

Némethné Czaller Zsuzsanna*

A JÖVEDÉKI SZABÁLYOZÁS SZEREPE ÉS VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EU-CSATLAKOZÁS ÓTA ELTELT IDŐRE ÉS A VISSZAÉLÉSEK TÜKRÉBEN

Magyarországon az elmúlt 16 évben végbement gazdasági, politikai, jogi változások alapvetően meghatározták az éppen hatályos jövedéki szabályozás minőségét. A rendszerváltást követően az államháztartás számára egyre jelentősebbé váltak az ún. „érzékeny áruk”, az alkohol, a dohánygyártmányok, a kőolajszármazékok adójából származó adóbevételek és ennek arányában, a szabályozásban is minőségi változás következett be. G. P. PENKINS szerint „*az adórendszer sosem lehet jobb, mint amilyen az adóigazgatás*”. Ez a megállapítás igaz a magyar jövedéki adóigazgatásra is: bár a jövedéki adóbevételekből származó bevételek évről évre nagyobbak – az államháztartás bevételei között ma a harmadik legtöbbet eredményezi -, a jövedéki igazgatás hatékonysága korántsem működik a leghatékonyabban. Ennek okai közül kiemelném a szakmai nyelvezetet, a jogszabályi környezet gyakori változását és a lassan egységessé váló bírósági gyakorlatot.

A jövedéki adórendszer célja, hogy hatékonyan biztosítsa az állam adóbevételét, mozgósítsa tartalékait, szorítsa vissza az adókerülés lehetőségeit, teremtse meg az adóbefolyás biztonságosabb feltételeit. Célja továbbá, hogy a gazdasági élet szereplőit ne érje hátrány, szoruljon vissza a jövedéki termékek illegális piaca, a jövedéki termékeknek a feketegazdaságban betöltött meghatározó szerepe. A jövedéki adórendszer ezen céljaival összeegyeztethetetlenek az adókerülést célzó különböző jogsértések, mint az olajhamisítások, a cigarettacsempészet, az illegálisan előállított pálinka, vagy a borhamisítások ügyei.

A jövedéki adórendszert Magyarországon az 1993. évi CIII. törvénnyel vezették be, amely a fogyasztási adó egyes területeit váltotta fel. A jogalkotókat a kezdetektől fogva a közösségi követelményekhez való igazodás vezérelte, így a jövedéki adó harmonizált adónemnek számít. A harmonizált jövedéki szabályozást három alapvető jogszabálycsoport alkotja.

- 1) A horizontális jövedéki irányelv: általános szabályokat tartalmazó keretirányelv, amely rendelkezik a jövedéki-adóköteles termékek előállításáról, feldolgozásáról, raktározásáról, adófelfüggesztéses rendszerben történő mozgásáról és a termékek figyelemmel kíséréséről. Az irányelv meghatározza a termékköröket és néhány eljárási szabályt is megfogalmaz.
- 2) A vertikális irányelvek: termékkörönként rögzítik a jövedéki adó szerkezetét és annak mértékét.
- 3) A harmadik csoportot az eljárási szabályok jelentik, amelyek főleg rendeleti formában szabályozzák az egyes jövedéki adóztatással összefüggő dokumentumok tagállamok által alkalmazandó formáját, tartalmát.

A jövedéki visszaélések vizsgálatánál feltétlenül figyelemmel kell lenni Magyarországon a rendszerváltást követően lezajlott gazdasági folyamatokra, a piacgazdaságra történő áttérésre, amely döntő fontosságú volt. Ez a folyamat pozitív és negatív jelentőségeket egyaránt hordozott magában, melyek számos nehézséggel jártak a piaci élet szereplői számára, de az állami, hatósági feladatok terén is. 1994-ben már egyértelművé vált, hogy a gazdasági bűnözés terjedése, a bűncselekmények egyre növekvő kárértéke és a feketegazdaság térnyerése jelentősen fékezi a piacgazda-

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar Zalaegerszegi Intézete, Pénzügyi Tanszék, főiskolai adjunktus.

NÉMETHNÉ CZALLER ZS.: A JÖVEDÉKI SZABÁLYOZÁS SZEREPE ...

sági átalakulást, a legális vállalkozók számára bizonytalanságot okoz, és sérti a jövedelem és vagyonarányos közteherviselés alkotmányos alapelveit is. Mivel a jövedéki termékekre elkövetett visszaélések a közgazdasági értelemben vett feketegazdasághoz kapcsolódnak, ezért fontosnak tartom a feketegazdaság közelebbi meghatározását adni.

