

I. fejezet Adópolitika a Covid-19-járvány idején

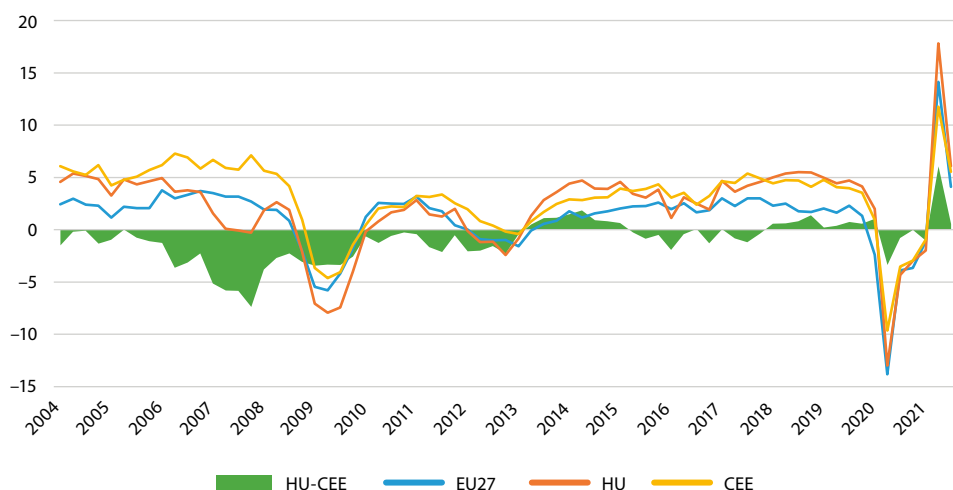
Bevezetés

A 2000-es évek versenyképesség-romlását követően a hazai adópolitikai döntéshozatal a 2010-es években kiemelt figyelmet fordított a növekedésbarát adórendszer kialakítására. A hosszú távú célok megvalósítása az aktuális gazdasági helyzethez igazodva finomhangolásokat követel meg, a kormány azonban a lefektetett stratégiai irányokhoz mindvégig tartotta magát. Nem volt ez másként a koronavírus-járvány okozta gazdasági válság idején sem, amely bár sok szempontból új helyzetet teremtett, és átmeneti eszközök bevezetését is szükségessé tette, de a fő csapásiránytól nem térítette el a gazdaságpolitikát, sőt bizonyos területeken fel is gyorsította a tervezett intézkedések megvalósítását. Az alábbiakban bemutatjuk az adórendszer hosszú távú átalakításának fő irányait, ismertetjük a Covid-válság kezelésére hozott adópolitikai intézkedések mögött álló megfontolásokat, és megvizsgáljuk, hogy a magyar válságkezelés hogyan viszonyult a térség más országainak gyakorlatához.

A gazdasági környezet alakulása a járványt megelőző időszakban

A koronavírus-járványt megelőző évtized gazdaságpolitikai szempontból alapvetően két időszakra bontható.

A 2008-as világgazdasági válság egy elvesztegetett évtized végén, rendkívül sebezhető helyzetben érte hazánkat. A válság sokkjából fakadó problémákat Magyarország esetében a gazdaság régóta fennálló sérülékenysége és szerkezeti gyengeségei is súlyosbították. Az államadósság a megelőző évek felelőtlen költségvetési politikája következtében a legmagasabb volt a régiós országok közt. Az állam mellett jelentős adósságot halmozott fel a háztartási szektor is, döntően a sérülékenységet jelentősen növelő devizahitelek formájában. A gazdaság növekedésének már a válságot megelőző időszakban is gátat szabott a régiós viszonylatban magas újraelosztási szint, ami jelentős részben az alacsony munkaerőpiaci aktivitásra és – ennek következtében – az eltartottak magas arányára volt visszavezethető. A fentiek eredményeként Magyarországon a gazdasági növekedés már a válságot megelőző gyors növekedési időszakban is messze elmaradt a régió más országaiban látottaktól.



1. ábra: A GDP-növekedés üteme (százalék)

Forrás: az Eurostat és független adatgyűjtés alapján a szerzők szerkesztése

A 2010-es évek első fele így még a gazdasági stabilizáció jegyében telt. Ebben az időszakban a gazdaságpolitika mindenekelőtt az egyensúly helyreállítására, az adósságok leépítésére – így a költségvetési hiány csökkentésére és a devizahitelek helyzetének rendezésére –, illetve a munkaerőpiaci aktivitás bővítését célzó intézkedésekre fókuszált.

Az évtized második felére jórészt sikerült úrrá lenni a fenti problémahalmazon. A költségvetés konszolidációját követően az államadósság stabilan csökkenő pályára került. Így csökkent az ország sérülékenysége és az államkötvények kockázati felára, ami lehetőséget teremtett az MNB számára a kamatok csökkentésére. A kedvezőbb kamatkörnyezetben jó alkalom nyílt a lakossági devizahitelek forintba konvertálására is, amit a Kúria devizahitelezéssel kapcsolatos jogegységi határozata is támogatott. A fizetési mérleg pozíciójavulásának köszönhetően a gazdaság nettó külső adóssága is leépült, a GDP 54 százalékáról 8 százalékra csökkent. Az aktivitási ráta is jelentős mértékben növekedett. A növekedésnek indult gazdaság gyorsan felszívta a megnövekedett munkaerő-kínálatot, így a munkanélküliségi ráta mélypontra csökkent, a gazdaságban munkaerő-hiányos helyzet alakult ki. Ebben a helyzetben a további növekedés motorját már nem elsősorban a foglalkoztatottság, hanem a gazdaság termelékenységének növekedése jelentette. Így a gazdaságpolitika súlypontja is a termelékenységnövelő intézkedések, így különösen az infrastruktúra fejlesztését, a termelő beruházásokat és a humán tőke felhalmozását segítő intézkedések irányába mozdult el. Az évtized végére így a magyar beruházási ráta és a gazdasági növekedés is a régió és az EU élmezőnyébe került.

A magyar adópolitika hosszú távú céljai

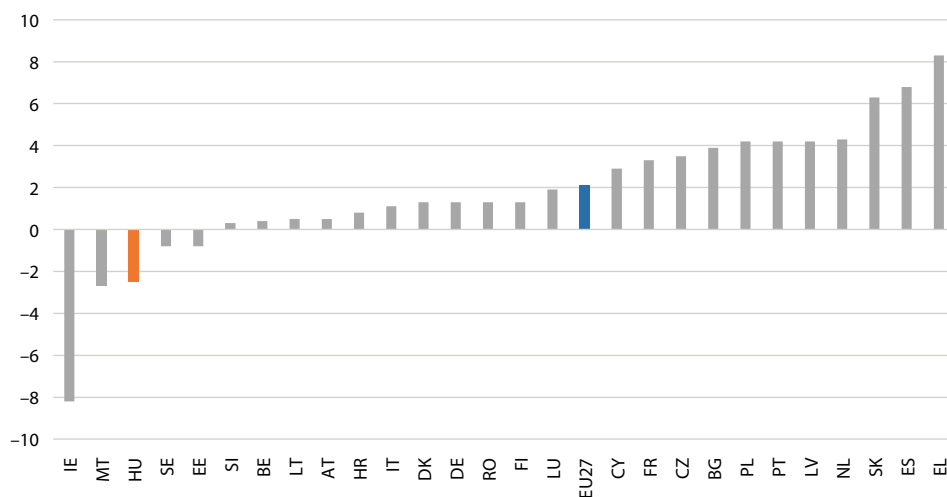
Míg a régió országainak többsége már a 2000-es évek során jelentősen megreformálta az adórendszerét, ezzel is növelve a gazdasága versenyképességét, Magyarországon ez a feladat a 2010-es évekre maradt. A magyar adópolitika az évtized egészében végig azonos stratégiai célokat követett, a célok ugyanakkor a változó gazdasági helyzetben más-más lépéseket tettek szükségessé. Az adórendszert meghatározó legfontosabb gazdaságpolitikai célok az adórendszer versenyképességének helyreállítása, a családok támogatása és a szürkegazdaság visszaszorítása voltak. Ennek a teljes időszakon átívelő eszközei:

- az összesített adóelvonás fokozatos, fenntartható mérséklése,
- az adómix szerkezetének eltolása a fogyasztási adók irányába a közvetlen adók kulcsának mérséklése mellett,
- az adórendszer átfogó egyszerűsítése,
- az egykulcsos, arányos, családi adórendszer bevezetése,
- a vállalati terhek csökkentése – különös tekintettel a beruházási ösztönzők erősítésére és a kkv-k kiemelt támogatására,
- a szürkegazdaság visszaszorítása és az adminisztrációs terhek csökkentése az elektrónizáció adta lehetőségek teljes körű kiaknázása révén.

