

Szilovics Csaba

Az adóamnesztia alkalmazásának előnyeiről és hátrányairól

Benefits and Drawbacks of Tax Amnesty



Összefoglalás

Ez a tanulmány a jog egy ritkán vizsgált eszközét, az adóamnesztiát mutatja be. A magyar szakirodalomban hiánypótló módon elemzi az amnesztia fogalmát és jogi elemeit. Bemutatja a programok történeti és modern típusait, korrupciós érintettségüket és deklarált céljaikat. Vizsgálja az amnesztiaprogramok tényleges eredményeit, rövid távú költségvetési és hosszú távú, jogkövetésre gyakorolt hatásait. A hazai és külföldi szakirodalomra támaszkodva elemzi e jogi eszköz előnyeit és lehetséges hátrányait, és meghatározza az adóamnesztia alkalmazásának veszélyeit is.

Summary

The article presents a rarely studied legal means: tax amnesty. It fills a gap in Hungarian legal literature by analysing the concept and legal elements of tax amnesty, which is presented in a historical perspective and divided into modern types, also tackling their involvement in corruption and declared objectives. The actual outcomes of tax amnesty programmes are analysed along with their short-term effects on the budget and long-term impacts on tax compliance. Relying on Hungarian and foreign legal literature, the author discusses the advantages and the possible disadvantages, and defines the risks of tax amnesty.

SZILOVICS CSABA, habilitált tanszékvezető egyetemi docens, Pénzügyi Jogi Tanszék, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (szilovics.csaba@ajk.pte.hu).

AZ ADÓAMNESZTIA FOGALMA

Adóamnesztiának nevezzük azt az adóztató közhatalom által esetileg alkalmazott jogi eszközt, amelynek keretében az adó felségjoga alá tartozó adóalanyok előzetesen, pontosan meg nem határozható köre számára részletesen megfogalmazott adózási és büntetőjogi kedvezményt ígér a korábbi időszakban fennálló adókötelezettségek utólagos, kedvezményezett feltételek melletti teljesítéséhez. E kampányok jogi részéhez gyakran kapcsolódik a kedvezményes időszak lezárását követő szigorított ellenőrzés és bírságolás kormányzati kilátásba helyezése. Az adóamnesztia lehet részleges, azaz egyes adónemekhez, adókötelezettségekhez kapcsolódó, és lehet teljes körű, amely minden adózási területre és kötelezettségre együttesen kiterjed. Másként megfogalmazva, adóamnesztia esetén az állam lemond büntetőjogi érdekének érvényesítéséről, és lehetővé teszi az adócsalóknak, hogy büntetlenül visszatérjenek a tisztességes adózók körébe.

Az adóamnesztia fogalmát elemezve kiemelhető annak néhány, immanens jogi eleme. Az egyik legfontosabb jellegzetessége az esetisége. Az amnesztia általában egyetlen, rövid időszakra szóló lehetőség, amely csak mint váratlanul alkalmazott jogi eszköz eredményezheti a központi költségvetés bevételeinek növekedését, anélkül hogy ezzel párhuzamosan segítené az adócsalás és az adókikerülés lehetőségeit. Ez a kiszámíthatatlanság garantálhatja azt, hogy az adóamnesztia lehetősége ne épüljön be az adózói várakozások közé, tehát az általános jogkövetési hajlandóságot ne rontsa. Ha minden adózó számára folyamatosan nyitva álló lehetőség lenne, akkor jelentősen rontaná az adózási fegyelmet. Éppen ezért a kormányoknak meg kell gondolniuk, hogy milyen gazdasági és politikai feltételrendszerben, milyen gyakorisággal és milyen jogi eszközöket felhasználva élnek ezzel a lehetőséggel. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a legtöbb ország valóban csak kivételesen nyitja meg ezt a lehetőséget. A történelmi példák szerint a hatalom gyakorlói felismerték az amnesztia alkalmazásának veszélyeit, és igen gyakran csupán korszakhatároló, jelképes lépésként alkalmazták. Az adóamnesztia így tehát nem csupán adójogi, de politikai eszközként is megjelent. Az Egyiptomi Birodalom fáraója, V. Ptolemaiosz, i. e. 196-ban az általános uralkodói közkegyelem részeként szabadon bocsátotta az adók ellen lázadókat, az adóval tartozókat, továbbá általános adó- és illetékcsoökkentő programot hirdetett. Célja egy új uralkodói korszak megnyitása volt. Hasonlóképpen a Római Birodalomban is gyakran hirdettek általános adóamnesztiát a császári hatalomváltáskor, így például az 5. században több mint hét alkalommal kapcsolódott az új császár beiktatásához.¹ Az amnesztia e funkciója a modern kor számos államában is megjelent. Németországban 1914-ben alkalmazták a háborús erőfeszítések érdekében, majd a Weimari Köztársaságban, és később, 1949-ben az NSZK megalakulásakor is adóamnesztiát hirdettek.² Az Egyesült Államokban 1945-ben a háborús feketegazdaság és az adócsalás megszüntetése érdekében vezették be,³ míg Spanyolországban a Franco-diktatúra bukása után, 1977-ben hirdették meg, kifejezetten a „tabula rasa” megteremtése érdekében, az új politikai korszak jeleként.⁴ Ezek a történelmi példák jól mutatják az adóamnesztia politikai jelentőségét, jelképes politikai szerepét.

