

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskolája**

Ercsey Zsombor

**Az Sza- és az Áfa-szabályozás igazságossága a magyar
adórendszerben**

Doktori értekezés

Műhelyvita-anyag

Témavezetők:

Szalayné Sándor Erzsébet
habilitált egyetemi docens

Szilovics Csaba
habilitált egyetemi docens

Pécs

2012

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	5
II. Az adózás alkotmányossága	19
1. Az európai uniós nemzeti alkotmányok modelljei	19
1.1. Igazságosság.....	19
1.2. Az adók törvényen alapulása	21
1.3. A helyi adóztatási jog törvényi felhatalmazáshoz kötöttsége	22
1.4. A visszaható hatály tilalma	24
1.5. Eljárási szabályok.....	25
1.6. Egyéb garanciális szabályok, mentességek.....	27
2. Az adózással kapcsolatos magyar alkotmányi szabályozásról	28
2.1. A korábbi Alkotmány adózással kapcsolatos rendelkezései	28
2.2. Az AB adóterhek igazságosságával kapcsolatos gyakorlata.....	30
2.2.1. A közteherviselési kötelezettség.....	31
2.2.2. Mentességek és kedvezmények	32
2.2.3. A jövedelem- és vagyoni típusú adók alkotmányossága	33
2.2.4. A családi pótlék adóztatásának alkotmányossága	36
2.2.5. A különadóztatás alkotmányossága.....	37
2.2.6. A luxusadó alkotmányossága	41
2.2.7. Az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adó alkotmányossága ..	42
2.2.8. Az adóelőleg alkotmányossága	43
2.2.9. A telekadó alkotmányossága	44
2.2.10. A bevétel adóztathatóságának alkotmányossága.....	45
2.2.11. Az „elvárt adó”, a házipénztár-adó és a cégautó adó alkotmányossága	47
2.2.12. Az illeték alkotmányossága	50
2.3. Az Alaptörvény szabályozása	51
2.3.1. Alaptörvényünk és a közpénzügyek	51
2.3.2. A központi költségvetés alaptörvényi szabályozása.....	52
2.3.3. Állami feladatok és ellenszolgáltatás	54
2.3.4. Az adóztatáshoz közvetlenül kapcsolódó szabályozási elemek	57
2.3.5. Nemzeti vagyon.....	60
2.3.6. Költségvetési támogatások	61
2.3.7. A közteherviselés részletszabályai	61
2.3.8. A stabilitási törvény rendelkezései	61
3. Következtetések.....	71
III. A személyi jövedelemadó igazságossága	76

1. A közterhek enyhítése a személyi jövedelemadó rendszerében.....	76
2. Az EU-ban alkalmazott megoldások.....	77
2.1. A tagállami adókulcsok.....	78
2.1.1. Progresszív adókulcsot alkalmazó országok.....	78
2.1.2. Az egykulcsos adót bevezető országok.....	80
2.2. A tagállamokban alkalmazott mentességek.....	84
2.3. A levonható költségek.....	87
2.4. A leírható veszteségek.....	91
3. A magyar szabályozás történeti áttekintése.....	93
3.1. Az 1988. évi adóreformról.....	93
3.2. A személyi jövedelemadó bevezetése.....	97
4. A magyar személyi jövedelemadó igazságossága.....	103
4.1. A jövedelem fogalma, típusai.....	103
4.2. Adókulcsok.....	105
4.3. A létminimum adómentessége.....	118
4.3.1. Szegénység - társadalmi minimum - létminimum.....	118
4.3.2. Létminimum és minimálbér.....	121
4.3.3. Konklúziók.....	127
4.4. Következtetések.....	129
IV. Az általános forgalmi adó igazságossága.....	134
1. Az adóztatás funkciói és az Áfa.....	134
2. Áfa-rendszer az EU tagállamaiban.....	139
3. A magyar szabályozás.....	145
3.1. Történeti áttekintés.....	145
3.2. Igazságosság és méltányosság.....	152
3.3. A fordított Áfa.....	157
3.3.1. Az Európai Bíróság C-392/09. számú ítélete.....	158
3.4. Egyszerűség.....	162
3.4.1. Az Európai Bíróság C-368/09. számú ítélete.....	165
3.5. Hatékonyság.....	169
3.5.1. Az Európai Bíróság C.274/10. számú ítélete.....	172
3.6. Adókulcsok.....	175
3.7. Mentességek.....	178
3.8. Az Áfa-reform.....	181
4. Következtetések.....	185
V. Szektorális adók.....	190
VI. Összegző gondolatok.....	196

VII. Melléklet	207
VIII. Irodalomjegyzék	212
Felhasznált irodalom	212
Felhasznált egyéb források	221
Felhasznált internetes források	221
Felhasznált jogszabályok	224
Alkotmánybírósági határozatok	226
Uniós jogi aktusok	229
Rövidítések jegyzéke	231

I. Bevezetés

Az adójog kiemelten fontos szerepet tölt be az állam és annak polgárai viszonylatában. Az állam működésének biztosítása, az állami feladatok ellátásának zavartalansága és a sokféleképpen értelmezett állami szerepvállalás tényleges megvalósítása elengedhetlenné teszi az adójogi normarendszer megfelelő kidolgozását. Alapvető kérdés például az, hogy a jogalkotó meddig hagyja a piac hatását érvényesülni, és mettől látja szükségesnek az állami beavatkozást, akár az adóztatás, akár az újraelosztás eszközeivel.

Az állami berendezkedés mindig alapvetően határozza meg a hatályban lévő adójogi jogszabályok összességét, tehát magát az adórendszert. Utóbbinak kiemelt szerep jut az államháztartási bevételek biztosításában, a társadalmi javak újraelosztásában, a közszolgáltatások biztosításában, és a társadalmi igazságosság magasabb fokú megvalósításában. Az állami beavatkozásnak arányban kell állnia az újraelosztás, illetve a gazdasági stabilizáció célkitűzéseivel.¹ E szerepkörök a jelenkor államában még jelentősebbé váltak, a globalizálódó gazdaságban a szociális háló megteremtése mellett az adórendszer megfelelő szerkezetű kialakításával érhetőek el az említett célok. Ennek megfelelően – mivel az adórendszer vizsgálata mind az államháztartásra, mind pedig a polgárokra gyakorolt hatása szempontjából fontos – napjaink gazdaságában, és az érzékelhető gazdasági recesszióban még hangsúlyosabb és egyre jelentősebb kihívást jelentő állami feladat² a jó adórendszer kialakítása. Egyfelől ugyanis biztosítani kell a közjavak hasonló köréhez történő hozzáférést, a közfeladatok változatlan színvonalú ellátását, valamint a tradicionális és modern állami szerepvállalás elemeinek megvalósulását, másrészt pedig optimálisan kell kialakítani a polgárok mindezeket finanszírozó adóterheit.

Az optimális adórendszer ugyanis nem csak a kívánt mennyiségű állami bevételt biztosítja, hanem az adózók számára elfogadható adóterhelési szintet határoz meg. Ennek alapja a fizetőképesség és hasznosság elve, nevezetesen az, hogy az adózókra akkora adóterhet szabjon ki a korszerű szabályozás, amelyet készek és képesek is teljesíteni, valamint adóbefizetések a közhatalmi tevékenységek által eredménnyel hasznosulhassanak.

¹ Deák Dániel: Neutrality and Legal Certainty in Tax Law and the Effective Protection of Taxpayers' Rights. *Acta Juridica Hungarica* 2008. évi 2. sz. 177. o.

² Az állami feladatok köre, az állami szerepvállalás nem egységes, függ az adott korszaktól, kultúrától, társadalmi berendezkedéstől és – különösen a gazdaságba történő beavatkozás vonatkozásában – az aktuális piaci-gazdasági helyzettől is.

A fizetőképesség (teljesítmény) elve – amely több európai állam alkotmányában is megjelenik³ – azon alapul, hogy az adózó adófizetési képessége is növekszik jövedelmi-vagyoni helyzetének javulásával. Ennek alapján a formális igazságosságnak kell elsősorban megvalósulnia, amely az egyenlő tehereloszláson alapul. Erre való tekintettel ez az elv az adózás igazságosságát a vagyoni korlátozás oldaláról közelíti meg, és nem vizsgálja az adókért nyújtott állami ellenszolgáltatást. Ennek az elvnek az alapján kiépíthető egy objektív adórendszer, de annak igazságossága nem garantált.⁴ A fizetőképesség elve alapján fogalmazhatjuk meg a horizontális és vertikális egyenlőség elvét is.⁵ A horizontális egyenlőség akkor érvényesül, ha az azonos jövedelműek azonos mértékű adót fizetnek, míg a vertikális méltányosság akkor valósul meg, ha a különböző jövedelmi helyzetűek különböző mennyiségű adót fizetnek.⁶ A horizontális igazságosság tehát nem azt vizsgálja, hogy a különböző adózók milyen különleges helyzetben vannak, hanem a lényeges kérdés az adópolitika globális hatása az adózók eltérő kezelése tekintetében.⁷

A hasznosság elve alapján az adóteher az adózó által igénybe vehető juttatásokhoz igazodik, és ennek megfelelően az adókat az állam által nyújtott szolgáltatások díjának tekinthetjük.⁸ A haszonelvű megközelítés figyelembe veszi a redisztribúció egészét és interdiszciplináris úton közelíti meg a társadalmi igazságosság összetett tartalmát. Ez alapján „az adó a civilizáció ára”⁹, és az állam az általa nyújtott szolgáltatások fedezésére vet ki adóterhet. Ennek megfelelően a helyes adóztatás etikai, közgazdasági, közigazgatási és jogi megalapozottság nélkül nem valósulhat meg.¹⁰

A fentiekén túl a generációs méltányosság is megfontolandó, tekintettel arra, hogy egy olyan adópolitika, amely rövidtávon nem tűnik méltányosnak, azonban hosszútávon annak

³ Reuven Avi-Yonah - Nicola Satori - Omri Marian: *Global Perspectives on Income Taxation Law*. Oxford University Press, Oxford 2011. 15. o.

⁴ Vö. Szilovics Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről*. Interszféra Kft. Pécs 2012. 14. o.

⁵ Vö. Szilovics Csaba i.m. 14. o.

⁶ Lásd: A. Musgrave – P. Musgrave: *Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság megközelítési módjai). Adózás, adórendszerek, adóreformok – Elvek, elméletek, tapasztalatok*. In: Semjén András (szerk.): *Szociálpolitikai Értesítő* 1993. évi 1-2. sz. 33. o.

⁷ Deák Dániel: *Harmonization in Community Law and Enforcement of Rights in Tax Law*. INTERTAX 2008. évi 11. sz. 484 o.

⁸ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 15. o.

⁹ Oliver Wendell Holmes Jr. híres szólása: „Az adó az, amit a civilizált társadalomért fizetünk” (angolul: "Taxes are what we pay for civilized society", elhangzott 1927-ben).

¹⁰ Vö. Szilovics Csaba i.m. 14-15. o.

bizonyul, elősegítheti az adóztatás funkcióinak megvalósulását, azonban a különböző generációk között feszültséget is szülhet.¹¹

Az adórendszer kialakításakor így tekintettel kell lenni az adóztatás klasszikus és modern alapelveire,¹² és az adóterheket ezeknek az alapelveknek az érvényesülése mellett kell kialakítani. Kiemelten fontos követelmény, hogy az adórendszer igazságos legyen, csak így valósíthatók meg eredményesen az adóztatás funkciói, és érhetőek el annak céljai. Ádám Antal a jogalkotó és a jogalkalmazók számára is zsinórmértékként megfogalmazta: „Az alapvető állami célok között nem hiányozhat a fenntartható fejlődés, az egyensúlyozott nemzeti felemelkedés, a társadalmi igazságosság, az összetett (egyéni és közösségi) emberi biztonság szolgálata.”¹³

Az, hogy az adórendszer igazságos-e, függ a gazdasági, társadalmi, szociális és kulturális berendezkedéstől, történelmi hagyományoktól, az adórendszer egyes elemeitől, tehát a különböző adónemek alkalmazásától és azok konkrét szabályozásától. A jogrendszer minőségét ugyanis alapvetően meghatározza a politikai kultúra minősége, amelyet a hagyományok és a megszokások befolyásolnak.¹⁴ Maga az igazságosság is összetett fogalom, amely az említett tényezők által meghatározott, és a különböző államokban más-más konkrét jelentéstartalmat hordoz. Az adórendszer igazságosságát is nehéz ennek megfelelően meghatározni, azonban az igazságosság alapvetően az adóterhek méltányos elosztását jelenti. Az azonban, hogy a méltányos adóteher-elosztás az adott társadalmi berendezkedésben mit is jelent pontosan, illetve, hogy valamely ország adózói a rájuk rótt adókötelezettségeket mennyire tartják elfogadhatónak és így igazságosnak, alapvetően függ a fenti tényezők összességétől. Ezért – mivel maga az adózás is kultúrához kötött – a különböző országok eltérő adórendszerére nem lehet egységes és kötelező érvényű megállapításokat megfogalmazni, illetve konkrét előírásokat és iránymutatásokat lefektetni. Sok adójogi gondolkodó – különösen a kulturális összehasonlítók – úgy véli, hogy az adójog egy tágabb kulturális jelenség részét képezi, amely kultúra egyediségét annak egyéb összetevői adják.¹⁵

¹¹ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 15. o.

¹² Az alapelveket ld. részletesen: Szilovics Csaba: Az adójog. In: Heirich György (szerk.): Adó 2012 magyarázatok. Penta Unió Oktatási Centrum, Pécs 2012. 5-15. o.

¹³ Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. JURA 2011. évi 1. sz. 194. o.

¹⁴ Kiss László: Jogállam és/vagy élhető állam. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 140. Pécs 2008. 75. o.

¹⁵ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 7. o.

Az azonban bizonyos, hogy az adóztatás alapelveinek érvényesülése és funkcióinak elérése alapvető kötelezettség és cél minden adóztató jogalkotó számára, és az adózási struktúrát ezekre figyelemmel, valamint a konkrét állami-társadalmi berendezkedési sajátosságokat alapul véve kell meghatározni. E kérdésben szoros összefüggés van az említett alapelvek és az igazságosság között, amely egyértelműen befolyásolja az adóztatás funkciójának megvalósítását és céljai elérését. Kézenfekvő ugyanis, hogy az egyes adónemek és az adórendszer egészének igazságossági szintje befolyásolja az adózók magatartását, az adójogi jogkövetést, és ezzel az adózással biztosított bevételek nagyságát is. Ez az alapja az adórendszerrel szemben megfogalmazott követelménynek, annak, hogy az az erkölcs és az etika alappillérein nyugodjon.¹⁶

Az adórendszerek működét vizsgálva áttekintem a különböző adófajtákra vonatkozó rendelkezéseket, ezeknek alapvető igazságosságát, méltányosságát az adózói magatartásra, a gazdasági döntésekre és folyamatokra nézve, továbbá annak a gazdasági- és adóversenyre gyakorolt hatását, hatékonyságát és az ezek alapján elérhető eredményeket, így a kapcsolódó állami bevételek várható alakulását. Ezzel összefüggésben áttekintem, hogy a különböző adófajtákban és ezek összességében milyen szabályozási megoldással növelhető az adózói bizalom és az adófizetői hajlandóság. Fontos ugyan az adóhatóság hatékony működése, a felkészült apparátus szakértő ellenőrzési tevékenysége, valamint természetesen a büntetőjog adójogi szabályokat kikényszerítő, illetve azok szankcionálását szolgáló rendelkezéseinek összessége, azonban ezek szerepe megítélésem szerint másodlagos. Az állam működését eredményesen biztosító és az adózók számára is elfogadható anyagi jogi szabályozás ezeknél sokkal lényegesebb, tekintettel arra is, hogy az adózók önkéntes jogkövetése nemcsak nagyobb állami bevételt eredményezhet – a kikényszerítés jelentős mértékű, magas költségei miatt is –, hanem társadalmilag is előnyösebb környezetet teremt. Az adórendszer nem működhet csak azért, mert az adózók a jogszabályok szerint kötelesek teljesíteni az abban foglaltakat. Az adókötelezettségek teljesítése akkor válhat teljessé, ha az adózók meggyőződésük alapján fizetnek adót a fizetőképesség elvének megfelelően annak érdekében, hogy az állam képes legyen finanszírozni az e nélkül elláthatatlan közfeladatokat. Lényeges tehát, hogy az adózó számára ne csupán egy jogilag rárótt, terhes kötelezettség legyen az adófizetés, hanem érezzék, hogy nem indokolatlanul terhes módon részesei a társadalmi közös

¹⁶ Deák Dániel: International Tax Law and Tax Avoidance: A Case Study on Tax Havens and the Option of Ethics in a Global Economy. In: M.A. Plazas Vega (szerk.): Dal diritto finanziario al diritto tributario; Studi in onore A. Amatucci, Volume 5, Temis, Bogotá 2011. 459. o.

szükségletek fedezetének megteremtésében és lássák az áldozatuknak megfelelő közvetett ellenszolgáltatások előnyeit is. A társadalom és az abban való részvétel, illetve aktív szerepvállalás ugyanis lényegesen túlmutat a jogi kötelezettségek teljesítésén, ugyanis azok pusztán léte még nem alapozza meg a társadalmi értékek tényleges tiszteletét.¹⁷ Az értékeknek – mint például erkölcs, igazságosság, méltányosság – pedig be kell épülniük a demokratikus rendbe.¹⁸

A fenti okok miatt elengedhetetlen az optimális adórendszer keresése, ezáltal érhetőek el igazán az adóztatás fő céljai és valósulhatnak meg ténylegesen legfontosabb funkciói, az adórendszer pedig csak akkor lehet optimális, ha az adózók az adóterheiket igazságosnak is érzik. Az igazságos adórendszer másik jelentős kérdése tehát az optimális (a társadalom és a gazdaság számára legmegfelelőbb) adórendszer megvalósítása, amely a még elfogadható legkisebb vagyoni korlátozás és legnagyobb adóigazgatási szigor mellett a legszükségesebb közcélok elérésére törekszik.¹⁹ Az optimális adórendszer az igazságos adóztatás minimuma, az adójogi jogalkotás egyik legfontosabb célja, és a kormányzatok feladata is, e tekintetben pedig nemzetközi adózási standard kidolgozása jelentős lépés lehetne az optimális adórendszer meghatározásához.²⁰ Az adórendszer akkor működik jól, ha a lehető legkevésbé torzítja a gazdasági szereplők döntéseit, a legalacsonyabbak a beszedési költségek, és igazságos is.²¹ Az optimális adórendszer legfontosabb eleme az együttműködő adózó, aki a kiszámítható adójogszabályoknak megfelelően teljesíti adókötelezettségeit, és érzékeli, vagy legalábbis tudomással nyugtázza a cserébe nyújtott állami szolgáltatásokat.²² Nehéz azonban megtalálni az állami bevételek biztosításának szükségessége mellett a gazdaság fenntartására és a fenntartható fejlődés biztosítására vonatkozó célkitűzéseket, összeegyeztetve az osztó igazságosság elvével.

