

DR. SZILOVICS CSABA –  
DR. SZÍVÓS ALEXANDER

## Az adócsalás elleni küzdelem helyzete Romániában és Magyarországon

### Absztrakt

A koronavírus-járvány a globális egészségügyi krízis mellett gazdasági visszaesést is okozott világszerte. A nemzeti költségvetések és a gazdasági szereplők egyaránt jelentős kieséseket szenvedtek el a bevételi oldalon, míg a kiadások fokozatosan emelkednek, egyrészt az egészségügyi szektor többletfinanszírozása, másrészt a csődközelbe került vállalkozások talpra állítása, a munkahelyek megtartása, illetve újak létrehozása következtében. A megnövekedett államháztartási hiányok pótlásában a jól működő adórendszerek nagy szerephez jutnak. Éppen ezért fontos, hogy az állam hatékonyan és igazságosan vonja el a gazdasági szereplőktől a vagyoni javakat, továbbá a redisztribúció keretében hasznosan költse el a beszedett összegeket. Ebből adódóan az adóztató közhatalom egyik legnagyobb feladata az adócsalás elleni küzdelem előremozdítása, a feketegazdaság visszaszorítása. A tanulmányban bemutatásra kerül, hogy milyen eszközökkel és eredménnyel vette fel a harcot Románia és Magyarország a feketegazdaság, valamint az adócsalás visszaszorításában az elmúlt évtizedekben.

### I. Bevezető gondolatok az adócsalásról

Az adócsalás jelensége eltérő mértékben, de megtalálható minden olyan országban, ahol modern értelemben vett adórendszer működik. Anthony D. Williams szerint az adójogszabályokhoz szükségszerűen

és kivétel nélkül kapcsolódó magatartásról beszélünk, amit csak az adómentes társadalmak illúziója küszöbölhet ki.<sup>1</sup> Az adó nemfizetés minden szociális osztályban, társadalmi rétegben, illetve csoportban, továbbá közgazdasági rendszerben megtalálható. A XX. század második feléig, azonban viszonylag kevés figyelmet fordítottak a probléma megvilágítására. A grandiózus összefoglaló adóelméleti munkák, mint például Richard Gude személyi jövedelemadózárról írt monográfiája<sup>2</sup>, vagy Musgrave a „A közpénzek elmélete” című műve, nem tartották lényegesnek az adócsalás kérdéskörét. Je-

lentős változás a '80-as években következett be, aminek köszönhetően az adócsalás-adótervezés-adókikerülés a törvényhozók, valamint a nemzetközi intézmények érdeklődési középpontjába került. Ennek okát Uckmar professzor a nemzetközi gazdasági recesszióban látja<sup>3</sup>. A válsághelyzetekben az adófizetők befizetései csökkentek. A kormányok a növekvő kiadási oldal ellentételezésére kényszerülve a hitelfelvelekek mellett, új közbeveteli típusok hiányában – a feszített adóterhelés miatt – törekedtek a meglévő adók hatékonyabb kihasználására. Uckmar professzor 1994-ben közzétett munkájában említett gazdasági recesszió időről időre megismétlődik, ezt bizonyítják a 2008-as, valamint a jelenlegi pandémiás helyzetben kialakult események.

A leírtakon túl, fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az adóigazgatás hatékonysága nagyban függ az adójogi jogkövetés másik, új dimenziójától. A nemzeti kormányoknak szembe kellett nézniük azzal, hogy a vállalkozások és a magánszemélyek tevékenysége egyre inkább nemzetközivé válik. Megismerik, széles körben alkalmazzák a globalizáció következtében megnyílt gazdasági lehetőségeket. A megalakult regionális államszövetségek és kereskedelmi-gazdasági szerződésrendszerek lehetővé tették a tőke, a munkaerő, valamint az áru szabad mozgását. Ez a nemzeti adórendszerek számára új kihívásokat jelent. Számos szerző ismerte fel, hogy az ipar és a kereskedelem fejlődésével az adókikerülés új lehetőségei jelentek meg a transzferdíjak, a tőke- és a

<sup>1</sup> Anthony D. WILLIAMS, 1996: Trends in Anti-Avoidance. Bulletin of IBFD XI–XII. 502–503.

<sup>2</sup> Richard GUDE, 1964: The Individual Income Tax Washington, D. C.: The Brookings Institution.

<sup>3</sup> Victor UCKMAR, 1994: General Report of ITA 11–15.

profittelepítés segítségével.<sup>4</sup> A folyamat megkönnyítette az adóztatható események eltitkolását és megnehezítette az adóhatóság végrehajtási eljárását.<sup>5</sup> Napjainkban az adóhatóságok előtt álló legnagyobb feladat, hogy az offshore központokba jutott vagyoniakat felderítsék és megadóztathassák.<sup>6</sup> A globalizált gazdaság, valamint a technológiai innováció újfajta, korszerű adóbeszedési lehetőségeket jelent az államoknak, ezzel párhuzamosan pedig újabb adóelkerülési megoldásokat az adócsalóknak.