A legújabb kor modern államai a 20. század második felétől napjainkig is gyakran alkalmazták ezt az eszközt. Portugália 1981–1982-ben és 1988-ban, Kolumbia 1987-ben, Ausztria 1982-ben, Olaszország 1982–1984-ben, Franciaország 1984–1986-ban alkalmazott eseti amnesztiát. Napjainkban az Egyesült Államok, Hollandia, Brazília, Magyarország 2009-ben, majd 2010-ben és 2011-ben, Svájc, Ausztrália 2010-ben élt ezzel a lehetőséggel. Ahogy a felsorolt adatokból is kitűnik, az országok nagy része valóban esetileg, vagy egy-egy rövidebb periódusban, vagy egymást követő évben alkalmazta ezt az eszközt. Vannak természetesen kivételek, így például Belgium szinte folyamatosan „amnesztiázik”⁵, hiszen 1981 és 2001 között hét éven keresztül működtette ezt a lehetőséget. Hasonló, elhúzódó amnesztiát találunk Olaszországban 2002 és 2010, illetve Magyarországon 2009 és 2011 között. Az amnesztia azonban még így is kivételes adózási eszköz maradt, és nem vált az adóigazgatás rendszeres elemévé. A tipikus az, hogy az adóamnesztiával gyakrabban élő országok is jelentős szüneteket iktatnak be az alkalmazás évei közé. Így Olaszországban a 2002-es nagy amnesztiahullámot megelőzően 1984-ben, míg Argentínában 1987 után 1995-ben, Indiában 1981 után 1997-ben lépett hatályba amnesztia. E példák azt mutatják, hogy az államok érzékelik annak a fontosságát, hogy az adóamnesztia nem épülhet be folyamatosan az adózás, pénzügyi politika eszköztárába.

Fontos jogi sajátossága az adóamnesztiának, hogy meghirdetésekor alanyi körét tekintve általános jellegűnek kell lennie. Ha ugyanis a kedvezményezettek köre előzetesen, egyedileg pontosan behatárolható lenne, akkor ez konkrét személyeknek nyújtott adókedvezményt jelenthetne, tehát olyan előnyt, amely növelné az adórendszer igazságtalanságát, és hátrányos lenne a többi adózó számára. Ez a személyhez kötődő jelleg a politikai érdekérvényesítés és a korrupció eszközüvé teheti az adóamnesztiát. Ezt a látszatot a jól és demokratikusan működő kormányzatoknak el kell kerülniük. E hatást szem előtt tartva fogalmazta meg a német Szövetségi Alkotmánybíróság⁶, hogy „az adóamnesztiát hatályba léptető törvényt minden alkalommal legalább annyira absztrakt módon kell meghatározni, hogy ne legyen konkrét személyekhez köthető, és az érintettek száma előzetesen ne legyen megbecsülhető”. Az adóamnesztia néhány, jól körülhatárolható adózói csoport érdekeit szolgáló helytelen alkalmazásának korrupciós veszélyeire többen felhívták a figyelmet. Antonio Di Pietro a 2009-es olasz amnesztiaprogramról a parlament előtt azt mondta: „Ez most államilag támogatott mosodázás, ahol a parlament bűnpártolásban jeleskedik.”⁷ A magyar 2010-es adóamnesztia lehetőségeiről és indokoltságáról Deák Dániel sem rejtette el véleményét. Annak fontos eleméről, a stabilitási megtakarítási számláról ezt írja: „A törvényes renddel és az egyenlőségeszménnyel való még erőteljesebb szakítást az egyszeri megváltás jelenti, aminek megfizetésével az adózás elől elvont jövedelem a jövőre nézve törvényessé tehető. Ennek legújabb példája Magyarországon az ún. stabilitási megtakarítási számla, amelyre való befizetés révén az adózás elől elvont vagyon a törvény erejével adózott jövedelemmé minősíthető át, vagyis a piszkos pénz állami segítséggel kifizérhető. Az adózatlan jövedelem tisztára mosásának lehetősége széles körben nyitva állt.”⁸ Elgondolkodtató a svájci példa is, amikor a genfi tartomány voksolói a 2011-ben tervezett kantoniális adóamnesztiát 53,4%-os többséggel elutasították, a becsületes adófizetők érdekeit figyelembe véve.

