

AZ ADÓZÁS TÖRTÉNETE

(Összeállította: dr. Juhász István)

Az adózás története majdnem egyidős az emberiség történetével. Amióta létezik az, hogy emberek nagyobb csoportjai együtt, közösségben élnek, és valamiféle társadalmi szervezetet alkotnak, azóta vannak közös szükségletek is. Ilyen közös szükséglet volt az ősközösségi társadalomban a varázsló, a törzsfőnök működésének, az idősek, életfeltételeinek biztosítása, a mai társadalmi viszonyok között az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer, az úthálózat, a közrend, a közbiztonság és a honvédelem, a katasztrófavédelem, a közigazgatás stb. biztosítása.

Azt, hogy az egyes korokban miként értelmezték a társadalom közös szükségleteit eltérő volt, miként a szükségleteket meghatározók köre is, de abban azonosak voltak a rendszerek, hogy a szükségletek fedezetét adókkal teremtették elő. Általában úgy magyarázták ezt, hogy a társadalom vezetői az erőt és a biztonságot képviselik (egyedül vagy szolgáltaikon keresztül), a biztonságot a csoportok védelemre szoruló tagjai szolgálataikkal, az általuk megtermelt anyagi javak egy részének átengedésével fizetik vagy váltják meg.

Az adókat (ritkábban) önkéntesen felajánlották vagy erővel (erőszakkal) szedték be. Az adózók egyes esetekben a közösség, a csoport tagjai voltak, de nem ritkán a csoporton kívülről szedték az adókat. Ennek leggyakoribb példái a rablóhadjáratok, a hódító háborúk (erre még a XX. században is van példa) voltak, de ilyenek tekinthetők a vámok is, sőt a társadalom egyes rétegeinek oly módon történő adóztatása is, amikor a bevételekből fedezett szolgáltatásokból lényegében kizárták a rétegeket (rabszolgák, jobbágyok, páriák).

Az adók megjelenési formájukat tekintve lehettek természetbeniek (termény, termék, szolgáltatás vagy munkavégzés), de a modern adórendszerekben a pénzben történő megfizetés, lerovás az általános.

ÓKOR

Az intézményesített adóztatás az őskor végéhez, az államiság kialakulásához kötődik. A nagy ókori kultúrák fejlett gazdaságot hoztak létre, kiterjedt kereskedelmi kapcsolatokkal rendelkeztek. Az adózási rendszerek létrejöttének gyökereit is az ókor társadalmainak létrejöttében kell keresnünk, ott és ahol nagyobb néptömegek folyamatos ellátásáról kellett gondoskodni, ennek megszervezése, a királyok, fáraók, császárok és az államgépezetüket fenntartó tudással rendelkező papok, katonák és más írástudók feladata lett, amelyet az ókori keleten kiválóan megvalósítottak. A mai értelemben vett adó a cserekereskedelem indulásához és a vámok fizetéséhez köthető.

Az ősi mezopotámiai kultúra mintegy tízezer évvel ezelőtt alakult ki. Ezután e területen egymást váltották a különböző civilizációk. A sokféle adót a kezdetektől pontosan nyilvántartották, és be is hajtották. A **mezopotámiai, babiloni** templomgazdaságok megszervezték, hogy begyűjtsék a kirótt részesedésüket az állattartás, a halászat és más termény-előállító tevékenységek után. Anyagba vésett rovásaik, komplikált számításokon alapuló tábláik, állatjegyes pecsénnyomóik tanúskodnak erről. Először itt is természetben adóztak, majd az áruforgalom elterjedése után súlyra mért ezüstben vetették ki az adót. Hamurabi már törvényben szabályozta az adósok büntetését. Ekkor és itt alakult ki az adósrabszolgaság intézménye is.

Adónyilvántartásban az ókori **egyiptomiak** is élen jártak. A fáraók – mint istenek – a matematikában és a csillagászatban is jártas tudós papokat alkalmaztak. Feljegyzések bizonyítják, hogy Egyiptomban már az i. e. 3. évezredben létezett egy „aratási adó”, a Níluson pedig vámot vetettek ki. Az írnokok palatábláikra tételesen feljegyezték a beszedett terményeket és a raktárgazdálkodás minden kiadott tételét. Ezért is lehetett kiemelkedő alkotása az egyiptomi szobrászatnak az írnok alakja, aki a Nílus áradásainak megfigyelése alapján feljegyezi a rizs és más termények művelésének mennyiségi és minőségi adatait. Ugyanakkor az egyiptomi falfestmények gyakori témája az, hogy a legyőzött népek ajándékot (adót) visznek a fáraónak.

Az **Asszír** és a **Perzsa Birodalom** erős katonai szervezetet tartott fenn, ezt alapvetően az általuk meghódított területeken legyőzött és meghódított népekre kivetett adókból tartották fenn.

A 2500 évvel ezelőtti **Perzsa Birodalom** már jól fejlett közigazgatással rendelkezett, aminek egyik fő célja a tartományok adójának beszedése volt. A tartományok gazdaságuktól függő adót fizettek, ami a kincstárba került. Az egyik leghatalmasabb uralkodójuk Dareiosz volt, akinek gazdagságáról legendák szólnak.

Kréta szigetén az őslakosok még kecskét, bárányt gyümölcsöt adóztak isteneiknek, de az állam bevételeit már pénzben – tálentumban – szedték be. A kikötői és bányászati illetékek és a behozatali vámok adták az állam fő bevételét, de bérbeadásból is jelentős volt a bevétel.

