejű változást hozott a közszférán belüli munkamegosztásban, amikor 1999 elejétől a tb-járulék és az egészségügyi hozzájárulás beszedése is az APEH-hez került át (a tb-önkormányzatok megbízásából e feladatot korábban ellátó megyei egészségpénztáraktól). Ez a lépés drámai mértékben változtatta meg az APEH által beszedett adók szerkezetét.

A feladatok bővülése – változások az adóalanyok körének nagyságában és összetételében és ezek hatása a szervezet munkájára

Ha az APEH munkáját, annak hatékonyságát a beszedett adók és adójellegű bevételek, illetve a hivatali ráfordítások összevetése alapján kívánjuk megítélni, nem feledkezhetünk meg arról, hogy a hivatal feladatai távolról sem szorítkoznak a bevételek beszedésére (például a különböző támogatások folyósítása is jelentős mennyiségű feladatot jelent a hivatal számára), másfelől arról sem, hogy a szervezet feladatai időről időre változnak. A munka mennyisége nemcsak a külső körülmények (a kormányzat, a politika változó követelményei) hatására módosulhat (*exogén változás*),⁵ maga a hivatal vezetése is (nem függetlenül bizonyos kormányzati célkitűzésektől) határozhat úgy időről időre, hogy bizonyos feladatokra a korábinál nagyobb (vagy éppen kisebb) figyelmet fordít (*endogén, autonóm változás*). Az ellátandó munka mennyiségét érintő *exogén változásoknak* csupán egy része *kormányzati döntések* következménye (az ebből fakadó változások jellemző irányja a bővülés), más része viszont a *gazdaságban zajló* – a hivatal számára ugyan külső, de a gazdaság szempontjából mégis endogén – *spontán folyamatok* hatását tükrözi.

E cikkben elsősorban a spontán exogén és az autonóm endogén változásokra koncentrálnunk, azaz arra, hogy bizonyos spontán gazdasági folyamatok, illetve viszonylag autonóm hivatali elhatározások mennyiben változtatták meg az ellátandó feladatokat, a végzett munka egészét (vagy egy részét) a vizsgált időszakban. A vizsgált időszak során például mind nagyobb feladatot jelentett a hivatal számára az adóalanyokkal való kapcsolattartás, az adóalanyok tájékoztatása, azzal összefüggésben, hogy a hivatali munkában előtérbe került a szolgáltató adóhivatali koncepció érvényre juttatása. Emellett a nemzetgazdasági információs rendszer kiszolgálása is egyre növekvő mennyiségű munkával járt. Az adónyomozati jogkör 1999-es bevezetése is növelte a hivatali feladatokat.

A spontán exogén változások jelentős része az adóalanyok körében bekövetkezett mennyiségi és szerkezeti változásoktól, illetve az adóalanyok viselkedésétől, jövedelemszerzési és adózási stratégiájától függ (például az szja-adóalanyok körében ilyen stratégiai döntés, hogy valaki egy vagy több forrásból szerez-e adóköteles jövedelmet; a munkáltatója készíti-e az adóbevallását, illetve önbevalló lesz-e – vagy esetleg éppen eltitkolja a nem a főmunkahelyéről származó jövedelmeit).

Nyilvánvaló, hogy a piacgazdasági átmenet során (különösen annak első fázisában) az adóalanyok számában, illetve összetételében (lásd a 3. és a 4. ábrát) lezajlott változások *tipikusan növelték* az adóadminisztráció feladatait. Nőtt a magánvállalkozások száma, és bár az adóköteles jövedelemmel rendelkező magánszemélyek száma a foglalkoztatás csökkenése, illetve bizonyos demográfiai okok miatt inkább csökkent, de a többféle forrásból is jövedelmet szerző, és ezért az adóbevallást önállóan beadók aránya (esetleg száma is) nőtt meg.⁶ A dinamikusan fejlődő vállalkozások méretében és forgalmában bekövetkező növekedés mind több kisebb vállalkozást is a bonyolultabb, a hivatal számára feldolgozás- és ellenőrzésigényesebb adózási formák irányába tol el: minél többen lépik például át az alanyi áfa-mentesség értékhatárát, annál inkább nő az áfa-bevallásokkal és -visszaigénylé-

⁵ Ilyen változás volt pl. 1998-ban a jövedéki rendszer reformjához kapcsolódóan egyes APEH-funkciók a VPOP-hoz történő áthelyezése, vagy a tb-járulék beszedésének APEH-hez kerülése 1999-től.

⁶ Mint az ÁSZ-jelentés is megállapítja, az „adóalanyok száma 1999-ben 14,3 százalékkal haladta meg az 1993. évit, 5887 ezerről 6726,5 ezerre nőtt; [...] a feldolgozott adóbevallások száma 1993–1999 között 49,1 százalékkal emelkedett. Jelentősen bővült a bevallások, nyilatkozatok köre, adattartalma”. A működő adózók számának 16 százalékos gyarapodása mellett a nagy számban megszűnő vállalkozások záró ellenőrzése egyre növekvő feladatot jelentett. Az úgynevezett technikai megszűnt állomány 1997-ben már 9,9 százaléka volt az összes adózónak, ezt ugyan 1999-re sikerült 3,2 százalékra csökkenteni, de ehhez mintegy 1,1 millió adóalany dokumentációjának átvizsgálását és végleges törlését kellett elvégeznie az adóhatóságnak.

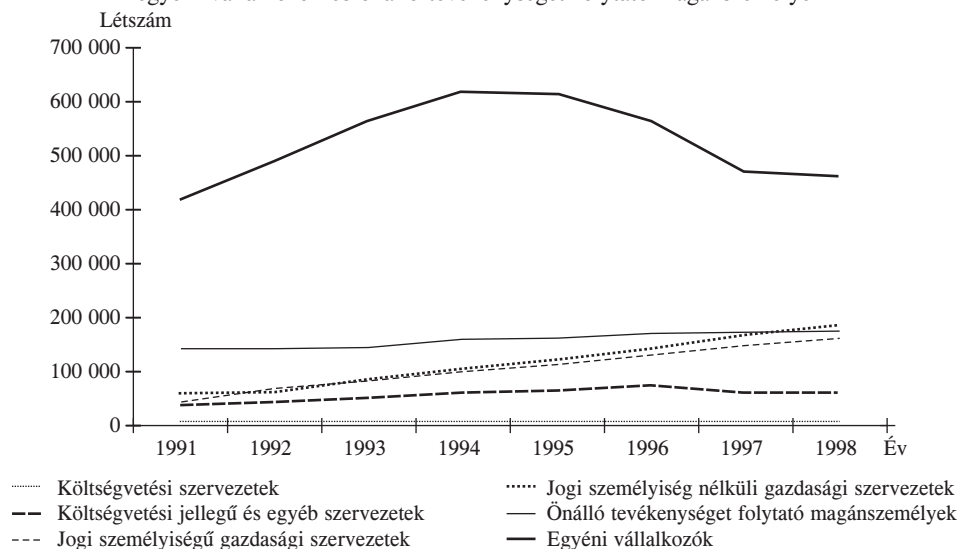
sekkel kapcsolatos hivatali munka stb. Ezek a hivatali munkamennyiséget növelő tényezők ugyankor nem járnak szükségképpen a beszedhető bevételek növekedésével.

A költségvetési szervezetek kivételével – amelyek száma lényegében stagnált – az összes vizsgált adóalany-kategória létszáma növekedett a vizsgálati időszakban (3. ábra és 1. táblázat). A *gazdálkodó adóalanyi kör* (ide értve a gazdasági szervezeteken kívül az egyéni vállalkozókat és az önálló tevékenységet folytató magánszemélyeket is) egészen belül csak két olyan csoport volt, ahol a kezdeti növekedés egy csúcspont elérése után kifulladt és csökkenésbe fordult (az egyéni vállalkozók és a költségvetési jellegű és egyéb szervezetek). Az időszak elejét a végével összehasonlítva azonban e csoportok mérlege is egyértelműen pozitív, növekedést mutat.

Összességében az adóalanyok száma az évtized során tehát jelentősen nőtt, és összetételük is jelentősen megváltozott. A jogi személyiségű, illetve anélküli társas gazdasági szervezetek (vállalkozások) növekedése meglehetősen hasonló, dinamikus pályát írt le (3. ábra), számuk az 1991–1998-as időszakban egyaránt valamivel több, mint háromszorosára nőtt. Az egyéni vállalkozók száma az 1994-es csúcspont idején mintegy 50 százalékkal haladta meg az 1991-es állományt. A gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállóak együttes növekedése is csaknem másfélszeres volt a vizsgált időszakban.

3. ábra

Adóalanyi kör létszámalakulása: gazdálkodó szervezetek,
egyéni vállalkozók és önálló tevékenységet folytató magánszemélyek



Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek és Tíz adóév.

Mint az 1. táblázat mutatja, az adóhatóságnak jóval több munkát adó önálló szja-bevallók (azaz a bevallást nem munkahelyükre bízó szja-alanyok) létszáma is jelentősen nőtt egészen 1996-ig, ezután azonban kisebb mértékben visszaesett.⁷ Az adóalanyok számában a piaccgazdaság fejlődésével párhuzamosan bekövetkező jelentős növekedés tehát egyértelműen olyan spontán exogén tényező, ami jelentősen növelte az adóadminisztráció (az APEH) feladatait.

⁷ Az szja-bevallást benyújtó magánszemélyek száma 1996-ban tetőzött (de a hivatali munkában ez 1997-ben realizálódott). 1997-ben 2288 ezer magánszemély nyújtott be adóbevallást az 1996. évi jövedelmekről. A munkáltatóval elszámoló aránya az időszak első évének magas szintjéről (az ÁSZ-jelentés szerint 2435 ezer) fokozatosan mérséklődött, majd az 1997. évi mélypont (2062 ezer) után újra emelkedni kezdett (ÁSZ [2000] 15. o.).