Az amnesztia jellegzetessége az is, hogy az a végrehajtó hatalom megbocsátásán alapul, tehát nem a bíróság, hanem az adóztató közhatalom képviselői döntenek róla. Másként megfogalmazva, a kormányzat kezdeményezésére a parlament dönthet arról, hogy az elkövetett bűnt ne kövesse büntetés. „Az állam elfogadja, hogy a bűnös megváltási díjat fizet, és az állam lemond az adókövetelésének érvényesítéséről ennek fejében.”⁹ Ebben a megközelítésben „az adóamnesztia a normativitás rendjének megtörése és az erkölcsök elértéktelenedésének nyilvánvaló jele”.¹⁰ Megállapíthatjuk, hogy a főhatalom megbocsátásának és a kegyelem gyakorlásának e módja a monarchikus, a hatalmi ágak szétválasztása előtti korból eredeztethető. A modern államokban ugyanis a bűnösség megállapítása nem a végrehajtó vagy törvényhozó, hanem az ítélkező hatalmi ág joga és kötelessége. Az adóamnesztia esetén ezt a jogot, ha időlegesen is, de a bíróságoktól átveszi a politika, hiszen itt teljesen vagy részben eltörli a büntetést, felfüggesztheti az ítélet végrehajtását vagy annak megállapítását. Az adóamnesztia a jövőre nézve megakadályozza az ítélkezési jog gyakorlását. Ez – mutat rá Kellner¹¹ – kivételes esetet képez a hatalmi ágak szétválasztása tekintetében. Az amnesztia keretében a politika átveszi a bíróságok szerepét, maga gyakorolja a megbocsátás eszközét, amikor a korábbi adócsalókat visszafogadja a tisztességes adózók közé. Ezt a kormányok jogszerűen tehetik, de kétségtelenül beleavatkoznak a jogi igazságszolgáltatás keretébe. Jogilag vizsgálva, azt mondhatjuk, hogy „a legjellemzőbb vonása az amnesztiának, hogy a végrehajtó hatalomtól származik, és egyéni esetekre vonatkozik, valamint büntetlenséget eredményez. Itt tehát úgy következik a közösségi megbocsátás, hogy azt nem előzi meg az egyéni bűnösség és a büntetés bírói megállapítása.”¹²

Az adóamnesztia tehát esetlegesen alkalmazott, absztrakt módon megfogalmazott, politikai döntésen alapul, és az ítélkezői fórumokat kikerülve, adófizetési kedvezményeket és büntetlenséget ígér az abban önként részt vevőknek.

AZ ADÓAMNESZTIA ALANYI ÉS TÁRGYI HATÁLYA

A világban megvalósult számtalan adóamnesztia-forma között lényeges különbségek találhatók az anyai és tárgyi hatály tekintetében, tehát abban, hogy kikre és milyen jogügyletekre terjed ki.

A ritkább, de a történelem korai szakaszában alkalmazott megoldás a teljes körű, minden adózóra és minden adónemre kiterjedő amnesztia. Ezek közé tartozik az 1945–1947-es USA¹³, az 1945–1949-es német, az 1977–1984-es spanyol és a 2003-as török általános amnesztia. Nagyon érdekes próbálkozás volt Michigan államban az 1986 májusában alkalmazott amnesztia. Ez kiterjedt minden állami adóra, beleértve a személyi jövedelemadót, a fogyasztási és forrásadókat, a materiális javak adóját, a vagyonszerzési adót, de még az öröklési illetéket is. Az amnesztiaprogramba való jelentkezést is leegyszerűsítették, az adóalanyoknak egy nyomtatványt kellett kitölteniük, és egy új adóbevallás benyújtásával lehetett jelentkezniük.¹⁴