Az ókori **görögöknél** általánosan kivetett, minden polgárra vonatkozó adózás nem volt, de kitűnően alkalmazták az uralkodók által leigázott városállamok lakóinak adóztatását. Az **athéni állam** bevételeit közvetett adók (például vámok), valamint az athéni polgárok munka- és szolgáltatási ügyleteit és a nem athéniakat (utóbbiakat

lényegesen nagyobb mértékben) terhelő adók biztosították. Erre kifejlesztették a legkülönbözőbb mértékegységeket. Különösen kiemelkedik ezek közül a folyadék-mérték rendszerük, amellyel olajat, bort, gabonát és más értékes anyagokat mértek. A legkisebb a khüatosz volt, mely 0,045 litert jelentett, a legnagyobb állami mérőeszköz a metrész volt, mely 38,88 liter űrtartalmú amforát jelentett.

Szolón i. e. 594-ben az adósrabszolgaság eltörlésével igen jelentős törvényt hozott. Ezt kövözően az athéni polgárok csak vagyonukkal és nem személyükkel feleltek az adósságaikért.

A **Római Birodalomban** már egységes adózási rendszereket működtettek, adóslistán tartották számon az adózó állampolgárokat. Szükségük is volt erre a birodalom egyre nagyobbá válása folytán. Vagyonadót (tributum-ot) csak rendkívüli helyzetekben (többnyire csak háborúk, vagy nagyobb katasztrófák idején) vetettek ki. Az adóalapot a két választott censor által végzett vagyonbecslés alkalmával megállapított vagyon képezte, az adókulcs 1-2 %-os volt. Az adókvetés és ellenőrzés is a censorok feladata volt a közvetlen Római Köztársaság területén. Míg ugyanez, azaz a közvetlen adók begyűjtése a provinciákban a procuratorok feladatát képezte. A Római Köztársaság nagymértékű terjeszkedése tette lehetővé, hogy i. e. 167-től az Itália területén élő polgárok mentesüljenek a közvetlen adók megfizetése alól.

A közvetett és eseti adókkal kapcsolatos adóztatási feladatokat (kvetés és beszedés) a hatósággal kapcsolatban lévő magánszemélyek, az ún. adóbérlők végezték. A rendszerből szükségszerűen következő igazságtalanságok általános elégedetlenséghez, sőt olykor lázongásokhoz is vezettek.

Augustus császár volt az, aki adóreformjával új alapokra helyezte a birodalmat. Hosszú uralkodása alatt háromszor is összeíratta az impérium lakosságát annak érdekében, hogy az adókat minden provinciában pontosan ki lehessen vetni. A census idején mindenkinek a szülőhelyén kellett regisztráltatnia magát, így került József és Mária is Betlehembe, valószínűleg az i. e. 8-ban tartott összeírás alkalmával.

Augustus újítása volt az örökösödési adó bevezetése (mértéke 5 százalék), és az, hogy felszámolta az adóbérlők rendszerét. A „vámszedők” nem véletlenül voltak az ókorban közutálatnak örvendő személyek: mivel szabad kezet kaptak az adók kvetésére és behajtására, gyakran a központi hatalom előírásainál többet követeltek. Augustus reformjával állami hatóságok vették át az adók összegyűjtését, az adószedők már csak hivatalos alkalmazottként járhattak el. Népszerűtlenségük azonban megmaradt, és a korrupciót sem sikerült teljesen felszámolni, mint azt az egyik evangélistának, a kapernaumi vámszedő Máténak az esete is bizonyítja. Később Augustus császár az adókvetési jogot a saját provinciáiban az állami hatóságok (a quaestorok) kezébe helyezte vissza, és a senatori provinciákban is korlátozták az adóbérlők visszaéléseit.

Augustus idejében egyébként az általános forgalmi adó (amit az áruk eladása után számítottak fel) 1 (egy!) százalék volt, kivéve a rabszolgák kereskedelmét, amire 4 százalékot számítottak fel. A kiszámítható adóbevételek tették lehetővé a római lakosok számára a bőkezű szociális juttatások, az ingyenykenyér és a szórakoztatás biztosítását is. A birodalom hanyatlásának idején a jól működő adóbehajtás rendszere is megroppant. A késői császárok a kieső jövedelmek pótlására önkényes adókat vetettek ki, s ezek sorozatos lázadásokhoz vezettek a provinciákban.

KÖZÉPKOR

A korai középkortól kezdve, amikor az európai államok megerősödtek (nagyobb részében a korábbi római birodalom szétesett részein) a királyok általában nem tudták pontosan számba venni birodalmuk alattvalóit, ezért a legjelentősebb bevételi forrást az állami, azaz a királyi birtokok jövedelmei jelentették. Ez gyakran közvetett formában valósult meg, például a birtokok haszonbérletével vagy a királyi jogok áruba bocsátásával (regáléjövedelmek). Ezt egészítették ki a nagyobb királyi haszonvételek, például a harmincadnak nevezett határvámok, a sójövedelem, a nemesi birtokok területén lévő bányák utáni illeték, a pénzverésből és később a postából szerzett jövedelmek.

A jobbágyok terheinek legnagyobb részét az úgynevezett földesúri szolgáltatások alkották, amelyeknek egy része szintén adójellegű juttatás volt, például a kilenced. A kilenced valójában az egyházi tizeddel azonos mértékű 10 százalékos adó volt, amelyet kezdetben természetben, később azonban pénzben is meg lehetett fizetni.

Az egyház viszont elegendő hatalommal és megfelelő intézményrendszerrel rendelkezett ahhoz, hogy hitéleti, vagyonszerzési, oktatási, fejlesztési és egyéb céljaik érdekében tized formájában adót szedjen. Hivatkozással a Biblia szolgált: „Adjátok meg azért mindenkinek, a mivel tartoztok: a kinek az adóval, az adót; a kinek a vámmal, a vámot; a kinek a félelemmel, a félelmet; a kinek a tisztességgel, a tisztességet.” (Pál levele a rómabeliekhez 13,7.)