Az adóügyek sokszor szövevényes hálója miatt könnyen gondolhatjuk, hogy ez csupán a pénzügyi szakemberekre tartozik és nem érinti a laikus polgárokat. Az Eurobarométer felmérése<sup>7</sup> azonban mást mutat. Az európaiak háromnegyede szerint az adócsalás elleni küzdelem kell, hogy legyen a harmadik legfontosabb prioritás az Európai Unió számára a terrorizmus elleni harc, valamint a munkanélküliség csökkentése után.

## II. Az adócsalás helyzete a rendszerváltás időszakában és az azt követő évtizedekben Magyarországon és Romániában

A közép- és kelet-európai gazdaságok tervgazdaságból piacgazdasággá történő átalakulásának folyamata komoly következményekkel járt az országok adórendszerére is. A kívánt változtatások véghezvitelét bonyolult gazdasági, politikai, társadalmi körülmények nehezítették.<sup>8</sup> A vizsgált két egykori szocialista ország állandó adóreformokkal<sup>9</sup> igyekezett megfelelni a nemzetközi adóversenynek, valamint az Európai Unió által meg-

fogalmazott kihívásoknak, továbbá a megváltozott költségvetési, társadalmi igényeknek. Ezeknek az elvárásoknak azonban eltérő hangsúlyokkal, és különböző adózástechnikai lépésekkel próbáltak eleget tenni.

### II.1. Az adócsalás helyzete a rendszerváltás időszakában és az azt követő évtizedekben Magyarországon

Magyarország a rendszerváltás időszakában megelőzte a többi közép- és kelet-európai volt szocialista országot az adórendszer átalakítása és a nyugati standardokhoz való felzárkózás területén, hiszen az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó, továbbá a társasági nyereségadó modern formájában már az 1987/88-as adóreform következtében a magyar adórendszer részévé váltak. Ezek a lépések a nyugati tőke befogadásában, a nyugat-európai gazdasági szerkezet és jogi feltételrendszer kialakításában 10-15 éves előnyt biztosítottak hazánknak. Ez volt Közép- és Kelet-Európában az első átfogó, talán napjainkig is a legjelentősebbnek nevezhető adóreform. A változások mélysége, üteme, valamint a bevezetett jogintézmények jelentős kihívások elé állították a magyarországi természetes és jogi személyeket. Az említett feladatok egyike, a betörő piacgazdasággal együtt jelentkező adóelkerülési formák megismerése, továbbá egy kellően hatékony intézményrendszer és jogszabályi környezet kialakítása volt az államháztartás sérülékenységének csökkentése érdekében. A rendszerváltás idején az adóellenállás különböző legális és illegális formáit, amelyek az adótervezéstől – adóoptimalizálástól a szándékos adócsalásig – terjednek, a magyar jogalkotás definitív módon nem állította szembe. Az azóta eltelt 30 évben sem sikerült konzekvensen elválasztani az egyes elkövetési magatartásokat, sőt az új büntető törvénykönyv megszüntette az adócsalás önálló tényállását és a költségvetési csalás<sup>10</sup> gyűjtő tényállásba illesztette be a fogalmat. Ez a megoldás megítélésünk szerint nehezíti az egyes magatartások jogi megítélését, ezzel pedig az adócsalás elleni küzdelem sikerességét. A rendszerváltás küszöbén számos jogkövetési probléma merült fel, amelyekre az 1988-as adóreform megalkotói nem reagáltak kellő mértékben. Az adózáshoz közvetlenül, vagy közvetetten kapcsolódó jelenségeket – adókijátszás, feketegazdaság, korrupció – átmeneti problémáknak vélték.

Sokat rontott a jogkövetés szintjén, hogy az adóhivatal kezdetben felkészületlen volt, kis létszámmal és technikai bázissal rendelkezett, és néhány évig – az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény hatálybalépéséig – nem volt képes hatékony, önálló igazgatási rendszert kiépíteni. A '90-es évek elején az adózás elől elvont jövedelmek nagyságát Szatmári László 200-400 milliárd forintban, Nagy Imre Zol-

<sup>4</sup> Erről lásd részletesebben Emmanuel SAEZ – Gabriel ZUCMAN 2020: The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay. New York, vagy Gabriel ZUCMAN, 2016: The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens. University of Chicago Press, továbbá Thomas PIKETTY, 2017: Capital in the Twenty-First Century. Harvard University Press.

<sup>5</sup> Das-Gupta Mockherje, 1998: Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement. Delhi, pp. 246–248.

<sup>6</sup> Erről lásd részletesebben Brother LAYMAN, 2011: Az Offshore halála. Libri.

<sup>7</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/priorities/adom-egallapitasok/20160707STO36204/az-europaiak-harmnegyede-komolyabb-unios-fellepest-var-az-adocsalal-ellen>.

<sup>8</sup> Vito TANZI, 1991: Tax reform and the Move to a Market Economy: Overview of the Issues. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD. 1991. Paris. 19–34.