Az adóelvonás szintje és az adórendszer szerkezete

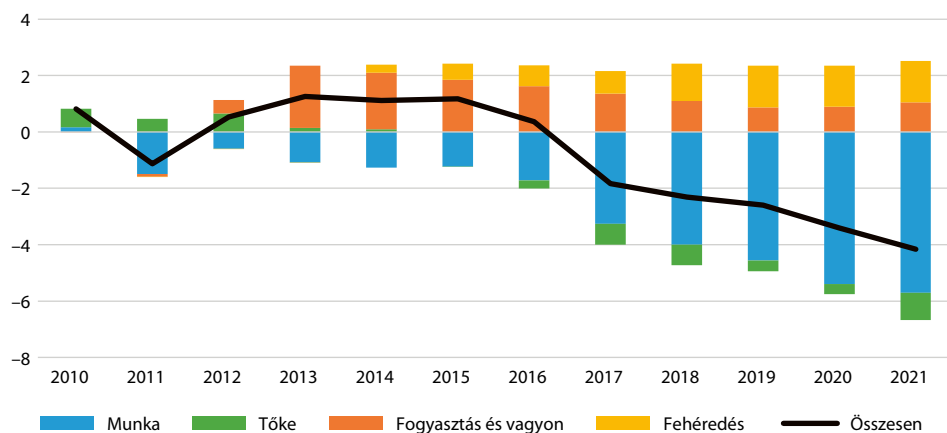
A 2010-es évektől kezdve az adóterhelés egészét tekintve Magyarország mindvégig igyekezett a GDP-arányos elvonásokat – a költségvetési mozgástér adta keretek közt – a lehető legalacsonyabb szinten tartani. Ennek oka, hogy az évtized elején az EU átlagának ugyan nagyjából megfelelt, régiós versenytársainkhoz képest azonban kimagasló volt az elvonások mértéke. Az időszak elején ugyanakkor az örökölt gazdasági helyzet a költségvetési hiány gyors csökkentését tette szükségessé, így az adóelvonások érdemi csökkentésére ekkor még nem nyílt lehetőség. Ennek az időszaknak a fő eredménye, hogy a konszolidációt az elvonások emelése nélkül sikerült megvalósítani. Az időszak második felében a gyorsuló gazdasági növekedés már az adókulcsok és az adóelvonási szint csökkentésére is lehetőséget adott. Az évtized végére így Magyarország az EU legnagyobb adócsökkentőinek egyike lett: 2009 és 2020 közt az Unió egészében csak Írországban és Máltán csökkent jobban a GDP-arányos adóelvonás.

A kormány következetesen érvényesítette azt a célját is, hogy az adók szerkezetét fokozatosan a versenyképességet kevésbé befolyásoló fogyasztási jellegű adónemek irányába igyekezett eltolni. Míg azonban az időszak első felében a költségvetési helyzet szükségessé tette, hogy a jövedelemadók csökkentését a kormány egyes fogyasztási típusú adók emelésével ellensúlyozza, az időszak második felében a megnövekedett költségvetési mozgástér és a gazdaság fehéredése más adók emelése nélkül is lehetővé tette a további adócsökkentéseket.



2. ábra: A GDP-arányos adóelvonás változása, 2009–2020 (százalék)

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése



3. ábra: Adóintézkedések statikus bevételi hatása a GDP arányában adótípusonként 2010 óta (százalék)

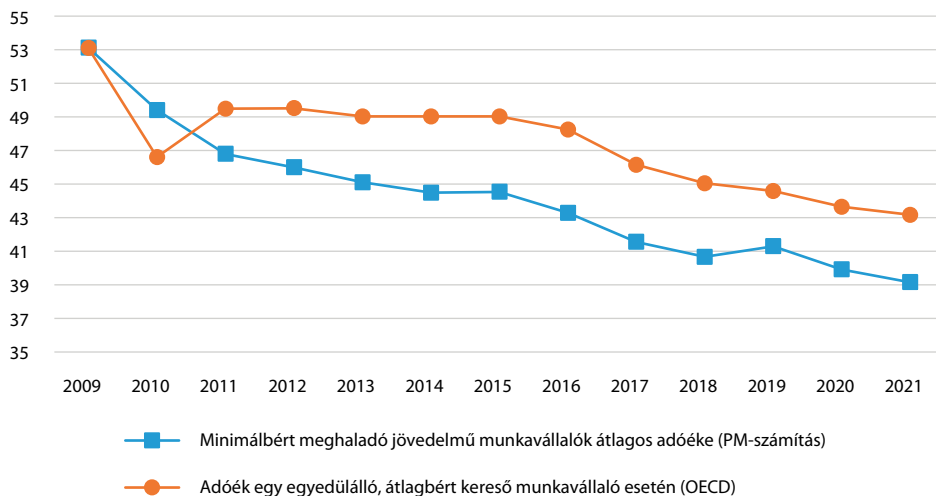
Forrás: PM-számítás

Kiemelt figyelmet fordít a kormány az adórendszer egyszerűsítésére, átláthatóságának javítására is. Ebben a korábbi szabályok folyamatos felülvizsgálata, a hasonló célú szabályok összehangolása és az adónemek számának csökkentése játszik kulcsszerepet. Mivel azonban az időszak elején a költségvetési helyzet még új adók bevezetését is szükségessé tette, és a változtatások egy része hosszabb előkészítő munkát is igényelt, érdemi csökkenést ezen a téren is az évtized második felében sikerült elérni.

A munka adóterheinek csökkentése

Az időszak elején a gazdaságpolitika fókuszában a munkaerőpiaci helyzet javítása állt, így a munkát terhelő adók szerkezeti reformja a 2010-ben hivatalba lépett kormányzat első lépései közt szerepelt. Szakítva az elmúlt évtizedek nemzetközi összehasonlításban is kirívóan progresszív adórendszerével, a kormány egykulcsos, arányos, családi adórendszert vezetett be. Az új rendszerben az adópolitika a munkaerőpiachoz gyengébben kötődő csoportok foglalkoztatását célzott munkáltatói kedvezmények bevezetésével támogatta, amelyek a korábbi jövedelemfüggő kedvezményekkel szemben már nem ösztönözték a jövedelmek eltitkolását.