A kezdetben többnyire természetben lerótt adók jelentős részét később már pénzjáradék formájában kellett megfizetni. Kivételt képeztek a katonaság részére nyújtott olyan kötelező szolgáltatások, mint a szállásadás, étkeztetés (portio) és a hadba szállítás (forspont).

A középkori elvonások mértéke (mintegy 20-25 százalék) jóval magasabb volt, mint a Római Birodalom idején, és a nemesi adómentesség miatt a terhek jóval egyenlőtlenebbek voltak.

A protestáns hit terjedése és a felvilágosodás megváltoztatta az adózással kapcsolatos gondolkodást is. Felismerték, hogy a civilizált társadalmak nem létezhetnek a polgárok által tudatosan vállalt áldozatok nélkül, ugyanakkor azzal is tisztában voltak, hogy az adók a hatalom kezében könnyen az elnyomás legfontosabb eszközeivé válhatnak. Ebben az időszakban alakultak ki az adózással kapcsolatos első közgazdasági elméletek is.

A **Magyar Királyságban** a kereskedelem csomópontjai a fejedelem szálláshelyei körül létesült „vásárhelyek” voltak. Sok településünk máig őrzi ezt az elnevezést. Az államrend megszilárdításában óriási szerepe volt Géza fejedelemnek, majd fiának Istvánnak, aki 44 vármegyéből álló közigazgatási rendszert hozott létre. Amikor István német tanácsadókat hívatott országépítő munkájához, akkor azok a már bevált adózási formákat próbálták meghonosítani. A **legismertebbek a füstadó, a telekadó, a közmunka, a kilenced és a tized** voltak. A megye jövedelmeinek kétharmada a királyt, egyharmada az ispánt illette. A várnép természetben tartotta el a várat és lakóit. Ez volt a robot és a terményben szolgáltatott kilenced. A kereszténység felvétele után

bevezették az egyházat illető tized fizetését is. Ebben az időben szinte minden járadékot természetben fizettek. A termés, az állatok szaporulatának tizede az egyházat illette. A pénzforgalom csak a XIII. században vált általánossá.

Első írásos dokumentum alapján **II. András** királyunknál találkozunk jelentős adóztatási tevékenységgel, melyet 1217-ben vetett ki rendkívüli adóként. Az alapját ennek az képezte, hogy a királyi birtokokat fel és szétosztatta a földesurak között, akiktől aztán annak jövedelméből adókat és illetékeket vételezett be. Ez igencsak ellenére volt a köz- és a főnemességnek, akik aztán országos ellenállási mozgalmat szerveztek ellene. Így arra kényszerült, hogy az 1222-ban kiadott ún. **Aranybullájában** az őt támogató **királyi servienseknek** biztosítsa az adómentességet. Ez a mentesség lényegében megmaradt a XIX. század közepéig (sőt részben még azt követően is).

A tulajdonképpeni adómentesség a különböző időszakokban eltérő értelmezéssel bírt. Kezdetben az adómentesség személyhez volt kötve, és minden nemes, akár volt birtoka, akár nem, s akár nemesi birtokán, akár szabad királyi városban lakott, nem tartozott adót fizetni; 1405-től viszont a királyi városokban lakó nemesek már adókötelesek voltak.

Az Árpád-ház kihalása után következő Anjou-házi uralkodók megszilárdították az ország gazdaságát. Ezt szigorú adópolitikával érték el. 1325-től a pénzrendszer alapja az aranyforint lett. Az első állandó és ismétlődő adó kivetése **Károly Róbert** királyunk nevéhez fűződik, aki a többszöri pénzhamisításokból keletkező veszteségek pótlására vezette be a **kapuadó**-ként elhíresült eredetileg "a kamara haszna" azaz "**lucrum camerae**" elnevezésű adót, amelyet minden olyan portára (kapura) kivetettek ahol egy szénával vagy gabonával teli szekér átmehetett. Évi 18 arany dénárt kellett megfizetni. Ez a kapuadó a későbbiekben is megmaradt, és Mátyás király alatt mértéke is jelentősen megnövekedett. Nemeseknek azonban – kivéve azokat, akik királyi városban laktak – nem kellett adót fizetniük. A korabeli földművesek nem tudtak írni és olvasni, az adótartozásukat ún. rovásbotra vésték, amelyeken aztán az adóbefizetés tényét a rovásboton szintén az azt ferdén áthúzó rovással igazolták. Ez olyannyira elterjedté vált, hogy a pásztoroknál még a XIX. század végén is alkalmazták az állataik hasznosítása során.

1379-ből való az első fennmaradt adójegyzékünk. Sopronban készült. Ebből kiderül a város nagysága, s az is, hogy a lakosok 20-25 %-a kézművesként adózott.

A XV. századra túlsúlyba került a pénzbeszedés. A robot teljesen elvesztette jelentőségét. A terménybeszolgáltatás viszont továbbra is jelentős maradt (kilenced, tized).

Újabb nagyobb adórendszerbeli változás és korszerűsítés **Mátyás** király nevéhez fűződik. Mátyás kincstári reformja szerint mindenki vagyonának mértéke szerint adózott. A nincsteleneket **kereseti, vagy fejadóra** kötelezték. A jobbágyoktól **kapuadót**, később **füstpénzt** szedtek, s megemelték a **hadiadót** is. A füstpénz több bevételt hozott, mint a kapuadó, mert egy-egy telken több háztartás is lakott, s ezt „füstönként” rótták ki. Ezen felül rendkívüli adókat is szedtek. Meg is négyszereződött az állam bevétele. Mátyás magasabb és rendszeresen kivetett adóival biztosította például a fekete sereg létrehozását és fenntartását. Az e célra szedett adóbevételeket

subsidiumnak hívták. Kellett ez azért is, hogy megfelelő védelmet tudjon nyújtani az egyre jobban nyomuló törökök ellen. Nagy eredménynek mondható, hogy ez az adórendszer gyakorlatilag 1715-ig fennmaradt

Mátyás halála után hatalmi harc folyt a trónért. Ulászló már a trónra lépéskor elzálogosította a koronajavakat, vagyis a későbbi adóbevételeket. Ezek részben a Szapolyai család, részben a Fuggerek kezére kerültek. Megszüntették a hadiadót, ami áttételesen ugyan, de a mohácsi tragédiához is hozzájárult, hiszen nem volt az országnak jól felszerelt hadserege, mint Mátyás idejében.