Sokkal gyakoribb az, hogy az amnesztia egy vagy néhány adónemre vagy adókötelezettségre terjed ki. Ilyennek tekinthető a 2009-es és azt több alkalommal meghosszabbított magyar megoldás is, amely a személyi jövedelemadóról szóló 2008. évi

LXXX. törvény 276–277 §-ához kapcsolódott. Ezt magánszemélyek számára hirdették meg, akik hazahozhatták adózatlanul külföldre vitt jövedelmüket, illetve honosíthatták offshore háttérű cégeiket. A hazahozott osztalék után 10% volt a kedvezményes adókulcs, amelyhez büntetőjogi mentesítés is kapcsolódott. A külföldi jövedelmek hazahozatalára vonatkozó amnesztia világszerte népszerűvé vált napjainkban. Hasonlóan működött a 2004-es izraeli adóreform, amely a külföldről származó befektetésekből, cégtulajdonból eredő jövedelmek hazahozatala esetén 25%-os csökkentett adót alkalmazott.¹⁵ Belgiumban 2003. október 4-én a parlament elfogadta azt az amnesztia törvényt, amely kedvezményes adókulcsot ajánlott azoknak a személyeknek, akik a Belgiumban be nem vallott és onnan kimentett megtakarításaikat hazatelepítik.¹⁶ A belga Nemzeti Bank becslése szerint polgáraik 160–200 milliárd dollárt tartanak külföldi bankszámlákon. A belga ajánlat az volt, hogyha az adófizető külföldi megtakarítását hazautalta, 9%-os elvonás után a befogadó bank igazolásával mentesülhetett a további adó- és büntetőjogi felelősségre vonás alól. Ha a pénzt a belga gazdaság fejlesztésébe fektette, az elvonás mértéke tovább csökkent 6%-ra. A belgiumi szabályok szerint e kedvezmény nem terjedt volna ki a Belgiumban őrzött titkos megtakarításokra, a hazai széfek tartalmára és más eltitkolt hazai befektetésekre. Az Egyesült Államok szövetségi kormánya 2009. március 23-tól október 15-ig hirdetett hasonló jellegű célzott programot azokra a jövedelmekre, amelyeknél az amerikai polgárok 2003 és 2008 között külföldi bankszámlákon lévő jövedelmük után nem fizették meg az osztalék- vagy kamatadót. Az amnesztia nem vonatkozott a kábítószer-kereskedelemből és a pénzmosásból származó jövedelmekre. Minden egyéb esetben, még a tudatosan meghamisított adónyilatkozatokra is büntetlenséget ígért, de hozzá kell tennünk, hogy nem mentesített a normál adórátá megfizetése alól. Az amnesztia különlegessége tehát az volt, hogy csupán büntetőjogi mentességre terjedt ki. Hasonló típusú, tehát külföldre menekített vagy ott képződött jövedelmekből származott jövedelmekre terjedt ki a 2009-es holland, a 2010-es svájci és ausztrál amnesztia program is.

AZ ADÓAMNESZTIÁK CÉLJA

Az adóamnesztia alkalmazásának céljai két csoportba oszthatók. Az általános gazdasági, politikai szükséghelyzeteket követően alkalmazott amnesztia elsődleges célja a gazdaság kifehérítése, egy új, tisztességes és önként követett adórendszer kialakítása, a múlt hibáinak lezárása. Az adózói bűnök eltörlésével az új hatalom és a polgárok között újjáalakult és tisztességesse vált viszony kezdetét kívánja jelezni. Ezeknél az eseteknél a költségvetési egyensúly, tehát a bevételek növelése csupán másodlagos szempontként jelentkezett.

A második típusú, egyes adókötelezettségekre kiterjedő adóamnesztiaik esetében a célok rendszere is átalakult. Elsődlegesen az állami költségvetések konszolidálása határozható meg. A gazdaságpolitika irányítói kísérletet tesznek arra, hogy a külföldre menekített vagy elcsalt pénzeket valamilyen módon elérjék, és azokat a nemzeti adóztatás körébe vonják a közösség és a közteherviselés érdekében. Az államok itt azért tesznek az adócsalók számára vonzó, „üzleti jellegű” ajánlatot, hogy olyan területre