<sup>9</sup> Adóreformról akkor beszélhetünk, ha a változtatások az adórendszert, ideértve az adójogi normát, vagy az adóigazgatás egészét, jelentősen módosítják és ezáltal új vagy nagymértékben átalakított elemek jönnek létre, amelyek képesek hatékonyabban működni, és az adózók számára kedvezőbb feltételeket teremtenek. Az adóreform célja a közpénzügyi rendszer működésének javítása, az adóbevételek növelése, és a jogkövetés szintjének emelése együttesen is lehet. A kizárólag a fiskális többlet érdekében végrehajtott változtatás azonban nem adóreform, hanem adóemeléssel. Hasonlóképpen nem nevezhetjük reformnak az adószervezet évenkénti folyamatos, kismértékű kiigazítását, az adóteher átrendezését sem.

<sup>10</sup> Lásd 2012. évi C. törvény 396. § (1) Költségvetési csalás.

tán az elmaradt költségvetési bevételek 7,8%-ában, tehát az 1990-es GDP 2,4%-ában határozták meg. Az adószakértők hamar felismerték, hogy az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény használata nem elégséges, és önálló speciális szabályokra van szükség. Az 1991. évi adóigazgatás rendjéről szóló törvény és az adóhatóság Földes Gábor szerint ettől az időponttól alkalmaz általánosabb, még mindig kezdetlegesnek minősíthető védelmi eszközöket az adókijátszók ellen.<sup>11</sup>

Az adókijátszás elleni küzdelmet a pontos fogalmi meghatározások hiánya nagyban nehezítette. Csak úgy, mint a 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, amely alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget. A vagyonosodásvizsgálat az egyik legsikeresebb eszközként működött – többek között Görögországban, Romániában, Braziliában – az eltitkolt jövedelmek közvetett bizonyítékaként.

Magyarország hasonlóan más OECD-országokhoz, az 1990-es évek közepétől törekedett az ellenőrzött külföldi társaságokra<sup>12</sup> irányuló tevékenységek nemzetközi gyakorlathoz hasonló szabályozására. Hazánkban a világon 18.-ként alkalmaztak ilyen megoldásokat.<sup>13</sup> Az Európai Unió legfrissebb jelentései adóparadicsomként tüntetik fel Magyarországot a multinacionális vállalatoknak biztosított kedvező adózási feltételek, továbbá a nyújtott állami támogatások miatt. A kontinensen, ezen belül a régió országaiban az adóverseny fokozódott a versenyképesség és a tőkevonás növelése érdekében. Az államok igyekeznek az adórendszereik egyszerűsítésére, az adókulcsok csökkentésére. Ennek leképeződését láthatjuk a hatályos társaságiadó-törvényünkben. 2017-ben a 30 legnagyobb külföldi cég a profitjára vetítve 3,2 százaléknyi adót fizetett.<sup>14</sup> A nominatív és az effektív társaságiadó-kulcs közötti olló szélesre nyílik a jogszabály adta lehetőségeket maximálisan kihasználó vállalatok előtt. A külföldi társaságok versenyelőnyben vannak a hazai tőkeszegény kkv-szektor szereplőivel szemben.

A magyar gazdaságpolitika elmúlt 30 évében több nagy közpénzügyi reform időszak is meghatározható volt, így a rendszerváltáshoz kötődő 1987–1988-as, az 1995-ös Bokros-csomaghoz kapcsolódó, valamint a 2011-es második Orbán-kormány által végrehajtott módosítások köre. Ezzel párhuzamosan Magyarországon minden adóév elmaradhatatlan részét képezi az Országgyűlés által végrehajtott adóátalakítás, amelynek keretében kiszámíthatatlan módon olykor emelik, máskor csökkentik, de mindenképp

pen átalakítják az adórendszer elemeit. Hazánk a régió több más országához hasonlóan a permanens reformok állapotában működik 1988 óta. Meglátásunk szerint a jogkövetés színjét jelentős mértékben rombolták és rombolják a sokszor következetlen, rohamos ütemben változó szabálymódosítások, továbbá az adójogi vonatkozású normák átláthatatlan sokasága, ugyanakkor az elmúlt évtized történéseiben számos biztató jelet fedezhetünk fel.

A 2010-es közpénzügyi reform többek között az adórendszer hatékonyságát, ügyfélbarátabbá tételét, valamint az adóterhek leszállítását kívánta megvalósítani. Az összetett intézkedéscsomagnak egy része az adóalapot igyekezett szélesíteni, adóemelés nélkül, míg más elemei a feketegazdaság mértékét kívánták csökkenteni, redukálva a jogellenesen elérhető haszon mértékét. Minden változtatást célzó lépés közös jellegzetessége, hogy az adóalanyok fokozottabb együttműködésére épít, illetve az adóadminisztrációt egyszerűsíti, vagy az ellenőrzés adatbázisát szélesíti technikai eszközökkel, az ügyfelek jelentős többletterhelése nélkül. Másként megfogalmazva, a módosítások legtöbb elemének az volt a célja, hogy pontosabb és valós idejű képet nyújtson, új adatbázist kiépítve információkat szolgáltatson a gazdaság valós folyamatainak megismeréséhez. A jó működés alapfeltétele, hogy az adóhivatal számára az üzleti szféra tevékenysége ne váljon átláthatatlan „fekete dobozzá”. Megfogalmazható, hogy minden olyan eszköz, amely az átláthatóságot javítja azzal egy időben növeli az adóhivatal hatékonyságát is.