A hosszú hódoltság alatt igencsak sanyarú sorsa volt az adózóknak. Jellemző volt a kettős adóztatás. Fizették a **harádzsot** a szultánnak, a kapudót a királynak, a robotot duplán teljesítették, sőt dívott az **emberadó** is a hódoltsági területeken. A török Porta évenként összeírta az adózókat, s szigorúan behajtották a **fejadót**. Eszerint mindenki adóköteles volt, akinek a fejbősége egy bizonyos méretet elért. A duplán sanyargató adószedők elől a lakosság a mocsarakba, pusztákba menekült. Az adók mértékét ráadásul az aktuális kiadásoknak megfelelően változtatták. Az ottomán uralom alatt álló területeken nem kellett megfizetni az egyházi tizedet, és az adók mértéke – még a bégek sarcaival együtt is – kisebb volt, mint a katolikus országokban, ez viszont gyengítette a török hódítással szembeni ellenállást.

A török kiűzése nem sok változást hozott az adózás terén. I Lipót a duplájára emelte a kirótt adót. Ez ellen a nemesek kiváltságaik miatt is erősen tiltakoztak.

ÚJKOR

Az újkor története különösen gazdag adózási eseményekben. A pénzben való megváltás rendszerének általánossá válása már e kor terméke, létrejön az **általános adókötelezettség**.

A nemzetállamok létrejötte, a képviseleti demokráciák megerősödése, az ipari forradalom, a létszükségleti szint felett megtermelt javak mennyisége, a kialakuló munkásosztály és érdekérvényesítési harcai mind erősítették azt az igényt, hogy az állam egyre nagyobb szerepet vállalt (kellett, hogy vállaljon) a társadalmi újraelosztásban, és ehhez szükségszerűen a központi hatalom adóbevételeit kellett növelni. Ebben a korban jelentek meg az alapvetőnek tekinthető gazdaságpolitikai (ennek részeként az adózással is foglalkozó) elméletek, illetve ezen elméletek markáns kidolgozói: Colbert, Smith, Ricardo, Marx.

Magyarország – csaknem kétszáz évvel! – lemaradt ebben a fejlődésben, nem kis részben a török hódoltság, illetve a megkövesedett társadalmi szerkezet miatt. Továbbra is érvényben volt, hogy a nemesség országos és központilag kivetett adót nem fizetett, de rendkívüli szükségletek estén (pl. háborúk, járványok) ún. subsidiumokat szedtek be tőlük is (a hivatalos szóhasználat szerint az adókat „felajánlották”). A nemesség csak személyi adómentes volt, de több területen és időben kiterjedt ez a vagyonbeli ügyleteikre is. Nem kis mértékben jelentett ez terepet adóelkerülési technikák kialakulására is: egyesek az adómentességüket bérbe adták.

Az újkori adózás alapját is a porták számára és nagyságára kivetett pénzösszegek képezték. Az egyes helységekre, községekre, vármegyékre kivetett adók kulcsát az ún. rovások, azaz dikák adták meg. Kiszámított volt, hogy egy vármegyére mennyi dika azaz rovás jutott. Miután a porták nagysága és száma sokszor vitatott volt és ellentéteket szított, ezért az országgyűlés két ízben is ezek átvizsgálását rendelte el elsőként 1715-21 között, másodszer 1825-ben. Ez utóbbi az 1838-as nádori vizsgálattal zárul le.

Az 1707-es **Ónodi országgyűlés** elfogadta az általános adófizetésről szóló törvényt. Az adó alapjaként a jövedelmet határozták meg, a portát, mint adózási egységet elvetették. Az adókötelezettséget kiterjesztették a nemességre, a főtisztekre és a papságra is.

A kuruc harcok bukása után a Habsburg ház új adót vetett ki az állandó hadsereg fenntartására (1715). Erről az adóról az országgyűlés szavazott **hadiadó** (contributio) elnevezéssel, a jobbágyságra vetették ki. Ez elsősorban lótartási és ételmezési tételekből állott (porció), de emellett a katonák elszállásolásáról is gondoskodniuk kellett. A nemesség továbbra is kihúzta magát a teherviselésből.

Az adóztatásban jelentősebb változás a XVIII. században, Mária Terézia uralkodása idején következett be. Az 1767-es **Úrbéri rendelethez** szabályozta a robot és egyéb szolgáltatások mértékét. Szembe került egymással a kodifikált jog és az addig alkalmazott szokásjog. Az uralkodó a földet akarta az adózás alapjává tenni, de ezt a nemesi kiváltságokkal élők nem hagyták. Így az adóreformot sem tudták végigvinni.

II. József kedvezményekkel fejlesztette a városokat, illetve az ipart. 1785-ben eltörölte a jobbágy nevet és szabad költözködést biztosított számukra.

A sorozatos háborúk megnyirbálták a Habsburg államkincstár bevételeit. A rendek minden országgyűlésen hadakoztak a kirótt adók mértéke ellen. Az adóztatás kialakult rendszere – tarthatatlansága ellenére – 1848-ig fennmaradt.