I. táblázat
Az adóalanyok száma az adóalanyok főbb csoportjai szerint
és az APEH létszáma, 1991–1998

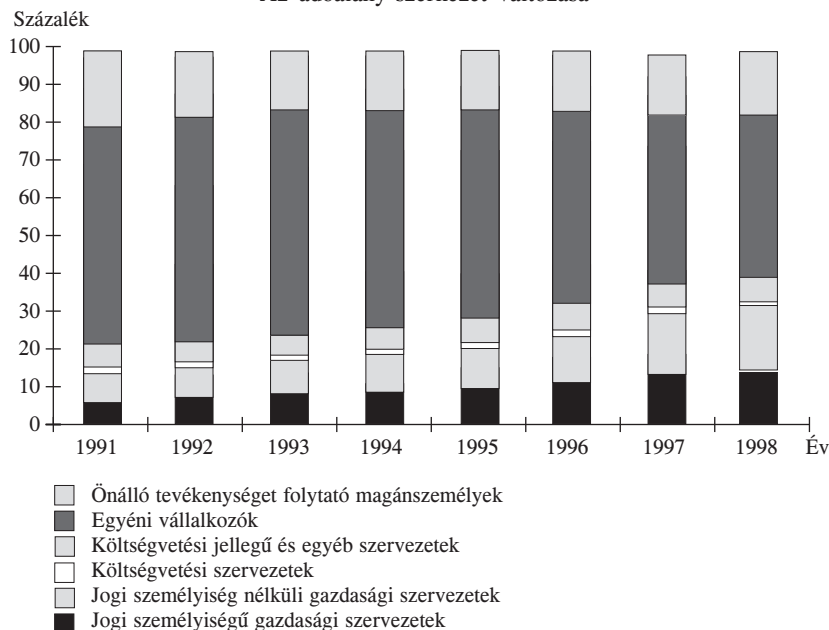
Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Jogi személyiségű gazdasági szervezetek	48 186	69 356	85 037	100 264	114 592	131 419	149 852	161 326
Jogi személyiség nélküli gazdasági szervezetek	55 940	59 976	84 674	106 954	122 612	142 796	169 437	187 210
Költségvetési szervezetek	14 842	15 088	14 788	15 041	15 094	14 933	14 641	14 422
Költségvetési jellegű és egyéb szervezetek	42 301	47 631	55 679	62 709	69 978	76 129	66 860	68 501
Egyéni vállalkozók	422 309	488 762	565 092	617 994	612 084	565 296	469 523	463 612
Önálló tevékenységet folytató magánszemélyek	143 339	141 617	146 841	160 187	166 922	174 037	170 857	172 441
Gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók összesen	726 917	822 430	952 111	1 063 149	1 101 282	110 4610	1 041 170	1 067 512
Szja-bevallást adó magánszemélyek (1998. bulletin)			2 095 000	2 189 000	2 222 000	2 288 000	2 103 000	2 064 000
Szja-bevallást adó magánszemélyek (Tíz adóév)			1 248 000	1 617 000	2 025 000	2 095 000	2 189 000	2 225 000
Gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók összesen	726 917	822 430	952 111	1 063 149	1 101 282	1 104 610	1 041 170	1 067 512
Szja-bevallást adó magánszemélyek	1 248 000	1 617 000	2 025 000	2 095 000	2 222 000	2 288 000	2 103 000	2 064 000
APEH foglalkoztatotti létszáma	6 795	6 513	7 777	7 185	7 369	7 914	8 804	9 691

Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek, illetve Tíz adóév.

Mivel a beadott szja- és ta-bevallások mindig az előző évre vonatkoznak, hatásuk csak egy év késletteléssel jelenik meg a hivatal munkájában. Ez magyarázza adataink eltéréseit az ÁSZ-jelentés megfelelő adataitól.

Ha a gazdálkodó adóalanyi kör szerkezetét tüzetesebben megvizsgáljuk (4. ábra), akkor azt láthatjuk, hogy a strukturális (az adózók összetételének változásából fakadó) hatások már kevésbé egyértelműek. Az, hogy az időszak egészét tekintve véve viszonylag jelentősen csökkent az egyéni vállalkozók részaránya, és kisebb mértékben az önálló tevékenységet folytató magánszemélyek aránya is, viszonylag inkább könnyítette az APEH dolgát. Az adóalanyok szerkezete szempontjából az egyetlen munkanövelő tényező a jogi személyiség nélküli társas vállalkozások arányának jelentős felfutása: ez olyan adóalanyi kör, amelynek kezelése, esetleges vizsgálata ugyan nagyon munkaigényes, de amelytől viszonylag gyengébb eredményessége miatt nemigen várhatók jelentősebb adóbevételek.

4. ábra
Az adóalany-szerkezet változása



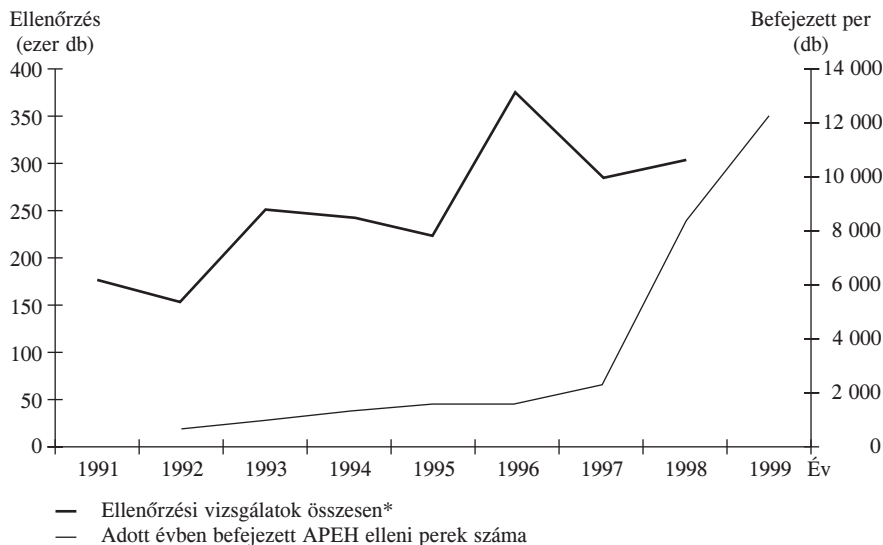
Megjegyzés: csak a gazdálkodó adóalanyi kör adatai (a nem önálló tevékenységű magánszemélyeket nem tartalmazza).

Forrás: APEH tájékoztatók, bulletinek és Tíz adóév.

A 5. ábra azt vizsgálja, hogyan tükröződnek az adóalanyok számában és összetételében bekövetkezett, fentebb elemzett változások az APEH bizonyos tevékenységeiben: az ellenőrzésben, illetve a *bírság előtt befejezett jogvitákban*. Míg az ellenőrzések növelését a spontán exogén hatásokra adott autonóm endogén válasznak foghatjuk fel, addig a befejezett peres ügyek megítélése, kategorizálása már problematikusabb – az ilyen jogvitákat, peres ügyeket ugyanis általában az APEH megállapításaival egyet nem értő adózó kezdeményezi. Az eredeti lépés, a megállapítás – adóhiányok feltárása, bírságok kiszabása stb. – ilyenkor az APEH endogén reakciójának fogható fel, az adózó által kezdeményezett per azonban már az erre adott exogén választ jelenti.

Az adóalanyok számának növekedése miatt mind nagyobb számban beadott adóbevallások kezelése, feldolgozása, ellenőrzése stb. a korábbinál jóval több munkát igényelt. Az adóhiányok feltárására irányuló *adóellenőrzések* is mind több feladattal jártak (1991-hez képest 1996-ban több mint kétszer annyi ellenőrzésre került sor), a

5. ábra
APEH-ellenőrzések és APEH elleni perek



* Preventív vizsgálatok, egyéb adatkérek és ellenőrzések nélkül (helyszíni adóellenőrzések; egyszerűsített adóellenőrzések; áfa- és egyéb kiutalás előtti vizsgálatok; adózatlan jövedelmek ellenőrzése; pénzforgalmi ellenőrzések)

Forrás: APEH-tájékoztatók, bulletinek, illetve az APEH Jogi Főosztály adatközlése.

hivatal hatósági szerepével és a peres ügyekkel kapcsolatos *jogi ügyintézés* jelentősége pedig drámai mértékben⁸ megnőtt.

Ennek ellenére félrevezető lenne túl sötétre festeni a képet: az 1997-es tetőpont óta folyamatosan és nagyon határozottan csökken a tárgyidőszakban induló peres ügyek száma,⁹ és gyakorlatilag megállt az áthúzódo perek állományának növekedése is. Ezek biztató jelek, mint ahogy az is az, hogy a jogi feladatok rendkívüli növekedése ellenére az APEH jogértelmezési munkájának minősége sokat fejlődött.¹⁰ Az ellenőrzési megállapítások által feltárt adóhiányból (kiszabott szankciókkal együtt) jogerőssé vált nettó adóhiány alakulása is kedvező tendenciát mutatott. Az ellenőrzési megállapítások javuló jogi színvonala miatt a feltárt adóhiányból a jogerőssé vált nettó adóhiány aránya is kedvező tendenciát mutatott (1997-ben a feltárt hiány 71,1 százaléka, 1998-ban 75,6 százaléka, 1999-ben pedig már több mint 82,3 százaléka került előírásra az adózók folyószámláján).

Sajnálatos módon azonban a „jogerős határozatokban előírt nettó adóhiány domináns része bevételként nem realizálódott” (ÁSZ [2000] 43. o.), sőt a realizált adóhiány ará-

⁸ A folyamatban lévő perek száma mintegy negyvenszeresére nőtt az ábrákon vizsgált időszakban, miközben az adott évben befejezett perek száma csak mintegy harmincszorosára.

⁹ Az újonnan indult ügyek számának alakulása, illetve az ügyek összetételének vizsgálata egyértelműen mutatja, hogy milyen nagy jelentősége volt az egész eddig leírt folyamat szempontjából egy 1995-ös joghézagnak, egy vitatott befektetési kedvezmény igénybevételét utólagosan jogszerűnek nem elismerő PM–APEH-álláspontnak. Ez az eset – összes társadalmi konzekvenciájával – talán a pénzügyi jogot alkotó kormányzati hivatalnokok számára is segített levonni bizonyos, a jogszabályok egyértelműbb megfogalmazására vonatkozó konzekvenciákat. Még ha nyilván ellentét is a jogalkotó szándékával egy-egy joghézag adókikerülésre történő felhasználása, utólag nem lehet meg nem történtté tenni a jogalkotáskor elkövetett hibát az adóhivatali szigor erőltetésével.

¹⁰ Az ÁSZ-jelentés is azt állapította meg, hogy az „áttekintett I. és II. fokú határozatokat a szabályszerű jogalkalmazás jellemezte”. A jogalkalmazás javulása tükröződhet abban is, hogy az első fokon jogerőssé vált ellenőrzési határozatok aránya az 1997-es 63,5 százalékról 1999-re 83,6 százalékra emelkedett (ÁSZ [2000] 43. o.).

nya a megállapítások összegéhez képest csökkenő tendenciát mutat. Ez annak jele is lehet, hogy az élet- és fizetőképes cégek mind kevésbé élnek az adócsalással, adókötelezettségük eltitkolásával: ez egyre inkább csak a fizetésképtelenség hatására került cégek átmeneti túlélési stratégiája. (Laki [1994] nyomán jól ismert, hogy ilyen esetekben az időnyerésre építő vállalati túlélési stratégiának egyik fontos eszköze lehet az adóbefizetések vagy a szállítókkal szembeni fizetési kötelezettségek halogatása, késedelmes teljesítése.) Az üzleti légkör érezhető javulása, a növekedés hatására a cégek mind nagyobb része válik anélkül is képessé a túlélésre, hogy megszegné a szabályokat (vö. Tóth-Semjén [1998]). Ugyanakkor az adózási szabályok megszegése miatt „lebukott” cégek között egyre nagyobb a komoly likviditási gondokkal küzdő csőd vagy felszámolás körüli vállalkozás, amely már nem képes a feltárt adóhiányt kifizetni.