A feketegazdaságnak sokféle értelmezése ismert, de ugyanazon részjelentések eltérő megnevezéseivel is találkozhatunk. Természetesen nincs olyan precíz jogi meghatározása, mint például az adójogból ismert adózó, vagy adókötelezettség kategóriájának. A közgazdasági irodalomban e kategóriát általában szűkebb értelemben használják, mint ahogy a mindennapi politikai-gazdaságpolitikai publicisztika szintjén használatos. A publicisztikai „félhomályban” összerosódik a szervezett bűnözéstől az adókikerülésig, korrupcióig minden, nem kívánatos jelenség.

A feketegazdaságon a közgazdasági irodalom általában a GDP számbavételekor nem megjelenő (nem mért), de büntetőjogi értelemben nem illegális teljesítménye értődik. Feketegazdasági teljesítményeken azokat a nemzetgazdasági teljesítményeket értjük, amelyek az eladásra szánt, vagy eladásra kerülő termékek és szolgáltatások azon körét ölelik fel, amelyek vagy nem társadalmilag szervezett gazdaság, vagy a társadalmilag szervezett gazdaság nem regisztrált teljesítményeiként jönnek létre. A jövedéki termékek köre az előzőek egy speciális alelete, mivel olyan termékek előállítására, kereskedelmére irányul a tevékenység, amelyek árát a közhatalom a valóságos és/vagy a környező országokban uralkodó értékviszonyoktól – saját megfontolásai alapján – elszakítva állapítja meg. A feketegazdaság teljesítményeinek körébe tehát egy pohár sör vásárlása során a kocsmáros által elmulasztott nyugtaadási kötelezettségtől kezdve a szervezett bűnözés által elkövetett cigaretta vagy olaj csempészetig bezárólag igen sokféle visszaélés tartozik. A jövedéki visszaélések szaporodásához persze az is hozzátartozott, hogy jogalkotási dömping uralkodott, több száz jogszabály született újjá, módosult, még ennél is több vált hatálytalanná a szükségszerű dereguláció során. Ugyanakkor a cselekmények kifinomultabbakká váltak, s a gazdasági bűnözésre egyre jellemzőbb lett, hogy a jövedéki visszaélések bonyolultságuk, szervezettségük miatt mind nehezebben bizonyíthatóvá váltak. A jövedéki visszaélések nagy részét valamely gazdasági társaság, avagy „fantomcég” felhasználásával követték el.

Meg kell említeni még a szankciórendszer átalakítását, azon jogi eszközök beépítését az egyes ágazati jogszabályokba, melyek az önkéntes jogkövetést teszik lehetővé és egyben elkerülhetetlenné. Ez olyan jogszabályi környezet megteremtését feltételezi, amelyben egyrészt a jogi normarendszer azon előírásokat privilegizálja, amelyek az érintett érdekeivel is egybeesnek, másrészt akár a feltételrendszerek felhatalmazásai által, vagy éppen az adatátadás garanciális követelményeinek érvényesítésével éri el a kívánt hatást. Ugyanakkor hozzájárul a büntetőjogi szankciók eszközrendszerének a közgazdasági, államigazgatási szankciókkal történő felváltásához. Ebben az időszakban – 1998 előtt – már lehetett „szürke zónáról” és „fekete zónáról” beszélni. A szürke zónában jelentős változás állt be azáltal, hogy mind nagyobb teret nyertek a kiskereskedelemben a szuper-, mega- és gigamarketek, így a jövedéki hatóság szemszögéből áttekinthetőbbé vált ez a gazdasági terület, mivel a nagy kereskedőházak nagy forgalma megbízhatóbbá, tervezhetőbbé tette az adófizetést, mint a kis egységek esetében. A fekete zóna a teljesen illegális gazdasági tevékenységek tere, melynek egyes részterületei ekkor már valamennyire visszaszorulóban voltak. Ugyanakkor a szervezett gazdasági bűnözés óvatosabb magatartása miatt a feketegazdaság egyes részterületei egyre illegálisabb, még konspiráltabb képet mutattak.