Az intézkedéscsomag részét képezte többek között az online pénztárgépek alkalmazásának kötelezettsége, a fordított áfafizetések bevezetése, az áfakulcsok célzott körben végrehajtott leszállítása, az EKÁER létrehozása, végül, de nem utolsósorban az online számlázás előírása. Mint látható, az áfaügyletek tekintetében számos intézkedés ment végbe. Ennek a legfőbb oka, hogy az uniós országokban elkövetett adócsalások jelentős hányada ebben az adónemben valósul meg. 2017-ben 137 milliárd euróra becsülték az áfakiesést uniós szinten. Az áfarés a szomszédos Romániában volt a legnagyobb, ahol a 2017-es évben várt áfabevétel 36%-a nem folyt be az államkasszába.<sup>15</sup>

Az áfacsalások elleni küzdelemben nagy előrelépést hozott az EKÁER újítása<sup>16</sup>, a magyar Nemzeti Adó- és Vámhivatal által 2015-ben életre hívott és

<sup>11</sup> FÖLDES Gábor (szerk.), 1999: Pénzügyi Jog. 115. o.

<sup>12</sup> Az ellenőrzött külföldi társaságokra vonatkozó hatályos szabályozásról lásd 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról 4. § 11., 23. c pont, 7. § (1) bekezdés, 28. § (3) bekezdés.

<sup>13</sup> Erről lásd részletesebben DEÁK Dániel: Ellenőrzött külföldi társaságok. Pénzügyi Szemle, 1997/8.

<sup>14</sup> BUCSKY Péter: Magyarország lassan tényleg adóparadicsom lesz. G7 <https://g7.hu/kozelet/20190122/magyarorszag-lassan-tenyleg-adoparadicsom-lesz/> 2019.10.22.

<sup>15</sup> SZILOVICS Csaba, 2020: Hatékony eszközök az adócsalás elleni küzdelemben. In: SZILOVICS Csaba – BUJTÁR Zsolt – FERENCZ Barnabás – BRESZKOVICS Botond – SZIVÓS Alexander Roland (szerk.) Gazdaság és pénzügyek a 21. században II. – Konferenciakötet = Business and Economy in the 21st century II. – Conference proceedings. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 39–51. o., 13. o.

<sup>16</sup> Már a bevezetés első évében jelentős eredményekről, növekvő általános forgalmi adó-bevételekről és növekvő legális gazdaságról, tehát a szürkegazdaság visszaszorulásáról számolt be a NAV és a kereskedelmi szervezetek. Ehhez lásd bővebben VARGA László, 2016: Az EKÁER helyszíni ellenőrzésének tapasztalatai. Adóvilág XX., 29–31. o., továbbá Magyar Idők: Százmilliárdos adócsökkentés jövőre VM interjú. elérhető: <https://magyaridok.hu/gazdasag/szazmilliardo-adocsokkent-es-jovore-2456239/> letöltés ideje: 2020.2018.10.22.

működtetett az árumozgást figyelő, ellenőrző és regisztráló technikai rendszer, amelynek elsődleges célja az áruk szállításával összefüggő visszaélések számának, az áfára elkövetett csalások számának redukálása. A rendszer kiterjed a tagállamok közötti ügyletekre és az első belföldi, nem végfelhasználó számára történő értékesítési célú árumozgásokra, valamint ezeknek a jogszabály által kijelölt adatoknak az előzetes elektronikus adóhatósági rögzítésére, továbbá a fuvarozás bejelentésére. Az EKÁER hatékony működését az ún. HU-GO kamerarendszer segíti. A biztató magyar tapasztalatokat megismerve már két ország vezetett be hasonló elektronikus eszközt. Lengyelországban 2017. május 1-jétől működik a magyar modellt követő SENT elnevezésű közúti ellenőrző rendszer.<sup>17</sup> Szlovákia 2018-tól alkalmazza ezt a technikát. Ezen túlmenően több ország jelezte, hogy figyeli a magyar működés tapasztalatait, és érdeklődik annak bevezetése iránt.