A következő években az adóalap szuperbruttósításának kivezetésével és a személyi jövedelemadó kulcsának 15 százalékra mérséklésével tovább csökkent a munka adóterhelése. A családi járulékkedvezmény bevezetésével, a kétgyermekesek kedvezményének fokozatos emelésével, illetve a négygyermekes anyák adómentességének bevezetésével fokozatosan bővült a családok támogatását célzó kedvezményrendszer. A foglalkoztatás bővítését célzó kedvezményrendszer is igazodott a gazdasági helyzet változásához: a foglalkoztatás eredeti célcsoportokban bekövetkezett növekedését követően a munkáltatói kedvezmények 2019-es átalakításával a fókusz újabb, még nem foglalkoztatott csoportok munkapiaci bevonása felé tolódott, a nyugdíj melletti munkavégzés pedig teljes mértékben mentesült a járulékok és a munkáltatói terhek alól.



4. ábra: A munkabér adóékének alakulása (százalék)

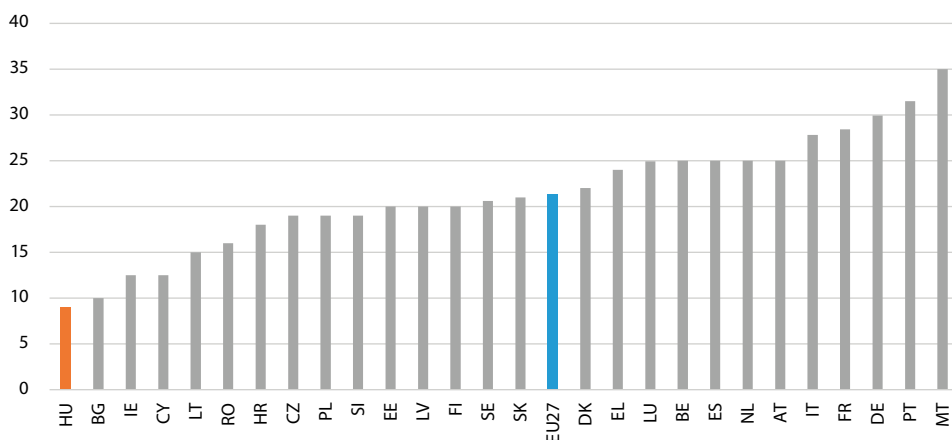
Forrás: OECD: *Taxing Wages 2021* (2021. április 29.), illetve a NAV adóbevallási adatai alapján PM-számítás

Az évtized második felére a kedvezőbb gazdasági helyzetben megnyílt a lehetőség az adóterhelés-mérséklés felgyorsítására. 2016 végén a kormány és a versenyszektor képviselői a minimálbér és a garantált bérminimum fokozatos emelésével kapcsolatos egyeztetések

keretében egy hatlépcsős adócsökkentési megállapodást kötöttek. A megállapodás kulcseleme, hogy a munkáltatói terhek korábbi 28,5 százalékos mértéke fokozatosan – a vállalkozások teherviselő képességét is figyelembe vevő módon – 13 százalékra csökken. A megállapodás az első két tehercsökkentési lépést a minimálbér emelkedéséhez, az ezt követő lépéseket pedig a reálbér emelkedéséhez kötötte. A megállapodásban rögzített adócsökkentések 2022 januárjától életbe lépett teljes körű végrehajtásával a magyarországi munkabérek adóterhelése hosszú évtizedek után az egyik legmagasabb színtről a középmezőnybe került az Európai Unió és a régiós országok körében.

A vállalatok terheinek mérséklése

A közvetlen adóterhek csökkentése nemcsak a munkavállalók, hanem a vállalkozások esetében is kiemelt cél. Ezen belül kiemelt prioritást élveznek a kis- és középvállalkozások, illetve a magyar gazdaság globális termelési láncokba való bekapcsolódását biztosító exportképes vállalkozások. Bár az évtized elején a költségvetési konszolidáció még szükségessé tette egyes nem exportképes szolgáltatásokat nyújtó nagyvállalatok terheinek emelését, ahol erre lehetőség nyílt, erre is a növekedésre kevésbé káros, forgalmi jellegű adók formájában került sor.



5. ábra: Felső társasági adókulcs (2021, százalék)

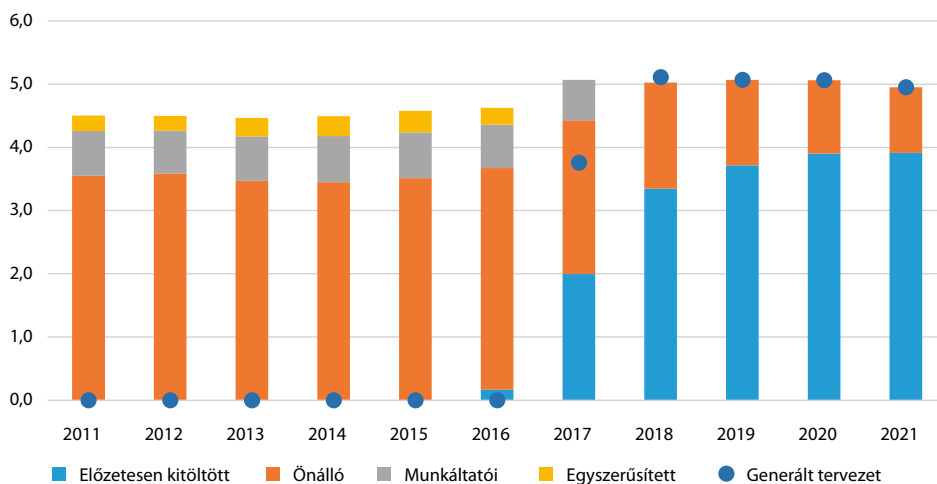
Forrás: European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom. 2021 edition*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021

Az újonnan hivatalba lépő kormány ugyanakkor – 500 millió forintos adóalapig – már 2010 közepén 10 százalékra csökkentette a társasági adó kulcsát, amivel elsősorban a kisvállalkozásokat segítette. Ugyancsak a kkv-k támogatását szolgálta két új kedvezményes adónem, az önfoglalkoztatókat célzó kisadózók tételes adója (kata) és valamivel nagyobb,

alkalmazottakkal rendelkező és beruházásra is képes kisvállalkozások igényeire szabott kisvállalati adó (kiva) bevezetése is. A gazdasági helyzet javulásának köszönhetően a 2016-os, több évre szóló adócsökkentési megállapodás keretében már a társasági adó általános kulcsának 9 százalékra csökkentésére is sor kerülhetett, ami jelenleg a leg-alacsonyabb társasági adókulcs az Európai Unió tagországai közt. A termelékenység növelése érdekében az adópolitika a vállalati adók általános csökkentésén túl is kiemelt figyelmet fordított a beruházások és a K+F tevékenység ösztönzésére, így az ezekhez kapcsolódó kedvezmények rendszere is tovább bővült az évtized során.

A digitalizáció adta lehetőségek kiaknázása az adóadminisztrációban

A digitális technológia adta lehetőségek kiaknázásával Magyarország jelentős lépéseket tett a szürkegazdaság visszaszorítása érdekében. Az intézkedések közül kiemelendők az online pénztárgépek, az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer és az online számlázás bevezetése, illetve az elektronikus fizetések terjedésének ösztönzése érdekében tett intézkedések. A bevezetett technológiai újítások terén hazánk több esetben is úttörőnek számított. Az eredmény nem maradt el: az EU Bizottság megrendelésére készült tanulmány alapján a meg nem fizetett áfa mértéke (az úgynevezett áfarés) az évtized elején mért 22-23 százalékról 6-7 százalék környékére csökkent az elméleti kötelezettség arányában.¹



6. ábra: Leadott szja-bevallások megoszlása (millió db)

Forrás: PM-számítás a NAV adatai alapján, 2021

¹ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union – G. Poniatowski – M. Bonch-Osmolovskiy – A. Śmietanka: *VAT Gap in the EU. Report 2021*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021