Az optimális és igazságos adórendszernek nincs általánosan elfogadott, minden állam számára és mindenkor eredményesen alkalmazható modellje, nem csak az igazságosság fogalma kap eltérő értelmezést a különböző országokban, de az adózással kapcsolatos magatartás is eltérő az egyes államokban. Mivel maga az adózás és adófizetés kultúrához

¹⁷ Vö. Deák Dániel: *International Tax Law...* 461-462. o.

¹⁸ Kiss László: *Jogállam és/vagy élhető állam*. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás*. PTE-ÁJK, Baranyai Értelmiség Egyesület, Pécs 2008. 145. o.

¹⁹ Vö. Szilovics Csaba: *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Gondolat Kiadó, Budapest 2003. 121. o.

²⁰ Szilovics Csaba: *Csalás és jogkövetés...* 124. o.

²¹ Scharle Ágota – Benczúr Péter – Kátay Gábor – Váradi Balázs: *Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága?* Közpénzügyi füzetek 2010. 26. sz. 8. o.

²² Vö. Szilovics Csaba: *Az igazságos és...* 106. o.

kötött jelenség,²³ ezért a vonatkozó szabályokat és az azokhoz kapcsolódó adózói reakciókat a társadalmi berendezkedés és a történelmi hagyományok határozzák meg. Az adórendszert ezek ismeretében és ezekre tekintettel kell kialakítani, és az egyik országban működő modell a másik államban – amennyiben nem igazítják annak sajátosságaihoz – kifejezett kudarccá is válhat. Nem állítható fel egyértelmű és kötelező érvényű állásfoglalás sem az adórendszer egészére, sem a különböző adófajtákra, illetve ezek optimális meghatározására nézve sem, nem mondható ki egyértelműen, hogy valamely adónem igazságos, a másik pedig igazságtalan, valamint nem rögzíthető, hogy a progresszív vagy a lineáris adó éri el leginkább az adóztatás célját, vagy valósítja meg az igazságos adóztatást. Nem rögzíthető, hogy egy kulcs, vagy több kulcs alkalmazása szükséges, és nem határozható meg mindenki számára általános érvénnyel az adó mértéke, illetve a különböző adókulcsok nagysága sem.

A fentiek alapján értekezésemben vizsgálom az Európai Unió²⁴ tagállamainak, valamint néhány további országnak az adórendszerét, a hatályos személyi jövedelemadó és általános forgalmi adó szabályozását. Az összehasonlító adójogi elemzés elősegítheti a jogharmonizációt²⁵, az adóreformok eredményességét, valamint a hatékony nemzeti adójogi jogalkotást. Az adóverseny és az adójogi környezet nemzetközi szintű megválasztási lehetősége, különös tekintettel az uniós szabadságjogokra jelentősen elősegítheti e terület harmonizációját. Az egységes uniós adójogi jogalkotás föderalizáció hiányában megvalósíthatatlannak látszik. Az adójogi együttműködés azonban egyre indokoltabb az Európai Közösségen belül is az összehasonlító jogi megközelítéssel,²⁶ mert a tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy az egyes országokban létező különféle adórendszerek simulékonyan működjenek együtt.²⁷

Az adójogszabályok gyors változásával ellentétben ugyanis az adópolitika állandó és következetes kell legyen – bár a hatékonyság és igazságosság követelményeiből adódó

²³ Az adókultúrát Michael Livingston az adójogi döntéshozók és gyakorlati szakemberek által kialakult hit és gyakorlat egységként határozza meg, amellyel a tényleges döntések alapját határozzák meg (ld. R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 15. o.)

²⁴ Tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől kezdődően Európai Unió megjelölés szerepel az EU felépítésének és működésének alapjait lefektető szerződésekben, az alábbiakban egységesen Európai Unióként szólok a korábbi Európai Közösségről (Európai Közösségekről), uniós jogként említem továbbá mind a korábbi közösségi jogi normákat, továbbá a második és harmadik pillér keretében alkotott uniós jogszabályokat is. A vonatkozó bírói fórumokat a döntéseik ismertetésénél és elemzésénél – az adott időpontban hatályos elnevezésüktől függetlenül – Európai Bíróságként említem.

²⁵ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 4. o.

²⁶ Deák Dániel: Harmonization in ... 480. o.

²⁷ Dennis Weber: Editorial. Tax Coordination: a Joint Responsibility of the Member States. Still a Fantasy? EC Tax Review 2007. évi 4. sz. 162. o.

összeütközés miatt mindig következetlenségekkel terhelt²⁸ –, hatékonysága pedig a gyakorlatban mérhető le igazán. Az adópolitikák közti különbség a tagállamok eltérő fejlettségi szintjéből adódik²⁹, így összehasonlításuknál az országok eltérő kulturális és politikai sajátosságaira is tekintettel kell lennünk. Az adópolitika és adójog mindig a változó költségvetési és pénzügyi politikához igazodik, így összességében mindössze annak egyik eleme a gazdasági célok elérése érdekében, ezért tölt be gazdasági szabályozó funkciót is. Az eltérő gazdaságpolitikai megfontolások miatt nem alakul ki egységes álláspont az adórendszerrel szembeni követelményekről, az adóztatás módjáról és mértékéről, valamint az egyes adónemekről. A más államok által alkalmazott adójogi szabályozás válaszokat adhat országunk alapvető adóztatási problémáira és ez által növelheti a nemzeti jogalkotás hatékonyságát. E vizsgálatok alapján lehet bizonyos szabályozási modelleket és tendenciákat felfedezni, és a különböző jogszabályi megoldásokat csoportosítani. Mindkét adónemben vannak ugyanis olyan megoldások és alapvető rendelkezések, amelyek elősegítik a horizontális³⁰ és vertikális³¹ igazságosság érvényesülését. A horizontális igazságosság elve magában foglalja mind a társadalmi igazságosság, mind pedig a gazdaságpolitika különböző megfontolásait, de a törvény előtti egyenlőség elvének alkalmazása is érvényesül a jogbiztonság és a jogrendszer átláthatósága végett.³² A törvény előtti egyenlőség elve elsősorban az eljárásjogban kiemelten fontos: az adóigazgatási eljárásban a törvényben biztosított méltányosság gyakorlásának lehetőségén túl ugyanis alapvető fontosságú, hogy a konkrét adóügyi tényállás teljes körű felderítése mellett minden adózó jogai és kötelezettségei egységesen érvényesülhessenek, tehát e tekintetben személyi körülmények ne képezzék az igazgatási eljárás tárgyát. E szabályozási elemek részletei eltérőek lehetnek ugyan, de a vizsgált országok mindegyikében alkalmazottak és az adózói jogkövetés szintjét is emelni hivatottak. Az átvett modellek közül a célokat megvalósítani képesek a nemzeti adójog szerves részét képezik, azonban tekintettel arra, hogy egy adott megoldás tényleges sikere rövidtávon nem állapítható meg egyértelműen, sajnos az arra alkalmatlan elemek közül is

²⁸ Deák Dániel: *Neutrality ...* 181. o.

²⁹ E különbözőségekből számos egyéb probléma is adódik (pl. ez a nyugdíjrendszerek jól működő belső piaca kialakulásának egyik legnagyobb akadálya is. (ld. részletesen: Hans van Meerten – Bastiaan Starink: *Cross-Border Obstacles and Solutions for Pan-European Pensions*. EC Tax Review 2011. évi 1. sz. 30-40. o.), amelyeket jelen dolgozat terjedelmi korlátok miatt nem tárgyal.)

³⁰ A horizontális egyenlőség és igazságosság követelménye azt jelenti, hogy az azonos jövedelmi-vagyoni helyzetű, azonos adózási képességű adózók azonos módon és mértékben adózzanak.

³¹ A vertikális igazságosság kimondja, hogy minél gazdagabb, illetve több jövedelemmel rendelkezik az adózó, annál több adót fizetnie. Egy progresszív jövedelemadó-rendszerben az adózó adófizetési kötelezettsége így magasabb jövedelem esetén nő.

³² Deák Dániel: *Harmonization in...* 485. o.

számos része marad a hatályos szabályozásnak. Az adózás, illetve az adóztatás azonban nehezen harmonizálható, hiányzik hozzá az egyértelmű elvi és normatív háttér – ahogy arra a különböző adóztatási alapelvek elfogadottságánál és érvényesülésénél utalás történik –, továbbá az adóztatást jelentősen befolyásolja az adott gazdaságpolitika, amely az eltérő költségvetési politikák miatt jelentősen változhat. Ennek megfelelően a tagországok nem szívesen mondanak le fiskális szuverenitásukról és az adójogi jogalkotást belső ügynek tekintik annak ellenére, hogy ez a terület jelentős mértékben nemzetközivé vált.³³ A tételes jogi megközelítések és rendelkezések tehát eltérőek, az összehasonlítás módszerét alkalmazva azonban kiemelhetők hasonlóságok és azonos szabályozások, amelyek alkalmazása indokolt lehet a magyar joganyagban is. Az egyes uniós tagországok adóztatásának összehasonlításával a dolgozatomban választ keres az adójog területén szükséges harmonizáció, illetve a magyar adórendszer szükséges és lehetséges átalakításának problémakörére. Ennek áttekintéséhez elengedhetetlenül szükséges a nemzeti sajátosságok feltárása, a különböző megoldási technikák részletes elhatárolása és rendszerezése. A különböző tagállami adórendszerek összehasonlításával láthatóvá válik, hogy milyen lehetőségek vannak az egyes tagországi rendszerek közelítésére, és ennek érdekében magyar részről milyen lépések lennének kívánatosak az elkövetkezendő időszakokban.

Az összehasonlító adójogi megközelítés a fentiekkel összhangban tehát fontos, azonban az adott adórendszer és társadalom, valamint az állami ellenszolgáltatások és az állam működését fedező kiadások vizsgálata is szükséges. Ezek nélkül az adott adónem és adórendszer igazságossága nem állapítható meg, viszont annak hatékonyságára nézve következtetések levonhatóak (utóbbi megnyilvánul a költségvetési adóbevételekben, valamint a jogkövetés szintjében³⁴). Az adókulcsok száma és az adó mértéke alapján nem kategorizálhatjuk igazságossági szempontból az országokat, hiszen mindezeket befolyásolja az adott ország társadalmi berendezkedése, történelmi hagyományai és politikai kultúrája is. Ha az egykulcsos adót tekintenénk ez alapján igazságosnak, akkor a nyugat-európai országokban alkalmazott többkulcsos progresszív jövedelemadó és az ehhez kapcsolódó magasabb elvonás (például a skandináv országokban) teljesen igazságtalannak minősülnének, azonban nem csak a magyar adózó lenne szívesen a svéd adóalany helyében, hanem az ottani adófizetők jogkövetési hajlandósága is magasabb a magyar adóalanyokénál.³⁵

³³ Deák Dániel: Harmonization in... 479. o.

³⁴ Vö. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés... 141. o.

³⁵ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos és... 14. o.

Az európai Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszának beindításával a résztvevő országok lemondtak monetáris- és árfolyam-politikájuk irányításáról. Ezzel szemben a fiskális politika – a pénzügypolitika egyetlen területként – a nemzeti hatóságok kezében maradt. A monetáris politika centralizálása – és ebből adódóan az átváltási arányok politikai eszközként történő használatának lehetetlenné válása – ily módon a fiskális politika, jelesen az adópolitika szerepét még inkább megnövelte, az a nemzeti gazdaságpolitika legfontosabb eszközévé vált. Ezzel kapcsolatban ugyanakkor az Európai Unió egyértelmű álláspontja, hogy amíg a fiskális politika decentralizált, szükség van költségvetési szabályokra a monetáris unióban. A tagállamok jól felfogott érdeke az is, hogy a már eddig megállapított szabályok alapján alakítsák költségvetési politikájukat, azonban az adópolitikák – néhány adónemtől eltekintve – különbözőek maradnak.

Az Európai Unió által megalkotott szabályok keretében azonban a tagországoknak jelentős mozgásterük van a költségvetés készítésében és nemzeti adórendszerük kidolgozásában.³⁶ Ennek hatékony szabályozása – a költségvetés és az alkotmányos, közigazgatási és politikai struktúrával adott szoros kapcsolata miatt – rendkívül nehéz feladatot is jelentene az Unió számára.³⁷ Ebből adódóan az adóztatás részletszabályai nemzetspecifikus formában jelentkeznek a tagországok gyakorlatában, és az egyenlőtlenségek vonatkozásában az Európai Bíróság több ítéletében is kimondta,³⁸ hogy a harmonizáció hiánya miatt a tagállami egyenes adók közötti különbségeket nem kell megszüntetni, és a tagállamok adóztatási jogukat e tekintetben egymástól függetlenül gyakorolhatják.³⁹ Az Európai Unió céljainak megvalósítása és a hatékonyabb együttműködés előmozdítása érdekében mégis elengedhetetlen az adórendszerek nagyobb fokú egymáshoz közelítése is.⁴⁰ Fontos ez egyrészt azért, mert az adóztatás bizonyos – megkülönböztető jellegű és piacvédő

³⁶ Az EK szerződés 95. cikk 2. bekezdése rögzíti, hogy a belső piaci jogalkotás a fiskális szabályokra – így az adójogi szabályozásra – nem terjed ki.

³⁷ A közösségi adójog harmonizációjának összetett problémakörét Deák Dániel elgondolása alapján három alapvető elemre oszthatjuk: a megkülönböztetés tilalmának problémájának tilalmára, a korlátozások megszüntetésére – amely az adóigazgatási eljárást tekintve az egyenértékűséget és hatékonyságot jelenti, valamint az alapszabadságok gyakorlásának akadályát képező egyenlőtlenségek megszüntetésére. (Deák Dániel: *Procedural Versus Substantive Law: A Balancing Act in the EU. Tax Notes International 2010. évi 8. sz. 688. o.*)

³⁸ Case C-336/96, Gilly [1998] RCR -2793, 47. bekezdés

³⁹ Case C-513/04, Kerc Khaert and Mores, [2006] RCR I-10967, 20. bekezdés

⁴⁰ Annak ellenére, hogy az EK szerződés alapján az adóztatás joga a tagállamok hatáskörében maradt az Európai Unió Bírósága tevékenysége nyomán megjelent az adózók diszkrimináció elleni védelme, valamint a gyakorlatban is érvényesül az alapvető szabadságjogok korlátozásának tilalma. A tagállamok adófelségjoga például abban az esetben, ha diszkriminációval jár, nem alkalmazható ez a követelmény először a közvetett adók vonatkozásában jelent meg, majd később kiterjesztést nyert a közvetlen adónemekre is. Lásd részletesen: Deák Dániel: *Harmonization in ... 488. o.*

hatású – formái akadályozhatják a tagállamok közötti árukereskedelmet⁴¹. Másrészt a különböző társadalmak – különösen az Európai Unión belül – hasonló problémákkal néznek szembe, amelyeket részben hasonló, részben pedig eltérő megoldásokkal, de gyakran nagyon hasonló eredményekkel oldanak meg.⁴² Ez a gondolat szoros összefüggésben áll a jogharmonizáció céljaival: hasonló nehézségek kezelésére hasonló szabályok bevezetésével gyorsabb megoldást lehet találni – feltéve, hogy az országok adójogi kultúrájának eltérése nem lehetetleníti el az adott megoldás alkalmazhatóságát. Bizonyos harmonizáció megfigyelhető az egyenes adók vonatkozásában is még az erre vonatkozó széles körű felhatalmazás hiányában is. Az adóügyek ugyanis befolyásolják a belsőpiac működését és ezért a tényleges adóügyi kérdések versenyjogi maszkba bújtathatóak.⁴³ Ennek megfelelően került sor a társasági adó alapjának közelítésére is.⁴⁴

A tagállamok nem alkalmazhatják elszigetelve a nemzeti jogukat más tagországoktól,⁴⁵ és az adózók azonban joggal várhatják el a nemzeti hatóságoktól a közösségi alapszabadságaikkal⁴⁶ – így akár adójogi vonzatú – jogaik hatékony védelmét az adózók tagországokon átnyúló tevékenységeiket nem irányíthatja a nemzeti jogrendszerek különbözősége.⁴⁷ Ez végső soron az adóztatás neutralitását is befolyásolhatja, illetve sértheti. Az adózóktól ezzel szemben elvárható a nemzeti jog tiszteletben tartása akkor is, ha alapszabadságaikat határokon átnyúlóan gyakorolva nagyobb adózási mozgásteret kívánnak találni.⁴⁸

Az összehasonlító elemzésen kívül – tekintettel arra, hogy a dolgozat kifejezetten a magyar szabályozás előnyeit és hátrányait kívánja kiemelni, valamint a jelenlegi és fent említett magyar problémákra kíván adekvát válaszokat megfogalmazni – történeti megközelítést is alkalmaz. Az adózás történelmi befolyásoltsága miatt ugyanis egyértelműen

⁴¹ Szalayné Sándor Erzsébet: A diszkriminatív adóztatás tilalma. In: Mohay Ágoston - Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 282. o.