A jogalkotó kiemelt célja az ügyfélbarátabb adóhivatal, az ügyfélközpontú szolgáltatások kialakítása volt, amelybe sikeresen illeszkedett az e-szja-rendszer bevezetése. Ennek keretében a bevallók száma a 2019. adóévre vonatkozóan 5,0613 millió volt. Ebből 3,3273 millió fő tervezete módosítása nélkül fogadta el a NAV által készített bevallását, aminek köszönhetően a bevallást önállóan teljesítők száma évről évre csökken. A jövőbeni cél, hogy a cégeknek is segítsen az adóhatóság a bevallások elkészítésében, ezért jövőre 450–500 ezer vállalkozást érinthet az áfabevallás tervezetének NAV általi elkészítése.<sup>18</sup>

Magyarországon az elmúlt években az adórendszer súlypontjának módosítása volt megfigyelhető, amiben a jövedelmet terhelő adók csökkentése és a fehéredés játszott kulcsfontosságú szerepet. 2017-ben az első, 2016-ban és 2018-ban a harmadik helyen foglalta el az ország az OECD adóékcsoökkentői közt. A régióban Magyarország – a 13 százalékos áfarésszel – az előkelő második helyen áll, csak Ausztria (7%) előzi meg.<sup>19</sup>

## II.2. Az adócsalás helyzete a rendszerváltás időszakában és az azt követő évtizedekben Romániában

Románia adójoga az alapelveit és a részletmegoldásait tekintve egyaránt megfelel, sőt hasonlít a többi CEE-ország módszereihez. A jogkövetési hajlandóságot tekintve, a legtöbb becslés a feketegazdaság arányát a

rendszerváltás időszakától egészen a 2000-es évek elejéig GDP 50-60%-ára tette. A közép-európai országok közül Romániában a legnagyobb az infláció és a korrupció, továbbá itt a legrövidebb életűek az adójogi normák. 1989 után a feketegazdaság rendkívüli mérete az egyik legnagyobb probléma volt, amellyel a törvényhozóknak szembe kellett nézniük. A 2000-es évek elején az Európai Unió és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) jelentéseikben felhívták a figyelmet a román feketegazdaság méretére, ezzel egyidejűleg az üzleti világ kiszámíthatóbbá és átláthatóbbá tételét sürgették. A korrupció, valamint a feketegazdaság elleni harcban több újítással próbált meg az ország előrelépni. Ebből az elhatározásból jött létre a Nemzeti Korrupcióellenes Igazgatóság, amely egy a közép- és felső szintű korrupció elleni küzdelemre szakosodott speciális ügyészség.<sup>20</sup> A testület tevékenysége sikeresnek bizonyult, amit az elmúlt évek statisztikai adatai, valamint a nemzetközi visszhang egyaránt megerősít.<sup>21</sup> A közpénzek „fosztogatói”-val szembeni fellépésnek egy hatékony eszközeként értékelhetjük az Korrupcióellenes Igazgatóságot.

Az európai uniós csatlakozási tárgyalások egyik kiemelt pontját az adócsalás, adóelkerülés elleni küzdelem sikeresebbé tétele képezte, a fiskális rendszer és fiskális politika reformjával együtt.<sup>22</sup> A magas adókulcsok, valamint az alacsony hatékonyságú adóbeszedési gépezet nagyban hozzájárultak a feketegazdaság növekedéséhez.<sup>23</sup> Az adócsalás elterjedését számos egyéb tényező támogatta, köztük az adótörvény, amit joghézagok, következetlenségek, homályosságok és a stabilitás hiánya jellemzett, valamint az adóelkerülés elleni törvény késői megjelenése.<sup>24</sup> A szakirodalom álláspontja szerint a fejlődő országokban az adócsalás mértéke az éves költségvetések 25 százalékának megfelelő összeget tesz ki átlagosan.<sup>25</sup> A román adórendszer az 1990-es évek közepén, hasonlóan más közép-európai országok modelljeihez, az adóigazgatás alacsony hatékonyságától szenvedett, amelyet a későbbiekben sem tudott sikeresen leküzdeni. A 2005-ös adóreformig az európai országokban alkalmazott minden jelentős központi adófajtát már bevezettek, mellé alacsony adókulcsokat alkalmaztak, de az adóigazgatás hatékonysági szintje gyengének bizonyult. A gazdaságpoliti-

<sup>20</sup> NOVOSZÁTH Péter, 2015: Nincs más út a társadalom számára, mint a korrektség és a törvénytisztlet. A román korrupcióellenes ügynökség működésének értékelése. In: Polgári Szemle <https://polgariszemle.hu/archivum/101-2015-december-11-efolyam-4-6-szam/gazdasagpolitika-jegybankpolitika-allami-ellenorzes/714-nincs-mas-ut-a-tarsadalom-szamar-mint-a-korrekteseg-es-a-toervenytisztlet-a-roman-korrupcioellenes-uegynokseg-mukoedesenek-ertekelese>.

<sup>21</sup> Erről lásd részletesebben NOVOSZÁTH Péter: Nincs más út a társadalom... i. m.

<sup>22</sup> GÁL István László: a gazdaságpolitika és a kriminálpolitika kölcsönhatásai. Miskolci Jogi Szemle, 2019/1. 292–285. o.

<sup>23</sup> Lucian-Liviu ALBU, 2004: Estimating the Size of Underground Economy in Romania. In: The Economics of Transition. p. 3.

<sup>24</sup> David DELIA – Pojar DANIELLA, 2011: Approaches Regarding The Tax Evasion In Romania. p. 378.

