

Magyarországnak főként szomszédaival kell versenyeznie a friss tőkéért**Nincs igazi adóverseny az Európai Unióban**

A kohéziós országok példáját vizsgálva kiderül, hogy versenyképességüket elsősorban azok az államok tudták növelni, amelyek mérsékeltek az adóterhelést. Ugyanakkor, ha a nominális kulcsok helyett az effektív terhelést vizsgáljuk, kiderül: az unióban nincsen igazi adóverseny.

Az uniós tőkepiac integrációja összekapcsolja a nemzeti adórendszereket. Azt, hogy az adókulcsok szerepe az országok versenyképességének szempontjából jelentős, jól mutatja, hogy holland becslések szerint a tényleges (effektív) vállalati adóterhelés egyszázalékos csökkentése három százalékkal emeli az országba áramló tőke nagyságát.

Éppen ezért a kohéziós országok elzárkózásának sikerét és növekedésüket komolyan befolyásolták az adórendszerük reformjai is. Az adórendszerek harmonizálása a közös piac gördülékeny működésével összhangban zajlott, a változtatásokkal a maastricht-i konvergencia-kritériumok teljesítésére törekedtek, és a versenyképességi megfontolások is befolyásolták a döntéseket. Ezzel adóverseny alakult ki a befektetésekért és munkahelyekért. Az adóharmonizáció folyamata még zajlik, a verseny káros vagy üdvös voltáról sincs még egyetértés.

A kilencvenes éveket mind a négy kohéziós ország magas államháztartási deficittel kezdte, és a fiskális konvergencia-kritériumoktól részben függetlenül döntött komoly költségvetési megszorításokról. Az euróövezeti csatlakozás célja társadalmi támogatást szerzett az egyébként népszerűtlen reformoknak.

A fiskális megszorítások egyedül Írországbán jártak jelentős kínálatoldali reformokkal. Az ország a nyolcvanas évek első felében a bevételek növelésével törekedett költségvetési kiigazításra: az OECD-tagok között a leggyorsabban növelte bevételeit 1982 és 1984 között. Amikor ez később már nem sikerült, 1987 és 1989 között inkább adókat csökkentett és a kiadásokat kurtították meg. A legnagyobb csökkentés a társasági jövedelemadónál volt, ám a kedvezmények csökkentésével párhuzamosan a személyi jövedelemadó kulcsa is csökkent. 1993 után a közvetlen adók és a társadalombiztosítási hozzájárulások reformja a foglalkoztatás ösztönzését szolgálta, amellet, hogy – fedezve a többi adónem csökkenését – bevételeket kellett teremtenie.

A gazdaságkutatók az 1987–89 között alkalmazott ír megoldást és az ezzel egy időben megvalósuló dán gyakorlatot tekintik az expanzív fiskális megszorítások első példáinak. A magánfogyasztás és a beruházások növekedése kereslet-vezette gazdasági növekedést eredményezett, hatásuk meghaladta a kormányzati kiadások visszafogását. A fiskális kiigazítást a befektetési környezet klasszikus módszerekkel történő javítása kísérte. Mindez a kilencvenes években az ír versenyképesség látványos javulásához vezetett. Ma Írország alkalmazza a legkisebb társasági adót Európában: a 12,5 százalékos társasági adó mellett két kedvezményes befektetési övezet is létezik, ahol az adókulcs csupán 10 százalék. Az akkori szerencsés külső konjunkturális feltételek, a fiatal és képzett munkaerő bőséges jelenléte és az elhalasztott infrastrukturális kiadásokat pótló, tervezettnél nagyobb strukturális

források a legtöbb most csatlakozó országban nincsenek meg, ami igencsak megnehezíti az ír példa követését.