Az 1997. évi jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. tv. megalkotásának jegyében telt el, s ez mind a jövedéki alanyok, mind a Vám – és Pénzügyőrség számára új feladatokat vetett fel 1998. január 1-jét követően. Az újraszabályozás a magas adótartalmú termékek forgalomba hozatala, előállítása, exportjának és importjának ellenőrzése komplex, egységesített adóellenőrzési rendszerbe került. A csatlakozásig eltelt időszak alatt pedig új fogalomként jelent meg a Btk.-ban a jövedéki gazdaság, mint bűncselekmény. Szorosan kapcsolódik a jövedéki visszaéléshez, azonban nem követeli meg valamely bűncselekmény megvalósítását. A jövedéki gazdaság előfeltétele a jövedéki jogsértés, amely rokon vonást mutat a Btk. 312. §-ában meghatározott csempészet és vámorgazdaság bűncselekménnyel. Míg a

NÉMETHNÉ CZALLER ZS.: A JÖVEDÉKI SZABÁLYOZÁS SZEREPE ...

jövedéki termékekkel kapcsolatos visszaélések száma pl. 2003-ban csökkenő tendenciát mutatott, addig a leleplezett orrgazdák száma 1250 esetben, mintegy 1440 személyt érintett. A nagy haszon reményében, a lebukás kockázatát is nyíltan vállaló orgazdák kedvelt termékei ezen bűncselekményi körben a dohánytermékek, és másodsorban az alkoholtermékek. Az elkövetői körbe egyrészt a megélhetési bűnözők, másrészt a szervezett bűnbandák figyelhetők meg, így az ügyekben hozott elmarasztaló ügyészi és bírói határozatok és végzések is hihetetlen eltéréseket mutatnak.

A jövedékekkel visszaélés elősegítése tényállás a gazdasági bűncselekmények körében jelentős változást jelent. Ez a jogsértés a visszaélés jövedékekkel bűncselekményhez kötődő előkészületi magatartásokat önálló, befejezett bűncselekményként rendeli büntetni. A törvényi tényállás azon tevékenységeket rendeli büntetni, amelyek lehetővé teszik azt, hogy adózás alól elvont jövedéki termék előállításához szükséges gépet, berendezést, eszközt megszerezzenek, birtokoljanak, előállítsanak, tartsanak hatósági engedély nélkül. A visszaélések körébe a tilos pálinkafőzéshez használatos berendezések, az úgynevezett desztilláló berendezések előállítása és tartása tartozik kivétel nélkül. A „zugfőzések” ugyan egyre ritkábban fordulnak elő, számuk országos szinten – feltárt esetekben – 85 eset volt az elmúlt évben. Ugyanakkor a bűncselekmény törvényi tényállása is csak abban az esetben tekinthető befejezettnek, és büntetendőnek, ha a berendezés minden egyes főtartozéka megtalálható a pálinkafőző berendezésben. (Ezek a tartozékok, elemek pedig a szeszpáracső, az üst, üstsisak, hűtőberendezés és a szesz kifolyócső.)

A jövedékekkel visszaélés elősegítése és a visszaélés jövedékekkel bűncselekmények egymáshoz való viszonyáról egy gondolat erejéig mindenképpen szólni kell. Ugyanis a Legfőbb Ügyészség jogértelmezési tájékoztatása, útmutatása szerint, ha valaki adózás alól elvont pálinkát állít elő, a saját maga által engedély nélkül készített és tartott desztilláló berendezéssel – az csakis visszaélés jövedékekkel bűncselekmény miatt büntethető. A jogértelmezés egyszerű magyarázata az ügyészség részéről az, hogy a jövedéki termékeket védeni kívánó törvényi tényállások, az adóbevétel csökkenését szankcionálják. Magának az eszköznek a tartása, előállítása, megszerzése pedig csak egyfajta előkészület, ezért az adott cselekmény stádiumonként nem büntetendő.

Az Európai Unió célja a gazdasági közösség összefogása, a tagállamok összességére kiterjedő egységes belső piac megteremtésével. Az unió intézményei működésének finanszírozására egyes, a tagállamok által realizált források, közösségi bevételt képeznek, míg más források továbbra is a tagállamok költségvetését bővítik. Az előbbi jellemzően az unión kívüli kereskedelemről származó vámbevételek, míg az utóbbit az adókból – és így a jövedéki adókból – származó bevételek képezik.