<sup>25</sup> Dorun CLOCOTICI – Gheorge GHEORGHIU, 1996: Dolul, fraudă și evaziunea fiscală. In: Editura Lumina Lex, Buvurești, 1996. 56.

<sup>17</sup> mkfe.hu: Lengyelország bevezette a SENT nevű rendszert, a magyar EKÁER mintájára. elérhető: <http://www.mkfe.hu/hu/mediamenu/hirek/aktualis-hrek/148-kulfoldi-hrek/8173-lengyelorsz%C3%A1g-bevezeti-a-sent-nev%C5%B1-rendszert,-a-magyar-ekaer-mint%C3%A1j%C3%A1ra.html> letöltés ideje: 2020.02.14.

<sup>18</sup> <http://www.e-adotanacsadas.com/930-mi-varhato-a-magyar-adozasban-mutatjuk-a-negy-legfontosabb-iranyt.html>.

<sup>19</sup> piacesprofit.hu: Már nem Magyarország az áfacsalók országa. elérhető: [https://piacesprofit.hu/kkv\\_cegblog/mar-nem-magyarorszag-az-afacsalok-orszaga/](https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/mar-nem-magyarorszag-az-afacsalok-orszaga/) letöltés ideje: 2020.12.01.

kusok mozaikszerű adójogalkotással, a más országokban már sikerrel alkalmazott jogintézmények, adóeszközök, adómix alkalmazására törekedtek. Olyan rendszert hoztak létre a hatékonyság növelése érdekében, amely egyszerre hasonlított a magyar és horvát fogyasztási adókat hangsúlyozó struktúrára, ugyanakkor a szlovák adórendszer egyes elemeit is átvették, így az egykulcsos adózást a személyi jövedelemadónál és a társasági adónál, míg a vagyonszerzésben az osztrák példából merítkeztek.

A kezdeti ad hoc jellegű inkonzisztens, átláthatatlan struktúrát a 2003-as adókodeks teljes egészében átírta és újrafogalmazta. Éppen ezért, illetve az európai uniós csatlakozásra felkészülve fogadta el a román törvényhozás az 571/2003-as adóügyi törvényt, amely rendhagyó megoldással, egységes szerkezetben szabályozta az addig rendkívül széttagolt adórendszer egészét. Érdekes módon a többi CEE-ország példájával szöges ellentétben csak Romániában csökkentek az adóbevételek GDP-hez viszonyított arányai az uniós csatlakozást követő első tíz évben. Az ország közterhekből befolyó bevételei jelenleg is az Európai Unió átlaga alatt helyezkednek el több mint 10%-kal.<sup>26</sup> A román állam adóbevételeinek túlnyomó része a fogyasztást és a munkát terheli, ezzel szemben a tőkére, valamint a tulajdonra rakódó adók mértéke elenyésző.<sup>27</sup>

Az adókijátszás szabályozására 1994-ben jelent meg a 87/1994. törvény<sup>28</sup>, amelynek 1. §-a így definiálja az adócsalást: „Az adócsalás a román és a külföldi fizikai és jogi személyek kibúvása – részben vagy egészében – bármilyen eszközzel az adó, illetékek és más köztartozások alól, beleértve a helyi költségvetési befizetéseket, és az állami társadalmi biztosítási alapokat is.” Ez a megfogalmazás a köztartozások szélesebb körét helyezte védelem alá, mint a régebbi magyar Büntető Törvénykönyv 310. §-a. A román joggyakorlat és jogirodalom az adócsalás több változatát is ismeri, és megkülönbözteti a törvényes és törvénytelen adókikerülést. Generálisan adócsalásnak (evasiune fiscala) nevezik azt az esetet, amikor az adófizető kivonja magát az adó fizetése alól. A törvényes lehetőségeket kihasználva azonban nem minden magatartás minősül a törvény megszegésének. Törvénytelen az adócsalás és büntetendő, amikor a törvényeket megszegik (evasiune fiscala frauduloasa). Ennek jogi megítélése kétféle lehet. Enyhébb esetben szabálysértésnek –

kihágásnak (contravention), a fent felsorolt súlyosabb esetekben bűncselekménynek (infracțiune) számít.