A NAV által gyűjtött adatok körének jelentős bővülése ugyanakkor nem csak a visszaélések felderítésében jelent érdemi segítséget. Az adatokra és az ezek feldolgozását segítő fejlesztésekre jelentős, az állami szervek és a szoftverfejlesztők által nyújtott szolgáltatások is épülnek. Az előzetesen kitöltött szja-bevallások bevezetése több millió adófizető életét tette könnyebbé. Az online pénztárgépek vagy a munkáltatói járulékbemutatások adatait már a KSH is felhasználja a szokásos statisztikai összeállításához, ezáltal a vállalkozások statisztikai adatszolgáltatási terhei is csökkentek. Az online számlázás bevezetése nem csupán az áfabevallások elkészítését egyszerűsítette jelentős mértékben, de olyan elektronikus sztemendert is teremtett, amelyre építve a piacon elérhető könyvviteli szolgáltatások is jelentős mértékben fejleszthetők. A digitális technológiákra építve a jövőben átfogóan megújulhat a foglalkoztatással kapcsolatos adatszolgáltatások rendszere is, aminek előkészítése már megkezdődött egy uniós támogatási program keretében. A fejlesztések így jelentős mértékben hozzájárulnak a vállalatok adminisztrációs terheinek csökkentéséhez is.

A koronavírus-járvány hatása a magyar gazdaságra

A magyar gazdaság az évtized végére kigyógyult a korábbi betegségeiből, a 2020-as koronavírus-járvány így jóval ellenállóbb állapotban találta a 2008-as válságnál. Az államnak ezért jóval nagyobb mozgástere nyílt a járvány következményeinek tompítására. A bevezetett gazdaságvédelmi intézkedések uniós összehasonlításban is kiemelkedő összeget, a GDP mintegy 30 százalékát tették ki. Ennek egy részét a kormány a költségvetési hiány átmeneti növekedése révén finanszírozta, nagyobb részét azonban költségvetésen kívüli tétel, jelentős részben támogatott hitelprogramok adták.

A járvány és a kezdeti lezárások rövid távú hatásaként 2020 első felében egyes szektorokban drasztikusan visszaesett a gazdasági aktivitás. Mivel a járvány közvetlen és közvetett egészségügyi kockázatairól még nagyon kevés információ állt rendelkezésre, az érintett országok kormányai rendkívül szigorú intézkedésekkel igyekeztek visszaszorítani annak terjedését, míg ezek gazdasági következményeinek előzetes mérlegelésére alig nyílt mód. Ez a visszaesés nemcsak a közvetlenül érintett ágazatokat (például turizmus, vendéglátás, bolti kiskereskedelem) érintette, hanem a globális termelési láncokban bekövetkezett fennakadások miatt rendkívül súlyosan visszafogta az ipari, azon belül kiemelten az autóipari termelést is. Hazánkban így ebben az időszakban növelte a hatásokat, hogy a magyar gazdaság jelentős autóipari kitettséggel rendelkezik. A járvány későbbi hullámai ugyanakkor már felkészültebben érték a vállalatokat, és az első hullám alatt szerzett tapasztalatok a kormányokat is segítették az egészségügyi és gazdasági szempontok közti optimális egyensúly megtalálásában, így ezek hatása már jóval kisebb volt, és kevesebb ágazatra is koncentrált.

Középtávon, a helyreállítási időszakban a lezárások közvetlen hatása általánosan már nem jelentkezik, mivel a legtöbb ágazatban viszonylag gyorsan sikerült visszaállni a lezárások előtti pályára. A gazdaságpolitika ezt a gyors kilábalást többek közt azzal

igyekezett támogatni, hogy az állásukat korábban elvesztőket változatos eszközrendszerrel – a munkakeresleti és a munkakínálati oldalt is érintő támogatásokkal – segítette abban, hogy minél előbb visszatérjenek a munkaerőpiacra. Az okozott turbulenciák ugyanakkor bizonyos ágazatokban még jó ideig éreztetik a hatásukat. Az elhúzódó, nyitásokkal és zárásokkal tarkított járványhelyzet leginkább azokat az ágazatokat sújtotta, amelyek mobilitást, emberi érintkezést, kiszámíthatóságot és bizalmat feltételeznek, így nem meglepő módon a turizmust viselte meg leginkább a pandémia. Míg más ágazatok gyakorlatilag azonnal regenerálódni tudtak, addig a szakértők a turizmusban akár több évig is eltartó lábadozást vizionálnak, ezért az ágazatban tevékenykedő vállalkozások egy része végleg beszüntette tevékenységét, és sok munkavállaló is más szektorban keresett állást. Ezekben az ágazatokban – és azon belül is elsősorban főként a nemzetközi turizmushoz kötődő területeken – a helyreállítás így még hosszabb ideig tarthat, és minden bizonnyal a korábban alkalmazott üzleti modellek átgondolására is szükség lesz. A válság során az állam és sok piaci szereplő adóssága is jelentős mértékben megemelkedett, aminek helyreállítása a tapasztalatok alapján szintén hosszabb időt vesz igénybe, de a gazdaság erőteljes növekedése segíthet abban, hogy a finanszírozási oldalt érintő konszolidáció belátható időn belül megtörténhessen.

Végül a válság hosszabb távon is eredményezhet átrendeződést a világgazdaságban. A sérülékenységek felismerése bizonyos esetekben a termelési láncok átszervezésére készítheti a vállalkozásokat. A válság során felgyorsult a gazdaság digitalizációja, számos tevékenységről bebizonyosodott, hogy elektronikusan is megfelelően végezhető. Annak érdekében, hogy Magyarország ebből az átrendeződési folyamatból győztesként kerülhessen ki, ebben az időszakban a korábbinál is fontosabb, hogy vonzó, versenyképes befektetési célpontnak mutakozzon.

A lezárások hatásai nemcsak a kereslet visszaesésével jártak, hanem a legtöbb esetben magát a termelést is ellehetetlenítették. A klasszikus keresletélénkítő lépések ebben a helyzetben rövid távon is csekély eredménnyel kecsegtettek. Ezek hatékonyságát egy Magyarországhoz hasonlóan nyitott gazdaság esetében az is csökkenti, hogy az ilyen élénkítő lépések jelentős arányban nem a hazai termelés, hanem az importkereslet fel-futását eredményezik, így ezek a lépések más időszakokban is csak az alacsonyabb importtartalmú ágazatokra fókuszálva lehetnek hatékonyak.

A fentiek felismerve a hazánk által alkalmazott gazdaságpolitikai mix sok tekintetben eltért az uniós tagországok többségének megközelítésétől. A magyar kormány így elsősorban olyan válságkezelő intézkedéseket támogatott, amelyek nem csupán a járvány rövid távú hatásainak mérséklésére szorítkoztak, hanem a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának bővítését is célozták. Az elfogadott intézkedéscsomag fókusza így jelentős mértékben a beruházások támogatása irányába tolódott.

Adópolitikai válaszok a koronavírus-válság jelentette kihívásra

A válság egyes szakaszaiban hozott gazdaságpolitikai intézkedések igazodtak a fent vázolt lefutáshoz. A válság során a NAV valós idejű adatgyűjtéseinek egy újabb hasznos oldala is megmutatkozott: ezekből az adatforrásokból a döntéshozók minden eddiginél gyorsabban juthattak információhoz a gazdaság pillanatnyi állapotát illetően, így gyorsabban és pontosabban is tudtak reagálni a folyamatokra.

Rövid táv: a sokkhatás kezelése a lezárások során

Rövid távon a fő cél a bajba jutott, a hosszú távon életképes vállalkozások megsegítése volt a képzett humán erőforrás és a termelőkapacitások védelme érdekében. Ez a szakasz alapvetően átmeneti, a leginkább érintett ágazatokra célzott intézkedéseket igényelt, részben adópolitikai lépések, részben célzott támogatások és hitelprogramok formájában. Ezen belül az adópolitika négy területen tudott hozzájárulni a válság kezeléséhez.