is kiterjesszék az adóztatási képességüket, ahol az állami érdek érvényesítése tradicionálisan nehézkes. Bár számos országban, így Magyarországon, Lengyelországban, Olaszországban¹⁷, Izraelben, Németországban az adóalanyok világjövödelme adóköteles, azonban a nemzetközi együttműködés, információáramlás és ellenőrzés miatt ennek általában nehéz érvényt szerezni. Az állam csupán az adóalanyok állampolgári hűségére, becsületességére támaszkodhat. Az e területen gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező államok amnesztiarendszerei éppen ezért a jóindulat megnyerésére irányuló kísérletként is felfoghatók, amelyben az adóalanyt ösztönözni kívánják az önkéntes teljesítésre. Mind az adóztató közhatalom, mind az adóalanyok tudják, hogy ezen a területen az állami adóztatási kényszer gyenge, az ellenőrzés esetleges, a lebukás esélye alacsony, tehát nehéz az állampolgárok adókikerülési tevékenységének felderítése. Éppen ezért lényeges eleme az amnesztiarendszereknek az adókedvezmény és büntetlenség, és az amnesztiát követő büntetőeljárások szigorításának ígérete, hiszen az adózói döntések ebben az esetben is egyéni döntésekként, gyakran kockázati mérlegelés alapján születnek.

Megemlíteném, hogy az Európai Unió számára olyan fontos volt e jogi helyzet kezelése, hogy 2003-ban megtakarítási irányelvet dolgozott ki a Tanács annak érdekében, hogy a tagállami adóhatóságok értesíthessék egymást az állampolgárok határon túli jogügyleteiről. Ennek gyakorlati érvényesítése azonban Svájc, az Egyesült Államok, valamint az adóparadicsomként működő országok rugalmatlan hozzáállása miatt jelenleg sem működik tökéletesen, ahogy ezt az irányelv Preambulumának 24. bekezdése előzetesen, már hatálybalépésekor jelezte is.¹⁸

AZ ADÓAMNESZTIA ALKALMAZÁSÁNAK EREDMÉNYEI

Az adóamnesztiák ellentmondásos eredményeit vizsgálva nem azt a kérdést kell feltennünk, hogy miért nem alkalmazzák gyakrabban ezt a technikát, hanem azt, hogy miért jelenhet meg egyáltalán a közpénzügyi rendszerekben. Az amnesztiák nagy része ugyanis részben vagy egészben költségvetési szempontból kudarcnak tekinthető, és ennek tükrében érthetetlennek tűnik a politika amnesztiához fűződő ragaszkodása. Ha e jogi eszközre úgy tekintenénk, mint költségvetési csodafegyverre, akkor meg kellene állapítanunk, hogy az gyakran működésképtelen, és inkább a korrupció eszközeinek tekinthető. Látnunk kell, hogy a nyugati amnesztiák leggyakoribb célközönsége a magas jövedelmű, az adótervezés, adókikerülés eszközeivel élő befektetői tulajdonosi csoportok, akiknek jövedelmi és intellektuális feltételrendszere jelentősen eltér az átlagadózóktól. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az amnesztia azokban az országokban, ahol magas a feketegazdaság és az adócsalás aránya, általában kevés költségvetési bevételt eredményez, mert az adóalanyok megszokott technikáikkal is optimalizálni tudják adófizetési kötelezettségeiket. Így például az 1987-es argentin és a 1982–1986-os francia próbálkozás, illetve a 2009–2010-es magyar adóamnesztia is kudarcot vallott. A Franciaországban 1987-ben meghirdetett lehetőséggel mindössze 286-an éltek. Észak-Amerikában a 20. század második felében végrehajtott 62 amnesztiacsomag is eltérő eredményeket mutatott.¹⁹ A Louisianában 1985–1987-ben lebonyolított prog-

ram alig hozott eredményt, hiszen a normál költségvetési bevételek 0,008 ezrelékét fizették be. Ezzel szemben New Jersey 1996-os programja 2,6%-os bevételt hozott. Az amerikai példákat vizsgálva úgy tűnik, hogy az adóalanyok amnesztia iránti fogékony-ságát befolyásolta a program időtartama, és az, hogy elhitték-e, hogy azt követően szigorú büntetés és ellenőrzés következik. A 2010-es ausztrál törvényi kedvezmény-rendszer csupán szerény, 73 millió dolláros pluszbevételt hozott, míg a 2003-as török program a várt bevételek 60%-át eredményezte. A kevés költségvetési eredményt hozó programok közé tartozott a 2009-es magyar is, amelyben az adófizetők a kormány-zat által előzetesen várt 100 milliárd forint helyett csupán 35 milliárd forintot hoztak haza, és 3,5 milliárd többletadót fizettek be, ami a költségvetés bevételi oldalának alig kimutatható részét képezi.