⁴² Ld. Konrad Zweigert – Hein Kotz: An Introduction to Comparative Law. Oxford University Press 1998.

⁴³ Vö. Deák Dániel: Procedural Versus... 693. o.

⁴⁴ Vö. Békés Balázs: A közvetlen adózás az Európai Unióban. PhD értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Pénzügyjogi Tanszék. Budapest 2012. (<https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/B%C3%A9k%C3%A9s%20Bal%C3%A1zs%20PHD%20dolgozat.pdf> 2012. 09.15.)

⁴⁵ Az EUMSZ 110. cikke tiltja az import termékekre kivetett magasabb adót, valamint a belföldi termék védelmét szolgáló adót. Ld. Szalayné Sándor Erzsébet i.m. 282. o.

⁴⁶ Az alapszabadságok jelentősége a fentiekből következően a belső piac működését korlátozó akadályok lebontásában áll. (Szalayné Sándor Erzsébet: A belső piac fogalma, kialakulása. Jogalkotás - dereguláció a belső piacon. In: Mohay Ágoston - Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 229. o.)

⁴⁷ Deák Dániel: Procedural Versus... 687. o.

⁴⁸ Deák Dániel: Procedural Versus... 687. o.

vizsgálható és vizsgálandó, hogy a történelmileg kialakult magyar adózásban mely külföldi szabályozási elemek emelhetők át és alkalmazhatóak eredményesen; ennek érdekében ismertetem és tekintem át az 1988. évi magyar adóreform tényleges megvalósulását. Az adózás, illetve az adórendszerek igazságosságának kultúrához, illetve társadalmi- gazdasági berendezkedéshez kötöttségének alátámasztására a dolgozatomban történeti megközelítéssel vizsgálom az 1988. évi magyar adóreformot, valamint a rendszerváltoztatást követő fejlődési irányokat, kiemelt figyelmet fordítva az egyes konkrét intézkedések és módosítások igazságosságra és államháztartásra gyakorolt hatásaira. Ebben a korszakban ugyanis a gazdasági és társadalmi átalakulással a hatályos magyar adórendszer alapjait is lefektette a jogalkotó, megteremtve ezzel a jelenlegi állapot előzményeit. Alapvető kérdés, hogy optimális-e, illetve igazságos-e a magyar rendszer, mennyire bonyolultak az adójogi jogszabályok, mennyire sokrétű az adófajták összessége, mennyire segítik elő az önkéntes adójogi jogkövetést, a hatékony adóztatást és a gazdasági fejlődést, milyen mértékű bevételt eredményeznek rövid- és középtávon az államháztartás oldalán, és így mennyiben érhetőek el az adókhöz fűzött jogalkotói célkitűzések. Tekintettel arra, hogy a hatályos rendszer az említett adóreform alapjain nyugszik, elengedhetetlen annak feltárása, hogy az előzmények és így az adóreform eredményeképpen megvalósulni látszó rendszerváltozás korabeli adórendszere igazságos volt-e, illetve megteremtette-e annak a lehetőségét, hogy a kezdeti hibák és hiányosságok orvoslását követően a különböző módosításokkal és előremutató fejlesztésekkel, valamint más országok korszerű szabályozásának átvételével és azok magyar sajátosságokhoz való igazításával igazságos és eredményesen működő adórendszer jöhessen létre.

Minden adórendszer alapja az Alkotmány, amely rögzíti a polgárok alapvető jogait és kötelezettségeit. A magyar adóreformban ennek módosítása, kiigazítása is megtörtént, és azóta is folyamatos változtatásokon ment keresztül egészen a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény rendelkezéséig. A dolgozatom erre való tekintettel ismerteti a korábbi magyar Alkotmány és a hatályos Alaptörvény adózásra, illetve az adózással kapcsolatos igazságosságra vonatkozó szabályozását, valamint – többek között a kapcsolódó Alkotmánybírósági határozatok elemzésével – áttekinti a szabályrendszer tényleges megvalósulását. Annak érdekében, hogy átfogó, a lényegét pontosan tükröző képet nyújtson a hatályos magyar alkotmányi szabályozásról, összehasonlító igényvel elemzi az EU tagállamai nemzeti alkotmányainak vonatkozó rendelkezéseit.

Az adóztatás alapelvei közül leginkább a létminimum adómentességének modern elve kapcsolódik az igazságossághoz, az adózók teherbíró képességének figyelembevételkor

ugyanis tekintettel kell lenni az adózók létfenntartására. Elvárható ugyanis, hogy a nagyobb jövedelemmel, illetve jelentősebb vagyonnal rendelkező adózók összességében is, arányaiban is nagyobb terhet viseljenek, azonban az adóterhek nem veszélyeztethetik senki életszükségletét, illetve alapvető létfenntartását. Teljesen igazságtalan lenne ugyanis, ha az állam bármely polgárától többet követelne, mint amennyit az egyes polgár ténylegesen, az alapvető szükségleteinek biztosításán felül vállalni tud. Ez persze gazdasági, illetve államháztartási oldalról is egyértelmű: ha az állam tekintet nélkül erre szedne be több adót, akkor hosszú távon nem lenne biztosított a megfelelő állami bevétel, tekintettel arra, hogy az adózók bizonyos idő után már nem lennének képesek kötelezettségeiket teljesíteni, vagy kifejezetten szabálysértő magatartást tanúsítanak alapvető szükségleteik biztosítása érdekében.

Ezeken felül fontos, és egyben garanciális jellegű, hogy az adózás alapvető szabályait alkotmányi, vagy más kiemelt törvényi szintre emeljék. Ez egyfelől következik abból, hogy az állami bevételek biztosítása érdekében elengedhetetlen minden személytől és szervezettől elvárni a közterhekhez történő hozzájárulás kötelezettségeinek teljesítését, másfelől pedig az államnak is garantálnia kell az adózók kapcsolódó jogait. Utóbbi gazdasági szempontból is elengedhetetlen, tekintettel arra, hogy közgazdaságilag is több bevételt eredményez a hosszú távon kiszámítható, stabil és jól tervezhető adórendszer. Az állampolgárok adófizetési bizalma ugyanis alapvető fontosságú, és az általános jogkövetési hajlandóságon túl – amelynek egyik alapja az igazságos szabályrendszer megalkotása – a befektetési, beruházási kedvet is befolyásolja a rendszer egyes elemeinek, illetve egészének változékonysága. Egyértelmű, hogy az adózók mindennapi életvitelükbe tartozó gazdasági döntéseit is befolyásolja a hatályos adójogi szabályozás, a megtakarítási- befektetési kedvükre és hajlandóságukra pedig még jelentősebb hatással van a hatályos szabályok összességén túl a jövőbeli várható jogszabályi környezet. A megtakarítási- és befektetési döntések ugyanis általában nem rövidtávúak, hanem inkább közép- vagy hosszú távra születnek, és pénzben kifejezett volumenük is lényegesen nagyobb, mint a mindennapi élet szokásos szükségletei kielégítése körében hozott adózói döntéseké. Az adórendszer, illetve annak egyes elemei jelentősen befolyásolják az azonnali fogyasztást és a megtakarítási- befektetési kedvet, valamint az adózó jogkövetési hajlandóságát és adófizetési attitűdjét.

Egyértelmű továbbá, hogy az adózásra vonatkozó anyagi szabályok mellett azok eljárási szabályrendszere, valamint az adóhatóság működése is meghatározó. A szabályok tartalmán túl azok kikényszeríthetősége és betarthatósága is alapvető fontosságú, és hatással van az adózók magatartására. Az állami közhatalom biztosítja, hogy a nehezen követhető,

akár alapelveket is sértő és teljesen igazságtalan szabályokat is betartassa, ugyanakkor természetesen az optimális és legigazságosabb adórendszer sem működhet megfelelően, ha a kötelezettségek teljesítésére vonatkozó eljárási szabályok fogyatékoságban szenvednek, illetve az állami adóhatóság vagy adóhatóságok bármely okból – akár az apparátus alacsony létszáma, akár annak szakszerűtlensége miatt – nem látják el teljeskörűen a jogszabályokban rögzített feladatköreiket. Bármely kulturális, illetve adózói környezetben felmerülhet ugyanis az adócsalás jelensége, az adójogi normák megsértése vagy végső soron a kötelezettségek nemteljesítése. Ez pedig csak jól működő, felkészült, jól képzett és széles hatáskörrel rendelkező adóhatóság által akadályozható meg, amely megfelelő eszköztárral rendelkezik ahhoz, hogy érvényt szerezzen az adójogi normáknak. Utolni kell arra, hogy az eljárásjog fontosságát régen felismerték az uniós jogban, és az adóztatás eljárási aspektusa egyre fontosabbá válik az Európai Unióban. A harmonizációra vonatkozó politikai konszenzus hiányában a szabályozási verseny kulcskérdésé válik. A harmonizáció eljárásjogi kérdései így elősegíthetik az adózási együttműködést az Európai Unióban.⁴⁹

A jelen munka kereteit meghaladná, hogy annak keretei közt az adózás eljárási szabályait, valamint az adóhatóságok szervezetét, működését és feladatköreit részleteiben vizsgáljam, ezen vizsgálatok elmaradása mellett ugyanakkor az adózás anyagi jellegű szabályrendszerét törekszem behatóan elemezni.

A fent említett okok miatt vizsgálom továbbá az adózás alkotmányosságát: a Magyar Alkotmány és a hatályos Alaptörvény rendelkezésein túl röviden rámutatva az Európai Unió tagállamainak nemzeti alkotmányi szabályozási megoldásaira. Ezen felül elemzem a magyar Alkotmánybíróság adózással kapcsolatos eddigi határozatait, kitérve az alkotmányi elvek és értékek, valamint az adójogi normák, a konkrét adónemekre vonatkozó jogszabályok kapcsolatára, az adózás alapját képező elvekre és ezek összefüggéseire is.

Dolgozatom célja az adórendszer igazságosságának vizsgálata, a kérdés kapcsán felmerülő időszerű problémák bemutatása, illetőleg az azokra irányuló válaszadás és megoldáskeresés. Az e területen jelentkező eltérő tagállami szabályozások, az adórendszerek nagyobb fokú közelítésének igénye egyértelműen a jövő nagy kihívásának tekinthető, az adórendszerek és az adóztatási struktúrák összehangolása az Unió célkitűzését a továbbiakban még inkább elősegítő, az együttműködést elmélyítő tényező lehet. Az Európai Unió és a tagállamok gyakorlatát vizsgálva a magyar rendszer szükséges változásaira és megújítási

⁴⁹ Deák Dániel: Procedural Versus... 683. o.

problémáira keresek választ, a vázolható megoldási alternatívákat és azok létjogosultságát az uniós tagállamok gyakorlatának tükrében elemezve. Tekintettel azonban arra, hogy minden adórendszer – így a magyar is – rendkívül összetett struktúrájú, és ennek megfelelően egy-egy adórendszer (így a magyar is) minden elemének vizsgálata jelentősen túlmutatna a dolgozat tartalmi és terjedelmi keretein, a szerkezet egészének átfogó vizsgálatán kívül célszerű volt e jelentős és komplex tárgykör szűkítése. Ezért a magyar adórendszer egészének átfogó vizsgálatán túl a részletes elemzés két eltérő típusú adónemre, az egyik legjelentősebb közvetlen adóra (a személyi jövedelemadóra, Szja) és a legjelentősebb közvetett adóra (az általános forgalmi adóra, Áfa) szorítkozik.

E két adófajta határozza meg ugyanis leginkább a természetes személyek ténylegesen viselt, illetve fizetett adóterheit, valamint adózói döntéseit. A részletesebb vizsgálat tárgyául azért is ezt a két adónemet érdemes kiemelni, mert így az igazságosság konkrét adófajtan belüli érvényesülése egy közvetlen, és egy közvetett adón keresztül vizsgálható, illetve mutatható be. Fontos e két adófajta áttekintése azért is, mert ezeket a világ különböző országaiban általánosan bevezetették, és ezek olyanok, amelyek – bár eltérően, de mégis – minden adózó számára érzékelhetőek; az Áfa még akkor is, ha az adózó az adóhatalmat gyakorló országban nem rendelkezik jövedelemmel vagy vagyonnal, illetve csak rövid időt tölt az állam területén. Az Szja elemzésén keresztül a dolgozat röviden kitér az adóztatás klasszikus és modern alapelveire, azok érvényesülésére és az igazságossággal való kapcsolatára, nevezetesen a létminimum adómentességének elvére és annak kapcsolódó szabályozására. Ennek az elvnek az érvényesülését és a megvalósítása érdekében tett lépéseket áttekintve összehasonlítás igényével ismerteti a hatályos magyar szabályozást és a nemzetközi megoldásokat. Az Szja és az Áfa hatályos magyarországi szabályozása az elemzésen túl kellő hangsúllyal a történeti áttekintésnek is része. A két adónem vonatkozásában nemzetközi kitekintésben az összehasonlítás igényével vizsgálja az igazságosság és a hatékonyság szintjét emelő megoldásokat is. Aktualitásuk és magyarországi helyzetük miatt uniós összehasonlításban és kitekintéssel elemzi továbbá a szektorális adókat is. Végül – a rendszer egészéről átfogó képet nyújtva – az európai gyakorlat tükrében röviden rámutat arra, hogyan is módosulhat a magyar adóztatási gyakorlat, eleget téve a vele szemben támasztott sokféle követelménynek és megfelelő a felmerülő új kihívásoknak.

II. Az adózás alkotmányossága

1. Az európai uniós nemzeti alkotmányok modelljei

Az adózásról a nemzeti alkotmányok változó tartalommal és részletességgel rendelkeznek. Vannak az adótörvényekkel kapcsolatos eljárásokat is rögzítő⁵⁰ és léteznek az adók – illetve a közteherviselés – szabályait különleges törvény szabályozási tárgykörébe utaló modellek.⁵¹ Vannak azonban olyan általános, több ország által is alkalmazott megoldások, amelyek alapján az egyes alkotmányok adójogi szempontból kategorizálhatók. Ilyen – többek között – az adók két alapvető csoportjának (központi és helyi adók) deklarálása, az adók törvényhez kötöttségének, az adóztatás visszaható hatálya tilalmának, a helyi adóztatás jogának rögzítése, alapvető eljárási szabályok lefektetése, egyes adóprivilegiumok deklarálása – akár utalás szintjén, speciális törvény szabályozási tárgykörébe utalva a részletszabályok megállapítását –, valamint az igazságosság követelményének megfogalmazása, illetve az erre vonatkozó szabályok garanciális meghatározása.

Az adóigazságosság alkotmányi értéké emelése elsősre egyszerű feladatnak tűnhet a jogalkotók számára, annak tartalommal is bíró, betartható, de az adóztatás fő célját hatékonyan megvalósító szabályozása igazi kihívást jelent, hiszen – nehezen realizálható, elvont alapelv lévén – nem megfelelő szöveggörnyezetben könnyen kiüresedhet, be nem töltve így garanciális funkcióját. Talán ebből kifolyólag is kerülnek egyes államokban az adójog igazságosságának alkotmányi szintre emelését. E fejezet célja, hogy az egyes államok alkotmányi szintű adójogi rendelkezéseiben feltárja az egyértelműen és közvetett módon megfogalmazott, vagy esetleg bújtatott igazságossági elemeket, majd pedig e megállapításokat összehasonlítsa a magyar alaptörvényi megoldásokkal.