A foglalkoztatás költségeinek célzott mérséklésével a kormány mindenekelőtt a munkahelyek megtartását igyekezett támogatni. Ennek érdekében a válság legkritikusabb hónapjaiban a kormány a recesszió által leginkább sújtott vállalkozások esetében elengedte a munkabérré rakódó egyes közterheket, illetve az önfoglalkoztatókat az esetekben a tételes adó összegét. Mivel a járvány rendkívül aszimmetrikusan érintette a különböző gazdasági tevékenységeket, a kedvezményezettek körét a kormány – közel valós idejű bevételi adatok segítségével – ágazati alapon határozta meg. Mivel a kedvezmények fő célja a munkahelyek megóvása volt, azok elsősorban a munkáltatói terhekre fókuszáltak. Ugyanakkor a járvány első hulláma alatt, amely gazdasági szempontból a legsúlyosabb hatásokkal járt, a könnyítések a munkavállalók járulékaire is kiterjedtek. Mivel ekkor sok munkáltató csak a teljesítményfüggő bérelemek visszafogásával vagy a munkaidő átmeneti csökkentésével tudta megtartani a foglalkoztatottjait, a munkavállalói terhek csökkenése részben vagy egészében ezekben az esetekben is ellensúlyozta a bruttó bércsökkenést. A későbbi hullámok során, amikor a lezárásokra jóval szűkebb körben került sor, és kisebb gazdasági visszaeséssel jártak, az adócsökkentések már csak a munkáltatói terheket érintették.

A bajba jutott ágazatoknak a számukra leginkább releváns közterhek mérséklésével is igyekezett segíteni a kormány. Mivel a bajba jutott éttermek egy jelentős része a kiszállítás növelésével próbált alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, számukra segítséget jelentett, hogy a második hullámtól a lezárások végéig a helyben fogyasztott ételekhez hasonlóan 5 százalékra csökkent a kiszállított ételek áfája. Bár elsősorban az újranyitási szakaszban tudta kifejteni a hatását, de már a lezárások idején is segítséget jelentett a turisztikai és vendéglátóipari vállalkozások számára az is, hogy a megduplázott keretösszegeken felül átmenetileg csökkentek a SZÉP-kártya-juttatások, valamint a reprezentáció és üzleti ajándék közterhei is. A kormány emellett az ágazat szereplői

számára átmenetileg az 5 százalékos áfán felül fizetendő 4 százalékos turizmusfejlesztési hozzájárulást és az idegenforgalmi adót is felfüggesztette.

A kormány ugyancsak kiemelt hangsúlyt helyezett a beruházási szint fenntartására. A beruházások elhalasztásának vagy elmaradásának veszélye, hogy a válság a termelési kapacitások csökkenésében is nyomot hagy, így hosszú távon is visszafogja a gazdasági növekedést. A kormány ezért számos eszközzel igyekezett támogatni a beruházási tevékenységet. Ezek a támogatások rövid távon nagyjából direkt támogatások és kedvezményes hitelek formájában jelentek meg, de tartalmaztak adózási intézkedéseket is. Ezen a téren kiemelt figyelmet kapott az építőipar, amely a gazdasági ciklusok során különös szerepet tölt be. Egyrészt az ágazat a beruházások megvalósításának egyik kulcsszereplője. Másrészt az ágazatban viszonylag alacsony a felhasznált külföldi importtermékek aránya, így az itt végrehajtott keresletélénkítő intézkedések valóban elsősorban a hazai gazdasági aktivitást élénkítik. Harmadszor pedig a turizmus és a vendéglátás mellett kiemelt szerepet játszik az alacsonyabb képzettségű munkavállalók foglalkoztatásában is, akiknek a munkahelyét a recessziók a leginkább veszélyeztetik. Az ágazat esetében különösen fontos volt az is, hogy ne ismétlődessen meg a 2008-as válságban tapasztalt helyzet, amikor a segítség nélkül maradt vállalkozások leépítették a kapacitásaikat, így az ágazat a kínálati korlátok miatt a konjunktúra újraéledését követően is csak rendkívül lassan talált magára. A szektor korábbi lendületének és kapacitásainak fenntartását a kormány a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés alatt ezért kiemelten segítette. A bevezetett kiadásoldali intézkedések mellett így – a korábbi tervekkel ellentétben – a kormány a lakásépítésekre vonatkozó 5 százalékos áfakulcs érvényességét is meghosszabbította 2022 végéig.

Ugyancsak nagy figyelmet fordított a kormány a vállalatok likviditásának támogatására. A likviditási korlátok által leginkább érintett mikro-, kis- és középvállalkozások helyzetének javítását szolgálta, hogy a NAV a kkv-k esetében 20, illetve 30 napra csökkentette az áfakiutalás határidejét. A veszélyhelyzetre tekintettel a kormány rendkívüli fizetési könnyítési lehetőségeket is bevezetett; a válság által sújtott adózók egyszeri alkalommal 5 millió forintig kérhették az adókötelezettségeik befizetésének halasztását. Ugyancsak jelentős likviditási és adminisztratív könnyebbséget jelentett a vállalkozások számára, hogy 2020-ban a beszámolók és adóbevallások benyújtási határideje és ezzel együtt a vonatkozó fizetési határidők is őszre tolódtak. A cégek likviditását is segítő, de a kormány hosszú távú terveibe is illeszkedő lépésként emellett 2020 végén a központi adók után a helyi iparüzési adóban is megszűnt az adóelőleg-feltöltési kötelezettség.

A költségvetés hosszú távú fenntarthatósága iránti elkötelezettséget demonstrálta ugyanakkor, hogy a bevezetett célzott intézkedések költségvetési hatását a kormány a kezdetektől fogva igyekezett más bevételek növelésével mérsékelni. Ezek a többlet-befizetések a gazdasági visszaesés által kevésbé súlyosan érintett ágazatokat célozták. Így 2020-ban átmenetileg kétszeresére emelkedett a pénzügyi szervezetek különadója, és új forgalmi adóként – az Európai Bíróság Magyarország számára kedvező ítéletét követően – ismét bevezetésre került a kiskereskedelmi különadó is.

Középtáv: a kilábalás gyorsítása az újranyitási szakaszban

A középtávú intézkedések a kilábalás gyorsítását és a válság következményeként keletkezett többletterhek mielőbbi leépítését célozzák a gazdasági újranyitást követően. Ezt a célt a válság legnagyobb kárvallottjainak – részleges – kompenzációja tudta segíteni, amihez – ugyancsak átmeneti intézkedésekkel – az adópolitika is több területen hozzájárult.

A válság különösen nagy terhet jelentett a *gyermekes családok* számára. Számukra ezért komoly segítséget jelent, hogy a kormány egyszeri intézkedésként az átlagbér összegéig visszatérítette a 2021-re megfizetett személyi jövedelemadó összegét. Az adó-visszatérítésre jogosult minden szülő, aki a gyermeke révén családi pótlék igénybevételeire jogosult, vagyis egy családban mindkét szülő élhet a lehetőséggel. Az adóelőlegek visszatérítésére – a NAV komoly előkészítő munkájának köszönhetően – már a személyi jövedelemadó-bevallások benyújtását megelőzően, 2022 februárjában sor kerülhetett.