Az egyes adóalanycsoportok szerepe az APEH tevékenységében – ellenőrzési politika

Az adóhivatali munka egyik „leglátványosabb” része az ellenőrzési terület. Az ellenőrzések szerepe kettős: egyfelől segíthetik az adóhiányok feltárását és – amennyiben a feltárt adóhiányok és az esetleges büntetések behajthatók – közvetlenül is jelentősen növelhetik a beszedett bevételeket.¹¹ Másfelől szerepük jelentős lehet az adózási fegyelem megszilárdításában, illetve fenntartásában: amennyiben az adóalanyok érzékelik, hogy esetleges – alulinformáltságból fakadó, gondatlanságból vagy éppen szándékosan elkövetett – mulasztásaik az ellenőrzések során viszonylag nagy valószínűséggel napfényre kerülhetnek, ez hozzájárulhat a gondosabb és törvénytisztelőbb adózási magatartás terjedéséhez és fenntartásához.¹² Ez utóbbi funkció azokon a területeken is indokolhat bizonyos – ésszerű – mennyiségű ellenőrzést, ahol az ellenőrzési költségek az ellenőrzésekkel várhatóan feltárható adóhiányokhoz és az ezek és az ezek miatt kiszabott büntetések befizetéséből származó közvetlen többletbevételekhez képest relatíve magasak. (Tehát még ott is lehet értelme ellenőrizni, ahol az ellenőrzésekből nem várható jelentősebb többletbevétel.)

Az ellenőrzések azonban munkaigényesek, az APEH kapacitásai pedig nem elégségesek a törvényi előírások teljes körű érvényesítéséhez.¹³ Bíztható jel azonban, hogy hivatali szinten a működő adóalanyok átlagos ellenőrzöttségi aránya – a záró ellenőrzések adatai nélkül – az öt legfontosabb ellenőrzési formát tekintve (utólagos helyszíni adóellenőrzés, az utólagos egyszerűsített ellenőrzés, pénzforgalmi ellenőrzés, kiutalás előtti ellenőrzés, adózatlan jövedelmek ellenőrzése) valamelyes javulást mutat. Az ÁSZ-jelentés megállapítja, hogy az 1999. évi számadatai alapján egy működő adóalany átlagosan 3,9 évenként kerül ellenőr-

¹¹ Az adózók folyószámláján jogerősen előírt nettó adóhiány viszonylag csekély része jelenik csak meg bevételként: 1997-ben a jogerős előírások 30,8 százaléka, 1999-ben pedig már csak 26,8 százaléka folyt be a költségvetésbe (ÁSZ, 43. o.). A befizetésre nem került adóhiányok jelentős része már behajtás útján sem szedhető be: az APEH kinnlevőségeinek (a gazdálkodó szervezetek 416,5 milliárd forintos adóhátralékának) túlnyomó része, 58,4 százaléka felszámolt és a jogutód nélkül megszűnt szervezetekkel, illetve a felszámolás, végelszámolás vagy csődeljárás alatt lévő vagy felszámolási kezdeményezéssel érintett adóalanyokkal szemben áll fenn. Mint ÁSZ [2000] megállapítja: „a tartozások nagyobb részének beszedésére az adóhatóság lehetőségei korlátozottak, kintlevőségei egyharmadának behajtására érdemi eszközökkel már nem rendelkezik.” (49. o.)

¹² Egy, az APEH-központnál dolgozó interjúalanyunk megfogalmazása szerint „az ellenőrzési tevékenység célja [...] egy általános fenyegetettség hatás generálása”.

¹³ Az 1993–1999 közötti időszak tapasztalatait elemző ÁSZ [2000] megállapítja, hogy a vizsgált időszakban az adóhatóság nem tudott maradéktalanul eleget tenni a működő, a jogutód nélkül megszűnt, a felszámolás és végelszámolás alatt álló adóalanyoknál az elévülési időn, illetve az előírt határidőn belüli ellenőrzési kötelezettségének, továbbá hogy az elévülési időn belüli vizsgálat feltételei nem biztosítottak (33–36. o.). Az 1999. év adatai alapján az APEH az utólagos ellenőrzésekkel átlagosan csak 34–35 évente jut el minden egyes működő adóalanyhoz.

zésre. (Ez 1996-ban még 4,5 év volt.) Az ellenőrzöttségi szint adóalanyi körönként eltérő. *Az igazgatóságoknál általában biztosítják – egy-három évenkénti ellenőrzéssel – a költségvetési kapcsolataik és méretük alapján nagyobb jelentőségű jogi személyiségű adóalanyok elévülési időn belüli vizsgálatát.* Ugyanakkor a többi adóalanynál (adóbevételi szempontból kevésbé jelentős jogi személyiségű adóalanyok, jogi személyiség nélküli adóalanyok, költségvetési szervek, egyéni vállalkozók, magánszemélyek) *nem tudnak eleget tenni e követelménynek.*

Gondos munkával célszerű „belőni” a különböző csoportokra azt az ésszerű ellenőrzési színvonalat, amely már hatásos az adózási fegyelem fenntartása szempontjából – a túlzott mértékű vagy nem a megfelelő csoportokra célzott ellenőrzések ugyanis a költségeket növelik, de sem közvetve, sem közvetlenül nem járulnak érdemben hozzá a bevételek gyarapodásához. A *kiutalás előtti ellenőrzések* (kiutalás előtti áfa- és támogatásellenőrzések) 1996 óta játszanak fontos szerepet az adóhatóság munkájában. Céljuk a jogtalan visszaigénylések kiszűrése és megakadályozása. 1999-ben az ilyen adóellenőrzések 76 százaléka zárult megállapítással. Különösen az áfa-ellenőrzés tűnik eredményesnek: az ÁSZ által vizsgált 1996–1999-es időszakban az összes kiutalás előtti ellenőrzés 61-62 százalékát kitevő áfa-ellenőrzésekből származik a jogerősen visszatartott összeg 80-86 százaléka; 1999-ben 24 milliárd forint volt a visszatartott áfa, ami a költségvetésből történő összes áfa-kiutalás 2,7 százalékanak felelt meg.

Miközben a *kiutalás előtti ellenőrzések* száma 1997-hez viszonyítva 1999-ben 5 százalékkal csökkent, az ilyen ellenőrzések hatásaként a jogerősen visszatartott összeg 1997-től 1999-ig 69 százalékkal, közel 28 milliárd forintra emelkedett. E mögött a kiutalás előtti vizsgálatok növekvő, és más ellenőrzési formáknál magasabb eredményessége húzódik meg. Az egy kiutalás előtti adóellenőrzésre jutó nettó adókülönbözet 1999-ben 2,974 millió forint volt, magasabb, mint az utólagos átfogó ellenőrzések hasonló tartalmú fajlagos adata. Az egy adóellenőrzésre jutó adókülönbözet és a jogerősen visszatartott összeg (1999: 2,155 millió forint) egyaránt több mint háromszorosára nőtt 1997 óta.

Az *utólagos ellenőrzések* egyik súlyponti kérdése a kiemelt, jogi I. kategóriájú (úgynevezett virilista) adóalanyok rendszeres egy- vagy kétévenkénti átfogó ellenőrzése, ami meghatározó a bevételi előirányzatok teljesítése szempontjából. Ezt követi a II. és III. kategóriájú jogi személyiségű adóalanyok két-három évenkénti átfogó ellenőrzésének lehetőség szerinti teljesítése, valamint ezek kapcsolt vállalkozásainak egyidejű vizsgálata, továbbá a jogutód nélkül megszűnt szervezetek, a küszöbérték alatt bevallók és a több alkalommal székhelyet változtató vállalkozások ellenőrzése.

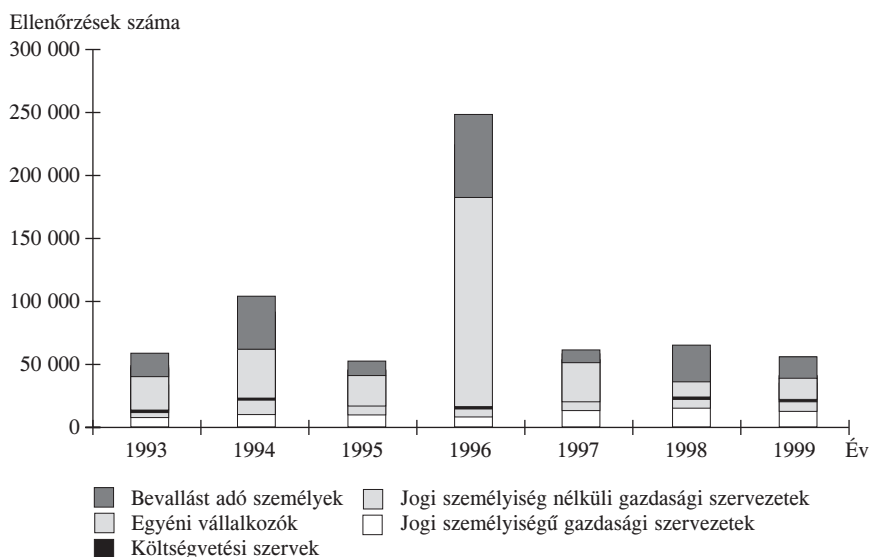
A jogutód nélkül megszűnő vállalkozások kötelező ellenőrzését az érvényes jogszabályok előírják az adóhatóság számára. Az adóhatóság az egyszerűsített végelszámolással megszűnő jogi személyiség nélküli társaságok záró bevallásának ellenőrzésére előírt 30 napos határidőt a kapacitáshiány miatt számos esetben annak ellenére nem colt képes betartani, hogy a határidő túllépése jogvesztő következménnyel jár. „A végelszámolás alatt álló adózók ellenőrzése tekintetében a záró vizsgálatokra megszabott 30 napos határidőt az igazgatóságok többsége nem tartotta be.” (ÁSZ [2000] 38. o.) Felszámolás esetén a közzétételtől számított egy éven belül, a záró adóbevallás kézhezvételétől számított 30 napon belül kellene az előírások szerint az adóhatóságnak a záró revíziót befejezni, az APEH azonban az ÁSZ-jelentés tanúsága szerint a felszámolás alatt álló vállalkozások ellenőrzési kötelezettségének sem tudott teljeskörűen eleget tenni. Mégis eredménynek tekinthető, hogy az úgynevezett technikai megszűnt adóalanyok 1997. évi mintegy 640 ezer darabos állománya 1999 végére a harmadára csökkent.