1.1. Igazságosság

A pénzügyi alkotmányosságról, a közteherviselésről, az adózásról, valamint az igazságosságról és méltányosságról, továbbá a közteherviselés alapvető szabályairól

⁵⁰ Pl. a francia Alkotmány

⁵¹ Magyarország Alaptörvénye például sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalja. Ennek megfelelően erről a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 5. fejezete rendelkezik részletesen

legterjedelmesebben Spanyolország Alkotmánya rendelkezik,⁵² amely egyedülálló módon és deklaratíván összeköti a közteherviselési kötelezettséget az igazságos adórendszer követelményével. Alapelvként rögzíti, hogy anyagi képességeinek megfelelően mindenki köteles hozzájárulni a közterhek viseléséhez az egyenlőség és a progresszivitás elvén alapuló, igazságos adórendszer útján, amely azonban nem eredményezhet vagyonekobbzást.⁵³ E rendelkezés a vertikális igazságosság elvével összhangban kimondja minden természetes és jogi személynek, valamint jogi személyiség nélküli szervezetnek a fizetőképesség elvén alapuló közteherviselési-kötelezettségét. Rögzíti továbbá, hogy az adórendszernek igazságosnak kell lennie, és az egyenlőség, valamint a progresszivitás elvén kell alapulnia.

Az adórendszer igazságossági követelményének alkotmányi szintű deklarálása egyedülálló, és véleményem szerint követendő példa. Ehhez hasonló az adózás horizontális igazságosságához is kapcsolódó, pontosabban arra kiterjedően is értelmezhető holland szabályozás, amely szerint „mindenki, aki Hollandiában tartózkodik, azonos esetekben azonos elbírálásban részesül”⁵⁴. Ennek alapján az azonos jövedelmű személyek adójogi elbírálása is azonos kell, hogy legyen.

A progresszivitás, mint alapvető jellemző spanyol kiemelése az adórendszer követelményével összhangban álló vertikális igazságosság megnyilvánulását teszi hangsúlyossá, azonban emellett, hogy számtalan elméleti és gyakorlati megoldás (például a közép-kelet-európai egykulcsos adók) megkérdőjelezi a progresszivitás szükségességét, illetve igazságosságát, e jellemző a spanyol adórendszer egészét kézenfekvő módon nem hathatja át. Bizonyos adónemeknél ugyanis (például Áfa, jövedéki adó, illetékek) a progresszivitás egyáltalán nem, vagy csak kis mértékben valósítható meg.

A spanyol Alkotmány egyedülálló módon *expressis verbis* kimondja az igazságosság követelményét a redisztribúcióval kapcsolatban is, amelynek erre tekintettel kell megvalósulnia, az állami pénzeszközök közkiadások fedezésére történő elosztása – figyelemmel a hatékonyság és gazdaságosság alapvető feltételeire – ugyancsak ezt a követelményt hivatott teljesíteni.⁵⁵ A gazdaság- és szociálpolitika irányelvei között megjelenik továbbá a méltányosság elve, miszerint az állami szervezeteknek a regionális és a

⁵² Lásd részletesen Spanyolország Alkotmánya, az állampolgárok jogairól és kötelességeiről szóló fejezet.

⁵³ Spanyolország Alkotmánya, 31. cikk (1) bekezdése

⁵⁴ Holland Királyság Alkotmánya, 1. cikk

⁵⁵ Spanyolország Alkotmánya, 31. cikk (2) bekezdés

személyi jövedelmek leginkább méltányos elosztásához kedvező feltételeket kell teremteniük.⁵⁶

1.2. Az adók törvényen alapulása

Az adóztatás és az adókötelezettségek törvényen kell, hogy alapuljanak annak érdekében, hogy biztosított legyen a jogok garanciája is és az adózók számára egyértelművé válhasson tényleges kötelezettségük, és az adóztató államhatalom számára is kereteket illetve korlátokat fogalmazzon meg, valamint fontos annak rögzítése is, hogy az adóztató államhatalom milyen feladatokat finanszíroz a beérkezett adóbefizetésekből. Az adók törvényhez kötöttségét számtalan alkotmány rögzíti, és e követelmény jelenik meg leginkább a különböző államok alkotmányi szabályozásában. Az adók törvényhez kötöttségét deklarálja a holland jogalkotó is, azzal, hogy kimondja, hogy az állami adók törvény erejénél fogva szedhetők be, és az egyéb állami illetékeket törvény szabályozza.⁵⁷ A Svéd Királyság Alkotmánya állami és helyi adókat különít el, és az állami adókat a Riksdag, mint a legfelsőbb népképviselői szerv határozza meg.⁵⁸ E rendelkezés – hasonlóan a legtöbb európai állam megoldásához – alkotmányos garanciát jelent arra, hogy az állami adókra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani.⁵⁹ E szabályozási kört tehát konkrétan nevesíti a svéd jogalkotó a magánszemélyek és a közhatalmi szervek kapcsolatára vonatkozó, magánszemélyekre kötelezettséget ruházó, vagy a magánszemély személyes vagy vagyoni viszonyaiba egyéb módon beavatkozó szabályokon belül.

A Szlovák Köztársaság Alkotmánya is rögzíti az adók törvényhez kötöttségét. Az államgazdasággal foglalkozó rendelkezései között meghatározza az adók és az illetékek két alapvető csoportját: ezek központiak, vagy helyiek lehetnek, és törvénnyel vethetőek ki.⁶⁰

A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye az adókivetési jog keretei között rendelkezik az adók törvényben rögzítéséről.⁶¹ Kimondja, hogy a vámok és pénzügyi monopóliumok tekintetében a Szövetség kizárólagos törvényhozási joggal rendelkezik.⁶² Az egyéb adók megállapítására a Szövetségnek konkuráló törvényhozási joga van abban az

⁵⁶ Spanyolország Alkotmánya, 40. cikk (1) bekezdés

⁵⁷ Holland Királyság Alkotmánya, 104. cikk

⁵⁸ Svéd Királyság Alkotmánya, 4.cikk (2) bekezdés

⁵⁹ Svéd Királyság Alkotmánya, Nyolcadik fejezet 3. cikk

⁶⁰ Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 59. cikk

⁶¹ Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 105. cikk

⁶² Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 105. cikk (1) bekezdés

esetben, ha azok részben vagy egészben a Szövetséget illetik, vagy a jogi és gazdasági egység biztosítása – így az egyetlen tartomány területén túlmutató életviszonyok egységességének garantálása – azt megköveteli.⁶³

A francia Alkotmány rögzíti az adók törvénybe iktatási kötelezettségét. A Parlament által megszavazott törvény szabályozza minden adónem alapját, mértékét és a behajtásának módozatait.⁶⁴

A görög Alkotmányban külön alfejezet vonatkozik az adó- és pénzügyi igazgatásra, amely az adójogi jogalkotással összefüggésben rögzíti, hogy adót csak az adókötelezettet, a megadózándó jövedelmet vagy vagyont, az adóköteles kiadásokat, valamint az ügyletet vagy az ügylet fajtáját pontosan meghatározó, a parlament által elfogadott törvény alapján lehet behajtani.⁶⁵

A Litván Köztársaság Alkotmánya ugyancsak rögzíti az adók törvényen alapulásának követelményét. Kimondja, hogy a Parlament állapítja meg az állami adókat és az egyéb kötelező illetékeket.⁶⁶ Az adók – ennél fogva – az állami költségvetés fontos bevételeit képezik a kötelező befizetések, illetékek, valamint állami tulajdonból és egyéb forrásokból származó összegek mellett.⁶⁷ A központi költségvetésbe befolyó központi adókat, az egyéb költségvetési tételeket és az illetékeket törvények állapítják meg.⁶⁸

1.3. A helyi adóztatási jog törvényi felhatalmazáshoz kötöttsége

Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági autonómiájának keretei között sok nemzeti alkotmány rögzíti a törvényi felhatalmazáson alapuló adóztatási jogukat is.

A Holland Királyság Alkotmányának rendelkezései szerint a helyi adók fajtáit – nevezetesen azt, hogy a tartományi és a községi igazgatási szervek milyen adókat szedhetnek be – ugyancsak törvény határozza meg.⁶⁹

Svédországban a helyi adókat a helyi önkormányzatok feladataik ellátása céljából vethetik ki⁷⁰ – hasonlóan a magyar megoldáshoz. Ezzel összhangban a helyi adókra

⁶³ Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 105. cikk (2) bekezdés

⁶⁴ Franciaország Alkotmánya, 34. cikk

⁶⁵ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (1) bekezdés

⁶⁶ Litván Köztársaság Alkotmánya, 67. cikk o pont

⁶⁷ Litván Köztársaság Alkotmánya, 127. cikk 2. bekezdés

⁶⁸ Litván Köztársaság Alkotmánya, 127. cikk 3. bekezdés

⁶⁹ Holland Királyság Alkotmánya, 132. cikk (6) bekezdés

⁷⁰ Svéd Királyság Alkotmánya, 7. cikk (2) bekezdés

vonatkozó szabályokat is törvény állapítja meg,⁷¹ és a kormány nem bocsáthat ki olyan szabályokat, amelyek a helyi adókkal kapcsolatosak.⁷² A Nyolcadik fejezet rendelkezéseire utal a pénzügyi hatáskörrel szóló 9. fejezet 1. cikke is, amelynek alapján „az államot illető adókat és illetékeket érintő döntési jogról szóló rendelkezések szabályozása a Nyolcadik fejezetben meghatározottak szerint történik.” A Nyolcadik fejezet 9. cikk 2. bekezdése kimondja, hogy az országgyűlés felhatalmazására a kormány, vagy a helyi önkormányzat kibocsáthat olyan illetékekkel kapcsolatos rendelkezést, amelyet a hivatkozott 3. cikk alapján az országgyűlés bocsáthat ki.

Szlovákiában a települési és a területi önkormányzat bevételeit képező adókat és illetékeket ennek alapján ugyancsak törvény állapítja meg.⁷³ Németországban a helyi fogyasztási és fényűzési (luxus) adókról a tartományok jogosultak törvényt alkotni, kivétel, ha az adott területen szövetségi törvény van hatályban. A tartományokat és községeket (községsszövetségeket) egészben vagy részben megillető adókról szóló törvényeket a Szövetségi Tanácsnak kell jóváhagynia.⁷⁴ A német megoldás alkotmányi szinten rögzíti még az adóbevételek megosztását is. A beszedett adók arányos elosztásához a következő megoldást választotta Németország. A vámok, főszabály szerint a fogyasztási adók, a jövedelmi és társasági adó kiegészítő járuléka stb. a Szövetséget; a vagyoadóból, az örökösödési adóból, a gépjármű adóból, a söradóból és a játéktermek adóiból származó bevételek pedig a tartományokat illetik.⁷⁵ Közös adó – így megosztott bevétel – a jövedelemadó, a társasági adó és a forgalmi adó, amelyekből származó bevételek főszabály szerint tehát közösen illetik meg a Szövetséget és tartományokat (a jövedelemadó és a társasági adó bevételeiből fele-fele arányban, a forgalmi adó bevételeiből pedig a külön szövetségi törvény által megállapított arányban).⁷⁶

A francia Alkotmány is tartalmazza a területi közösségeket,⁷⁷ amelyek a törvény keretein belül szabadon gazdálkodnak anyagi javaikkal, és így bármely adóból származó bevétel egészével vagy részével szabadon rendelkeznek.⁷⁸ E szakasz teszi lehetővé a

⁷¹ Svéd Királyság Alkotmánya, 5. cikk szerint

⁷² Svéd Királyság Alkotmánya, 13. cikk (2) bekezdésének második mondata, összhangban a 13. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglaltakkal

⁷³ Szlovák Köztársaság Alkotmánya, Összhangban a 65. cikk 2. bekezdésével

⁷⁴ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 105. cikk (2) bekezdés

⁷⁵ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 106. cikk

⁷⁶ Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 106. cikk (3) bekezdés

⁷⁷ Franciaország Alkotmánya, XII. cím

⁷⁸ Franciaország Alkotmánya, 72-2. cikk

Parlament részére, hogy a helyi adókról olyan törvényt hozzon, amely meghatározza a területi közösségek által kivethető adók alapját és azok mértékét.

A görög alkotmány is rögzíti a helyi adókat, amelyek és szerveik pénzügyi és igazgatási függetlenséget élveznek.⁷⁹ E pénzügyi függetlenséget az állam jogalkotó, szabályozó és pénzügyi intézkedései biztosítják,⁸⁰ megteremtve a helyi önkormányzati szervek részére a feladataik ellátásához szükséges finanszírozás alapjait. Megjelenik az önkormányzatok részére biztosított átengedett (megosztott) bevételekre történő utalás is: törvény állapítja meg az állam javára és általa gyűjtött adók és más terhek helyi önkormányzati szervek kiosztására és felhasználására vonatkozó szabályokat.

A Litván Köztársaság költségvetési rendszerét képező független helyi önkormányzati költségvetéseket⁸¹ maguk a helyi önkormányzatok tervezik meg és hagyják jóvá. Pénzügyi autonómiájuk biztosításaként a törvényben meghatározott keretek között és eljárások szerint jogosultak helyi adót kivetni, valamint saját költségvetésük terhére adó- és illetékkedvezményeket biztosíthatnak.⁸²

1.4. A visszaható hatály tilalma

Az adók időbeli hatályának alapvető elvének megfelelően Svédországban csak olyan törvény alapján lehet állami adókat és illetékeket beszedni, amely az adó- és járulékfizetési kötelezettség keletkezésekor hatályban volt.⁸³ Abban az esetben azonban, amennyiben ezt az országgyűlés megállapítása alapján különleges körülmények indokolják, törvénnyel olyan adók és illetékek beszedése is elrendelhető, amelyeknél a fizetési kötelezettség felmerülésekor nem volt még hatályos törvény. Az ilyen törvény a kormány javaslata (az országgyűlésnek írott közleménye), illetve az országgyűlés bizottságának javaslata alapján fogadható el. További kivételt biztosító lehetőség a háborúval, háborús veszéllyel vagy nagyfokú gazdasági válsággal kapcsolatban az országgyűlés által szükségesnek ítélt helyzet.

Az igazságosság alapkövetelményeként szabályozza a görög alkotmány is a visszaható hatály tilalmát: adó vagy pénzügyi teher nem vethető ki olyan törvénnyel, amely az adók

⁷⁹ Görögország Alkotmánya, 102. cikk (2) bekezdés

⁸⁰ Görögország Alkotmánya, 112. cikk 5. bekezdés

⁸¹ Litván Köztársaság Alkotmánya, 127. cikk 1. bekezdés: „a Litván Köztársaság költségvetési rendszere a Litván Köztársaság független állami költségvetéséből és a független helyi önkormányzati költségvetési rendszerekből áll”

⁸² Litván Köztársaság Alkotmánya, 121. cikk 1. és 2. bekezdés

⁸³ Svéd Királyság Alkotmánya Második fejezet 10. cikk (2) bekezdés

kivetését megelőző számviteli éven túlmenően hatna vissza.⁸⁴ Csak kivételes lehetőségként engedélyezi a vámok vagy fogyasztási adók felemelésénél vagy kivetésénél azok behajtását,⁸⁵ amennyiben az adott törvényt az alkotmányban meghatározott vonatkozó határidőkön belül kihirdették.⁸⁶ Implicit módon rögzíti,⁸⁷ hogy az adóknak törvényen kell alapulniuk mivel az adótárgy, adótétel, adómentesség, valamint a kivételek engedélyezése nem lehet felhatalmazási törvény tárgya.⁸⁸ Lehetővé teszi azonban kerettörvény alkalmazását, így kerettörvény alapján kivételesen megengedett mérlegkiegyenlítő díjak vagy vámok kivetése is.⁸⁹

1.5. Eljárási szabályok

Több nemzeti alkotmány is részletes eljárási szabályrendszert határoz meg, illetve bizonyos tilalmakat rögzít. Ilyen tilalom például az adókról szóló népszavazás, valamint népi kezdeményezés lehetőségének megvonása.

A magyar Alaptörvény rendelkezéseihez hasonlóan a Spanyol Alkotmány kizárja az adóügyi tárgykörökben a népi kezdeményezés lehetőségét.⁹⁰ Az autonóm közösségek azonban felhatalmazást kapnak arra, hogy – a vonatkozó törvényi előírásokkal összhangban – az állam megbízottaiként vagy munkatársaiként beszédjék az állami adókat és adóügyi intézkedéseket tegyenek.⁹¹ A spanyol megoldáshoz hasonlóan Szlovákiában is tiltott az adókról szóló népszavazás tartása.⁹²

A jogalkotói eljárásra vonatkozó részletes szabályok csak néhány nemzeti alkotmány részei. A francia alkotmány talán az egyik legrészletesebb e tekintetben. Az adók törvénybe iktatásán kívül a központi adókról csak a költségvetési törvénytervezettel összefüggésben szól, és a 47. cikk utal az adók behajtására: „ha egy adott költségvetési év bevételeit és

⁸⁴ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (2) bekezdés

⁸⁵ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (3) bekezdés

⁸⁶ Lásd részletesen Görögország Alkotmánya 42. cikk 1. bekezdése, amely szerint a Köztársasági elnök a megszavazást követő egy hónapon belül kihirdeti és közzéteszi a Parlament által elfogadott törvényeket. További feltétel és határidő, hogy az adott törvényt legkésőbb az ülészak befejezése után 10 nappal kihirdették.