Spanyolországban – az alacsonyabb államadósság miatt stagnáló bevételek mellett – az elsődleges egyenleget csökkentették. Az 1991-es jövedelemadó-reform és az ugyanazon évi alacsony közvetett adóbevétel forráskiesést okozott a költségvetésben, ami hirtelen kiadási megszorításokat tett szükségessé a társadalombiztosítási juttatásoknál. Emelkedett a személyi jövedelemadó és a forgalmi adó kulcsa is. A kilencvenes évek közepén a kedvezményes forgalmiadó-kulcs csökkentése és a legfelső kulcs eltörlése adókiesést okozott, de mindezt ellensúlyozta a társadalombiztosítási járulékok emelkedése. A politika az adórendszer racionalizálásával is törekedett a gazdasági tevékenység ösztönzésére. Számos, személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó kedvezmény megszűnt. 1999-ben egyszerűsítések mellett csökkentek a legalsó és legfelső kulcsok, és megváltozott az adózó jövedelem köre is. A személyi jövedelemadó bevételeinek csökkenését a forgalmi adók emelkedése kompenzálta. Ez a fiskális kiigazítássorozat a kiadásoldali reformokkal együtt lehetővé tette az euró bevezetését, de a felzárkózás során alkalmazott fiskális politika és a visszafogott bérlétpolitika nem vezetett versenyképességi áttöréshez. Ennek egyik fő oka a munkaerőpiac rugalmatlansága.

Bár Portugáliában a munkaerő-piaci reformok sikeresebbek voltak, az ország versenyképessége a kilencvenes évek második felében mégis romlani kezdett. Az 1992-ben megkezdett fiskális reform a bevételek emelésére alapozott, a jövedelem- és a forgalmi adó növelésével és az adóadminisztrációs erőfeszítések fokozásával. Ezt a bevételnövekedést viszont hamar a kiadások emelkedése követte. A kilencvenes évek közepén újra kísérletet tettek a kiadások visszafogására, növekvő közvetett adók mellett. Itt is az adóalapok kiszélesedése volt megfigyelhető, ám ennek oka az adóelkerülés visszaszorítására való törekvés volt. A társadalmi- és a személyi jövedelemadóból származó kormányzati bevételek a kilencvenes években a beszéd javuló hatékonysága miatt nőttek.

Görögország fiskális reformjai és elkötelezettsége az euró bevezetése mellett javulást hozott makrogazdasági teljesítményében, de versenyképességében nem. A korrekció harmadát kitevő elsődleges egyenlegjavulás itt úgy jött létre, hogy az állami újraelosztás nem csökkent, a bevételek pedig még nőttek is. A többletpénz a hozzáadottérték-adóból, a jövedéki adókból, díjakból és a jövedelemadóból származott, de hozzájárult az adóelkerülés elleni sikeres harc is, valamint az új adónemek bevezetése (tőzsdei tranzakciók megadóztatása). Ugyancsak az adóbevételek emelkedését szolgálta az ingatlanadó emelkedése, amely a lakáshitelek felfutásával következett be. A fogyasztási adók bevételeit az autóeladások óriási megugrása támogatta. A görög euró-bevezetés fontos eleme volt a dezinfláció: ezt a csatlakozás előtti végső időszakban az indirekt adók emelésének elhalasztása támogatta. Közvetlenül az EMU-ba való belépés előtti évben a lakosság számára kedvező adózási változtatásokra került sor, amelyek azért nem csökkentették az adóbevételeket, mert a GDP nőtt, javult az adózási fegyelem, és megjelent a tőzsdeadó. Összességében tehát nőttek a görög bevételek a fiskális kiigazítás során, míg a költségvetés kiadási oldalán szinte semmi sem változott.

Mindezek alapján azokban az országokban volt nagyobb a fiskális konszolidáció versenyképességre gyakorolt hatása, ahol az állami kiadások csökkentek, és nem ott, ahol a bevételek növelésére koncentráltak. Ugyanakkor az alacsonyabb államadósság és a szigorúbb fiskális politika is jótékony hatással volt a gazdasági fejlődésre.

A hagyományos közpénzügyi érvelés szerint, ahogy nő a tőke mobilitása, a termelési tényezők a legalacsonyabb adókulcsokat alkalmazó országokba csoportosulnak. A tőkéért folyó adóverseny káros hatása, hogy szűkíti a közjavak finanszírozására elérhető keretet, ezért a szükségesnél alacsonyabb közösségi fogyasztáshoz vezethet. Így az adók harmonizálására vagy fokozott gazdaságpolitikai koordinációra lehet szükség a káros hatások elkerülésére.

Az unióban az adózási döntéseknél a szubszidiaritás elve érvényesül. Az adóharmonizáció szükségszerűen sérti a tagállamok szuverenitását, és csak valóban indokolt esetben kerülhet sor a közösségi beavatkozásra. Ugyanakkor az adóverseny, ha valóban megjelenik, szintén a tagállamok szuverenitását sérti.