A jövedéki szabályozás, a jövedéki adóztatás változásai, és a jövedéki termékekkel kapcsolatos visszaélések egyértelműen jelzik, a jövedéki szakterület kiemelt jelentőségét. A felértékelődést, a költségvetés számadatai támasztják alá, hiszen ma már minden harmadik forint a jövedéki adóbevételekből származik. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta eltelt időszak nem hozott jelentős változást a visszaélések tekintetében, inkább egy „méltóságteljes” stagnálás figyelhető meg. Persze ha a tíz évvel előbbi felderített eseteket nézzük, akkor azok csökkenő tendenciát mutatnak.

De térjünk vissza a feketegazdasághoz, és ahhoz kapcsolódva napjaink gazdaságpolitikájához. Visszaszorítására a kormány stratégiát dolgozott ki 2006 júliusában az Új egyensúly program keretében. A programba foglalt makrogazdasági pálya kialakításakor, a konvergencia programban meghatározandó főbb lépések megtervezésekor a következő problémák merültek fel.

Az elmúlt 16 év során az államháztartás helyzete jelentős ciklikusságot mutatott. Konszolidációs és egyensúlyvesztéses periódusok váltották egymást. Így a fő feladat mindenképpen kettősnek bizonyult: egyrészt helyre kellett állítani az egyensúlyt, másrészt azt hosszú távon megőrizni. Olyan egyensúlyi pályát kellett felvázolni, amely már rövid távon eredményeket hoz, jelentősen növeli az ország iránti bizalmat, és lehetővé teszi, hogy a magyar gazdaság folytassa további gyors felzárkózását, Magyarország teljesítse európai uniós kötelezettségét, néhány éven belül csatlakozzon az eurózónához. A Pénzügyminisztérium a konszolidációs források számbavételekor mérlegelte, hogy milyen mértékű bevételnövelést bír el a magyar gazdaság, milyen megtakarítások származhatnak kiadáscsökkenés révén. Látszott, hogy a bevételnövelés, adó- és járulékemelés lehetőségei korláto-

NÉMETHNÉ CZALLER ZS.: A JÖVEDÉKI SZABÁLYOZÁS SZEREPE ...

zottak, mivel nemzetközi összehasonlításban az államháztartás centralizációs szintje magas, s ezen belül az adó- és járulékc centralizáció is inkább a nyugat-európai országokban kialakult mértékhez igazodik, és meghaladja a térség országában meglévő arányokat.

Az intézkedések megtervezésekor figyelembe kellett venni a fekete és szürkegazdaság területét, melynek kapcsolata egyértelmű a jövedéki visszaélésekkel, és amelyet a megelőző kormányok eredményesen nem tudtak visszaszorítani, felszámolni. Amennyiben sikerül ezen a téren eredményt elérni, az itt legalizálódó források úgy járulhatnak hozzá az egyensúly javításához, a gazdasági konszolidációhoz, hogy közben jelentős mértékben nő a társadalmi igazságosság, fokozottabban sikerül a többség, a legális utat járók érdekeit érvényesíteni a közteherviselés alól kibújó kisebbséggel szemben. A stratégiát megalapozta a gazdasági szükségszerűség, az, hogy nem lehet stabilan egyensúlyi állapotot teremteni jelentős feketegazdaság megléte mellett.

A feketegazdaság működését tekintve ugyanúgy részt vesz a jövedelemtermelésben, mint a legális szféra, de szereplői a közteherviselést részben vagy egészben kikerülik. Méretét statisztikai alapon nehéz, sőt lehetetlen meghatározni, csak becslésekre hagyatkozhatunk.

Az Eurostat számításai szerint 2000-ben Magyarországon a GDP 12%-ára tehető a meg nem fi-gyelt gazdasági tevékenységek mértéke, Lengyelországban és Szlovákiában egyaránt 15-15%, míg Csehországban csak 7%. Magyar kutatók szerint a rejtett gazdaság 1993-ban volt a legnagyobb (33%), azóta fokozatosan szűkül.

Milyen területeken csökkenti az állami bevételeket?

- cigaretta, üzemanyag csempészet, jövedéki adócsalás, regisztrációs adófizetés elkerülése,
- számlagyarak, ÁFA-csalás, jövedelemeltitkolás,
- fekete foglalkoztatás, járulékfizetés elkerülés,
- termékhamisítás, szellemi tulajdonjoggal szembeni jogsértések,
- fogyasztóvédelmi jogsértések.