A gazdasági visszaesés rendkívül súlyosan érintette a *kis- és középvállalati szektort* is, hiszen ez a kör jellemzően kevesebb pénzügyi tartalékkal rendelkezik, és a hitelekhez is nehezebben fér hozzá. Ebben a körben ezért érdemi könnyítést jelent, hogy számukra a kormány 2021-ben és 2022-ben is 1 százalékból maximalizálta a helyi iparüzési adó mértékét. Továbbra is fennmaradt emellett a gyorsított áfakiutalás a mikro-, kis- és középvállalkozások számára, ami normál körülmények közt is megkönnyíti a vállalkozások életét, hiszen jelentős likviditási segítséget jelent a visszajáró adó gyorsabb rendelkezésre bocsátása.

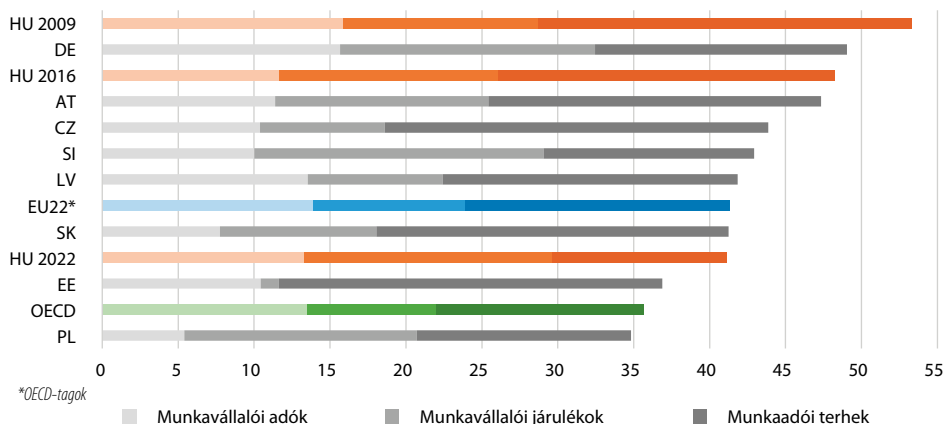
A *turisztikai és vendéglátóipari ágazat* támogatására bevezetett intézkedések egy jelentős része is elsősorban az újranyitási időszakban tudta kifejteni a hatását. Ebből a szempontból kiemelten fontosak voltak a SZÉP-kártya kapcsán bevezetett lépések: nem csupán a befizetések közterhe csökkent, de 800 ezer forintba növekedett a kedvezményes juttatások keretösszege is, a kártya „zsebei” pedig átjárhatóvá váltak. A bevezetett ösztönzők hatására megnövekedett feltöltésekből az újranyitás időszakában jelentős többletkereslet fakadt, ami segítette az ágazat magára találását. Az intézkedések 2021 végéig (a zsebek összenyitása ráadásul 2022 közepéig), vagyis az újranyitást követően is fennmaradtak, és ugyancsak az év végéig növelte az ágazat bevételeit a turisztikai hozzájárulás felfüggesztése és a reprezentációs kiadások adóterheinek csökkentése is.

A pandémia során az *állásukat elvesztők* munkaerőpiacra történő gyors visszatérését segíti, hogy átmenetileg kedvezőbbé váltak a munkaerőpiacra lépők után járó munkáltatói adókedvezmény feltételei. A kedvezmény eredeti célja a nemzetgazdaság rendelkezésére álló munkaerő bővítése azok elhelyezkedésének segítségével, akik első alkalommal vagy hosszabb kihagyás után lépnek be a munkaerőpiacra. Míg korábban ez a kedvezmény csak 6 hónapot meghaladó munkanélküliség vagy inaktivitás után volt igényelhető, 2021 végéig azok után is igénybe vehető a könnyítés, akik csak 3 hónapot töltöttek munka nélkül.

Hosszú táv: a versenyképesség erősítése

Végül hosszú távon a gazdaság versenyképességének további növelése tartós intézkedéseket is igényelt. Ezek kidolgozása során különösen fontos szempont volt, hogy azok továbbra is jól illeszkedjenek az adópolitika hosszú távú céljaihoz. Ezt a célt így főként a korábban is tervezett intézkedések megvalósításának felgyorsítása szolgálta.

A munka adóterheinek további csökkentése érdekében a kormány felgyorsította a versenyszféra képviselőivel korábban kötött megállapodásban rögzített, hatlépcsős adócsökkentési programját. Ennek jegyében 2020 közepén annak ellenére is sor került a megállapodás 4. lépésének végrehajtására, hogy az ahhoz kapcsolódó feltétel akkor még nem teljesült. 2022 januárjával pedig – a minimálbér 200 ezer forintra való megemelésével összekötve – a megállapodásban foglaltaknál előbb megvalósult az utolsó két lépcső is: a 1,5 százalékos szakképzési hozzájárulás megszüntetésével és a szociális hozzájárulási adó 2,5 százalékpontos csökkentésével további 4 százalékpontos munkáltatói terhecsökkentés valósult meg, miközben az adórendszer is egyszerűbbé vált. Ezzel párhuzamosan a munkáltatói terheket és a nyereségadót kiváltó kisvállalati adó kulcsa is 10 százalékra csökkent. A kormány így már maradéktalanul végrehajtotta a 2016-ban tett, a bérterhek minden korábrinál nagyobb mértékű csökkentésére vonatkozó hosszú távú vállalását. Míg a magyar bérterhek korábban évtizedeken át a legmagasabbak közt voltak az Európai Unió tagországai közt, mostanra a középmezőnybe került az átlagbér adóéke, és ebben a mutatóban várhatóan már megelőzzük többek közt Németországot, Ausztriát, Szlovéniát és Szlovákiát is.



7. ábra: Az adók várt alakulása a hatlépcsős bérmegállapodás szerint (2020, százalék)

Forrás: PM-szerkesztés az OECD (2021) i. m. és a NAV adatai alapján

A munka közterheinek általános csökkentése mellett tovább bővült a *célzott család- és foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer* is. A fiatalok életkezdését szolgálja és egyúttal a foglalkoztatás további bővüléséhez is hozzájárul egy nemzetközi összehasonlításban

is alacsony aktivitású csoportban, hogy 2022-től a 25 éven aluliak az átlagbér összegéig mentesülnek a személyijövedelemadó-fizetési kötelezettség alól. A nyugdíj melletti munkavállalás is könnyebbé vált, miután 2020 közepétől már a nyugdíj melletti munkavégzés gyakorlatilag minden formája mentesült a járulékok és a szociális hozzájárulási adó alól.

A kormány a fentiekén túl – és a rövid távú beruházásélénkítő intézkedések mellett – is igyekezett tartósan kedvező környezetet biztosítani a *vállalatok beruházásai* számára. Ezt a célt szolgálta a fejlesztési tartalék összegére vonatkozó korlátozások teljes megszüntetése. Az intézkedésnek köszönhetően akár teljes mértékben is adómentessé válhat a vállalkozások nyeresége, amennyiben vállalják, hogy abból 4 éven belül újabb beruházásokat valósítanak meg. Ugyancsak a beruházások ösztönzését szolgálja, hogy a kkv-k számára jelentősen lecsökkent a fejlesztési adókedvezmény értékhatára is: a kisvállalkozások már 50 millió, a középvállalkozások pedig már 100 millió forintos beruházás felett is érvényesíthetik a kedvezményt.

A magyar út sajátosságai a nemzetközi gyakorlatok tükrében

A magyar válságkezelés megoldásait más országok intézkedéseivel összevetve is kirajzolódik az a kép, hogy hazánk a járvány rövid távú hatásainak mérséklésén túl az intézkedések kialakítása során a kezdetektől fogva kiemelt figyelmet fordított a hosszú távú növekedési potenciál erősítésére is. Ezt a célt szolgálta a bevezetett intézkedések erős beruházási fókusza és a hosszú távú, a versenyképesség növelését célzó adózási stratégiához kapcsolódó intézkedések felgyorsítása is. A régió más országaiban bevezetett intézkedések így elsősorban a kormány rövid és középtávú intézkedéseivel állíthatók párhuzamba.