A nemesi adómentesség hangoztatása mellett színfoltot jelentett **Bezerédj István** (1796-1856) főnemes felajánlása: 1844-ben okiratban 300 forintot ajánlott fel hadi és házi (honi) adóra Tolna vármegye részére, azzal, hogy adója a megyei adóbevételek mértékét és saját vagyona mértékét is figyelembe véve változzon a következő években.

A reformkorban már megjelentek olyan írások, amelyek rámutattak egy modernebb adórendszer szükségességére. Fontos ezek között megemlíteni **Kossuth Lajos** Pesti Hírlapban megjelent vezércikkeit, amelyekben kiállt a nemzeti önrendelkezés és a **közteherviselés** mellett. Ezt képviselte az 1847-es országgyűlésen is az ellenzék vezéréként. Kiterjesztette a magyar nyelv hivatalossá tételéért folyó küzdelmet a választójog kiszélesítését célzó és az ösiség megszüntetését követelő eszméssel, amik később a szabadságharc ideológiáját is adták.

Széchenyi István 1843-ban cikksorozatot jelentetett meg a Jelenkor című újságban „**Adó**” és „**Két garas**” címek alatt. Ez utóbbi cikksorozatot 1844-ben gyűjteményes formában könyvként is kiadták.

Az 1848. március 15-i forradalom 12 pontjából a hatodik fogalmazta meg az adózásra vonatkozó követelményt: **Közös teherviselést!**

Ezt nem sokkal később az 1848. évi Országgyűlés törvényben is kimondta, éppen elsősorban Kossuth Lajosnak köszönhetően, aki a Batthyány-kormány tagjaként Magyarország első pénzügyminisztere volt. A közös teherviselésről az **1848. évi VIII. törvénycikk** szólt, mely kimondja az általános és egységes adókötelezettséget. Elsőként bocsátanak ki magyar papírpénzt, az úgynevezett Kossuth Bankókat, amelyek azóta is féltve őrzött kincsnek számítanak. Eltörlik az ösiséget, megszüntetik a nemesség adómentességét, eltörlik az úrbér, a dézsma a robot, s más, a földesuraknak járó adó és más pénzbeli fizetések rendszerét. Az **1849. évi VII. törvénycikk az adókról** szólt, bevezetve a földadót, a házadót, a keresetadót, a pálinkaadót, az italmérési adót és a távolléti adót (ez utóbbi szerint a külföldön tartózkodó adóalanyoknak háromszoros adót kellett fizetniük!).

Ezen jótékony hatású és az igazságos teherviselést eredményező törvényeket már nem tudták széleskörűen alkalmazni, mert a Szabadságharc leverése miatt Magyarország közigazgatását a bécsi Királyi Kamara alá helyezték. 1849 után a bécsi kormány Magyarországot is az osztrák adórendszer alá vonta, és ennek következtében egyre több új adófajta jelent meg. **Ferenc József** 1849. október 20-án **nyílt parancsba adta a** korábban forradalmi követelésként megfogalmazott **közös teherviselést**. Felmérték a földek jövedelemtermelő képességét, ez alapozta meg – osztrák mintára – a kataszterek szerint számított földadó bevezetését.

Jelentős **adóreform** volt az **1850-es**: a fogyasztási adó mellé (szesz, bor, cukor, húsadó) bevezették a közvetlen, vagy egyenes adókat: földadó, házadó, személykereseti és jövedelemadó. Bevezették a tőkekamatadót, a vállalati adót.

Úgynevezett fényűzési adót róttak ki a cselédtartás, a kocsi- és ló tartás, a tekeasztalok és a játéktermek után. Pénzbe került a hadmentesség, és az állam gondoskodott egyes egyházi jövedelmekről, így az alsópapság kárpótlásáról is. Az osztrák uralom idején bevezetett adórendszer, kis kivételektől eltekintve gyakorlatilag a század végéig fennmaradt.

MODERNKORI ADÓZÁS MAGYARORSZÁGON 1867–1945 KÖZÖTT

A kiegyezés után az új államszervezet kiépítése és fenntartása súlyos pénzügyi gondokat hozott, de a gazdasági fellendülés megteremtette a teherviselés alapját is. Ez az a kor, amelyben létrejönnek a mezőgazdaság termékeinek feldolgozását biztosító nagy vállalkozások: a malomipar, a cukorgyártás a sörgyárak, a pezsgőgyártás, a fémipar, a vagon és gépgyárak. Gondoljunk csak a ma is ismert márkákra: Dreher, Törley, Ganz.

Az adók két csoportra oszthatóak: egyenes adóként funkcionált a földadó, a házadó, a jövedelem- és személyes kereseti adó, közvetett adó terhelte a szesz, a bor, a sör, a hús és a cukor termelését, forgalmazását. Kereseti adót vetettek ki a cselédekre, a napszámosokra, az ipari munkásokra. A legalacsonyabb keresetűekre adóminimumot állapítottak meg.

A modernkori adózásunk alapját a földadózás egységes és mindenkire kiterjesztett alkalmazása jelentette. Ehhez viszont egyértelmű és tisztán alkalmazható mérő értékrendszer kellett. Az 1875. évi VII. törvény rendelkezik az egységes földnyilvántartásról, melynek során kialakult az ún. kataszteri nyilvántartás, melyből létrehozható volt az ún. földadó-kataszter, melynek kulcsa, az aranykorona értékben meghatározott 1 kataszteri hold földterület tiszta jövedelmének a százalékos aránya. Ez egy olyan jó rendszerré vált, hogy tulajdonképpen a mai napig leginkább ezt alkalmazzák a földterületek minőségi értékének meghatározására.