A 6. ábrán szembeötlő az utólagos ellenőrzések számának meglehetősen nagy ingadozása egyik évről a másikra: 1994-ben és 1996-ban az ellenőrzések általában 50-60 ezer körül mozgó száma hirtelen 100 ezer, illetve 250 ezer fölé emelkedett. Ilyen mértékű

növekedés a gyakorlatilag csak jelentéktelenül bővülő kapacitások mellett (vö. 12. ábra) aligha képzelhető el az ellenőrzések alaposságának átmeneti romlása nélkül (a 6. ábrán látható, hogy 1996-ban például mintegy ötször annyi utólagos adóellenőrzést folytattak, mint 1995-ben vagy 1997-ben). Az *utólagos helyszíni adóellenőrzések* száma az ÁSZ-jelentés adatai szerint 1997-ről 1999-re 4,2 százalékkal csökkent, ami „nem esett egybe a kormányzati elvárásokkal.” (37. o.). Ugyanakkor azt az ÁSZ is kedvezőnek ítélte, hogy eközben a feltárt összes nettó adóhiány – amelynek döntő része, 84-87 százaléka épp az ilyen utólagos helyszíni adóellenőrzésekből származik – összege 39,3 milliárd forintról mintegy 50 százalékkal, 58,8 milliárd forintra emelkedett, és hogy az egy utólagos adóellenőrzésre jutó nettó adóhiány nagysága is több mint 51 százalékkal nőtt.

6. ábra

Az utólagos ellenőrzések száma és adóalanyok szerinti szerkezete



Forrás: APEH adatszolgáltatás, tájékoztatók és bulletinek.

A 6. ábra is alátámasztja, hogy az ellenőrzési politika nem mentes bizonyos kampányszerűségtől. Az ellenőrzések 1996-os kiugró adata például egy központilag elrendelt feladatnak, az egyéni vállalkozók és a magánszemélyek az addig szokásosnál jóval kiterjedtebb (de a 8. ábra tanúsága szerint ugyanakkor csak csekély közvetlen eredményt hozó) ellenőrzésének volt betudható.¹⁴ (Az egyéni vállalkozói kör iránt hirtelen rendkívül megnövekedett ellenőrzési figyelem egyébként döntően az egyszerűsített és záró ellenőrzések számának drámai megugrásában jelentkezett.) Az 1996-os, elsősorban az egyéni vállalkozók fokozottabb ellenőrzésére irányuló kampány hatását a 2. táblázatból is érzékelni lehet.

Nyilván nem is lenne ésszerű közel azonos mértékű ellenőrzési színvonalat fenntartani a viszonylag alacsony jövedelemtermelő és adófizető képességű egyéni vállalkozók vagy jogi személyiség nélküli kisebb cégek, illetve a prosperáló nagyvállalatok körében. Az egyes csoportokra vonatkozó ellenőrzés ésszerű mértékének a meghatározása aligha lehet egysze-

¹⁴ Az ellenőrzött egyéni vállalkozók száma az előző évi 25,7 ezerrel 171,5 ezerre nőtt; az szja-bevalló ellenőrzött magánszemélyeké pedig nem egész 10 ezerrel 67 ezerre. Bár a többi adóalanycsoport ellenőrzésében nem volt kiugró változás ebben az évben, az ellenőrzési szerkezet a fenti változások hatására jelentősen módosult.

rű feladat, és csak viszonylag hosszabb idő elteltével várható, hogy valamilyen „*próba-hiba-javítás*” módszer alkalmazásával a hivatal teljes mértékben megnyugtató gyakorlatot alakítson ki.¹⁵ A közvetlen és közvetett többletbevételek fényében elképzelhetőnek tűnik, hogy a mai, részben az eddigi „hagyományok” diktálta ellenőrzési színvonal egyes területeken, vagy akár egészében is feleslegesen magas. Vizsgálataink nem támasztották alá, hogy különösebben szoros közvetlen kapcsolat lenne az egyes területeken az ellenőrzések száma és az ezek által elért többletbevételek között. Könnyen elképzelhetőnek tűnik, hogy ésszerűbb és hosszabb távon átgondolt ellenőrzési politikával összességében alacsonyabb ellenőrzési színvonal mellett is feltárható lenne az adózási fegyelem jelenlegi szintjének fenntartását vagy akár javítását biztosító mértékű adóhiány.

Amennyiben az ellenőrzések belső szerkezete szempontjából is „rendhagyónak” tűnő kiugró évek (1994 és 1996) ellenére mégis leolvasható valamilyen tendencia a 6. ábráról, az azt mutatja, hogy az ábrán szereplő csoportok közül kétségkívül a legtöbb adót fizető jogi személyiségű adóalanyok ellenőrzésének szerepe nő az ellenőrzési tevékenység egészen belül,¹⁶ miközben a rendkívül nagyszámú, de relatíve alacsony jövedelemtermelő képességű egyéni vállalkozók ellenőrzésének szerepe visszaszorul. Ez a tendencia racionális, és javíthatja az adószedés hatékonyságát – méltányossági érvek persze felhozhatóak ellene.

Mint a 7. ábrán látható, az *utólagos ellenőrzésekkel* feltárt adókülönbözet belső szerkezete is jelentősen átalakult a vizsgált időszakban. Eleinte (1992–1993-ban) – annak ellenére, hogy a nyereségadók súlya az APEH teljes bevételi szerkezetében mindkét évben csupán 10 százalék alatt volt – a teljes feltárt adókülönbözet még viszonylag jelentős, 20–30 százalék közti részét tárták fel a társasági adó vizsgálatával; a későbbiekben azonban az e területen kimutatott adókülönbözet relatív jelentősége nagymértékben esett (1998-ban 8,5 százalék, miközben a nyereségadók súlya a bevételi szerkezetben ekkor már 14 százalék volt!). Ez utalhat a számviteli, adózási fegyelem erősödésére ezen a területen, illetve arra is, hogy az egyértelműbbé vált szabályozás itt mind kevesebb lehetőséget kínál a szabályok sikerrel kecsegtető kijátszására.

Az szja-ellenőrzések hozadéka 1994 kivételével – az adónem mindvégig igen jelentős (30 és 35 százalék közötti) bevételi súlya ellenére is – stabilan alacsony (4–7 százalék) maradt. Ez részben az ilyen ellenőrzések szinte sziszifuszi nehézségeivel magyarázható, illetve szerepet játszik benne az ebben a formában adózó gazdálkodói kör relatíve alacsony jövedelme is. A vizsgált időszakban a legjelentősebb változás az áfa terén feltárt adókülönbözeteket érintette: ezek súlya a feltárt nettó adókülönbözetekben a kezdeti 40 százalék körüli értékekről 1998-ra 70 százalék fölé nőtt (miközben a bevételi szerkezetben az áfa súlya az 1992-es 25 százalékról 1998-ra 40 százalékra nőtt).

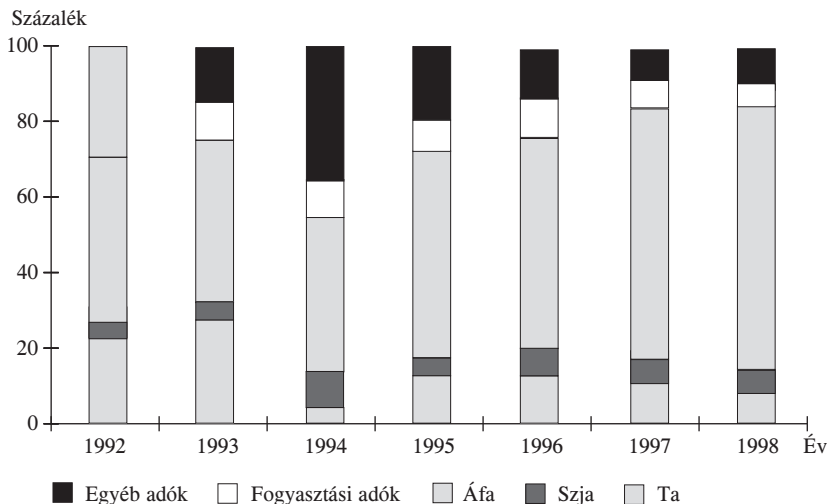
Ha a bulletinek adatai alapján nem adónemek, hanem az érintett adóalanyok (adóalanyi kör) jellege szerint vizsgáljuk az *utólagos ellenőrzésekkel* feltárt nettó befizetendő

¹⁵ Az ÁSZ-jelentés elmarasztalja az APEH-et, amiért a „kis- és középvállalkozásoknál az ellenőrzés gyakorisága kedvezőtlenebb volt a szakmailag indokoltnál, mivel a nagyobb adóhiány feltárási lehetőséget biztosító, nagyobb költségvetési kapcsolatokkal rendelkező adóalanyok ellenőrzése a revizori kapacitás jelentős részét lekötötte. Emellett az érdekeltségi rendszer sem preferálja ezeket az ellenőrzéseket. Hiányolható továbbá, hogy az évek óta veszteségesen gazdálkodó adóalanyi kör, az élő, de bevallási kötelezettségét hosszabb idő óta nem teljesítő adóalanyok ellenőrzésre való kijelölése egyik évben sem szerepelt a kiemelt ellenőrzési szempontok között”. (ÁSZ [2000] 35. o.) Más szempontból azonban a kifogásolt gyakorlat éppenséggel úgy is értelmezhető, hogy az APEH racionálisan használja fel a rendelkezésére álló kapacitásokat, és ellenőrzési tevékenységét ésszerűen azokra a területekre összpontosítja, ahol egységnyi költséggel a legnagyobb várható bevételnövekményt eredményező adóhiány tárható fel.

¹⁶ A Fővárosi Igazgatóság négy utódszervezetre való szétválasztása és ennek során a Kiemelt Adózók Igazgatóságának létrehozása (1995) még ezen a csoporton belül is fokozottabban a nagyobb adófizetőkire irányította a figyelmet. Ez a lépés szakmailag, költséghatékonysági szempontból és a munkafeltételek javítása oldaláról egyaránt messzemenően indokolt volt.