Természetesen sikeres amnesztiaprogramok is említhetők. Így például a 2009-es argentin lehetőséggel élve, a jelentős kedvezményeket kihasználva 8,3 milliárd dol-lárnyi pluszadóbevételt fizettek be. Ennek egyik oka az lehetett, hogy az argentin kor-mány nagyvonalúan a magánszemélyekre vonatkozó normál, 35%-os kulcsot 70%-kal csökkentette, és a résztvevők 8%-os adó megfizetésével mentesülhettek a negatív jog-következmények alól. Ha a magánszemélyek újonnan bevallott jövedelmüket ingat-lanba fektették, a fizetendő adó mértéke lecsökkenhetett akár 1%-ra is. A feltételeket megismerve már érthetővé válik, hogy több mint 500 ezer adóalany élt e kedvezm-nyekkel. Sikeres programot hajtott végre 2009-ben Hollandia is, amelynek keretében 4400 adóalany fizetett be önként, külföldi jövedelmei után több mint 1 milliárd eurót. A ráfordításokat tekintve ez kétségkívül a költségvetés számára pluszbevételt jelent.²⁰ Az amnesztiatörténelem egyik legsikeresebb akcióját India hajtotta végre 1997-ben. A program 214 napja alatt 350 ezer, addig nem is regisztrált magánszemély több mint 2,5 milliárd USA-dollárt fizetett be. Ez azt jelentette, hogy az szja-bevételek 50%-át pótlólagosan befizették. Az eseményt jelentős médiakampány vezette be, egy jól kitalált szlogenrel: „30% adó = 100% nyugalom”, amelyet az egész ország megismert.²¹ A sike-res adóamnesztiák tapasztalatait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy annak egyik záloga, hogy a polgárok elhiggyék, hogy a beígért amnesztia után valóban szigorú végrehajtás és ellenőrzés következik. Az adóamnesztia sikerének központi eleme tehát a hiteles adóhivatal, amely képes hatékonyan dolgozni, együttműködni, de ha kell, szigorúan büntetni és ellenőrizni is.

AZ ADÓAMNESZTIA ELŐNYEI

Az amnesztia első, de országonként és időszakonként változó, legfontosabb előnye, hogy gyorsan és viszonylag olcsón növelheti a központi költségvetés bevételeit. Ugyan-akkor hozzátenném, hogy ez a hatás csak rövid távon érvényesül. E programok kere-tében olyan pénzek jelenhetnek meg, amelyek a hatóságok elől addig rejtve voltak, és a többlet-adóbevételek hozzájárulhatnak a kormányzati feladatok finanszírozásához, tehát segíthetik a központi költségvetés bevételi oldalának kiszélesítését. Az új adófor-rások nem csupán a jelen, de a jövő költségvetési bevételeinek tervezését is segíthetik az adózási kiskapuk bezárásával és a kényes területek fokozottabb ellenőrzésével. Az

adóamnesztia-program előnye az, hogy viszonylag kis ráfordításokkal juthat a központi költségvetés új bevételekhez. Az adóamnesztia-programok bevételei hosszú, drága és kétesélyes büntetőeljárások helyett idővesztéses és bírósági, végrehajtási költségek nélkül teremthetnek azonnali bevételeket.

További előny lehet, hogy az amnesztia-programok ráirányítják a figyelmet az önkéntes teljesítésre, valamint az önrevízióra is. Ne feledjük, hogy a világ számos országának adótörvényei lehetővé teszik az adókikerülőket, adócsalókat vagy -mulasztókat számára, hogy önként korrigálják a múltban elkövetett jogsértéseiket, amennyiben bejelentik a hibáikat, és befizetik a bírságokat. Ez a jogi lehetőség azonban lényegesen eltér az amnesztiától, hiszen ez az adóztatási technika további politikai döntések hiányában folyamatos lehetőségként nem tartalmaz kedvezményt, hiszen bírságköteles, tehát pénzügyi szempontból nem feltétlenül előnyös az adóalany számára. Hasonlóság is található a két jogintézmény között, hiszen az önrevíziót gyakorlókat is mentesülnek a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Az alkalmazásuk időbeli hatálya is hasonló, hiszen mindkét lépés meg kell előznie a konkrét adóalanyra vonatkozó hatósági ellenőrzés megindításának időpontját.