A föld, a ház, a jövedelmi és a személyes kereseti adók a korábbiakhoz képest 1880-tól átalakulnak, különösen a személyi kereseti adó, amelybe olvadva megjelennek a tőkeamat, a járadékadó és a bányaadó elemei is. Az 1880-as évek végétől olyan új adónemek is alkalmazásra kerülnek, melyekkel kapcsolatban a korszak szakkifejezésével élve ún. „fényűzési adók” elnevezést is használhatjuk, ilyenek például: a vadászfegyver, a lőtartás, a játékasztalok, a cselédtartás utáni fizetési kötelezettségek.

A közigazgatási kiadások zömét megyei-városi pótdóként vetették ki. Az államháztartási hiány mégis egyre nőtt, újabb hitelfelvételre került sor.

Az 1909-ben bekövetkezett földkataszter kiigazítások befejezése és végrehajtása lehetővé tette a **modern magyar adórendszer** kiépítését, mely ugyan az osztrák pénzügyintézetek befolyása alatt működött, de már a Magyar Királyi Adóhivatalok kiépítését hozta magával. Ennek megvalósításában nagy és kiemelkedő szerepe volt Wekerle Sándornak, a kor egyik legkiválóbb közgazdasági szakemberének, aki pénzügyminiszter lett az 1880-as évek végétől, majd nem sokkal később miniszterelnökké választották.

Wekerle Sándor 1880 és 1890 között a fogyasztási adók megemelésével és adóminimum megállapításával, valamint kedvezőbb kamatozású kölcsönökkel alig tíz év alatt stabillá tette az államháztartást, intézkedései nyomán a korábban válságos helyzetű államháztartásban a század végére lecsökkent a deficit, sőt volt olyan év (pl. 1891-ben), amikor többlettel zárt. Nevéhez fűződik adórendszerünk átalakítása, mely

az 1909. évi adóreform-törvények (**1909. évi V-XII. törvénycikkek**) formájában nyert végső elfogadást.

Megyéenként szép, ma már klasszikusnak számító adóhivatali épületek sora létesült, amelyekben a kor legjobb szakemberei dolgoztak. Az ő szakmai és közírói tevékenységük alapozta meg az egész Európában is elismertté vált hazai adószakismereteket. Mindezek alapján létrejön e szakterületeknek az egyetemi szintű oktatása is.

Szaklapok, folyóiratok, könyvek jelennek meg az adózással kapcsolatban. Önálló újságként jelenik meg 1890-től a Söradó és Sörgyártás, a Magyar Sörfőzők lapja, melyet a kis és nagyobb gyárak anyagilag támogatták, fontos és szakszerű tanácsokkal ellátva a területen dolgozó szakembereket. Ugyancsak ez idő tájt jelennek meg a molnárok, a nyomdászok és más szakmák lapjai is, a GYOSZ-nak azaz a Gyáriparosok országos Szövetségének pedig saját adószakértő testülete is működik már.

A szép és jelentős fejlődésnek az I. világháború nehéz évei szabnak egyre szűkülő határt. Adózásunk, a hadiadók, hadikölcsönök felé fordul, hogy ki tudja elégíteni a hirtelen jelentkező igényeket. Az 1918-cal lezáruló „nagy háború” után és annak számunkra nézve szomorú következményei ellenére az ország igen hamar jelentős gazdasági fejlődésnek indult. 1921-ben vezették be az általános forgalmi adót (1921. évi XXXIX. törvénycikk).

Két különös törvény is hatályba lépett 1921-ben, az 1921. évi XV. Törvénycikk a betétek, a folyószámlakövetelések és a természetben elkülönítve őrzött készpénzletétek, továbbá a belföldi részvények és szövetkezeti üzletrészek, a külföldi pénznemek és a külföldi értékpapírok vagyonváltságáról, valamint az 1921. évi XLV. törvénycikk az ingatlanok, a felszerelési tárgyak, az árúraktárak, az ipari üzemek és egyéb jószágok vagyonváltságáról (röviden **I. és II. . vagyonváltságáról szóló törvények**). A két törvény az I. világháború idején szerzett vagyonok egy részét vontta el, ezzel is megalapozva az államháztartás gazdasági stabilitását.

Az, hogy az adózás a közgondolkodás részévé vált, ezeknek az előzményeknek köszönhető, amit az is jól bizonyít, hogy 1921 farsangjára megjelenik egy Luxusadó című alkalmi lap, amelyben a gazdag adóelkerülőket figyelmeztetik humoros, vicces formában kötelezettségeik teljesítésére.

A változó társadalmi-gazdasági helyzetnek megfelelően szükségessé váltak az ezt kiszolgáló **adótvények**, amelyekre **1922**-ben került sor. Maguk a törvénytövegek, híven követik Wekerle hosszú távú elgondolásait. A törvények szakmai alaposágát bizonyítja, hogy ezen törvények szinte változtatások nélkül mindvégig fennmaradtak egészen a világháború kezdetéig, sőt egyes részeiben még egészen 1948-ig, jól szolgálva a jelentkező legkülönbözőbb társadalmi igények kielégítését.

A gazdasági fellendülést hozó húszas éveket követően a nagy gazdasági világválság Magyarország gazdaságát is visszavetette, az a harmincas évek közepére állt viszonylagosan helyre. A 30-as évek második felének pénzügyi-gazdasági prosperitásához ezek a gazdaságot előmozdítani tudó törvények is nagymértékben hozzájárultak. Gondoljunk csak az 1938 körüli évek erős pengőjére, és kiugró gazdasági eredményeire, melyet az akkori statisztikai adatok mutattak.

1938-ban összesen 72 adójogcímen 1,2 milliárd pengő adóbevétele volt az országnak, ebből 42,8 %-a volt az egyenes adók, 16,3 % a forgalmi adók, 13,4 % az illetékek, 12,3 % a fogyasztási adók, 10,1 %-a jövedékek, 5,1% a vámok részaránya.