7. ábra

Az utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözet alakulása
a főbb adónemek szerint (százalék)



Megjegyzés: 1992-re csak az egyéb adók és fogyasztási adók együttes aránya áll rendelkezésre (csíkozott).

Forrás: APEH tájékoztatók és bulletinek.

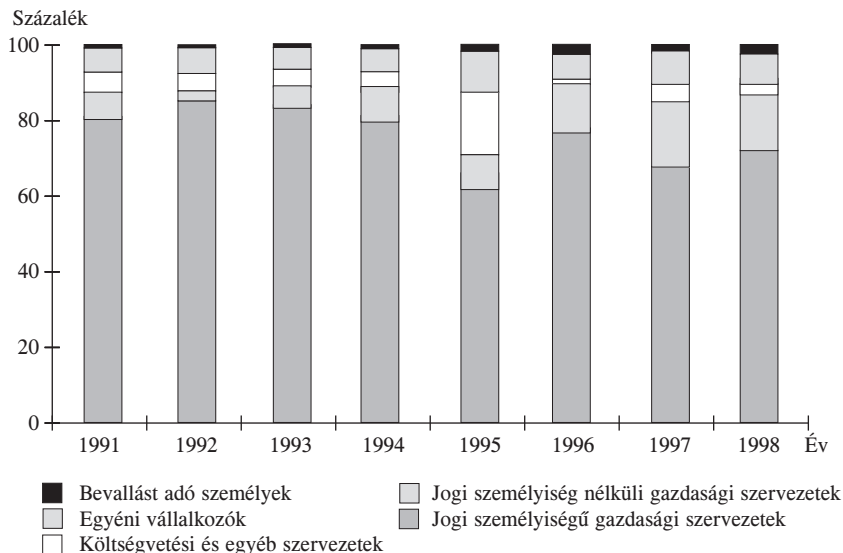
adókülönbözet alakulását (8. ábra), akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a legnagyobb létszámú, illetve súlyú adóalanyi csoportok (egyéni vállalkozók, magánszemélyek, jogi személyiség nélküli gazdasági szervezetek – vö. 4. ábra) részesedése a feltárt adókülönbözetből meglehetősen csekély. Ezen az olyan kampányok, csúcspontok sem változtattak érdemben (sem az adott évben, sem késleltetve), mint az egyéni vállalkozók és magánszemélyek iránti 1996-os kitüntetett figyelem.

A jogi személyiségű gazdasági szervezetek részesedése az adókülönbözetből 1991 és 1994 között 80 százalék körül ingadozott, miközben e szervezetek súlya az adóalanyok számában relatíve kicsi, 10 százalék alatti volt. A vizsgált időszak későbbi éveiben e szféra relatív hozzájárulása a feltárt adókülönbözethez valamelyest csökkent, noha az ide tartozó szervezetek szám szerinti súlya az adóalanyi körön belül 1996 után növekedésnek indult. A jogi személyiség nélküli adóalanyoknál (kisebb vállalkozásoknál) feltárt adókülönbözetek aránya ugyanakkor a jogi személyiségű adóalanyoknál feltárt adókülönbözetek csökkenésével párhuzamosan jelentősen nőtt a vizsgált időszak második felében. Ez a növekedés nem magyarázható kielégítően az adott területen lefolytatott ellenőrzések számának vagy gyakoriságának (valószínűségének) változásával. Talán az lehet a jelenség kézenfekvő magyarázata, hogy miközben a nagyobb (jogi személyiségű) adóalanyok körében az adózási fegyelem terén több ok eredményeként¹⁷ javulás következett be, ebben, a kisebb vállalkozásokat tömörítő szférában egyelőre nem volt ilyen mértékű javulás: ezért az ellenőrzési valószínűségének növelése nélkül is nőhet az innen származó adókülönbözet részesedése az összes feltárt adókülönbözetből.

¹⁷ Ilyen okok többek között a jobb adómorállal rendelkező külföldi tulajdonú vállalatok és a nagyobb vállalatok térnyerése, megerősödése. Ezek adózási fegyelemre gyakorolt kedvező hatását számos interjúalanyunk is megerősítette. „A külföldi tulajdonú cégeknél nagy a hangsúly a számviteli renden, ezt megköveteli a gazdálkodásuk, és ebből következően jobb az adómorálljuk is.” „Bizonyos cégméret felett a tulajdonos már gyakorlatilag nem tud csalni, mert azok a rendszabályok, melyekkel megakadályozza azt, hogy tőle lopjanak, egyben azt is megakadályozzák, hogy ő rövidítse meg az államot. Adócsalás tehát ebben a körben viszonylag ritkán van [...]”.

8. ábra

Utólagos ellenőrzéssel feltárt nettó befizetendő adókülönbözet alakulása adóalanyi körönként



Forrás: APEH tájékoztatók és bulletinek.

A 2. és a 3. táblázat segítségével az összes adóellenőrzés (az utólagos ellenőrzések és a kiutalás előtti adóellenőrzések együtt) adóalanyi csoportok szerinti szerkezetét, illetve az ezek által feltárt adóhiányok belső megoszlását hasonlíthatjuk össze.

2. táblázat

Adott adóalanytípusra jutó ellenőrzések, 1993–1999
(az összes ellenőrzés százalékában)

Adóalanytípus	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Jogi személyiségű	20,0	16,3	26,8	5,8	28,4	31,5	30,6
Jogi személyiség nélküli	10,9	11,5	13,9	3,3	11,6	13,0	12,1
Egyéni vállalkozók	45,1	38,5	44,5	65,3	42,6	18,8	27,3
Egyéb (költségvetési szervek, magánszemélyek stb.)	24,0	33,7	14,8	25,5	17,4	36,7	29,9

Megjegyzés: utólagos ellenőrzések (egyszerűsített és záró ellenőrzésekkel együtt) és kiutalás előtti ellenőrzések együttes eredménye.

Forrás: APEH-adatközlés.

A bevételek zömét adó jogi személyiségű, illetve jogi személyiség nélküli szervezetek (vállalatok, vállalkozások) részesedése az ellenőrzési „figyelemből” az 1997–1999-es időszakban viszonylag stabilnak, sőt, enyhén növekvőnek volt mondható, ami pozitívan értékelhető. Az egyéni vállalkozókra jutó ellenőrzések súlya az összes ellenőrzésen belül az időszak utolsó két évében jóval alacsonyabb volt az 1997 előtt megszokott igen magas arányoknál. Ennek ellenére még mindig kérdéses, hogy *nem kapnak-e az egyéni vállalkozók a hatékony szintnél jóval nagyobb „figyelmet”*. A 2. táblázatban szereplő hét évből ötben az ellenőrzések jóval nagyobb hányada jutott rájuk, mint a jogi személyiségű adóalanyokra (a maradék két évből 1998-ban a két terület közti különbség nem volt számottevő). Ugyanak-

3. táblázat
Adott adóalanytípusra jutó feltárt adókülönbözet
(az összes feltárt különbség százalékában)

Adóalanytípus	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Jogi személyiségű	77,5	76,5	64,4	75,1	71,5	73,3	73,9
Jogi személyiség nélküli	6,5	8,0	9,4	9,7	14,6	12,6	9,4
Egyéni vállalkozók	8,6	9,5	10,9	5,9	7,4	7,5	6,1
Egyéb (kötségvetési szervek, magánszemélyek stb.)	7,4	6,1	15,3	9,3	6,5	6,6	10,6

Forrás: APEH- adatszolgáltatás alapján.

kor, mint a 3. táblázat mutatja, a feltárt adókülönbözet a jogi személyiségű adóalanyok körében 6-12-szeres mértékben haladta meg ezekben az években az egyéni vállalkozók esetében feltárt hiányokat. Az is figyelemre méltó, hogy ellenőrzéseken belüli súlyuk 1997-ről 1998-ra bekövetkezett jelentős (43 százalékról 19 százalékra!) mérséklődésének gyakorlatilag semmilyen hatása sem volt az itt feltárt adókülönbözetek teljes feltárásból való részesezésére. Általánosabban fogalmazva: ha a 2. és a 3. táblázatokat összevetjük egymással, rögtön kitűnik, hogy az egyes csoportok iránt tanúsított ellenőrzési „figyelem” és az ellenőrzésekből feltárt adóhiány nagysága közti összefüggés gyenge. A feltárt adókülönbözetek túlnyomó többsége (a kicsit alacsonyabb arányt mutató 1995-ös év kivételével, 70-80 százaléka) a jogi személyiségű adóalanyi körből jön, miközben az ellenőrzések csak kevesebb mint harmada irányul erre a területre. A jogi személyiség nélküli kisebb vállalkozások ellenőrzésekből, illetve feltárásokból való részesezése körülbelül hasonló mértékű. Az egyéb kategóriába tömörített költségvetési jellegű szervezetek és a szja-bevalló egyének (köztük az önálló tevékenységűek) ellenőrzése jóval nagyobb arányt tesz ki az összes ellenőrzésen belül, mint amennyit az innen feltárt adóhiány mértéke indokolna.

Az APEH munkájával kapcsolatos társadalmi ráfordítások, kiadások

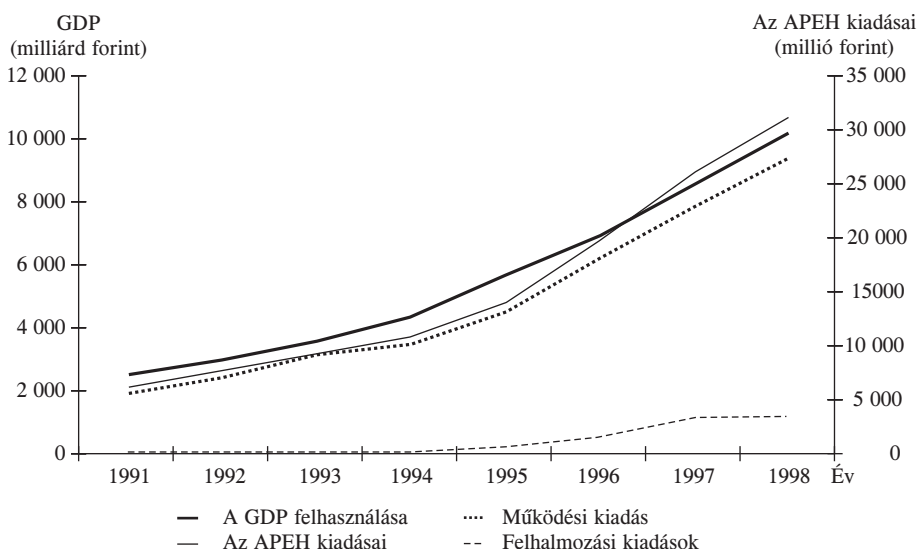
Vizsgálataink szempontjából döntő jelentőségű, hogyan alakulnak az adóadminisztráció költségei, mennyibe kerül a társadalomnak a központosított jövedelmek beszedése,¹⁸ a költségvetési erőforrások nagy részét adó APEH bevételek összegyűjtése. Sajnos e kérdés – bármily egyszerűnek tűnik is első látásra – nem lesz túl egyszerűen megválaszolható, mivel egyrészt a szervezetnek a bevételek feldolgozásán, az ellenőrzésen, az önbevallásból befolyó bevételek feldolgozásán, az adóhiányok feltárásn, beszedésén, behajtásán, a végrehajtáson, kényszerintézkedések érvényesítésén túlmenően egyéb, az adószedéshez vagy az adózási fegyelem erősítéséhez nem, vagy csak lazán kapcsolódó feladatai is vannak. Az pedig, hogy a szervezet erőforrásaival mely részét milyen feladatokra fordítja, az ikertermelés költségmegosztásához hasonló probléma: szervezeten kívülről csak nehezen vizsgálható. Mindenesre a nagyarányú funkciómódosulások (mint amilyen a tb-járadékbeszedés átvétele) hatásait megkísérelhetjük kiszűrni az idősorból,