⁸⁷ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (4) bekezdés

⁸⁸ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (5) bekezdés. E bekezdés alapján e tilalom alól kivételt képeznek azok a törvényi rendelkezések, amelyek lehetővé teszik, hogy az állam és általában a közjogi jogalanyok a szomszédos magántelkek árverésein felléphessenek, ha az árverésre kizárólag közérdekű építkezési intézkedések miatt került sor.

⁸⁹ Görögország Alkotmánya, 78. cikk (5) bekezdés

⁹⁰ Spanyolország Alkotmánya, 87. cikk (3) bekezdés

⁹¹ Spanyolország Alkotmánya, 156. cikk (2) bekezdés

⁹² Szlovák Köztársaság Alkotmánya, 93. cikk 3. bekezdés

kiadásait megállapító törvényt terjesztettek elő időben ahhoz, hogy az adott költségvetési év előtt kihirdethető legyen, a Kormány sürgősséggel felhatalmazást kér a Parlamentiől az adók behajtására és arra, hogy rendelettel megnyithassa a megszavazott kötelezettségek fedezésére szükséges hiteleket”. Amint az ebből a rendelkezésből is egyértelműen látszik, az idézett alkotmány pénzügyi vonatkozásai leginkább eljárásjogi jellegűek, és pontosan szabályozzák a költségvetési törvény, valamint a társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvények⁹³ elfogadási rendjét. E körben azonban egy jelentős anyagi jogszabályi korlátot jelent, hogy „a Parlament tagjai által előterjesztett javaslatok és módosítások nem fogadhatóak el, ha azok az állami bevételeket csökkentenék, új közterheket keletkeztetnének, vagy azok növekedését eredményeznék.”⁹⁴ Ez azért jelentős mert a költségvetési és a társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvénytervezeteket első ízben a Nemzetgyűlés⁹⁵ tárgyalja,⁹⁶ és ténylegesen csak átcsoportosításra van lehetőség;⁹⁷ olyan módosítási indítvány, amely bevételi struktúráján változtatna, tehát nem fogadható el. E szabály védi egyrészt a költségvetés bevételi oldalát, megteremtve ezzel az állami feladatok ellátásához szükséges finanszírozást, másrészt pedig alapvető garanciát nyújt az adózók számára is. Ennek alapján a rendszer stabilabbá és kiszámíthatóbbá válik, mivel az adózók a meglévő közterhekekkel, valamint azok mértékével tervezhetnek, ez pedig kiszámíthatóvá teszi az adórendszer egészét. Ennek eredményeképpen az adóztatás modern alapelvei közül nagyobb mértékben érvényesülhet a semlegesség (neutralitás), és az adózók nem az időközben változó adójogi környezet alapján hozzák meg pénzügyi jellegű döntéseiket, hanem mindenféle váratlan módosítástól befolyásmentesen alakíthatják gazdasági életüket. Ez egyértelműen növeli a jogkövetés szintjét is, az adózók előrelátóan és magasabb hajlandósággal teljesítik adókötelezettségeiket.

Írország Alkotmánya mindössze az adókra vonatkozó alapvető szabályozás eljárási kérdéseit rögzíti. Ennek megfelelően az adók kiszabása, hatályon kívül helyezése, elengedésük, módosításuk vagy szabályozásuk, valamint más közpénzügyi illeték kiszabása, ilyen illeték módosítása vagy hatályon kívül helyezése pénzügyi tárgyú javaslat témakörének minősül,⁹⁸ amelyet kizárólag a Képviselőház terjeszthet elő.⁹⁹ A Képviselőház által elfogadott pénzügyi tárgyú javaslatot véleményezésre felterjesztik a Szenátushoz, amely nem kötelező

⁹³ Franciaország Alkotmánya, Lásd pl. 47-1. cikk

⁹⁴ Franciaország Alkotmánya, 40. cikk

⁹⁵ Franciaország Alkotmánya, A 24. cikk alapján a Parlament Nemzetgyűlésből és a Szenátusból áll

⁹⁶ Franciaország Alkotmánya, 39. cikk

⁹⁷ Franciaország Alkotmánya, 40. cikk

⁹⁸ Írország Alkotmánya, 22. cikk (1) bekezdés

⁹⁹ Írország Alkotmánya, 21. cikk

erejű véleményét 21 napon belül visszaküldi a Képviselőházhoz. A Képviselőház a törvényjavaslatot elfogadottnak tekinti, ha a Szenátus véleménye nem határidőn belül érkezik be, valamint abban az esetben is, ha a Szenátus véleményét elutasítja. Az ír alkotmány rögzíti, hogy ezek a szabályok a helyi hatóságok és más szervek helyi érdekű adó- és közpénzügyeire nem vonatkoznak.¹⁰⁰

Az adók vonatkozásában a görög alkotmány a különadókra és helyi adókra, továbbá közjogi vagy magánjogi személyek szervezetei javára bevezetendő egyéb terhekre vonatkozó eljárásjogi rendelkezéseket találunk. Az ilyen típusú közterheket bevezető törvényeket az egyeztetést végző minisztereknek és a pénzügyekért felelős miniszternek is alá kell írniuk.¹⁰¹

1.6. Egyéb garanciális szabályok, mentességek

Üdvözlendő megoldásnak tartom a vagyonelkobzás tilalmának alaptörvényi szintre emelését, tekintettel arra, hogy az adózás ugyan a magántulajdon törvényi korlátja,¹⁰² de nem lehetetlenítheti el az adózó anyagi helyzetét.

Az adókhoz, mint a magántulajdon törvényi korlátaivalhoz kapcsolódóan az ír szabályozási koncepció is rögzíti a magántulajdon védelmét: az állam vállalja, hogy nem hoz a magántulajdont, az átruházás, a hagyományozás és az öröklés jogát megszüntető törvényt.¹⁰³ Az adójogi jogalkotás ebből következően a magántulajdon alkotmányi védelme mellett érvényesül. Megfogalmazódik a magántulajdonnal kapcsolatos jogok rendeltetésszerű joggyakorlásának követelménye is,¹⁰⁴ és deklarálják, hogy ezeket a jogokat a társadalmi igazságosságnak megfelelően kell gyakorolni, továbbá az állam a közjő szükségleteihez igazítva alkalmanként törvényben korlátozhatja e jogok gyakorlását.

Több alkotmány – államrendjéből, illetve az egyes területi sajátosságokból adódóan – a horizontális igazságosság elvét sértően külön alkotmányi mentességeket biztosít. A Holland Alkotmány személyi adómentességeket rögzít: mentesíti a személyi adó alól a Királyi Ház

¹⁰⁰ Írország Alkotmánya, 22. cikk (1) bekezdés 2. pont

¹⁰¹ Görögország Alkotmánya, 73. cikk 5. bekezdés

¹⁰² Spanyolország Alkotmánya 133. cikk (1) bekezdése az adókiadás jogát az államra ruházza, amely ezt az említett jogszabály-hellyel összhangban törvény útján gyakorolja, azonban a (2) bekezdés törvényi felhatalmazás alapján ezt a jogot az autonóm közösségek és a helyi testületek részére is biztosítja – összhangban a 142. cikk rendelkezéseivel, amelyek a helyi adókiadást a helyi közfeladat-ellátáshoz szükséges helyi pénzeszközök alapjaként határozza meg. A 31. cikk (3) bekezdése törvényi előíráshoz köti a személyi vagy vagyoni jellegű közszolgáltatást A 134. cikk (7) bekezdése rögzíti, hogy a költségvetési törvény nem létesíthet adókat, azokat csupán valamelyik alapvető adótörvény előírása alapján módosíthatja.

¹⁰³ Írország Alkotmánya, 43. cikk (1) bekezdés 2. pont

¹⁰⁴ Írország Alkotmánya, 43. cikk (2) bekezdés

tagjainak államtól kapott illetményét, valamint a tisztségük gyakorlásához használt vagyontárgyakat, továbbá a király vagy feltételezett örököse az öröklés során vagy a Királyi Ház valamely tagjától ajándékozás útján kapott vagyontárgyait az öröklési, a vagyonátruházási és az ajándékadóktól.¹⁰⁵ Kötelező érvénnyel mondja ki, hogy kétharmados többséggel elfogadott törvény állapíthat meg további adómentességeket.¹⁰⁶

Üde színfoltja a görög alkotmánynak az Athosz-hegy jogállásáról szóló rész, amelyben közterhekkkel kapcsolatos szabályokat is találunk, ugyanis az Athosz-hegy vám- és adóprivilegiumát külön törvény határozza meg.¹⁰⁷

2. Az adózással kapcsolatos magyar alkotmányi szabályozásról

2.1. A korábbi Alkotmány adózással kapcsolatos rendelkezései

Az Alkotmány „Alapvető jogok és kötelességek” című XII. fejezetében viszonylag kevés alapvető állampolgári kötelességet tartalmaz. Ezen kevesek közé tartozik az Alkotmány 70/I. §-a, amely a közterhek viselésének alkotmányos előírásait rögzíti. A korábbi Alkotmány 70/I. §-a szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az arányos közteherviselés e rendelkezésében megfogalmazott követelményéből¹⁰⁸ következik, hogy az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog csak az arányos közteherviselésre vonatkozó kötelezettséggel együttesen élvezhet alkotmányos garanciákat. Mindaddig, ameddig az adózót terhelő közteherviselési kötelezettség összhangban van a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés elvével, azaz az arányosság követelményével, az adófizetési kötelezettség pénzügy-politikai és jogtechnikai megoldásai nem vetnek fel alkotmányossági kérdéseket.¹⁰⁹

Fontos azonban rögzíteni, hogy a téma egyik ismert szakértője megfogalmazásában „elméletileg és gyakorlat alapján is cáfolható, hogy az adózói minőség az állampolgári viszonyhoz tapad,”¹¹⁰ tekintettel arra, hogy egy adott államban nemcsak az állampolgárok,

¹⁰⁵ Holland királyság Alkotmánya, 40. cikk (2) bekezdése

¹⁰⁶ Holland királyság Alkotmánya, 40. cikk (3) bekezdés rendelkezése szerint

¹⁰⁷ Görögország Alkotmánya, 105. cikk 5. bekezdés 2. mondat

¹⁰⁸ Ugyanez jelenik meg a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. § (1) bekezdésében is.

¹⁰⁹ 163/B/1991 alkotmánybírósági (AB) határozat

¹¹⁰ Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996 évi. 1. sz. 64. o.

hanem más természetes és jogi személyek is fizetnek közvetlenül, illetve közvetve bizonyos adónemeket (ld. pl. külföldiek esete: más országban munkát vállaló természetes személy adófizetése a kettős adóztatási egyezmények alapján, szervezetek adóztatásának jogalapja, stb.).

A korábbi Alkotmány szövege szerint:

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

Amint arra a törvény indoklása is rámutat, a hivatkozott rendelkezéssel a jogszabály célja, hogy az Alkotmányban rögzített alapelvekkel összhangban megvalósítsa a közteherviselés alkotmányos rendjét. A szakasz második bekezdése a 2010. évi CXIX. törvénnyel került be a jogszabály szövegébe és 2010.XI.20-tól hatályos. Ezen második bekezdés célja, hogy a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában, vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthasson meg. Ezzel meghatározza az Alkotmány az elvonás legmagasabb mértékét is.

Az alkotmányosság – és az igazságosság – követelményéhez egy olyan adórendszer áll a legközelebb, amely szerint a jogalanyoknak az állam fenntartásának költségeihez "fizetőképességük"¹¹¹ arányában kell hozzájárulniuk. A fizetőképesség elve alapján működő adórendszer az azonos jövedelműeket azonos mértékű teherviselésre kötelezi, míg a nagyobb fizetőképességgel bíró alanyokra nagyobb teher hárul.

A következőkben az adózás és adókiadás alkotmánybírói gyakorlatban megjelenő problematikáját mutatom be az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) egyes adóterhek alkotmányosságáról szóló határozatainak ismertetésével és elemzésével, amelyek alapján egyfajta szünni nem akaró versengés folyik a közteherviselés arányossága és a versenyképes gazdaság megteremtésének igénye között.

¹¹¹ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában. In: Jura 2012. évi 1. sz 120-121. o.

2.2. Az AB adóterhek igazságosságával kapcsolatos gyakorlata

Az AB több határozatban tárgyalta mind a természetes személyeket terhelő adók, mind pedig a vállalkozások adózásának igazságosságának kérdését. Ezen határozatok egyaránt érintik a közteherviselés kérdését¹¹², az egyes mentességek és kedvezmények nyújtásának lehetőségét és körülményeit, ahogyan a különböző típusú adóterhek Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének problematikáját is. A dolgozat terjedelmi korlátaiból adódóan jelen fejezet csupán rövid áttekintést nyújt az AB kapcsolódó gyakorlatáról, jogértelmezéséről, az adózás területén kifejtett jogfejlesztő szerepéről és az általa kidolgozott főbb adózási elvekről.

Az AB több határozatában is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy milyen kapcsolat van az Alkotmány 70/I. §-ában megfogalmazott közteherviselési kötelezettség, az adószabályozás alkotmányossága és az igazságosság, mint „erkölcsi”, „normatív” kívánalom között.

Amint azt a 61/2006. (XI. 15.) AB határozathoz¹¹³ csatolt különvéleményében Dr. Bragyova András kifejtette, amellett, hogy a közteherviselést szolgáló különleges kötelezettségek alkotmányos alapját adja, az Alkotmány 70/I. §-a az adóigazságosság elvét is tartalmazza, amely szerint mindenki képességei és lehetőségei szerint járuljon hozzá a közterhekhez. Ennek az elvnek az érvényesülése határozza meg az adózás egyenlőségének vagy egyenlőtlenségének szintjét.

Az adóigazságosság azt kívánja meg e szerint, hogy az adóalanyok terhelése egyenlő legyen, vagyis az adófizetéssel az adóalanyok azonos mértékű áldozatot hozzanak, ezt pedig az adórendszer egészének kell megvalósítania. Ezért az egyes adónemek (vagy adószabályok) alkotmányosságának vizsgálatakor a 70/I. § alapján mindig figyelembe kell venni a kérdéses adónem adórendszerben elfoglalt helyét, esetleg szerepét is.

¹¹² Az AB már 1991-ben kimondta, hogy az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok alapvető jogai között szabályozza a közteherviselés kötelezettségét, és annak alkotmányos korlátait, ami megfelelően irányadó a jogi személyekre is (62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466, 467.). Az AB arra is rámutatott, hogy az Alkotmány maga nem határozta meg a „közteher” fogalmát – és ezt az Alaptörvény sem teszi –, ám kétséget kizáróan ide sorolhatók az államháztartásról szóló törvény szerint az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének a fedezetét szolgálják, az állam bevételi forrását jelentik. Az AB ezzel összefüggésben kimondta azt is, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735., 737.), tekintettel arra, hogy a közterhekhez való hozzájárulás módját és mértékét az arra irányadó külön törvények (így többek között az adótörvények) határozzák meg (62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466, 467.).

¹¹³ 61/2006. (XI. 15.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 139. számában. AB közlöny: XV. évf. 11. sz.

Az Alkotmány vizsgált szakasza tehát egyfelől minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet¹¹⁴ számára kötelezővé teszi a közterhekhez való hozzájárulást¹¹⁵, másfelől alkotmányi felhatalmazást ad az állam számára ilyen célú kötelezések, befizetések törvényi szinten történő előírására.¹¹⁶ A jogalkotó, amint arra az AB következetesen rámutatott, széles keretek között mérlegelhet akkor, amikor a közteher mértékét megállapítja, és nagy szabadsággal rendelkezik azon kérdés megítélésében is, hogy mit határoz meg a közteher tárgyaként, a közteherviselési kötelezettség kiinduló pontjaként milyen gazdasági forrást választ ki.¹¹⁷

Az AB a 448/B/1994. AB határozat indokolásában ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adó tárgyának ez alapján történő meghatározása szempontjából nem korlátlan; a közteherviselési kötelezettséget előíró alkotmányi rendelkezés értelmében annak a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia,¹¹⁸ tehát az adott fizetési kötelezettségnek összhangban kell állnia az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyaival.¹¹⁹ Az alanyi kötelezett által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem esetében a közteher (adó) és az alanyi kötelezett jövedelmi helyzete (viszonya) között semmilyen kapcsolat nem mutatható ki, ezért ez ellentétes az arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével.

2.2.1. A közteherviselési kötelezettség

A napjainkig formálódott alkotmánybíróági gyakorlat¹²⁰ alapján a közteherviselés tekintetében érvényesíteni kell az arányosság elvét. Az állampolgár javára szóló szolgáltatás

¹¹⁴ Az AB működésének már korai szakaszában – alkotmányértelmezéssel – kiterjesztette a címzetti kört és leszögezte: a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgárok által létrehozott gazdálkodó szervezetekre is vonatkozik (21/1991. (IV. 26.) AB határozat, ABH 1991, 404.); másrészt kimondta: az alkotmányi szabályozás megfogalmazása (a Magyar Köztársaság minden állampolgára) nem jelenti azt, hogy az állam ne kötelezhetne másokat, így a külföldieket is adó, illeték és egyéb, a költségvetési bevételeket növelő fizetésekre (62/1991. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 466.).