A felsorolt területek közül csak az elsővel foglalkozom, abból is csak a témához kapcsolódó jövedéki területtel. Az államháztartás egyik legfontosabb bevétele a jövedéki adóból származik, amelyet jövedéki termékek forgalmazása után fizetnek az adózók. A legfontosabb jövedéki termékek az üzemanyag – benzin, gázolaj –, a cigaretta és az alkohol – pezsgő, sör, szeszes italok. A jövedéki adóból a költségvetés 2006. évben 850 milliárd forintot realizált (regisztrációs adóval együtt), amely a teljes bevétel 9-10%-a. A Pénzügyminiszter a következő intézkedéseket hozta a visszaélések visszaszorítására, melynek eredménye az elmúlt fél évben már tetten érhető.

A jövedéki adócsalás – a cigaretta- és üzemanyag-csempészet révén – főleg az ország keleti határszakaszain folyt, és azt eredményezte, hogy Magyarországon a legális cigaretta- és üzemanyag vásárlás nagy mértékben visszaesett és ezáltal jelentős részben elmaradtak a jövedéki adóbefizetések. Mivel a csempészet az egész ország területén elterjedt, hathatós visszaszorítása csak úgy lehetséges, ha a különböző szervezetek összefognak, hatékonyan együtt működnek. Ilyen hatékony együttműködés alakult ki a Vám- és Pénzügyőrség, a Rendőrség és a RSZVSZ között. Közös bűnfelderítő csoportok alakultak meg.

Egyes határszakaszokon teljes határzárat rendeltek el az üzemanyag-csempészet megakadályozására. Olyan drasztikus intézkedések is megtörténtek, mint a csempészetten tetten értek gépkocsijának lefoglalása, elkobzása, a kilométeróra állás rögzítése kilépéskor, és az országba való visszatéréskor, a határt átlépő gépjárművek tételes ellenőrzése. A Vám- és Pénzügyőrségnél speciális, mozgó laboratóriumokat állítottak munkába, amelyek képesek a határokon és az ország területén bárhol ellenőrizni a felhasznált üzemanyag minőségét, kideríteni annak származását.

A keleti határszakaszokon sor került az ellenőrzést végző személyzet időszakos, rendszeres cseréjére annak érdekében, hogy a rendszeren belüli összefonódások ne alakulhassanak ki.

2005-ben az illegális cigarettaforgalom megközelítette a 30%-ot, az intézkedések hatására 10% alá csökkent. Az üzemanyagok terén is hasonló javulás következett be. Míg az akció megindulása-

NÉMETHNÉ CZALLER ZS.: A JÖVEDÉKI SZABÁLYOZÁS SZEREPE ...

kor a kontroll alá vont járműveknél a szabványon kívüli üzemanyagok aránya elérte az 50%-ot, addig a folyamatos ellenőrzések elrettentő hatása következtében ez az arány 2-3%-ra csökkent.

A kockázatos alkoholtermék adóraktárak állandó hatósági felügyelete alapvetően járult hozzá a visszaélések visszaszorításához. A folyamatos kontroll visszafogta a fekete kitérőket, ezek válságlói pedig a tiszta versenyben árelőnyvel rendelkező vállalatoknál jelentek meg. Az alkoholtermékek legális forgalmában mutatkozó 2006. évi közel 6%-os mennyiségi növekedés az ellenőrzések magasabb szintjének egyenes következménye.

A 2007. év első három hónapjában összesen 22 milliárd forint volt a bevételi többlet.

A fentiek alapján rendkívül fontos a tagállamok közötti együttműködés, a jövedéki adóbevételekkel foglalkozó szervezetek információáramlásának biztosítása. Nem utolsó sorban pedig az eredményes felderítések, és a nyomozati szakterület hatékony tevékenysége, a büntetőjogi szankciók elrettentő ereje.

IRODALOMJEGYZÉK

ARNOLD MIHÁLY: Ma már holnap van = Viva Média Holding 2003.

Az EU jövedéki szabályozása = Viva Média Holding 2002.

FÖLDES GÁBOR: Pénzügyi Jog I-II. = KJK-KERSZÖV 2000.

www.hvg.hu/archivum

www.ksh.hu

www.vam.hu

Vám-Zoll folyóiratok, 2000-2006

Pénzügyőr folyóiratok, 2000-2007