A veszélyeztetett munkahelyek védelme szinte minden ország válságkezelési gyakorlatában kiemelt gazdaságpolitikai cél volt, amit adópolitikai intézkedésekkel vagy kiadási intézkedésekkel (például rövidített munkaidős programokkal és más bértámogatásokkal) is segítettek. Míg a kiadási programok általában több feltétel vizsgálatát és így pontosabb célzást tesznek lehetővé, az adóintézkedések előnye, hogy jellemzően gyorsabban és kisebb adminisztrációs teher mellett tudnak segíteni a munkáltatóknak, így hatékonyabb támogatást jelentenek a likviditáshiányos és a szükséges adminisztratív kapacitásokkal nem feltétlenül rendelkező kkv-szektor számára. A magyar válságkezelés inkább az utóbbira támaszkodott: míg a magyar rövidített munkaidős program más országok hasonló programjaihoz képest viszonylag szigorú feltételeket támasztott, a magyar adókedvezmények kimondottan nagyvonalúnak számítottak. Az országok egy része ezen a téren kizárólag kiadási eszközökre támaszkodott, és azok közt az országok közt is, amelyek az adórendszeren keresztül is segítették a munkahelyek megtartását, sok esetben csak rendkívül korlátozott körben került sor a közterhek elengedésére, vagy csak az adóbefizetés időbeli halasztására került sor.

Magyarországhoz hasonlóan az érintett országok túlnyomó többségében megjelent gazdaságpolitikai célként a leginkább érintett – hosszú távon életképes – vállalkozások más eszközökkel való támogatása is, amire ugyancsak bevezettek adózási eszközöket is. Így több országban került sor az áfaterhek csökkentésére a leginkább érintett ágazatokban, illetve ágazatspecifikus adók felfüggesztésére és a válság miatt bajba jutott vállalkozások segítését célzó adókedvezmények bevezetésére is találhatunk példákat.

A vállalkozások likviditásának biztosítása ugyancsak fontos szempont volt a legtöbb ország válságkezelési gyakorlatában. Így különböző konstrukciókban az országok széles köre tette lehetővé a különböző adóbevallási és befizetési határidők halasztását, illetve a fizetések egyedi kérelemre történő átütemezését a válság által súlyosan érintett vállalkozások számára.

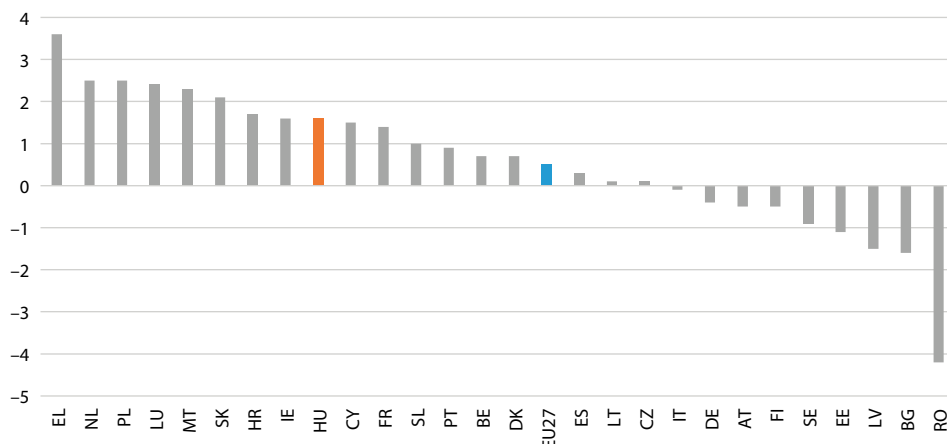
Sok ország esetében láthatunk példát általános keresletélénkítő intézkedésekre, feltétel nélküli támogatások bevezetésére is, amelyeket azonban Magyarország a korábban bemutatott okokból visszafogottan alkalmazott. Ezek a támogatások nem csupán alacsony határfokúak egy kínálati oldalról érkező gazdasági sokk esetében, de az állásvesztők munkaerőpiacra való visszatérését is lassítják, így elnyújtják a gazdasági aktivitás válság utáni helyreállítását. Magyarország ezért feltétel nélküli támogatások helyett a munkaerőpiacra való visszatérés támogatására fókuszált.

A beruházások támogatása és a hosszú távú versenyképesség növelése ugyanakkor a környező országok gyakorlatában jóval kisebb hangsúly kapott, mint Magyarország esetében. Példákat természetesen ezen a területen is találhatunk adózási intézkedésekre. Így hazánkhoz hasonlóan kedvezőbb leírási szabályokkal segítette a beruházásokat a válság idején Németország és Finnország is. Emellett jelentősebb tartós, a munka és a vállalkozások terheit csökkentő adóváltoztatásokat jelentett be a közelmúltban Lengyelország és Horvátország, és az elmúlt hónapokban napirendre került az adóreform kérdése Szlovákiában is.

A gyógyulás útján

A kormány más intézkedései mellett a fenti adópolitikai intézkedések is nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a magyar gazdaság gyorsan kilábaljon a koronavírus-járvány sokkjából.

A GDP gyorsan visszatért a járvány előtti szintjére, már 2021 harmadik negyedében meghaladta a válság előtti szintjét, amivel hazánk az uniós országok jobban teljesítő felébe került. A gyors visszapattanás még nagyobb sikernek számít annak fényében, hogy a turizmus és a chiphány által kiemelten sújtott autóipar is viszonylag nagy súlyt képvisel a magyar gazdaságban. A gyors visszapattanásban fontos szerepet játszott a gazdaság erős növekedési potenciálja, amelynek fenntartására a kormányzati intézkedések kiemelt figyelmet fordítottak. A keresleti mellett a kínálati oldal ösztönzésére is nagy figyelmet fordító válságkezelés sikerét azonban elsősorban a következő évek mutathatják meg, amikor a válság alatt végrehajtott fejlesztések, beruházások is termőre fordulnak.



8. ábra: A foglalkoztatási ráta változása 2019 azonos időszakához képest (2021. III. negyedév, 20–64 évesek, százalék)

Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerzők szerkesztése

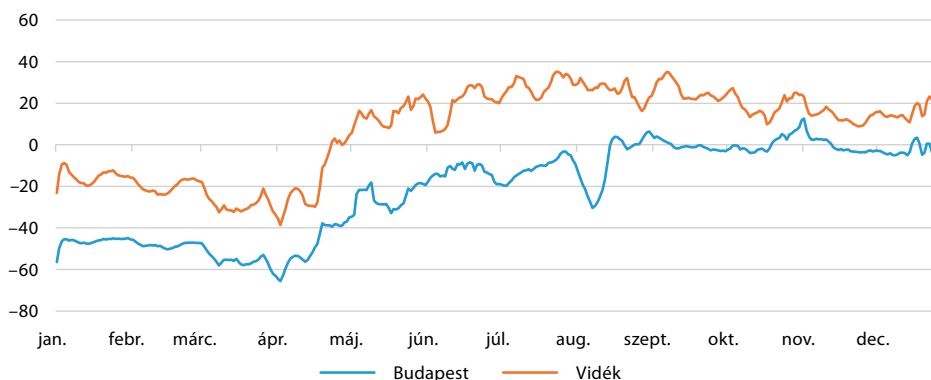
A válságot követően ismét rendkívül gyorsan magára talált a munkaerőpiac is. A lezárások feloldását követően nem csupán a korábbi foglalkoztatási szint állt gyorsan helyre, de a bérek magas dinamikája is mindvégig fennmaradt, és ismét a munkáltatók növekvő hányada szembesül munkaerőhiánnyal. A munkaerő válság alatti megtartásához a kormányzati intézkedések mellett jelentős mértékben hozzájárulhatott az is, hogy a munkáltatók körében a válságot megelőző időszakban erős verseny alakult ki a munkaerőért, így a vállalkozások a nehéz időszakban is jobban ragaszkodtak a képzett munkavállalóikhoz.