¹¹⁵ E megközelítést veszi át a stabilitásról szóló törvény is, amelynek 28. § (1) bekezdése „minden természetes személy, jogi személy és más jogalany” számára írja elő a közös szükségletek fedezetéhez való hozzájárulást.

¹¹⁶ Kétség kívül ide tartoznak az államháztartásról szóló törvény szerint mindazok az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, az állami intézmények működtetésének a fedezésére szolgálnak, vagyis az állam bevételi forrását jelentik. (821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.)

¹¹⁷ 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 541.

¹¹⁸ ABH 1994, 724, 727.

¹¹⁹ 1558/B/1991. AB határozat ABH 1992, 506-507.; 66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.

¹²⁰ Mint azt az Alaptörvény elemzésénél kifejttem, az AB hatásköre e tekintetben jelenleg korlátozott.

így nem személyre szóló, nem nevesített, hanem közösségi jellegű, Az államra emellett – elsősorban gazdasági, szociális, kulturális jellegű funkciói következtében – intézményfenntartói, szolgáltatási jellegű feladatok hárulnak.¹²¹ Alapvetően rendezendő továbbá az, hogy – pontos és részletes alkotmányi szabályozás hiányában – az állam milyen jogcímen írhat elő kötelezettséget.¹²² Az AB gyakorlata szerint az adó és az illeték az egyén – és a gazdálkodók – számára is a közteherviselés része, amely az állam számára közjövédelmet, állami bevételt biztosít.¹²³

2.2.2. *Mentességek és kedvezmények*

Az AB gyakorlata szerint a közterhekhez hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg.¹²⁴ Az illetékekről, a magánszemélyek jövedelemadójáról, a gépjárműadóról külön törvények rendelkeznek; de a közteherviselés fogalma alá tartoznak a hozzájárulás formájú fizetési kötelezettségek is, amelyeknek az alapja az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 10. §-a. Ide tartozik például az egészségügyi hozzájárulásról szóló törvény és annak rendelkezései. A szóban forgó törvények megalkotása során az Országgyűlés rendszerint kedvezményeket is nyújt a jogszabály címzettjeinek meghatározott köre számára, illetőleg bizonyos tevékenységfajtákra, vagy árucikkekre. A közterhekhez való hozzájárulás alkotmányos kötelezettség, így az AB következetes álláspontja, hogy e kötelezettség alóli mentesülésre, vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, így a mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Mindebből következik az is, hogy a korábban nyújtott adómentesség fenntartására általában nincs alkotmányosan levezethető kötelezettsége a jogalkotónak: az Országgyűlés jogosult adómentességeket megállapítani, de jogában áll a mentességek körének szűkítése is.¹²⁵

¹²¹ „(...) az adó elsődleges rendeltetése, hogy az adófizetés révén a természetes és a jogi személyek (...) jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagoltan – az állami gazdaságpolitikának is eszköze.” (31/1998. (VI. 25.) AB hat. ABH 1998, 240., 246.)

¹²² 620/B/1992. AB hat., ABH 1994, 539., 540-541.) [44/1997. (IX. 19.) AB hat. ABH 1997, 304., 306-307.

¹²³ 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481., 487.

¹²⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 117. számában. (61/1992. (XI. 20.) AB hat., ABH 1992, 280., 281.)

¹²⁵ 1416/D/1996. AB határozat, ABH 2002, 788, 792.

A jogalkotó széles körű mérlegelési jogát illetően egységes az AB gyakorlata abban is, hogy mind az ex gratia juttatásoknál, mind pedig az adókedvezmények megszüntetésénél a szabályozás minimális tartalmi korlátját jelenti egyrészt az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, másrészt az alapjogok meg nem sértése.¹²⁶ Még az ex gratia juttatásoknál is irányadók azonban az Alkotmány jogegyenlőségi tételéből¹²⁷ és a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségéből eredő követelmények.

A kifejtettekéből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az AB hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe valamely alkotmányi rendelkezéssel, ám az AB nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú vizsgálatára.¹²⁸

Ezt a gyakorlatát követve az AB a helyi adórendeletek által nyújtott adómentességek és adókedvezmények alkotmányosságának megítélése során is azt vizsgálta, hogy a mentességek, kedvezmények szabályozása következtében az adóalanyok között tett megkülönböztetés nem önkényes-e, van-e a megkülönböztetésnek alkotmányosan elfogadható indoka.

Tekintettel arra, hogy a Hatv. 6. § d) pontja felhatalmazást ad az önkormányzatoknak arra, hogy a Hatv.-ben szabályozott mentességeken, kedvezményeken túl a helyi sajátosságokat, az adóalanyok teherviselő képességét figyelembe véve további mentességeket, kedvezményeket állapítsanak meg, az AB a különbségtétel indokait a helyi szabályozás tükrében esetről esetre vizsgálja.

2.2.3. A jövedelem- és vagyoni típusú adók alkotmányossága

Az AB számos indítvány alapján vizsgálta¹²⁹ az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény,¹³⁰ az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Nért.) kapcsolódó rendelkezései, valamint a lakóingatlanok adójának bevallásához felhasználható, becsült forgalmi érték közléséről szóló 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet (Korm. r.) alkotmányosságát. Az indítványozók túlnyomó többsége a

¹²⁶ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.

¹²⁷ 54. § (1) bekezdése, 70/A. §.

¹²⁸ 61/1992. (XI. 20.) AB hat. ABH 1992, 280., 281.

¹²⁹ 8/2010. (I. 28.) AB határozat.

¹³⁰ A továbbiakban rövidítve Nért.

lakóingatlanok adójával kapcsolatos rendelkezéseket kifogásolta.: alapvetően azt sérelmezték, hogy a Nért. alapján nem egyértelmű, miként lehet pontosan megállapítani az adó alapját, vagyis a lakóingatlanok forgalmi értékét. Az adóalap bizonytalansága következtében az adóhatóság az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése során korlátlan mérlegelési joggal rendelkezik, ami sérti a jogbiztonság elvét.¹³¹ A jogbiztonság elvébe ütközőnek tartották továbbá, hogy az adóalany a Nért. alapján szankcionálható, ha nem tudja pontosan, vagyis az adóhatóság által utólagosan megállapított forgalmi értékkel azonosan meghatározni a lakóingatlan forgalmi értékét.

Az AB határozata szerint a bizonytalan összegű forgalmi értéken alapuló, önadózással megállapítandó adó fizetésére vonatkozó kötelezettség, és különösen e kötelezettség nem megfelelő teljesítésének szankcionálása jogbizonytalanságot teremt. A lakóingatlant terhelő vagyoni értékű jog jogosultjának és tulajdonosának egyetemleges adófizetési kötelezettsége, illetve a vagyoni értékű jogok jogosultjainak szabályozatlan arányosítással megállapítandó adófizetési kötelezettsége szintén jogbizonytalanságra vezet. Nem alkotmányellenes azonban, ha a jogalkotó az adókötelezettség megállapításakor olyan adótechnikát választ, amely szerint nem az adóköteles vagyontárgy értéke képezi az adó alapját. Ez különösen a gépjárművek adóztatása esetében indokolt.¹³²

Az AB a gépjárműadó alkotmányossági vizsgálata kapcsán korábban már rámutatott arra, hogy a gépjármű értéke évről évre jelentősen változhat, a tényleges (forgalmi) érték a gépjármű meghatározott időpontban fennálló állapotát adja, amelyet a használati mód befolyásol. Mindezekre tekintettel célszerűtlen, és az adóigazgatási eljárásban kivitelezhetetlen helyzetet teremtené, ha az adóalap a nehezen követhető érték alapján kerülne meghatározásra. A gépjármű jellemzően értékes vagyontárgy, amelynek mind a megszerzése, mind pedig a fenntartása megfelelő vagyoni, jövedelmi helyzetet, azaz teherviselő képességet feltételez. A Nért. szerint az adó mértéke az adott jármű valamely lényeges sajátosságához (pl. vitorlaméret, felszálló tömeg, teljesítmény) igazodik úgy, hogy az adó mértéke a jármű életkorával, vagyis értékvesztésével csökken. Ez az adótechnika képes garantálni, hogy a járművek után fizetendő adó mértéke a tényleges vagyoni viszonyokhoz közelítsen, s így közvetlen összefüggésben álljon az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival.

¹³¹ Alkotmány 2. § (1) bek.

¹³² Alkotmány 2. § (1) bek., 70/I. §; 2009. évi LXXVIII. tv.; 2003. évi XCII. tv.; 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet.

Az AB gyakorlatát a jövedelmi és vagyoni típusú adók vonatkozásában többek között a 61/2006. (XI. 15.) AB határozatában¹³³ és 8/2007. (II. 28.) AB határozatában¹³⁴ foglalta össze.¹³⁵, másfelől felhatalmazást ad az államnak arra, hogy törvényben szabályozza az ilyen célú kötelezéseket, befizetéseket. Az Alkotmány nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell, illetve lehet közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közterhek viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie,¹³⁶ így a jogalkotás szabadsága az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági forrás kiválasztása és az adó tárgyának ez alapján történő meghatározása során a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia¹³⁷ – a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek arányosnak kell lennie az állampolgárok (alanyi kötelezettek) jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével.¹³⁸

Az AB a szövetkezeti ingyenes értékpapír adózására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálatakor a 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem kezelhető adóköteles jövedelemként.¹³⁹ A vizsgált esetben az AB az alanyi kötelezettek jövedelmi helyzete (viszonya) és a fizetendő közteher között fennálló kapcsolat alapján mondta ki azt, hogy amennyiben a személyi jövedelemadóztatásban a jogalkotó bizonyítható módon olyan jövedelmet von adókötelezettség alá, amelyet az adóalany ténylegesen meg sem szerzett, akkor átlépi az alkotmányi korlátot. Az adókra vonatkozó alkotmányossági mérce a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében több fogalmi elemből tevődik össze¹⁴⁰, és valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének.

¹³³ ABH 2006, 674, 681-684.

¹³⁴ ABH 2007, 148, 159-163.

¹³⁵ Megerősítette: 836/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 1479, 1481-1483.; 277/B/2001. AB határozat, ABH 2008, 1810, 1815.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 532.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABH 2008, 707, 733-734.; 730/D/2005. AB határozat, ABK 2009. március, 338, 339.

¹³⁶ 448/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 724, 726.; 44/1997.(IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 307.

¹³⁷ ABH 1994, 724, 727.

¹³⁸ 666/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898. ABH 1993, 41, 45.

¹³⁹ ABH 1993, 41, 45.

¹⁴⁰ Ezek a fogalmi elemek egyrészt magának az Alkotmány 70/I. §-ának a rendelkezéseiből, másrészt az AB irányadó gyakorlatából vezethetők le: az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése; az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat; az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása; valamint az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága.

2.2.4. A családi pótlék adóztatásának alkotmányossága

Több indítványozó kezdeményezte a családi pótlék adómentességét megszüntető és a családi pótlékot adóterhet nem viselő járandósággá¹⁴¹ nyilvánító szabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.

A testület határozata¹⁴² megállapította, hogy a családi pótlék a családnak nyújtott olyan állami támogatás, mely a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében csak egy jogosultnak (egy szülőnek) jár. Az AB rámutatott arra is, hogy a személyi jövedelemadóról szóló törvény ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet von adóalapba akkor, amikor a családi pótlékra jogosult személy együtt élő házastársánál, élettársánál is, fele részben, a családi pótlékot jövedelemnek tekinti. A családi pótlék adóterhet nem viselő járandósággént az adóalapba történő bevonása ellentétes az arányos közteherviselés követelményével, mert a hatályos személyi jövedelemadó-rendszerben ugyanolyan teherviselő képességű személyek között hátrányos különbséget tesz aszerint, hogy a család egy- vagy kétkeresős.¹⁴³

A határozat szerint a jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozás „ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat”.¹⁴⁴

Az AB a hivatkozott határozatban azt is kiemelte, hogy önmagában nem lenne ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával az olyan megoldás, amely lehetővé tenné, hogy a házastársak válasszanak a jelenlegi személyi adózás, vagy a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek megfelelő adózás (az úgynevezett splitting, felosztás) között.¹⁴⁵

¹⁴¹ Az adóterhet nem viselő járandóság kategóriája 2012. január 1. napjától megszűnt és e bevételek adómentes bevételeknek számítanak, így e jövedelmeket (pl.: nyugdíj, gyermekgondozási segély, anyasági támogatás, gyermeknevelési támogatás) az összevont adóalap megállapításakor nem is kell figyelembe venni.

¹⁴² 127/2009. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁴³ Alkotmány 15. §, 16. §, 67. § (1) bek., 70/A. §, 70/I. §; 1995. évi CXVII. törvény 3. § 72. b) pont, 11. § (5) bek., 28. § (18)-(19) bek., 48. § (2) és (6) bek., 49. § (7) bek.

¹⁴⁴ ABH 2007, 148, 163.

¹⁴⁵ Erre több uniós tagállamban is van lehetőség. Ennek tárgyalását ld. a dolgozat III. fejezetében.

2.2.5. A különadóztatás alkotmányossága

Az AB-hoz számos indítvány érkezett,¹⁴⁶ amelyben az indítványozók az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (a továbbiakban: Törvény) II. Fejezete, valamint az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2.§(1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatát kezdeményezték. A kifogásolt rendelkezések (a Törvény 8-12.§-a) a magánszemélyek egyes jövedelmeinek különadójára vonatkozó szabályokat tartalmazzák, amelyek szerint a Törvény által meghatározott foglalkoztatotti körnek a jogviszonyuk megszűnésével kapcsolatban juttatott bevétel meghatározott összeghatárt meghaladó része után 98%-os különadót kell fizetnie. A különadóra vonatkozó szabályokat a 2005. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre, vagyis a Törvény hatályba lépését, 2010. december 30. napját megelőzően juttatott jövedelmekre is alkalmazni kell.¹⁴⁷

A végkielégítések különadója néven ismertté vált jogszabályról az AB első alkalommal 2010. október 26-án döntött.¹⁴⁸ A törvény eredeti szabályai szerint a magánszemélyeknek különadót kell fizetniük az olyan bevétel után, amelyet a munkavégzésre irányuló jogviszonyuk megszűnésével összefüggésben szereztek meg, feltéve, hogy a bevétel a széles értelemben vett „állami” forrásból (állami, önkormányzati, közalapítványi forrásból) származik és a kétmillió forintot meghaladja. A különadóra vonatkozó szabályokat eredetileg a 2010. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre, vagyis a törvény hatálybalépését, 2010. október 1-jét megelőzően juttatott jövedelmekre kellett alkalmazni. Az AB megállapította, hogy a különadóról szóló törvény visszaható hatálya nemcsak a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmekre vonatkozik, hanem olyan jövedelmekre is, amelyek törvényi előírás alapján, alanyi jogon járnak. Az adózás valóban kapcsolatban állhat az emberi méltóság védelmével a hatékonyság és méltányosság követelményeinek érvényesülésének tükrében.¹⁴⁹ A törvényhozó által meghatározott mértékű kifizetések nem tekinthetők jó erkölcsbe ütközőnek, így ezekre a törvény az Alkotmány új rendelkezése alapján sem terjeszthette volna ki a visszaható hatályt. A visszaható hatályú jogalkotás megfelelő indokoltság esetén érthető

¹⁴⁶ Erről az AB a 37/2011. (V. 10.) AB határozattal döntött (közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 49. számában. AB közlöny: XX. évf. 5. sz.).

¹⁴⁷ Módtv. 2. § (1) bekezdés

¹⁴⁸ 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABK. 2010. október, 1161.; a továbbiakban: Abh.

¹⁴⁹ Deák Dániel: Pioneering Decision of the Constitutional Court of Hungary to Invoke the Protection of Human Dignity in Tax Matters. Intertax 2011. évi 11. sz. 537. o.

és elfogadható tehát egy szervesen fejlődött, kifinomult jogrendszerben, azonban egy kevésbé kiegyensúlyozott társadalomban alááshatja a társadalmi kohéziót és a közép-kelet európai országokban növelheti a kiszámíthatatlanságot és a jogrendszer instabilitását.¹⁵⁰ A törvény jövőre szóló szabályait illetően az AB megállapította: a közszférából való távozással összefüggésben olyan adóról van szó, amelyet jogszabály alapján, rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között teljesített kifizetésekre is alkalmazni kell, és amely alanyi jogon szerzett jövedelemtől fosztja meg az érintetteket. A törvényalkotó azonban a konkrét esetben a „külön mértéket” teljes elvonásként értelmezte, ezzel túllépett az alkotmányi felhatalmazáson, és megsértette az Alkotmány módosított közteherviselési szabályát. Hangsúlyozandó, hogy e kifizetésekre a munkáltatót 27%-os egészségügyi hozzájárulás terhelte. Erre tekintettel a 98%-os különadó és a 27%-os egészségügyi hozzájárulás összes terhe egyértelműen meghaladja a kifizetés 100%-át – így a bevezetett adó megakadályozza az adózót a realizált jövedelme nagy része fölötti rendelkezésben –, ez pedig ellentétes a fizetőképesség elvének arányossági követelményével,¹⁵¹ amely igazságossági szempontból elfogadhatatlan, még akkor is, ha feltehetően bizonyos kifizetések jó erkölcsbe ütközőek voltak.¹⁵² Az adó mértéke pedig abban az esetben lehet alkotmányjogi vizsgálat tárgya, ha az nincs arányban a törvény szerinti adókötelezettséggel, illetve az adóteher nincs tekintettel és nem áll arányban az adózó fizetőképességével. Ilyen esetben az alkalmazandó adómértéket indokolatlannak kell tekinteni, amely érvelés az AB későbbi döntéseiben (például 37/2011(V.10.)AB határozat).¹⁵³

A határozatot követően az Országgyűlés módosította az AB hatáskörére vonatkozó szabályokat¹⁵⁴ és a közteherviselési kötelezettséget meghatározó alkotmányi rendelkezést, valamint újraalkotta a különadót.