Egyes kutatók azonban megkérdőjelezzik az adóharmonizáció szükségességét. A földrajzi távolság hatásait figyelembe véve, az egyre alacsonyabb adókulcsokat alkalmazó verseny nem szükségszerűen jön létre. Az adóharmonizáció pedig egyenesen káros lehet minden ország számára.

A gazdaságföldrajzi elmélet szerint a vállalatok letelepedési döntéseit befolyásoló tényezők centrifugális és centripetális erők. A magas szállítási költségek például a központtól való eltávolodásra készítik a cégeket, míg a központban elérhető nagy munkaerő-választék, jó infrastruktúra és a számos vállalat jelenlétéből fakadó szinergiák a központba vonzzák a vállalatokat. Ez utóbbi pedig lehetővé teszi a központi helyzetű országok számára, hogy magasabban tartsák adókulcsaikat, mint a periféria országai. A periféria országai nemhogy adókulcscsökkentésre nem ösztönzik a centrum-országokat, hanem éppenséggel maguk is nagyobb következmények nélkül növelhetik a társaságiadó-kulcsaikat.

Ha a törvényben rögzített, nominális társaságiadó-kulcsok helyett a tényleges adóterhelést vizsgáljuk, ami figyelembe veszi az országok közötti különbségeket az adóalapokban, a kedvezményekben és a mentességekben, a nagyobb országok adókulcsai rendszerint magasabbak. A kisebb és a periférikus helyzetű országok (Görögország, Portugália és Spanyolország) kezdetben az átlagosnál alacsonyabb adókulcsot alkalmaztak a tőke adóztatásában, de a kilencvenes években folyamatosan növelték az adóterhelést. Ez alól Írország az egyetlen kivétel.

Az átlagos tényleges adóterhelés az uniós egészében nem mutat csökkenő tendenciát. Úgy tűnik: a hagyományos elmélet jósolta egyre csökkenő adókulcsokkal történő adóztatás nem valósul meg.

Az adatok nem támasztják tehát alá egyértelműen az adóverseny jelenlétét, így a veszélyt sem, amely aláásná a tagállamok államháztartásának megfelelő működését. Az utóbbi években valóban csökkentek a tagállamok nominális társaságiadó-kulcsai. A kohéziós országok közül egyedül Spanyolország nem csökkentette 1998 és 2002 között a társaságiadó-kulcsait. 2001-ben a nominális társaságiadó-kulcs Írországban volt a legalacsonyabb, viszont a másik három kohéziós ország nem állt az élen. Az adóráták mérséklését általában az adóalapok szélesedése kísérte, így pusztán a nominális kulcsok alapján elhamarkodott következtetés lenne azonnal az adóverseny jelenlétére következtetni. Az effektív határadókulcsokat összehasonlítva kiderül, hogy a görög társaságiadó-terhelés 2001-ben alacsonyabb volt (6,76 százalék), mint az ír (9,43 százalék), bár ez nagyrészt a pénzügyi bevételek kedvező adóztatásának köszönhető. Az adatokat figyelve az is kiderül, hogy a tőke adóztatásának mértéke a kevésbé mobil termelési tényezők terhelése, illetve a közvetett adók emelkedése árán csökkent.

Az adózással kapcsolatos uniós döntéshozásban minden érintett ország egyetértése szükséges: a múltban Írország és az Egyesült Királyság ellenállása gyakran megghiúsította az adóharmonizációs törekvéseket. A csatlakozó országok belépése is a nagyobb adóverseny és a kisebb harmonizáció felé terelheti az uniót. A tőkeadóztatás egyszerűbbé válása komolyan elősegítené a szabadabb tőkeáramlást, igaz, a tagállamok szuverenitásának és az adóverseny állami kiadásokat korlátozó hatásának csökkentésével.

Az adóversenyben a csatlakozó államok elsősorban a környező tagállamokkal és egymással versenyeznek majd. A belépés ugyan gazdasági értelemben már egy évek óta zajló folyamat, ám Magyarország helyzete még változhat az uniós gazdasági munkamegosztásban, és ebben az adórendszer kialakításának is nagy szerepe van. Az ír sikertörténetet a körülmények szerencsés együttállásának is köszönhető, így az az út Magyarország számára nem feltétlenül járható. Viszont a szerényebb társaságiadó-csökkentés is elég lehet azon vállalkozások Magyarországra vonzásához, amelyek számára az unió központjának előnyei kevésbé fontosak, mint a hazai gazdaság nyújtotta lehetőségek.

Halász Anita