A 2005. évi 241-es törvény az adócsalás megelőzéséről és leküzdéséről részletesen kifejti, hogy mely magatartások merítik ki az adócsalás fogalmát. A jogszabály 9. cikke értelmében adócsalás bűncselekményét képezi és 2 évtől 8 évig terjedő börtönnel, továbbá egyes jogoktól való eltiltással büntetendő az adókötelezettségek teljesítése alóli kibúvás céljából elkövetett következő cselekmények: adó- vagy illetékköteles tárgy vagy forrás elrejtése, a kereskedelmi műveletek, vagy jövedelmek a könyvviteli iratokban vagy más törvényes dokumentumokban való nyilvántartásának teljes vagy részleges elmulasztása, a könyvviteli iratokban, vagy más dokumentumokban nem valós műveletekkel kapcsolatos költségek nyilvántartása vagy más fiktív műveletek nyilvántartása, a könyvviteli iratok, a díjszabásbemutató órák vagy elektronikus adóügyi pénztárképek, vagy más adattörzstítő eszközök memóriájának megrongálása, megsemmisítése vagy elrejtése, a kettős könyvviteli nyilvántartás vezetése átiratok vagy más adattörzstítő eszközök segítségével, kibúvás a pénzügyi, adóügyi vagy vámügyi ellenrzések alól az ellenrzött személyek fő vagy másodlagos székhelyének be nem jelentésével, fiktív székhely bejelentésével vagy pontatlan bejelentésével, illetékes szervek – a pénzügyi, adóügyi vagy vámügyi ellenrzések, törvény szerinti elvégzésével kapcsolatos feladatkört ellátó szervek, valamint az igazságügyi rendőrségnek a bűnügyi nyomozó testületei.<sup>29</sup> A büntetési tétel kerete az okozott vagyoni hátrány nagysághoz igazodik, ebben hasonlóságot mutat a magyar szabályozáshoz. A jogalkotó a normával az adócsalást elkövetőkkel szemben kizárólag büntetőjogi felelősségre vonást helyez kilátásba. E látszólagos szigorú, dogmatikailag a magyarnál kidolgozottabbnak tűnő rendszer mögött azonban továbbra is rosszul kiképzett és fizetett, gyenge technikai bázison működő adóhivatal, továbbá alacsony közpénzügyi morál<sup>30</sup> áll.

Az adóreformok végrehajtása ellenére vagy éppen azért a szakértők szerint nem csökkent a feketegazdaság és az adócsalás aránya.<sup>31</sup> Az olykor növekvő, olykor csökkenő adóterhek és a folyamatosan változó adókötelezettségek a román adórendszert a gazdasági szereplők számára kiszámíthatatlanná tették, ami rombolta a jogkövetést.<sup>32</sup> 2012-ben az Európai Unión belül Romániában Bulgária után a legrosszabb volt a helyzet. Ez azt jelentette, hogy a bruttó hazai össztermék 29,6%-a után nem keletkezett bevétele az államnak. Ezzel szemben ugyanebben az

<sup>26</sup> Lásd <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS> 2021.06.06., továbbá Cornel BAN; Alexandra RUSU, 2019: ROMANIA'S WEAK FISCAL STATE What explains it and what can (still) be done about it. Economy and Finance <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bukarest/15914.pdf> 2021.05.13.

<sup>27</sup> Erről lásd részletesebben Anca-Marina IZVORANU – Henriette-Cristiana CALIN, 2018: Taxation System in Romania and in the European Union [https://www.researchgate.net/publication/324756496\\_TAXATION\\_SYSTEM\\_IN\\_ROMANIA\\_AND\\_IN\\_THE\\_EUROPEAN\\_UNION](https://www.researchgate.net/publication/324756496_TAXATION_SYSTEM_IN_ROMANIA_AND_IN_THE_EUROPEAN_UNION) 2020.09.26., továbbá Cornel BAN – Alexandra RUSU, 2019: ROMANIA'S WEAK FISCAL STATE What explains it and what can (still) be done about it. Economy and Finance <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/bukarest/15914.pdf>.

<sup>28</sup> PANESCU V., 1999: Evasiune Fiscale Bucuresti p. 3.

<sup>29</sup> Lásd <https://www.monitoruloficial.ro/actimp/hu/0272.pdf>, továbbá DR. BALLANÉ DR. SZENTPÁLI Edit, 2020: PhD-értekezés, Debreceni Egyetem ÁJK, A megtévesztő magatartás sajátosságai a költségvetési csalásban. 75–77. o.

<sup>30</sup> KÓHALMI László: Gondolatok a jövedéki adómorálról. Büntetőjogi Szemle, 2018/2. 51–52. o.

<sup>31</sup> Idézi az E-Népujság.ro megjelent a Gándul című napilapban 2012. 12.27.

<sup>32</sup> Lásd SZILOVICS Csaba, 2018: Néhány közép-európai ország adóváltozásainak tapasztalatai az elmúlt két évtizedben. PTE ÁJK, JURA 2018/1 142–160. o.

időszakban a nyugati mintaállam Ausztriában a feketegazdaság arányát csupán 7,9%-ra becsülték. Beszélő adat, hogy a román adóbevételek mértéke 2017-ben csupán a GDP 15,42%-a volt, amely az 1926-os francia és 1942-es amerikai egyesült államokbeli statisztikával egyezett meg.<sup>33</sup> Az adóelkerülés, valamint a megtermelt anyagi javak kimentése az országból nagyban köszönhető a Romániába települt multinacionális cégeknek, amelyek tevékenysége viszont elengedhetetlen a gazdasági versenyben való életben maradáshoz. Egyes kimutatások szerint a jelenlétük hiánya esetén az export 70%-kal, a GDP pedig 30%-kal zuhanna.<sup>34</sup> A jogalkotó éppen ezért biztosít igazságtalanul aránytalan kedvezményeket és mentességeket a külföldi tőke számára. Az ország elkötelezett az iránt, hogy minimalizálja a multik adóterheit, a transzferárzási gyakorlatukat pedig megengedően kezelje.<sup>35</sup>

Pozitívumként értékelhető, hogy Románia 2004 és 2017 közötti időszakban kiemelkedő eredményeket tudott elérni az adózással kapcsolatos adminisztráció egyszerűsítésében, az egyes adókötelezettségek teljesítéséhez szükséges órák számának csökkentésében,<sup>36</sup> köszönhetően többek között a munkát terhelő közterheknél vagy áfánál alkalmazott digitalizáció adta lehetőségeknek<sup>37</sup>.