¹⁸ Értelemszerűen csak az adószedés legközvetlenebb társadalmi költségeiről van itt szó. A közvetett költségek, az adózók az adórendszer miatt szükségessé váló adótervezéssel kapcsolatos kiadásai (például adószakértők, adótanácsadók, jogászok alkalmazása, a jogi költségek őket terhelő része stb.), vagy az adók létéből fakadó úgynevezett jóléti holtteher-veszteségek nagyságának megállapítása és elemzése is izgalmas kutatási feladat lenne, ez azonban messze meghaladja a jelen kutatás kereteit.

és a viszonylag összehasonlítható feladatokkal jellemezhető évek ráfordításait és költségeit elemezhetjük az egyszerűség kedvéért azt feltételezve, hogy a hivatal munkáján belül külső okokból nem változik az adószedéshez kapcsolódó, illetve nem kapcsolódó feladatok aránya.

A 9. ábrán a GDP alakulását és az APEH kiadásait (ezen belül a működési kiadásokat és a felhalmozási kiadásokat – beruházás, felújítás – külön-külön is) egyetlen koordináta-rendszerbe „összecsúsztatva” ábrázoltuk. Az ábrázolt mutatók közötti nagyságrendnyi különbség miatt a GDP skáláját a bal oldali függőleges tengelyre (milliárd forintban), az APEH kiadásait mérő értékskálát pedig a jobb oldali függőleges tengelyre (millió forintban) mértük fel. Az ábra értelmezésekor a két értékskála különbségeit természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni.

9. ábra
Az APEH kiadásai és a GDP alakulása



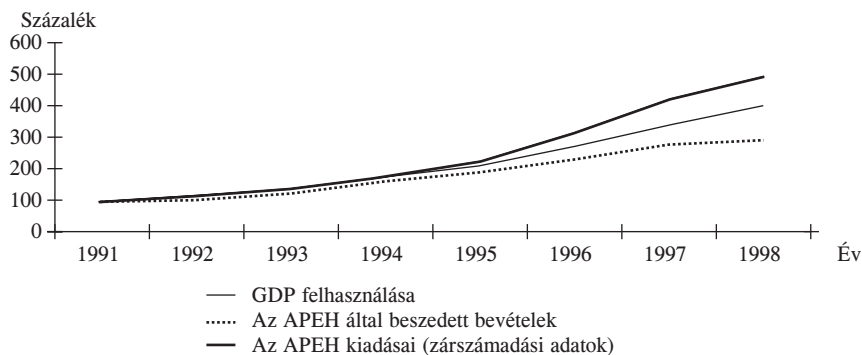
Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek (GDP) és zárszámadási adatok (az APEH költségvetése).

Az 9. ábrán az értéktengelyskálák említett különbözősége ellenére is jól követhető, hogy az APEH összesített kiadásai az időszak egészét tekintve meglehetősen hasonló ütemben változtak, mint a GDP. Világosan látszik az is, hogy az alapvetően hasonló ütemű növekedés ellenére az évtized második felében (tulajdonképpen már 1994-gyel kezdődően) az APEH-re fordított kiadások növekedési üteme némileg mindvégig magasabb volt a GDP-növekedés üteménél. Ez a tendencia talán még világosabban látható a 10. ábrán, amely 1991-hez viszonyítva mutatja az APEH működtetésére és fejlesztésére fordított társadalmi szintű kiadások és a GDP alakulását. Az ütemkülönbség mögött a felhalmozási kiadások (az APEH-re fordított beruházási, felújítási kiadások) 1994 utáni gyors növekedése, felfutása állt. Ugyanakkor a működési kiadások és a GDP időszora a 9. ábrán 1994 és 1998 között már-már meglehetősen együtt mozog, gyakorlatilag párhuzamosan halad.

A 10. ábra azonban a kiadások mellett a beszedett bevételek alakulását is mutatja. Az APEH által kezelt bevételek növekedése az egész időszakban elmaradt a GDP növekedésétől – a bevételek és GDP, illetve a bevételek és kiadások növekedése közötti szétválása azonban 1994 után vált igazán jelentőssé. Míg a kiadások (folyó áron

10. ábra

Az APEH kiadásainak dinamikája az általa kezelt bevételekhez, illetve a GDP-hez viszonyítva
(1991 = 100 százalék)



Forrás: Zárszámadási adatok, APEH-tájékoztatók és bulletinek alapján.

számítva, tehát jelentős inflációs „növekedést” is tartalmazva) megötszöröződtek 1991 és 1998 között, addig a kezelt bevételek növekedése ugyanezen időszak alatt csak háromszoros volt.

Személyi kiadások. A szervezet működési kiadásain belül a személyi kiadások adják a legnagyobb tételt, arányuk a működési költségvetés egészéhez közterhek nélkül a 45 és 53 százaléka között ingadozott a vizsgált időszakban, közterhekkel együtt pedig a működési kiadások 62 és 75 százaléka között mozgott (11. ábra). Mindkét arány 1992-ben volt a legalacsonyabb – azóta a személyi kiadások aránya (ha nem is túl erősen, de) nőtt. Az időszak egésze – a jelentős amplitúdójú ingadozás ellenére – mégsem jellemezhető egyértelmű, világosan kivehető növekvő tendenciával (1991–1992 között ugyanis jelentős aránycsökkenés volt, és az utóbbi években is inkább csökken, illetve stagnál a részarány az 1995-ös csúcshoz képest). A személyi kiadások aránynövekedését 1996-ig elsősorban az APEH-dolgozók javuló kereseti viszonyaival, azóta viszont elsősorban a létszám növekedésével magyarázhatjuk.

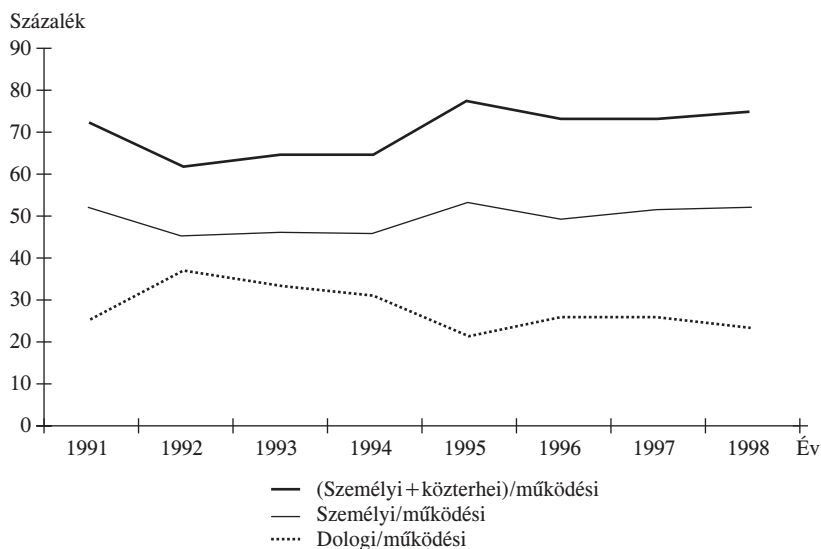
Munkaerő-ráfordítások, személyi feltételek és ösztönzés. Az ÁSZ-jelentés megállapítása szerint az APEH létszámigényei a vizsgált időszakban csak részlegesen és a feladatváltozásokhoz mérten késve teljesültek. Az APEH engedélyezett létszáma (12. ábra) még így is jelentősen (1993–1999 között több mint 82 százalékkal) nőtt, e növekedés jelentős része azonban az 1999. évi feladatbővítéssel van összefüggésben. A ténylegesen betöltött létszám 1994 óta kismértékben (az ÁSZ-vizsgálat által vizsgált időszak egészében átlagosan mintegy 4 százalékkal) folyamatosan elmaradt az engedélyezett létszám mögött. Kedvező tendenciának tűnik viszont a meglehetősen magas fluktuáció¹⁹ csökkenése: a munkaerőmozgás mértéke az 1993 és 1995 között még 15 százalék körül ingadozó szintről²⁰ az 1996–1998-as évekre mintegy 10 százalékos szintre csökkent, és már csak néhány igazgatóság esetében haladta meg a 15 százalékot (ÁSZ [2000] 18. o.).

¹⁹ Interjúalanyaink elmondták, hogy „a revizorokra nagy szívóhatás nehezedik a magánszférából”, és „a munkaerőpiacon nagy a kereslet az adótanácsadás iránt” – tekintetbe véve ezt, valamint a bérek elmaradását a versenyszférától, nem lehet csodálkozni a fluktuáció viszonylag magas szintjén.

²⁰ Ezen belül a fluktuáció az érdemi ügyintézőknél (szakképzett állomány) 15–22 százalék, az ügykezelők-nél 14–20 százalék, míg a fizikai dolgozóknál 15–28 százalék volt (ÁSZ [2000]).