Az AB gyakorlata értelmében a tág, alkotmányjogi értelemben vett tulajdon¹⁵⁵ közjogi korlátai közé tartozik a közterhekhez való arányos hozzájárulási kötelezettség.¹⁵⁶ Az adott adóévben megszerzett jövedelemhez igazodó tehertől az Alkotmány 70/I.§ hatályos (2)

¹⁵⁰ Deák Dániel: *Pioneering Decision...* 539. o.

¹⁵¹ Deák Dániel: *Pioneering Decision...* 539. o.

¹⁵² Tovább árnyalja ezt az aspektust, hogy e különadó azokra a közszolgákra vonatkozott, akik közszolgálati jogviszonyukkal kapcsolatban az államtól részesültek e kifizetésekből, így áttételesen a különadó azon a feltételezésen alapult, hogy maga az állam volt a család ezekben a tranzakciókban. Lásd Deák Dániel: *Pioneering Decision ...* 536. o.

¹⁵³ Deák Dániel: *Pioneering Decision ...* 541. o.

¹⁵⁴ Vö. Ádám Antal: *Észrevételek a magyar...* 202. o.

¹⁵⁵ Az Alkotmány szövegében megerősítést nyert a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúsága. Lásd Ádám Antal: *Észrevételek a magyar...* 191. o.

¹⁵⁶ 17/1999. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1999, 131, 134.

bekezdésében szereplő öt éves, visszaható hatályú adóztatás lehetősége eltér: az AB a visszaható hatály öt éves időtartamát is túlzottnak ítéli, amely az emberi méltóság olyan fokú megsértése, amely alkotmányellenes. A visszamenőleges hatállyal érintett hosszú időszakban ugyanis olyan jelentős mértékben változhatnak meg az adózó életkörülményei, hogy esetlegesen képtelen is e nagymértékű adófizetési kötelezettségének eleget tenni, arra is tekintettel, hogy a kifizetéssel érintett korábbi megszűnt jogviszonya óta nem alapvető, hogy rendelkezik megfelelő jövedelemmel. Ennek alapján az adó megfizetése olyan vagyoni hátrányt okozna, amely sértene az adózó emberi méltóságát.¹⁵⁷ A lényeges különbség abban áll, hogy bevallással lezárt időszakban az adóztatott ügyletek is lezárulnak az adóév végén. Az adóévben viszont lehet olyan szabályt alkotni, amely az adóév kezdetétől alkalmazandó, ha ennek alkotmányosan elfogadható oka van (pl. a visszaélések megakadályozása)¹⁵⁸.

Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése elvi lehetőséget teremtett arra, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal, a jövedelem mértékét el nem érő közteherviselési kötelezettséget állapítson meg, meghatározott forrásból származó, valamennyi jövedelmet illetően. E rendelkezés alapján tehát nemcsak jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó, hanem más, akár rendszeres jövedelmeket is különadó alá lehetne vonni. Az alkotmányjogi kérdés tehát az, hogy ennek a lehetőségnek vannak-e az Alkotmányban rögzített korlátai. Az Abh. szerint az Alkotmány akkor új, közteherviselési szabályát, amely a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott bevételek adóztatását tette lehetővé, sértette az, hogy a különadó törvény kiterjedt a törvényben meghatározott jogcímen és mértéken alapuló olyan juttatásokra is, amelyek nem minősülhetnek jó erkölcsbe ütközőnek. Az AB gyakorlata szerint önmagában nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó törvényes vélelem felállításával szabályoz, ugyanakkor ez csupán kivételes eszköz lehet, és legalább az ellenbizonyítás lehetőségét biztosítani kell;¹⁵⁹ az ellenbizonyítási lehetőség hiánya pedig egyébként is ellentétes az Európai Bíróság (European Court of Justice) álláspontjával, és az arányosság elvének megsértését jelenti.¹⁶⁰

¹⁵⁷ A magyar jogban természetesen előfordulhat olyan eset, hogy a vagyonszerzést követően a vagyonszerző fél akkor is köteles a szerzett vagyon erejéig helyt állni az adófizetésért, ha már attól jó vagy rosszhiszeműen, de nem önhibáján kívül elesett (lásd például az Art. szerint helytállásra kötelezetteket).

¹⁵⁸ Azt, hogy milyen ügyleteket kell olyannak tekinteni, mint amelyek lezárulnak az adóév végén, vagy akár még az adott adóév vége előtt, csak esetről esetre lehet eldönteni.

¹⁵⁹ „Önmagában tehát nem feltétlenül alkotmányellenes, ha a jogalkotó általánnyal vagy törvényes vélelem felállításával szabályoz. (...) A megdönthető törvényes vélelem esetében, annak fogalmából következik, hogy addig áll fenn, amíg annak ellenkezőjét nem bizonyították. (...) Az AB álláspontja szerint tehát csak kivételként és többletgaranciák mellett kerülhet sor az adóeljáráásban a vélelem alkalmazására, és nem lehet eszköze nem valós jövedelem adóztatásának.” (57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 285-286.)

¹⁶⁰ Deák Dániel: Pioneering Decision ... 541. o.

A taláros testület megállapította, hogy az állami forrásból eredő kifizetések a közpénzekkel való ésszerű gazdálkodás érdekében, törvényben, adójogi eszközökkel is korlátozhatók. Állami forrásokkal való visszaélés esetén pedig a kifizetés korlátozása akár visszaható hatályú is lehet, éppen az Alkotmány 70/I.§ (2) bekezdése megengedő szabálya alapján. Az AB már az Abh-ban is hangsúlyozta, hogy a méltánytalanul magas kifizetések, bizonyos végkielégítések, vagy több éven át ki nem adott, jelentős mértékű szabadság megváltása különadóval sújthatók visszaható hatállyal is¹⁶¹; a visszaélések megakadályozását célzó, a társadalom igazságérzetét¹⁶² érvényesítő törvény nem alkotmányellenes önmagában, de meg kell maradnia a módosított Alkotmány keretei között.

Törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, bevallással lezárt adóévben, visszaélés nélkül megszerzett bevételnek a visszaható hatályú adóztatása azonban már nem az Alkotmány 70/I. §-a új (2) bekezdésének a végrehajtása, hanem az egyén autonómiájába való olyan mértékű közhatalmi beavatkozás, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért az sérti az adófizetők emberi méltóságát. E szempontrendszer újdonság, tekintettel arra, hogy adózási ügyeket az emberi méltóság védelmére hivatkozással nem vizsgáltak korábban,¹⁶³ az AB azonban ebben a döntésében tehát összekötötte az emberi méltóság védelmét az adóügyekkel. A különadó nem tette lehetővé az egyéni körülmények igazságos és méltányos mérlegelését, visszaható szabályai differenciálatlanul mindenkire vonatkoztak. Nem vette figyelembe az adózók széles körét érintő, olyan köztudomású objektív körülményeket sem, amelyek hátrányosan befolyásolják a magánszemélyek körülményeit. Problémás azonban, hogy az adófizetési kötelezettség és az emberi méltóság között nincs egyértelmű kapcsolat,¹⁶⁴ sőt, álláspontom szerint a megfelelő, igazságos és méltányos adójogszabályokon alapuló adófizetési kötelezettség alapvetően nem kérdőjelezhető meg az emberi méltóságra való történő hivatkozással, e tekintetben egyedül az eljárási szabályok árnyalhatják a helyzetet.

¹⁶¹ A retroaktív és retrospektív törvényhozás indokolt jogalkotói cél megvalósítása érdekében a Strasbourg-i Emberi Jogi Bíróság által is kimondottan elfogadható és a nyugat-európai országokban az adójog területén is alkalmazott megoldás. Az AB által kimunkált jogértelmezésnek megfelelően visszaható hatályú adójogi jogalkotás csak kivételes esetekben és kizárólag az adózó előnyére fogadható el. Az egyetlen terület az adójogon belül, ahol lehetőség van visszamenőleges hatályú jogalkotásra az adóigazgatási eljárás, ahol az új eljárási szabályok a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazhatóak azzal, hogy az adózókat ez nem érintheti hátrányosan. Elhangzott Deák Dániel „Az adóelkerülés bírósági gyakorlata” című előadásán, 2012. október 24-én, a Nemzetközi Adószakértők Magyarországi Társasága és a Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Kar szemináriumán.

¹⁶² A társadalmi igazságosságról, mint alapvető állami célról lásd Ádám: Észrevételek a magyar... 194. o.

¹⁶³ Deák Dániel: Pioneering Decision... 534. o.

¹⁶⁴ Deák Dániel: Pioneering Decision... 542. o.

2.2.6. A luxusadó alkotmányossága

Az AB-hoz több indítvány érkezett a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény (a továbbiakban: Ltv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására.¹⁶⁵ Az indítványozók szerint a törvény ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, mert csak magánszemélyek esetén ír elő adókötelezettséget, miközben e törvényhely természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek számára egyaránt előírja a közterhek viselésének kötelezettségét. Emellett az indítványozók azért is az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek tartják az Ltv.-t, mert nincs tekintettel a magánszemélyek vagyoni helyzetére, azaz nem azzal arányosan állapítja meg az adókötelezettséget, és nem veszi figyelembe a vagyont terhelő, azt csökkentő hiteleket¹⁶⁶, továbbá a jogegyenlőség elvébe ütközik azért is, mert több, de egyenként 100 millió forint alatti vagyontárgy esetén nem áll fenn adókötelezettség, míg egyetlen, de 100 millió forintot meghaladó értékű vagyontárgy esetén igen, valamint a külföldön lévő ingatlan és a nagy értékű ingóságok nem adókötelesek. Alkotmányellenességre vezet, hogy az Ltv. hatálya alá tartozó személyek az adóköteles ingatlant adózott jövedelmükből szerezték meg, így a luxusadó felveti a kétszeres adóztatás kérdését is.

Az AB megállapította, hogy olyan esetben, ha a jövedelem tényleges mértéke általában nem állapítható meg, a jogalkotónak jogában áll a fizetendő adó mértékének megállapítására különböző jogalkotási technikákat választani.¹⁶⁷ Ezt erősítette meg az 5/1997. (II.7.) AB határozat,¹⁶⁸ és emellett rögzítette, hogy magát az általánadózást és a törvényes vélelmet, mint adótechnikai megoldást nem találja alkotmányosan kifogásolhatónak, ha azokat kivételesen alkalmazza a jogalkotó, és a vélelem megdöntésére is lehetőséget biztosít.¹⁶⁹ A konkrét adójogi szabályozást megvizsgálva az AB megállapította, hogy az továbbra is vélelem alapján állapítja meg az adókötelezettséget, de „[e] vélelemmel szemben a törvény csupán mentességi eseteket és kivételeket állapít meg.”¹⁷⁰ Ezen túlmenően: „azáltal tehát, hogy a törvény e körben az ellenbizonyítás lehetőségét nem biztosítja, az állam adott

¹⁶⁵ Erről az AB a 155/2008. (XII. 17.) AB határozattal döntött (közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 180. számában. AB közlöny: XVII. évf. 12. sz.).

¹⁶⁶ A hitelekre fordított kiadások számos országban számolhatók el költségként, illetve fizetésük alapján igénybe vehetők adókedvezmények. Erről ld. részletesen a III.2. fejezetet.

¹⁶⁷ 57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 285-286.

¹⁶⁸ ABH 1997, 55., ld. továbbá 57/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 284, 285-286.; 5/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 55.

¹⁶⁹ ABH 1997, 58.

¹⁷⁰ ABH 1997, 59.

esetben nem valós jövedelmet adóztat, ami alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 70/I. §-át.”¹⁷¹

Az AB megítélése szerint önmagában nem alkotmányellenes, hogy a jogalkotó az ingatlanokra az ingatlan számított értéke alapján vagyonadót vet ki, amennyiben ez megfelel az Alkotmány rendelkezéseinek és a 8/2007. (II. 28.) AB határozatban¹⁷² rögzített fogalmi elemeknek. Ennek során figyelemmel kell lennie a jogalkotónak arra, hogy vagyoni adó esetében az arányosságnak az adózók viszonyában az adó alapja és mértéke kérdésében is fenn kell állnia.

2.2.7. Az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adó alkotmányossága

Az AB 8/2010. (I. 28.) AB határozatában számos ponton alkotmányellenesnek találta az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Nért.), és annak érintett rendelkezéseit – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény ezáltal módosított rendelkezéseivel, valamint a lakóingatlanok adójának bevallásához felhasználható becsült forgalmi érték közléséről szóló 242/2009. (X. 29.) Korm. rendelettel együtt – visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

A Nért. rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítványokat az AB egyesített eljárásban bírálta el. Az indítványok a Nért. lakóingatlanok adójával kapcsolatos rendelkezéseit kifogásolták: a lakóingatlanokat terhelő adó alapját, az adóbevallási és adófizetési kötelezettséget megállapító, illetve e kötelezettségek megsértését szankcionáló szabályozást a jogbiztonság és az arányos közteherviselés elvébe ütközőnek tartották.

A Nért. alapján az adó tárgya a lakóingatlanok az adóév első napján fennálló forgalmi értéke, amelyet önadózással kell megállapítani. A testület rámutatott, hogy a forgalmi érték-alapú közteherviselés a magyar jogrendszerben nem ismeretlen, megtalálható az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvényben (a továbbiakban: Itv.) is és a Nért. szinte azzal azonos módon határozza meg a közteherviselés alapjául szolgáló forgalmi érték fogalmát. A vagyonadót azonban nem bejelentésen alapuló adókiszabás, hanem bevallás alapján, önadózással kell megfizetni: az adóalany köteles az adó alapját meghatározni, bevallani, az

¹⁷¹ ABH 1997, 61. Az 57/1995. (IX. 15.) AB határozatban foglaltakat (a vélelem alkalmazásával összefüggésben) megerősítette a 8/2007. (II. 28.) AB határozat is (ABH 2007, 148, 161.).

¹⁷² ABH 2007, 148, 163. Megerősítette: 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABK 2008. április, 504, 508.; 87/2008. (VI. 18.) AB határozat, ABK 2008. június, 867, 882.

adót kiszámítani és befizetni. A Nért. azonban – indokolt az AB – nem állapít meg olyan számítási módszert sem, amellyel az adó alapja az adóalany által meghatározható lenne, így olyan adatszolgáltatásra kötelezi az adóalanyt, amelyről az adóbevallásban feltüntetett más adatok bizonyosságához hasonló pontossággal nem tud nyilatkozatot tenni. A forgalmi érték-alapú közteherviselés az egyébként nem alkotmányellenes önadózással való párosítása azt eredményezheti, hogy az adózó az általa pontosan nem ismert, bizonytalan összegű, vélelmezett forgalmi érték bevallására köteles, és ezáltal szankcionálhatóvá válik, ha a lakóingatlan általa bevallott forgalmi értéke 10%-os mértéket meghaladóan kevesebb annál, mint amit az adóhatóság az adó alapjául szolgáló forgalmi értéként utóbb megállapít. Így az adózók a csekély eltérést megengedő szabály miatt ki vannak szolgáltatva annak a kockázatnak, hogy kellő ingatlanforgalmi szakértelem hiányában, önhibájukon kívül nem tudják adóbevallási kötelezettségüket hibátlanul teljesíteni és ezért az adóhatóság – utólagos adómegállapítás során – magasabb forgalmi érték formálisan jogszerű megállapításával is hátrányos jogkövetkezményeket alkalmazzon velük szemben – különösen méltánytalanul, az adóigazgatási elévülés általános szabályai szerinti öt évig.

Az AB figyelemmel volt arra is, hogy az állami adóhatóság az adóalany kérelmére még az adóbevallás előtt közli a lakóingatlan becsült forgalmi értékét. Ettől azonban az adóhatóság utólagos adómegállapítás során – pozitív és negatív irányban is – ugyancsak eltérhet, így az adóhatósági jogalkalmazás tág mozgásteret kap, ez pedig kiszámíthatatlan, bizonytalan helyzetet teremt az adóalanyokra nézve, ez pedig sérti a jogbiztonság követelményét és a jogállamiság elvébe ütközik. Erre tekintettel az AB a vizsgált jogszabályok visszamenőleges hatályú megsemmisítése mellett döntött. A testület azt is megállapította továbbá, hogy a Nért. alapján a tulajdonos és a vagyoni értékű jog jogosultja a lakóingatlan forgalmi értékéhez mérten köteles az adó megfizetésére, így nem a tényleges vagyonuk (a vagyoni értékű joggal csökkentett forgalmi érték, illetve a vagyoni értékű jog) képezi az adó alapját.