A második világháború pusztítást, inflációt és termelés kiesést – ezáltal bevételkiesést – hozott. 1945-ben bevezették az adópengőt, aminek értékét – a pengő és az adópengő arányát – naponta állapították meg. 1946-ban került bevezetésre az adójegy, ami kéthavi lejáratú adópengő volt. Ezt kezdetben csak a közadók megfizetésére használták, de később más közszolgáltatások díját is adópengőben fizették. A pénzromlás ellen végleges megoldást csak az 1946 augusztusában bevezetett forint jelentett. Ekkor egy forint 400 000 kvadrillió pengővel volt egyenértékű.

A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG ÉS AZ ADÓÜGY

A II. világháború után egy időre megszakadt a modern adózás története, mert az 1950-es évektől az 1970-es évek végéig egy elvileg „**adók nélküli**” társadalom megvalósítására törekedtek. Bár ez teljességében és minden területen sohasem valósult meg, a közös teherviselés elvének félresöpprésével mérhetetlen társadalmi károkat okozott az uralkodó politikai rendszer (például az általános jövedelemadó hiányával).

Más volt a helyzet a mezőgazdaság területén. A mezőgazdasági tevékenység utáni földadót az illetékes községek, városok tanácsainak adóügyi csoportjai szedték be. A földadó alapját az aranykorona értékben kifejezett kataszteri tiszta jövedelem képezte. A tsz-eknek a földadó és a jövedelemadó mellé az egyes mellék- és segédüzemági után forgalmi adót is kellett fizetniük.

A lakosság házadót, községfejlesztési hozzájárulást, egyházi adót, honvédelmi hozzájárulást, gyermektelenségi adót, gépjárműadót fizetett. Volt vállalati nyereségadó, vagyonadó, jövedelemadó, kereskedelmi adó, kommunális adó. A községfejlesztési hozzájárulást a községek tanácsi hivatalai vetették ki és gyűjtötték be.

A helyzet az **új gazdasági mechanizmus** keretében 1967-től kezdett megváltozni. A tsz-ek tevékenységi körei kiszélesedhettek, egyre több ipari vállalkozást indítottak be. Megjelentek a szolgáltatást és termékértékesítést végző, vagy éppen ipari termelést bonyolító ún. melléküzemágak.

A vállalatoknál és szövetkezeteknél az állammal szembeni pénzügyi kötelezettségnek tekintették a nyereségadót, a termelési adót, az illetményadót, az eszközleltési járulékot, a szövetkezetek jövedelemadóját, a földadót, a gépjárműadót, az erdőhasználati járulékot, a központosításra kerülő amortizációt és minden olyan pénzügyi kötelezettséget, amelyeket jogszabály e körbe utalt.

A kisipari és magánkereskedelmi tevékenységet folytatók, az önálló szellemi foglalkozásúak, a háztáji és kisegítő gazdaságokban dolgozók általános jövedelemadót fizettek (a forgalmi adó mellett). Ez az általános jövedelemadó csak nevében volt általános, mivel csak néhány százezren voltak ennek az adófajtának a kötelezettjei. Azt is lehet mondani, hogy ez inkább az akkori magánszféra büntetőadója volt, különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük, hogy az adókulcsok gyorsan emelkedtek, félmillió forintos éves jövedelem felett 60 %, 900 ezer forintos felett 75 % volt az adókulcs – a teljes jövedelemre!

De „nem úszták meg” a szocialista vállalatok sem, gyakran kötelezték őket úgynevezett pótbefizetésekre. Ezek elrendelésének módja a miniszteri leirat volt.

Az enyhülés a **nyolcvanas évek elején** indult meg, amikor már a magánszféra részének tekinthető kisserőkezetek, szakcsoportok, gmk-k és vgmk-k dolgozói, tagjai kedvezőbb közterhek mellett szerezhettek jövedelmet.

Az állami/szociálista szektorban is szűkült a bérszabályozás szerepe, a vállalati keresetszabályozás rendszerében a következő keresetszabályozási formák voltak alkalmazhatóak: a) egyéni keresettömeg szabályozás, b) keresetnövekmény

szabályozás, c) központi keresettömeg szabályozás, d) központi átlagkereset szabályozás (14/1986. (X. 31.) ÁBMH rendelkezés a vállalati keresetszabályozás rendszeréről).

Összességében elmondható, hogy az 1987-ben induló adóreform előtt az **adószabályozás a gazdaság szektorális és tulajdonjogi felépítésére fókuszált**, a magánszféra csaknem minden formáját magasabb adóval sújtotta. Az állami elvonások a gazdaságba való direkt beavatkozás eszközei voltak.

Minden adórendszer annyit ér, amennyit végre lehet belőle hajtani. Miközben már 1876-tól volt modern adóigazgatási eljárása Magyarországnak (1876. évi XV. törvénycikk a közadók kezeléséről), az adóigazgatási eljárást, azaz az adók beszedését, ellenőrzését, kezelését stb. végrehajtó központi államhatalmi szerv erre nem létesült. Ugyan központi irányítás már 1848-50-től volt, de a rendszer erőteljesen decentralizáltan működött a szolgabíróságokon, a megyéknél, a tanácsoknál stb. A **Magyar Királyi Adóhivatal** is ilyenként működött, illetve a II. világháború után 1949. szeptember 1-jétől felállított **Központi Adóhivatal** is (4186/1949. (VIII. 6.) Korm. rendelet központi adóhivatal felállítása tárgyában). Persze az 50-es években, illetve a 60-as évek második feléig ez is megfelelő volt az adórendszer működéséhez.