### III. Következtetések

Összegzésként megállapítható, hogy a vizsgált országoknak sikerült előrelépniük az adócsalás elleni küzdelemben, amit leginkább a digitalizáció adta lehetőségek kihasználása eredményezett. Az elért pozitív bevételi eredmények, valamint a gazdaság fehéredése a tanulmányban bemutatott egyszerű, más nyugati országokban már régóta alkalmazott technikai eszkö-

zöknek köszönhetőek. Nem a jogkövetési szint belső megerősödéséről vagy jelentős adócsökkentésről beszélünk, „csupán” az adóhivatal ellenőrzésének jól átgondolt, elektronikus fejlesztéséről. Hatékonyabb megoldásnak tűnik az adóigazgatás teljesítményének kismértékű javítására, a technikai feltételek modernizálására törekvő új adók bevezetése az adórendszer lényeges átalakítása helyett. A felkészült, jól fizetett, megfelelő létszámú és politikailag semleges adóhatóság sok szempontból többet érhet el bármely reformnál. A szegmentált, az adóalanyok adózási aktivitási jellemzőit pontosan ismerő és arra reagáló adóigazgatás lehet a siker kulcsa. Az új szemléletnek nem csupán a digitális eszközök fejlesztésére szükséges koncentrálnia, hanem ki kell alakítania az együttműködő adóhivatali modellt. A digitalizációt az ügyfelekkel való jobb kapcsolattartásra is felhasználható, az adózói vélemények megismerésére, a média figyelésére, továbbá a hazai és nemzetközi társszervektől kapott információk feldolgozására egyaránt.

A jogi normák terén sikeresnek mondható mindkét ország felzárkózása, mindehhez hozzátevé, hogy a magyarországi szabályozásban az adócsalás, adóelkerülés, adókikerülés, adóoptimalizálás fogalmak még mindig nem kerültek következetesen szembeállításra. A szabályok megváltoztatása azonban önmagában nem elég, ha az országok lakosságának pénzügyi kultúrája alacsony szinten van, jól példázák ezt az elmúlt évtizedek brókerbotrányai, piramisjátékai, a joggyakorlatban meglévő korrupció magas szintje<sup>38</sup>. Bizakodásra ad okot, hogy a pénzügyi tudatosság fejlesztése az elmúlt években egyre nagyobb hangsúlyt kap, viszont az ezzel foglalkozó programoknak, szervezeteknek, oktatási anyagoknak sokkal erőteljesebben kellene tárgyalniuk az adózás, az ahhoz kapcsolódó jogkövetés fontosságát.

<sup>33</sup> Cornel BAN – Alexandra RUSU: ROMANIA'S WEAK FISCAL. i. m. p. 4.

<sup>34</sup> Cornel BAN – Alexandra RUSU: ROMANIA'S WEAK FISCAL. i. m.

<sup>35</sup> Bryan DICK – Michael RAFFERTY – Duncan WIGAN, 2017: Capital unchained: finance, intangible assets and the double life of capital in the offshore world. *Review of International Political Economy* 24(1): 56–86.

<sup>36</sup> Cornel BAN – Alexandra RUSU: ROMANIA'S WEAK FISCAL. i. m. p. 21.

<sup>37</sup> Erről lásd például wts CEE | taxbridge : Going Digital: Trends in Taxation and Administration in Central and Eastern Europe. [https://wts.com/wts.com/publications/cee-tax-bridge/2019/wts-cee-tax-bridge-2019\\_2.pdf](https://wts.com/wts.com/publications/cee-tax-bridge/2019/wts-cee-tax-bridge-2019_2.pdf) 2021.05.12. p.11.

<sup>38</sup> KÓHALMI László, 2020: Korruptionslage in Ungarn. In: SZILOVICS Csaba – BUJTÁR Zsolt – FERENCZ Barnabás – BRESZKOVICS Botond – SZÍVÓS Alexander Roland (szerk.): *Gazdaság és pénzügyek a 21. században II.* – Konferenciakötet = Business and Economy in the 21st century II. – Conference proceedings. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar 182–193. o., 12. o., továbbá KÓHALMI László, 2020: Fehérgalléros bűnözés, gazdasági bűnözés, korrupciós bűnözés In: BARABÁS A. Tünde (szerk.): *Alkalmazott kriminológia* Ludovika Egyetemi Kiadó 431–444. o., 14. o.