A kormányzati intézkedéseknek köszönhetően végig magas maradt a válság során a beruházások szintje is. Ezen a területen hazánk a válságot megelőzően az EU élmezőnyébe került, és ezt a pozícióját meg is tudta őrizni. Bár a kormányzati beruházások GDP-hez viszonyított aránya is kimagasló, a magas beruházási ráta korántsem csak az állami fejlesztésekhez köthető: hazánk a termelési kapacitások bővítéséhez szorosabban kapcsolódó gépberuházások, illetve a magánszektor beruházásai tekintetében is az elsők közt található. A termelési kapacitások gyors bővülése jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy a gazdaság hosszú távú növekedési üteme is magas maradjon.

A turisztikai ágazatban a belföldi kereslet ugyancsak gyorsan helyreállt, amit jelentős mértékben segítettek az adóintézkedésekhez kapcsolódóan megnövekedett SZÉP-kártya-befizetések és a reprezentáció adómentessége is. Az újabb járványhullámok következtében ugyanakkor a nemzetközi turizmus továbbra is messze elmarad a válság előtti szintjétől, ami elsősorban a budapesti szállodák és éttermek alacsonyabb forgalmában mutatkozik meg.

Az első hullám sokkját az iparban is gyors helyreállítás követte, a válság későbbi hullámaiban pedig itt már nem ismétlődött meg a kezdeti visszaesés. A globális termelési láncokban keletkezett fennakadások azonban még ezen a területen is éreztetik a hatását. Így míg sok más iparág teljesítménye ismét gyors növekedésnek indult, a járműipar

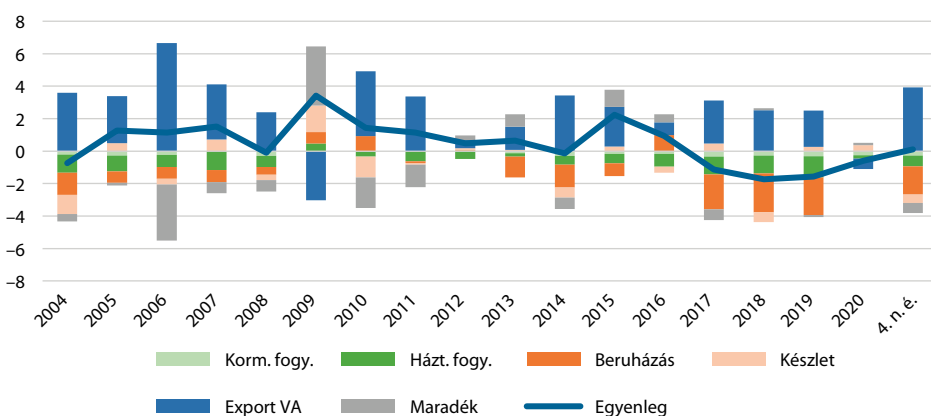
teljesítménye még 2021 második felében is visszafogottan alakult, ami elsősorban a globális chiphíány hatásához köthető.



9. ábra: Vendéglátóhelyek pénztárgépforgalmának változása 2019-hez képest (2021, százalék)

Forrás: PM szerkesztés a NAV adatai alapján

A válságot követően ismét a fókuszba került, hogy a 2010-es években jellemző jelentős többletek után újból romlásnak indult a folyó fizetési mérleg egyenlege. Ez a folyamat már a 2010-es évek végén beindult, így az évtized gyors adósságleépítési folyamata véget ért, és – alacsony szinten – stabilizálódott az ország nettó külső adóssága. Fontos azonban megjegyezni, hogy míg a 2010 előtti deficit időszakokban elsősorban a fogyasztás bővülése okozott egyenlegromlást, az elmúlt években ez jórészt a beruházások bővüléséhez volt köthető. Mivel a gépberuházások jelentős része importból származik, ezek elkerülhetetlenül rontják az egyensúlyi mutatókat; a termelési kapacitások bővülése ugyanakkor a gazdaság termelékenységét növeli, így hosszabb távon az egyensúlyi mutatókat is javítja.



10. ábra: A GDP-arányos külkereskedelmi egyenleg változásának felbontása a felhasználási tételek becsült importhányada alapján (százalék)

Forrás: PM-számítás az ágazati kapcsolatok mérlege alapján

A gazdaság gyors magára találása ugyanakkor az infláció emelkedésével is együtt járt. Bár részben ez is nemzetközi folyamatokhoz – így különösen a nyersanyag- és az energiaárak növekedéséhez, valamint a globális termelési láncokban tapasztalt fennakadásokból fakadó kínálati szűkösségekhez – köthető, az áremelkedés további gyorsulásának elkerülése érdekében meg kell előzni, hogy a gazdaság túlfűtötté váljon. Ennek érdekében a monetáris politikai lépések mellett a kilábalást követően szükség van a fiskális folyamatok fokozatos konszolidációjára is, és fontos, hogy a helyzet normalizálódását követően a növekedést ösztönző gazdaságpolitika ismét elsődlegesen a kínálati oldalra, a termelési kapacitások bővítésére koncentráljon. A válság tanulságait levonva emellett a gazdaság további diverzifikációja is cél marad, hiszen egy-egy szektor túlsúlya sebezhetőbbé teszi a gazdaságot az egyes ágazatokat érő sokkokkal szemben. Végül a sérülékenységek csökkentése érdekében fontos a gazdaság külső energiafüggőségének csökkentése és az energiatakarékosságot szolgáló beruházások további támogatása is.

Összegzés

A magyar adópolitika a koronavírus-járvány következtében kialakult válság kezelésére hozott intézkedések során is figyelmet fordított arra, hogy az intézkedések illeszkedjenek a hosszú távú stratégiai célokhoz. A magyar válságkezelési gyakorlat nem csupán a járvány rövid távú hatásainak mérséklésére koncentrált, hanem figyelembe vette a gazdaságot ért sokk részben kínálati jellegét és a hazai gazdaság erős nyitottságából fakadó sajátosságokat is, amelyek az általános keresletélénkítő intézkedések hatékonyságát jelentősen korlátozták volna. Hazánk célja az is, hogy a járványt követő átrendeződések során vonzó célpont legyen a helyüket kereső új beruházások számára. A válságkezelést szolgáló adópolitikai és más intézkedések megtervezése során ezért kiemelt hangsúlyt kapott a gazdaság hosszú távú növekedési potenciáljának támogatása és a beruházási ösztönzők további erősítése. A válságot követően a termelés és különösen a foglalkoztatás gyorsan visszatért az azt megelőző szinthez, sőt túl is szárnyalta azokat, a beruházási ráta pedig továbbra is kiemelkedően magas maradt. Az előtünk álló időszakban a válság utóhatásainak kezelésére és a költségvetés válságot követő konszolidációjára szükséges fókuszálni, amelynek sikeres megvalósítása esetén Magyarország az egyik nyertese lehet a világ gazdasági szinten jelenleg is zajló átrendeződésnek.

Felhasznált irodalom

- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom. 2021 edition.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047>
- European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union – G. Poniatowski – M. Bonch-Osmolovskiy – A. Śmietanka: *VAT Gap in the EU. Report 2021.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556>
- OECD: *Taxing Wages 2021* (2021. április 29.). <https://doi.org/10.1787/83a87978-en>