Itt is az új gazdasági mechanizmus hozta meg a döntő változást. A vállalati adóztatás területén fontos lépés volt az 1968-as gazdasági reform, amelynek során a gazdálkodó szervezetek önállósága nagymértékben növekedett, s ezzel a szimulált piacgazdasági viszonyok egyfajta szocialista változata valósult meg. 1967. július 1-jével (jogutódként!) megalakult a **PM Bevételi Főigazgatósága** (16/1967. (VI. 18.) Korm. rendelet a Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatóságának felállításáról). Ez már lehetőséget teremtett a decentralizáltság megszüntetésére.

A PM Bevételi Főigazgatósága országos hatáskörű szervként végezte – négy területi igazgatósága révén – a minisztériumok irányítása alá tartozó állami vállalatok pénzügyi ellenőrzését. Ez a szervezet 20 éves fejlődési története során több lépcsőben jutott el ahhoz, hogy ellássa az egységes állami adóbeszedési szervezet funkcióit, így:

- az adóztató szervezet széttagozottságát a Kormány 1971. január 1-jével megszüntette, a tanácsi adóhatóságokból a gazdálkodó szervezetek adóztatási feladatait ellátó megyei (fővárosi) hivatalokat szerveztek, s ezeket a PM Bevételi Főigazgatóságának területi irányítása alá helyezték;
- 1982. január 1-jétől kétszintűvé vált az akkor már PM Ellenőrzési Főigazgatóságaként működő állami adószervezet (46/1981. (X. 8.) MT rendelet a **Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatóságáról**), amelyben az elsőfokú adóhatósági feladatokat 19 megyei és egy fővárosi területi igazgatóság végezte;
- a mai önadózással hasonló módon történt hat területi adóelszámolási irodában az adók, támogatások könyvelése, nyilvántartása;
- az állami vállalatoknál végzett pénzügyi-gazdasági ellenőrzés típusú vizsgálatok keretében kifejlődött az ún. dokumentális adóellenőrzés módszertana;
- és egyáltalán nem mellékesen kialakult az a szakmailag felkészült és elhivatott szakembergárda, akik ezt az egész rendszert működtetni tudták.

Az állami adóhatóság ügyfélköre a „második gazdaság” kiszélesedésével a 80-as évek elejétől új típusú ügyfélkörrel egészült ki. Ezek a változások már önmagában is megváltoztatták a gazdasági szerkezetet: 1987 végére az adóhatóságnak 9,2 ezer hagyományos gazdálkodó szervezet mellett 38,7 ezer kisebb-nagyobb gazdasági társaság adóztatási feladatait kellett ellátnia. Az akkori gazdasági irányítók a kialakult helyzetben – a nemzetközi pénzügyi intézmények (IMF, Világbank) hathatós támogatása mellett – az adóreform bevezetésével kívánták az ország helyzetét stabilizálni.

Ez a lépés ugyan szükségszerű volt, de ma már nyilvánvaló módon nem volt alkalmas a stabilizációra, sőt **az adóreform – és a 80-as évek egyéb gazdasági intézkedései – inkább tekinthető(k) az 1990. évi politikai rendszerváltás gazdasági előkészítésének**, katalizátorának. Az adóreform az adófizető magánszemélyek megjelenésével, az adózói tudatosság erősítésével, a fejlett piacgazdaságokban már (csaknem) általánosan működő több fázisú forgalmi adóztatási rendszer kiépítésével a gazdasági rendszerváltás folyamatában az egyik fontos mérföldkőnek tekinthető.

Az adóreform megvalósításában kulcsszerep hárult az új állami adószervezetre és az adóapparátus minden tagjára. Az új szervezetnek egyszerre kellett az adóreformhoz kapcsolódó feladatokat megoldani, másrészt egy korábbi ellenőrzés-centrikus szervezetből a piaci viszonyokhoz rugalmasan alkalmazkodni tudó adóbeszedési szervezetté átalakulnia.

VISSZATÉRÉS A PIACGAZDASÁGI ADÓRENDSZERHEZ

A gazdasági értelemben vett rendszerváltás alapja az adóreform volt. A nyereségadóztatás megteremtette a piacgazdaság egyenlő feltételeit, a hozzáadott érték típusú adó bevezetésével utat nyitott a külföldi piacon való megjelenésünknek, a személyi jövedelemadóztatással visszahozta a közteherviselés alkotmányos kötelezettségét. Mindez az önadózás bizalmi elvére épülve került bevezetésre. Az adóreform kidolgozását, bevezetését Kupa Mihály koordinálta. 1987-ben a bérbruttósítás volt az új adórendszer első érdemi lépése, melynek alapját a személyi jövedelemadóztatás 1988. január 1-jétől életbe lépő szabályai képezték.

Az átalakítás eredményeként adórendszerünk egyre több eleme alkalmazkodott az európai piacgazdaságokban kialakult struktúrához: legfontosabb elemei a személyi jövedelemadó, a társasági adó, az általános forgalmi adó, a jövedéki adó, a vámok, az illetékek, a társadalombiztosítási befizetések. Az előzőek mellett számos úgynevezett kis adó került bevezetésre, mint például a munkaadói járulék, a munkavállalói járulék, a rehabilitációs hozzájárulás, a szakképzési hozzájárulás, a kulturális járulék, a környezetterhelési díj, a játékadó; a teljes felsorolás mintegy száz elemet tartalmazna.

Az új adók bevezetésével egyidőben kialakult az adóigazgatás új rendszere, 1987. július 1-jén megalakult a rendszert működtető Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH).

Az adóreform befejező lépései az 1991-ben hatályba lépő helyi adózásról és az adózás rendjéről szóló törvények voltak, ez utóbbi egységes eljárásrendet adott a közterhek beszedésének minden mozzanatára. A helyi adókról szóló törvény az államháztartáson belül elkülönült alrendszer alkotó önkormányzatok gazdasági függetlenségének, önrendelkezésének adott mozgásteret.