Az amnesztia-programok jelentős előnye lehet etikai szempontból, az anyagi eredményességtől függetlenül, hogy az adóalanyok széles körét visszavezetheti a tisztességes polgárok közé. Ezzel kapcsolatban azonban megjegyezném, hogy ez nem jelenti azt, hogy aki egy alkalommal, egy adózási területen tisztességesse válik, az a jövőben is minden adózási területen tisztességes marad. Nem szabad túlbecsülni az amnesztia-programok erkölcsöt és jogkövetést javító hosszú távú hatásait.

Kevésbé vizsgált, de fontos eredménye lehet az amnesztia-programoknak, hogy egyszerűsíthetik az adórendszert. Az amnesztia meghirdetésével a kedvezmények, mentesítések eredményeképpen csökkenhet az ellenőrizendő adózók száma, és így intenzívebbé válhat más adózók és más adózási időszakok vizsgálata. Az adóhivatal racionalizálhatja tevékenységét.

AZ ADÓZÁSI AMNESZTIA HÁTRÁNYAI

Az adózási amnesztia-programok hátrányainak megítélése legalább olyan ellentmondásos, mint az előnyöké. Az első negatívum az, hogy az amnesztiakampányok ráirányítják a tisztességes adózók figyelmét az adócsalás sikeres és az adóeltitkolás kevésbé ismert módszereire, valamint az elérhető haszon és az alacsony kockázat arányának nyilvánosságra kerülése kedvezőtlen hatást gyakorolhat a becsületes adófizetőkre. Ez az önkéntes jogkövetésük csökkenését eredményezheti már rövid távon. Ahogy Stella fogalmaz: „Az adócsalókra kirótt büntetések lecsökkenése az amnesztiát kihasználó személyeknél jelentős bevételeket eredményezhet, és ez náluk és más adózóknál a jövőbeni jogkövetési hajlandóság lecsökkenésének veszélyével járhat.”²² A társadalom minden tagja számára nyilvánvalóvá válhat, hogy az adózók szűk körével különlegesen bánnak, és kisebb terheket kell viselniük másoknál. Az átlagember nézőpontja szerint a modern világban szokatlan a pénzen megváltott büntetlenség lehetősége. Az adócsalóknak ígért kedvezmények sok esetben elfogadhatatlanok a tisztességes adófizető

számára, hiszen azt láthatják, hogy a kormányzat az adócsalók anyagi terheit csökkenti, és nem a tisztességes adózókéét. Azt gondolhatják, hogy a törvényben meghatározott adómegfizetés, tehát a jogkövetés hiba volt. Úgy tűnhet számukra, hogy az állam a tisztességtelenek szűk körének pártjára állt a tisztességes többséggel szemben, amikor azok megsértették a közérdeket. Nehezen érthető számukra, hogy e programok sikerességének alapfeltétele az adózási előnyök ígérete. Az adócsalók ugyanis az elérhető kedvezményeket és a valószínű hátrányokat állítják szembe. Mivel a lebukás valószínűsége ezen az adózási területen alacsony, csak a ténylegesen vonzó és jelentős előnyöket kínáló kedvezményrendszer alkalmazásával lehet hatásos. Az átlagos adófizető számára a „homo oeconomicus” latolgató gondolkodásmódja teljesen elfogadhatatlan. Az adóamnesztia alkalmazása a tisztességes adózók körében feszültséget kelthet.

További hátrányként említhető, hogy a gyakran és meggondolatlanul alkalmazott amnesztia háttérbe szoríthatja az adójogi büntetőjog jelentőségét, hiszen a legszigorúbb büntetési fenyegetés is elveszíti visszatartó hatását, ha jó eséllyel számítani lehet arra, hogy nem alkalmazzák. Ha a büntetlenség esélyét, az amnesztiavárákozásukat az adóalanyok beépítik az adózási stratégiájukba, akkor az csökkentheti rövid távú fizetési hajlandóságukat. E programok alkalmazása azt üzenheti az adóalanyoknak, hogy a hatóságok képtelenek hatékonyan fellépni az „ügyeskedők” ellen, ezért megéri adót csalni, mert az adóamnesztia megjutalmazza a tisztességteleneket. Az amnesztiák kétségkívül legnagyobb hátránya abban kereshető, hogy etikai bizonytalanságot okoznak, amely a bűnösök elnéző kezeléséből, a normativitás áttöréséből fakad, és hátrányos helyzetbe hozza a tisztességesen adózó többséget, akinek meginog a bizalma az omnipotens államban.