11. ábra

Az egyes kiadási tételek százalékaránya az APEH működési költségvetéséhez

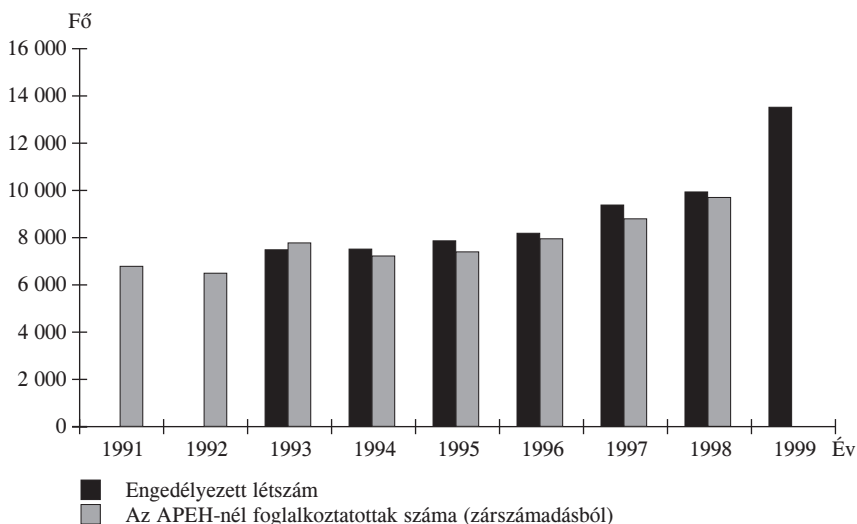


Forrás: zárszámadási adatok alapján.

Az APEH-zárszámadások speciális szerkezetéből adódóan nem állnak rendelkezésre az APEH-dolgozók olyan kereseti adatai, amelyek mindenben közvetlenül összehasonlíthatók lennének a gazdaság többi szektorában elért kereseti adatokkal. Az, hogy a nagyrészt közép- vagy felsőfokon képzett (államigazgatási, jogi vagy gazdasági ismeretekkel rendel-

12. ábra

Az engedélyezett APEH-létszám és az APEH-foglalkoztatottak tényleges száma



Forrás: zárszámadások és APEH adatközlés.

kező) APEH-foglalkoztatottak kereseti viszonyai milyenek az alkalmazásban állók vagy a szellemi foglalkozásúak átlagkeresetéhez viszonyítva, illetve az APEH-dolgozók számára elhelyezkedési lehetőséget jelentő szektorokban, rendkívül fontos annak a megítélése szempontjából, hogy megfelelő-e az adóhivatali dolgozók ösztönzése. Ha ugyanis az APEH-keresetek nem megfelelők, ez a munkaerő elvándorlásához, munkaerőhiányhoz, munkaerő-felvételi nehézségekhez, kontrasztelekcióhoz, nem megfelelő szintű munkavégzéshez, esetleg pedig korrupcióhoz vezethet.²¹

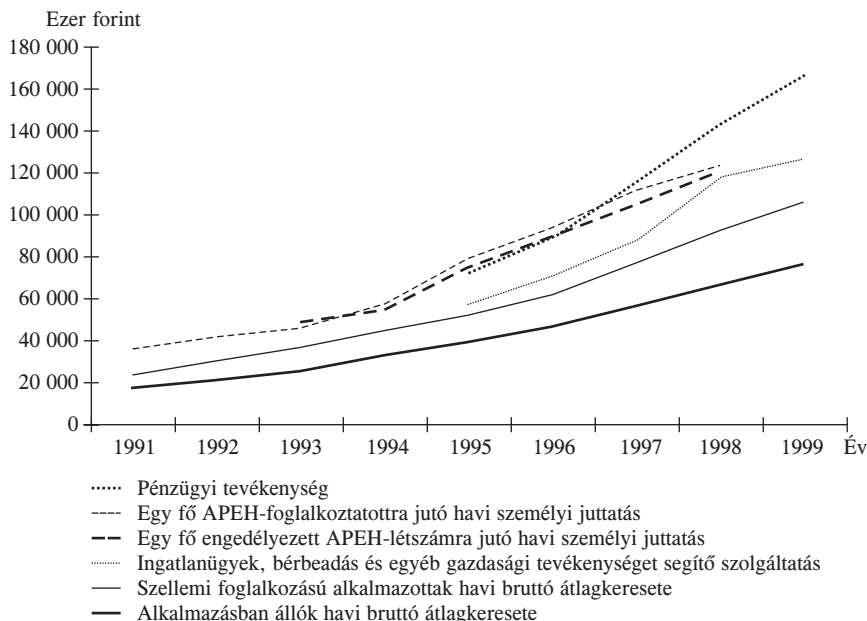
Hogyan alakul a munkaerőpiacon a képzett munkaerőért az APEH-hel versengő egyes szektorokban, illetve a gazdaság egészében foglalkoztatottak átlagkeresete az APEH dolgozók keresetéhez (illetményéhez és jutalmaihoz) képest?

Az APEH személyi juttatások a 13. ábra tanúsága szerint kimondottan versenyképesek az alkalmazásban álló szellemi foglalkozásúak átlagkeresetéhez képest, sőt, még a munkahely-változtató APEH-esek egy részét minden bizonnyal felszívó nemzetgazdasági szektor, az „ingatlanügyek, bérbeadás és egyéb gazdasági tevékenységet segítő szolgáltatás” kereseteinél is magasabbak. Az APEH-nél elsősorban keresett gazdasági és jogi végzettségűeket foglalkoztató „pénzügyi tevékenységben” alkalmazott szellemi foglalkozásúakhoz képest azonban az APEH-keresetek 1996 után már jól érezhető hátrányba kerültek. A legutolsó évek adatai egyértelműen szétnyíló kereseti ollóra utalnak e két szektor között.

Ha az inflációval korrigálva, azaz *reálértéken* hasonlítjuk össze az egy fő engedélyezett APEH-létszáma jutó személyi juttatásokat és a szellemi foglalkozásúak kereseti

13. ábra

Az APEH személyi juttatások és a kereseti adatok dinamikája a nemzetgazdaságban, illetve bizonyos ágazatokban



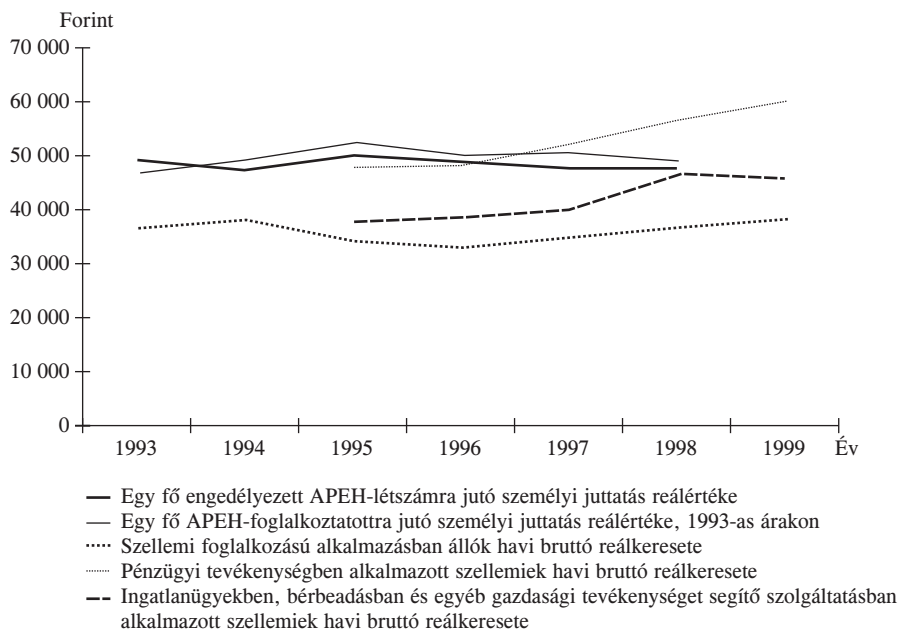
Forrás: KSH évkönyvek, zárszámadások és APEH adatközlés.

²¹ Nyilvánvaló, hogy az esetleges korrupciós kísértéssel szembeni ellenállás mértéke az egyén erkölcsi normái mellett a „veszteni való” (állás, jövedelem) nagyságától is nagyban függ.

viszonyait (14. ábra), akkor szembeötlik, hogy miközben 1996-tól kezdődően a szellemi foglalkozásúak körében mind a gazdaság egészében, mind pedig a két vizsgált munkaerőpiaci versenytárszektorban *nőtt* a keresetek reálértéke (amin az ingatlanügyekkel stb. foglalkozók esetében 1999-ben bekövetkezett kismértékű reálérték-csökkenés sem módosít), addig az APEH-en belül egyértelmű reálkereset-csökkenés figyelhető meg. Az adóhatóságnál 1995 óta folyamatosan csökken mind a tényleges foglalkoztatottakra, mind pedig az engedélyezett létszámra vetített személyi juttatások reálértéke.

14. ábra

APEH-dolgozók havi személyi juttatásainak reálértéke és egyes foglalkozási csoportok havi reálkeresete, 1993–1999



Forrás: KSH évkönyvek, zárszámadások és APEH adatközlés.

A szétnyíló kereseti olló, illetve a keresetek reálérték-csökkenése által jelzett probléma még az eddigieknél is nyilvánvalóbban kitűnik, ha kimondottan a legmagasabban kvalifikáltak, azaz a felsőfokú végzettségű szellemi foglalkozásúak kereseti viszonyait vesszük – már amennyire az adatok ezt megengedik – górcső alá. A felsőfokú APEH ügyintézők nagyjából mintegy 145 ezer forintra becsülhető 1999. év eleji átlagos havi keresete egyértelműen alacsonyabb az 1998-as (utolsó a KSH által már publikált) felsőfokú kereseteknél (4. táblázat) is mindkét potenciális munkaerő-elszívó szektorban: a különbség a pénzügyi tevékenységek esetén igen jelentős, havi mintegy 100 ezer forint. Látható, hogy az APEH munkaerőpiaci helyzete a legutóbbi pozitív változások ellenére még ma sem igazán jó: egyetemi szintű közgazdasági vagy jogi végzettséggel rendelkező beosztott munkatársat ilyen jövedelemviszonyok mellett nehéz találni, illetve feltehetően bizonyos kontraszelekció érvényesül a gazdasági, illetve jogi diplomával ide jelentkezők, illetve tartósan itt maradók színvonalában.

Ez könnyen ahhoz vezethet, hogy a fiatal és jól képzett munkaerő számára viszonylag kevésbé válhat vonzóvá az adóellenőri, illetve revizori hivatás. Az utóbbi időben – a még mindig viszonylag jelentős mértékű fluktuáció miatt kieső munkavállalók pótlására

4. táblázat

A felsőfokú végzettségűek havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban és egyes szektoraiban (forint)

Megnevezés	1995	1996	1997	1998
A felsőfokú végzettségűek				
havi bruttó átlagkeresete	65 520	78 407	96 900	114 965
– ebből: pénzügyi tevékenység	131 394	153 782	205 121	251 982
Ingatlanügylek, bérbeadás				
és egyéb gazdasági tevékenység	73 631	94 876	109 879	147 006

és az új feladatok ellátására – felvett szakemberek túlnyomó része a 30 évesnél idősebb korosztályokból kerül ki. Ez már csak azért is elgondolkoztató, mert az APEH revizori, illetve adóellenőri munka meglehetősen egyedi, és mivel e területen az APEH „monopolhelyzetben” van, korántsem egyértelmű, hogy a magasabb életkorú belépők által hozott korábbi tapasztalatok valóban *valódi* értéket képviselnek az APEH számára.