A véleményem az, hogy rövid távú fiskális célok érdekében nem lenne szabad feláldozni a hosszú távú adójogi jogkövetést. Az amnesztia a bizonytalanság érzetét kelti, tehát azt, hogy nem feltétlenül kell a jogszabályi kötelezettségeknek eleget tenni, hiszen eljöhethet az idő, amikor a felelősség megszűnik, a bűn büntetlenné válik.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az adózási amnesztia alkalmazása csak ritkán arat osztatlan közpénzügyi sikert. Ugyanakkor örömmel töltheti el az amnesztiát kihasználó polgárt vagy gazdasági társaság vezetőjét, hiszen úgy kerülhet vissza a tisztességes adózók közé, hogy mentesül a mások számára megállapított adófizetési kötelezettség alól, tehát mások kárára jár jól. Kevés esetben valósult meg kétségbevonhatatlanul az amnesztiaprogramok jogkövetést javító, etikailag katartikus, feloldozó és költségvetési bevételt növelő hosszú távú hatása. Az amnesztiák történeti tapasztalataiból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az állam akkor jár el helyesen, ha e programokat ritkán, váratlanul alkalmazza. Igazi létjogosultsága akkor van, ha a jogalkotók az adózás területén is jelezni kívánják egy-egy gazdasági, politikai fordulópont bekövetkezését. Csak kevés amnesztiaprogramról állapíthatjuk meg, hogy hasznot hozott rövid távon, de ezeknek a kivételesen eredményes eseteknek is elmaradt a hosszú távú hatásvizsgálata. Úgy vélem, hogy ezek a kedvezmények a normál adózás rendjébe nehezen illeszthetők be. A legjobb gya-

korlat, amit az állam követhet, az, hogy leszámol a korrupcióval, fellép a feketegazdaság ellen, növeli a lakosság pénzügyi kultúráját és az adóhivatal hatékonyságát. Az adóamnesztia a rosszul működő közpénzügyi rendszer látványos tünete. A jogi ideák világából nézve megfogalmazhatjuk, hogy ha az adóhatóság úgy tenné a dolgát, ahogy azt a jogszabályok előírják, és az elvárható lenne, olyan sürgősségmegoldás, mint az adóamnesztia alkalmazása, fel sem merülne.

JEGYZETEK

- ¹ Somodi Sándor: *Adóamnesztia a nemzetközi adóztatási gyakorlatban*. Adó, 2003/12–13., 73. o.
- ² Martin Kellner: *Tax Amnesty 2004/2005 – An Appropriate Revenue Tool?* German Law Journal, Vol. 5, No. 4., 2004.
- ³ James P. Angelini: *Federal Tax Amnesty: The Technical Issues*. Taxes, Vol. 65, 1987, 195. o.
- ⁴ Szilovics Csaba: *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 2003, 162. o.
- ⁵ Brother Layman: *Az offshore halála*. Budapest, 2011, 855. o.
- ⁶ Kellner, i. m. 343. o.
- ⁷ Layman, i. m. 852. o.
- ⁸ Deák Dániel: *Adóamnesztia és részrehajló állam*. Közjogi Szemle, 2013/3., 1. o.
- ⁹ Uo. 2. o.
- ¹⁰ Uo. 4. o.
- ¹¹ Kellner, i. m. 345. o.
- ¹² Uo.
- ¹³ Angelini, i. m. 196. o.
- ¹⁴ John H. Goddeeris – Susan Martin – James C. Young: *Tax Amnesty in Michigan: Characteristics of Individual Income Tax Participants*. Journal of State Taxation, Vol. 7, No. 4., 1989, 373. o.
- ¹⁵ Alon Kaplan – Leon Harris – Lyat Eyal: *Israel Launches Trust Tax Amnesty*. International Tax Review, Vol. 15, 2003–2004, 31. o.
- ¹⁶ Marc Quaghebeur: *What Belgium's tax amnesty will mean*. International Tax Review, Vol. 15, No. 1., 2003–2004, 35. o.
- ¹⁷ Francesco Florenzano – Barbara Faini: *How to get the most out of the Italian tax amnesty*. International Tax Review, Vol. 14, 2003. 36. o.
- ¹⁸ 2003/48/EK tanácsi irányelv.
- ¹⁹ Steve C. Wells: *State Tax Amnesty Programs on the Rebound*. Journal of State Taxation, Vol. 20, No. 4., 2001–2002, 61. o.
- ²⁰ Layman, i. m. 856. o.
- ²¹ Somodi, i. m. 74. o.
- ²² Peter Stella: *An Economic Analysis of Tax Amnesties*. IMF Working Paper 89., 1989, 42. o.