Az adóbegyűjtés költségei közelebbről: romló hatékonyság vagy csökkenő adóterhek és javuló adózási fegyelem?

Már az eddigiekben is láthattuk, hogy az adószedés költségei relatíve jobban nőnek, mint a behajtott bevételek: a 10. ábra jól mutatta a bevételek és a működési költség közti szétnyíló ollót. Bár ez az adószedés romló költséghatékonyságára utaló jelként is értelmezhető lenne, valójában ilyen adatokkal nem támaszthatunk alá egyértelműen egy ilyen interpretációt. Amennyiben ugyanis a költségvetési politika például a gazdasági növekedés ösztönzése és a külföldről az országba áramló befektetések gyorsabb növelése érdekében a jövedelemcentralizáció, illetve az adókulcsok csökkentését tűzi ki céljául, ez minden valószínűség szerint csökkenti a bevételeket (az inflációs hatások kiszűrése után). Elvben persze a Laffer-görbe hipotézisét elfogadva az adókulcsok csökkentése miatti jobb ösztönzőtség esetleg indukálhatna annyival magasabb gazdasági teljesítményt, növelhetné annyival a „tortát”, hogy az már semlegesíthetné az adóbevételt csökkentő *közvetlen* hatásokat – azonban a nemzetközi irodalomban nemigen van egyértelmű empirikus bizonyíték a Laffer-görbe létezésére, még a hazainál jóval jelentősebb mérvű adócsökkentések esetén sem. A bevételek GDP-hez viszonyított aránya egyébként még a Laffer-görbét jellemző hipotézis érvényesülése esetén is értelemszerűen csökkenne, hacsak az adókikerülés és adócsalás előfordulási gyakorisága és mértéke a szabályok alóli kibújást kevésbé ösztönző alacsonyabb adókulcsok hatására nem csökkenne olyan mértékben, ami már ellensúlyozná az átlagos adókulcs-csökkenésből fakadó közvetlen hatásokat.

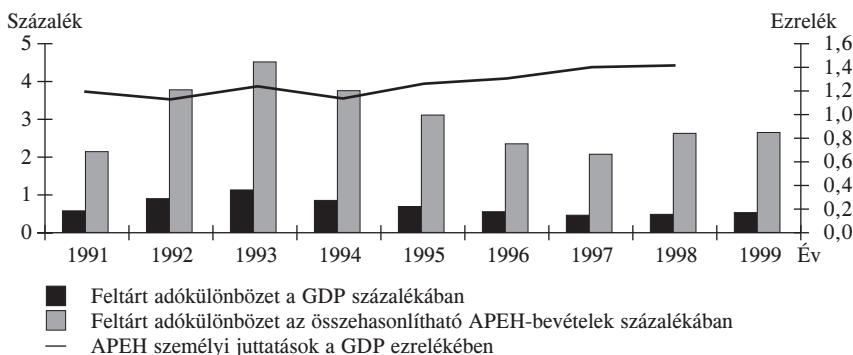
Persze az a kérdés is gaggal felvethető lenne, hogy az adópolitika közterhek színvonalát csökkentő változásai összességükben – tekintetbe véve az ezzel ellentétes hatású intézkedéseket, például az adóalapok szélesítését is – voltak-e annyira erősek, hogy indokolják a bevételek – a 12. ábrán evidensen kirajzolódó –relatív csökkenését a GDP-hez képest. Vajon a társasági adó nominális kulcsának felére csökkentése (illetve effektív kulcsának az adókedvezmények miatt ennél is jelentősebb csökkenése) – tekintetbe véve a társasági adó eleve nem túl jelentős szerepét a bevételekben –, továbbá az szja-adókulcshatárok leszállítása, illetve a fogyasztási adók csökkentése, valamint további, a fentieknél kisebb súlyú terhek csökkentése képes lehetett-e a jövedelem- és társaságiadó-alapok kiszélesítéséből és az effektív áfa-kulcsok emelkedéséből (vö. a 0 kulcs megszű-

nése, a tárgyi áfa-mentesség körének szűkülése) fakadó ellentétes irányú hatások semlegesítésére és olyan mértékű túlszárnyalására, hogy az effektív adóterhelés csökkenésével indokolhassuk az APEH-bevételek GDP-hez viszonyított aránycsökkenését? Amennyiben erre a kérdésekre nem adható egyértelműen pozitív válasz, akkor a jelzett bevételarány-csökkenés akár a GDP adóhatóság előtt rejtve maradó komponensének növekedéséből is fakadhat. E kérdésekre bonyolult modellszámítások nélkül – ami a további kutatások feladata lehet – aligha lehet megalapozott választ adni, de talán nem járunk túl messze az igazságtól, ha feltételezzük, hogy az ellentétes előjelű hatások összességében nagyjából kiegyenlíthették egymást, illetve csekély mértékű adótehercsökkenés volt megfigyelhető.

Egyes bevételi tételek elemzése és a ráfordításokkal való összevetése önmagában is alkalmas lehet bizonyos mértékig az adózási fegyelemre, illetve a rejtett gazdaságra vonatkozó következtetések levonására. Az adózási fegyelem erősödésére mutató jel lehet például: hogy míg az APEH ráfordításai a GDP-hez viszonyítva növekedtek (9. és 10. ábra), és nagyobb lett az adóadminisztrációra fordított személyi költségek súlya is, továbbá számos jel utal a hivatali munka javuló színvonalára, növekvő professzionalizmusára is, addig a hivatal munkájának eredményeképpen feltárt adókülönbözetek a GDP-hez (vagy az APEH bevételeihez) viszonyítva a vizsgálati időszak egésze alatt összességükben csökkentek (15. ábra).²² 1991 és 1993 között még meredek emelkedésük volt megfigyelhető, amit 1997-ig tartó meredek csökkenés követett, az együttes hatás pedig még az azóta bekövetkezett újabb kismértékű emelkedést figyelembe véve is negatív. Mindez egybecsengi azokkal, a vállalati viselkedés empirikus vizsgálatából származó korábbi eredményeinkkel (lásd például Tóth–Semjén [1998]), amelyek az évtized második felében az adózási fegyelem javulására utaltak.

15. ábra

A feltárt adókülönbözet a GDP, illetve az összehasonlítható bevételek százalékában, APEH személyi juttatások a GDP ezrelékében



Forrás: APEH-adatközlés, bulletinek, KSH Évkönyv adatai és zárszámadási adatok alapján.

Nemcsak az összes feltárt adókülönbözet GDP-hez képesti csökkenő aránya utalhat az adózási fegyelem javulására, de az is, hogy az ellenőrzésenként feltárt átlagos adókülönbözet mértéke minden számottevő adóalanytípus esetén jóval kevésbé nőtt, mint az infláció. A jogi személyiség nélküli adóalanyok körében ugyan a növekedés folyó áron

²² Mindez ráadásul annak ellenére van így, hogy az ellenőrzések száma jelentősen, a gazdálkodó szervezetek, vállalkozók és önállók együttes számának növekedését messze meghaladó mértékben nőtt, és emellett azt is tudjuk, hogy a létszám egésze és az ellenőrzési területen dolgozók aránya is növekedett az APEH-en belül.

jelentős volt, bár reálértéken még ez is csökkenésnek felelne meg – a jogi személyiségű adóalanyi körben azonban még folyó áron is alig található növekedés, illetve 1996 után egyértelmű csökkenést tapasztalhatunk. Az ellenőrzési munka egyre csökkenő hozadéka tehát ebben is megfigyelhető. *E meghökkentőnek tűnő jelenségek, körülmények kézenfekvő magyarázata lehet, ha feltételezzük, hogy – legalábbis abban a vállalkozói körben, amely az APEH számára „látható” és amelyre annak figyelme kiterjed – az adózási fegyelem javult, azaz e körben csökkent a rejtett gazdaságból származó tevékenységek súlya, és egyre több adófizetőt jellemez a törvényekkel teljes összhangban álló adófizetői magatartás.*

Hivatkozások

- APEH [1992]: Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1991. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- APEH [1993]: Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1992. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- APEH [1994]: Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1993. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- APEH [1995]: Tájékoztató az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 1994. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- APEH [1996]: Bulletin 1995. Tájékoztató az APEH 1995. évi tevékenységéről. APEH, Budapest, 1996
- APEH [1997a]: Bulletin 1996. Tájékoztató az APEH 1996. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- APEH [1997b]: Tíz adóév 1987–1997. APEH, Budapest.
- APEH [1998]: Bulletin 1997. Tájékoztató az APEH 1997. évi tevékenységéről. APEH, Budapest.
- ÁSZ [2000]: Jelentés a központi költségvetés adóbevételei, illetve a társadalombiztosítást illető adó- és járulékbévételek realizálásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 71+3 o.
- KORNAI JÁNOS [1992]: A posztszocialista átmenet és az állam. Gondolatok a fiskális problémákról. Közgazdasági Szemle, 6. sz.
- LAKI MIHÁLY [1994]: Firm behaviour during a long transitional recession. Acta Oeconomica, Vol. 46. (3-4), 347–370. o.
- SEMJÉN ANDRÁS [1996]: A gazdasági átmenet költségvetési problémái Magyarországon I–II. Közgazdaság, XL. évf. 1–2. sz.
- SEMJÉN ANDRÁS–TÓTH ISTVÁN JÁNOS [1997]: Vállalkozások fiskális környezete és annak hatásai. Társaságok adózással kapcsolatos magatartása. Kutatási jelentés az IKIM számára. MTA KTI, Budapest, február, 61. o.
- TANZI, V. [1993]: Adóreformok a piacgazdaságba való átmenet során: a fő kérdések. Megjelent: Semjén András (szerk.): Adózás, adórendszerek, adóreformok. Szociálpolitikai Értesítő, 1–2. sz.
- TÓTH ISTVÁN JÁNOS–SEMJÉN ANDRÁS [1996]: Tax Behaviour of Small and Medium-size Enterprises. Review of Sociology of the Hungarian Sociological Association, Special Issue, 67–87. o.
- TÓTH ISTVÁN JÁNOS–SEMJÉN ANDRÁS [1998]: Tax behaviour and financial discipline of Hungarian Enterprises. Megjelent: Csaba László (szerk.): The Hungarian SME Sector Development rtive Perspective, CIPE/USAID and Kopint-Datorg Foundation for Economic Research, 103–134. o.