2.2.8. Az adóelőleg alkotmányossága

Az AB több határozatában¹⁷³ is foglalkozott az adóelőleg alkalmazásának alkotmányossági kérdéseivel, és megállapította, hogy az adóelőleg jogintézménye alapvetően nem

¹⁷³ 85/B/1996 AB határozat, ABH 1998, 620.

alkotmányellenes. E szerint a jogalkotó dönthet úgy, hogy az adóbevétel folyamatosságának biztosítása érdekében az adóévre vonatkozóan várható bevétel egy részére már év közben igényt tart.¹⁷⁴ Az AB a 35/1997. (VI. 11.) AB határozatában rámutatott, hogy bizonyos átmeneti aránytalanságok lehetségesek az előleg címén befizetett összeg és az adófizetési kötelezettség teljes összege között, ez azonban a végleges elszámoláskor kiegyenlítődik. Az adóelőleg kiszámítási módját az AB ezért adótechnikai szabályként kezeli, és nem állapít meg alkotmányellenességet pusztán amiatt, hogy egyes adózók a végelszámoláskor bizonyos összeg visszaigénylésére lesznek jogosultak. Amennyiben azonban az előleg adókulcsát oly módon állapítják meg, hogy azzal az adózók teljes körére és teljes bizonyossággal megállapítható lesz az adó túlfizetése, akkor az már túllép a megengedhető átmeneti aránytalanságon, lényegét tekintve az állam javára előírt kényszerhitelnyújtás a jogosult részéről.¹⁷⁵

2.2.9. A telekadó alkotmányossága

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) a helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban azzal teremti meg, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adó-megállapítási jogának kereteit. Az AB több esetben is alkotmányellenesnek minősített olyan önkormányzati rendeleteket, amelyek a Hatv. szerinti maximum alapján, minden differenciálásra, az értékre, az adóalanyok teherbíró képességére tekintet nélkül állapították meg a telekadó mértékét.¹⁷⁶

Az indítványozó jogi képviselője útján Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. §-ának – az Ör. hatályba lépésének időpontjára visszamenőleges hatályú – megsemmisítését kérte az AB-tól. Álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezése ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjával, és sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdését azáltal, hogy az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherbíró képességének mérlegelés nélkül a Hatv.-ben meghatározott adómaximum közelében állapítja meg a telekadó mértékét.

¹⁷⁴ Hasonló megállapításokat tartalmaz az AB 26/2004. (VII.7.) AB határozatában kifejtett érvelés is.

¹⁷⁵ ABK 1997. június — július 238, 239.

¹⁷⁶ 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 624.

Az AB korábbi határozatában kifejtette, hogy a jogalkotónak nem kötelezettsége, „hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.”¹⁷⁷

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de mellőzte a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelés követelményét, megsértve ezzel az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közteherviselés követelményét.¹⁷⁸ Mindezek alapján az AB az Ör. 5. §-át megsemmisítette.¹⁷⁹

2.2.10. A bevétel adóztathatóságának alkotmányossága

Ezzel kapcsolatban az AB három indítványozó közös beadványáról határozott.¹⁸⁰ Az indítványozók az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Áhej. tv.) 4. §-a, ezzel összefüggésben az Áhej. tv. 7. §-ának 7-8. pontja, az Áhej. tv. 8. §-a, továbbá az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Epmt. tv.) 211. §-ának (15) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezték.

Bevétel (és nem a jövedelem) adóztatását, amelyre az Áhej. tv. irányul, az Alkotmány 70/I. §-a nem tiltja. Valamely bevétel adóztatásának egyes alkotmányossági kérdéseit az AB a 963/B/1993. AB határozatában¹⁸¹ vizsgálta¹⁸².

Az AB egyik döntése értelmében a jogi szabályozás megváltozása önmagában nem alkotmányossági kérdés, a jogi szabályozás változatlanságához az Alkotmány nem biztosít jogot.¹⁸³ Alkotmányellenességhez vezet azonban, ha adott szabályozási koncepción belül

¹⁷⁷ 666/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 735, 737.

¹⁷⁸ Hasonlóan foglalt állást az AB az 1531/B/1991. AB határozatában, (ABH 1993, 707, 710.), valamint 22/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 620, 624.)]

¹⁷⁹ 64/2011. (VII. 13.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 80. számában. AB közlöny: XX. évf. 7-8. sz.

¹⁸⁰ 66/2006. (XI. 29.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2006. évi 146. számában. AB közlöny: XV. évf. 11. sz.

¹⁸¹ ABH 1996, 437, 440.

¹⁸² A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 39. § (1) bekezdése alapján, amely az állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén a vállalkozó nettó árbevételét határozza meg adóalapnak.

¹⁸³ 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 298.

valamely csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik.¹⁸⁴ Az alkotmányi rendelkezésekből nem következik az, hogy (adó)fizetési kötelezettséget a jövedelemadók szempontjából akár veszteségesnek tekintendő vállalkozásoknak előírni nem lehet.¹⁸⁵ Az állam szabadsága¹⁸⁶ igen nagy abban a kérdésben az AB szerint, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak.¹⁸⁷

A jogalkotó szabadsága nagy abban is, hogy az adórendszert miként alakítja ki: ez az Alkotmány keretei között a törvényhozás és a kormányzati gazdaságpolitika mérlegelési körébe tartozik – állapította meg az AB 54/1993. (X. 13.) AB határozata.¹⁸⁸ Az adókötelezettség megállapítása, új adónem bevezetése, az adó mértékének változtatása esetében szerzett jogokra hivatkozni – az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepére tekintettel – általában nem lehet,¹⁸⁹ és az AB nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának a kérdéseit.¹⁹⁰ A taláros testület állandó gyakorlatának megfelelően az adó, illeték mértékét, összességét nem vizsgálja, az csak akkor vet fel alkotmányossági kérdést, ha – mint arra az 1531/B/1991.AB határozat is utal¹⁹¹ – olyan túlzott mértékű (konfiskatórius jellegű), hogy már nem is a célt valósítja meg, hanem az adóalany ellehetetlenülését idézi elő. Az 1531/B/1991. AB határozattal eldöntött ügyben, egy helyi adót megállapító önkormányzati rendeletet azért tartott az indítványozó a 70/I. § arányossági szabályát sértőnek, mert ingatlanára egyösszegű éves adót úgy állapítottak meg, hogy annak összege az adó alapját képező ingatlan értékéhez képest túlzott volt. Az 1558/B/1991. AB határozat értelmében alkotmányellenessé abban az esetben válhat az adó mértéke, ha az diszkriminatíve nyer meghatározást, vagy pedig olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik.¹⁹²

¹⁸⁴ 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.

¹⁸⁵ 122/B/1996 AB határozat, ABH 2002, 737, 746.

¹⁸⁶ Vö. Ádám Antal: Bölcsélet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007. 79-82. o.

¹⁸⁷ 620/B/1992 ABH 1994, 539, 541.

¹⁸⁸ ABH 1993, 340, 342.

¹⁸⁹ 16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 67.

¹⁹⁰ 772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.

¹⁹¹ ABH 1993, 707, 711.

¹⁹² ABH 1992. 506, 507.

2.2.11. Az „elvárt adó”, a házipénztár-adó és a cégautó adó alkotmányossága

Az AB-hoz több indítvány érkezett, amelyekkel kapcsolatban született a vonatkozó határozat.¹⁹³ Az indítványokban a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao.) 6. §-ának – az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról rendelkező 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Ept.) 25. §-ával megállapított – (5) és (6) bekezdése utólagos alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését kérték.¹⁹⁴

Az AB a 448/B/1994. AB határozatában (a továbbiakban: ABH1.) a társasági adó szabályozása vonatkozásában már megállapította, hogy „a jogalkotó feladatkörébe tartozik a társasági adó alapjául szolgáló nyereségösszeg, az ennek kialakításához szükséges számviteli, adótechnikai szabályok, az adó alapját csökkentő és növelő tételek megállapítása, meghatározása is.”¹⁹⁵ Az Alkotmány alapján az adott fizetési kötelezettségnek arányban kell állnia az alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyaival.¹⁹⁶ Az ABH1.-ben az AB rámutatott arra, hogy a jogalkotásnak az adófizetés kiindulópontjaként szolgáló gazdasági

¹⁹³ 8/2007. (II. 28.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2007. évi 23. számában. AB közlöny: XVI. évf. 2. sz.

¹⁹⁴ Az egyik indítványozó az Ept. 25. §-ának azt a rendelkezését kifogásolta, amely a Tao. 6. §-át – 2007. január 1-jével kezdődő hatállyal – egy új (5) bekezdéssel egészítette ki. Az Ept. említett rendelkezését az indítványozó azért tekintette ellentétessnek az Alkotmány 70/I. §-ával, mert az abban szabályozott „elvárt” adóalapnál igazolt módon kisebb tényleges adóalappal rendelkező adóalany számára nem tette lehetővé, hogy jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően járuljon hozzá a közterhekhez. Más indítványozók formailag az Ept. 25. §-a egésze alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérték az AB-tól, azonban az indítványuk tartalma alapján kizárólag annak a Tao. 6. §-át új (5) és (6) bekezdésekkel kiegészítő rendelkezését támadták. Érvelésük szerint a kifogásolt törvényi szabályozás „minden veszteséges vállalkozást adócsalónak tekint, ezért az adót »kvázi szankcióként« alkalmazza, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés elvét.” Az indítványozók álláspontjuk alátámasztásaként hivatkoztak az AB 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában (ABH 1998, 240.) foglaltakra is. Az indítványozók kifejtették, hogy az Ept. támadott szabályozása egy „elvárt adót” iktat be a Tao. rendelkezései közé, amely egy olyan „minimumadó”, amelyet kevés kivétellel minden, még a veszteséges vállalkozásnak is fizetni kell. Azzal is érveltek, hogy bár a vitatott szabályozás az eddig adót elkerülő vállalkozásokat is bevonja az adózói körbe, ugyanakkor azzal, hogy a veszteséges vállalkozások számára is adókötelezettséget ír elő, véglegesen ellehetetleníti azok működését, végérvényesen kivonja őket az adózói körből.

Az AB-nak a konkrét ügyben, abban az alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a törvényalkotó az „elvárt adó” adóalapjának a törvényi meghatározásával – és ezen keresztül az „elvárt adó” bevezetésével – nem távolította-e el olyan mértékben az adó jogintézményét annak az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányos alapjaitól, amely a vitatott szabályozás esetén alkotmányellenességet idéz elő. Vizsgálnia kellett továbbá azt is, hogy a kifogásolt szabályozáson keresztül valóban ténylegesen meg nem szerzett jövedelem (nyereség) adóztatására kerül-e sor. A testület már több korábbi határozatában rámutatott, hogy a közteherviselés kötelezettségét előíró szabályt az Alkotmány 70/I. §-a rögzíti. Az Alkotmány 70/I. §-a egyfelől kötelezettségként szabályozza a természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részéről a közterhekhez való hozzájárulást, másfelől felhatalmazást ad az állam számára arra, hogy törvényi úton szabályozza az ilyen célú kötelezések, befizetések előírását. A közterhekhez való hozzájárulás módját és mértékét az arra irányadó külön törvények (így többek között az adótörvények) határozzák meg.

¹⁹⁵ ABH 1994, 724, 725.

¹⁹⁶ 1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506-507.

forrás kiválasztása és az adótárgynak ennek alapján történő meghatározása során a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz kötöttség keretei között kell maradnia.¹⁹⁷ A taláros testület arra is rámutatott (döntése a továbbiakban: ABH2¹⁹⁸), hogy a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés¹⁹⁹ alkotmányi korlátja valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő alkotmányi korlát, amelynek érvényesülését a konkrét adójogi szabályozás összes sajátosságára, így különösen annak az adóalap megállapítására vonatkozó rendelkezései alapján egyedileg (esetenként) kell vizsgálni.²⁰⁰

Az ABH2-ben az AB a házipénztár-adó, mint vagyoni típusú különadó szabályozásának az alkotmányosságát vizsgálta, és megállapította, hogy a vizsgált vagyoni típusú különadó (közteher) nem áll közvetlen kapcsolatban az alanyi kötelezettek jövedelmi, illetve vagyoni viszonyaival (helyzetével), ebből következően pedig nem felel meg az arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésének.²⁰¹

Az AB az 57/1995. (IX. 15.) AB határozatában (a továbbiakban: ABH3)²⁰² a magánszemélyek használatában lévő ún. cégautók után fizetendő személyi jövedelemadó alkotmányossági kérdéseit vizsgálta.²⁰³ Az AB az ABH3. indoklásában megállapította, hogy csak kivételként és „többletgaranciák mellett kerülhet sor az adóeljáráásban a vélelem

¹⁹⁷ ABH 1994, 724, 727.

¹⁹⁸ 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, (a továbbiakban: ABH2.) ABK 2006. november, 891, 896.

¹⁹⁹ Az AB rámutatott: a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – így a Tao., mint jövedelmi típusú adó esetében is – az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos mérce több fogalmi elemből tevődik össze. Ezek a fogalmi elemek egyrészt magának az Alkotmány 70/I. §-ának a rendelkezéseiből, másrészt az AB korábbi – részben a szóban forgó határozatban is felhívott – jövedelmi és vagyoni típusú adók alkotmányosságát vizsgáló határozataiban foglalt követelményekből, az AB irányadó gyakorlatából vezethetők le. Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széles körű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás abban esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan) megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.

²⁰⁰ Az AB már több korábbi határozatában is utalt arra, hogy a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia az állampolgárok (alanyi kötelezettek) jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898.)

²⁰¹ ABK 2006. november, 891, 897.

²⁰² ABH 1995, 284.

²⁰³ Az AB a szóban forgó ügyben is hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt mércét valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő mércének tekinti azzal, hogy a mérce alkalmazása során nem lehet eltekinteni a konkrét adójogi szabályozás sajátosságaitól, továbbá az adóztatás tárgyává tett gazdasági forrás (adótárgy) jellemzőitől. Ebből következően a konkrét adónemet – ennek alkotmányosságát – vizsgáló korábbi alkotmánybírói határozatok az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt mérce alapján a vizsgált adónem és az adóztatott gazdasági forrás (adótárgy) sajátosságaira tekintettel döntöttek az említett mércének való megfelelésről. Az AB az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt mérce alapján eltérően ítélte meg például – a fő szabály szerint – az önkormányzat illetékességi területén kifejtett állandó jellegű vállalkozási tevékenységből eredő bevételt adóztató helyi adó, a helyi iparüzési adó (122/B/1996. AB határozat) és az ABH2-ben vizsgált vagyoni típusú különadó, a házipénztár-adó támadott rendelkezéseinek az alkotmányosságát.

alkalmazására, és nem lehet eszköze nem valós jövedelem adóztatásának.”²⁰⁴ Az AB megállapította, hogy a Tao. 2007. január 1-jén hatályba lépett 6. § (5) bekezdésében meghatározott „elvárt adóalap”, illetve az ennek alapulvételével fizetendő „elvárt adó” nem áll közvetlen összefüggésben az adófizetésre kötelezett adózók jövedelmi, vagyoni viszonyaival, illetve helyzetével²⁰⁵ és ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget)²⁰⁶ adóztat, ami ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével. Mindezekre tekintettel az AB az alkotmányellenes törvényi rendelkezést megsemmisítette.²⁰⁷

Ennek ellenére az elvárt adó intézménye változatlanul része a hatályos társasági adóztatásnak, és álláspontom szerint – összhangban az AB fent kifejtett indokaival – teljességgel igazságtalan és elfogadhatatlan terhet ró a vállalkozó adózókra.

²⁰⁴ ABH 1995, 284, 285-286.

²⁰⁵ Ebből következően, ha a törvényalkotó a vállalkozási tevékenységből eredő nyereséget adóztató, törvényi úton korábban már bevezetett és működő adójogi szabályozáson belül – a költségvetési bevételek növelése, és ennek érdekében az adóalanyi kör kiszélesítése céljából – kiegészíti (módosítja) a meglévő – a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) rendelkezései alapján megállapított (korrigált) adózás előtti eredményből levezetett adóalapra vonatkozó – rendelkezéseket, akkor az új adóalapra vonatkozó törvényi rendelkezéseknek (az ez alapján teljesített adófizetési kötelezettségnek) is – a nyereséget adóztató (jövedelmi típusú) adónem szabályozásán belül – közvetlen kapcsolatban kell állniuk az adózók jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével.

²⁰⁶ A jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozásról, illetve annak valamely eleméről kimutatható, hogy az ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat. A taláros testület megítélése szerint – figyelemmel az idézett határozatokban foglaltakra is – a Tao. 6. § (5) bekezdése oly módon állapítja meg az „elvárt adó” adóalapját, és ezen keresztül a társasági adóalanyok által fizetendő „elvárt adót”, hogy az nem áll közvetlen összefüggésben az adófizetésre kötelezettek tényleges jövedelmi, vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ettől függetlenül – és ebből következően aránytalanul – ír elő ténylegesen meg nem szerzett jövedelem (nyereség) után adófizetési kötelezettséget azon társasági adóalanyok számára, amelyek a Tao. 6. § (5) bekezdése szerint kötelesek az adóalapjukat megállapítani, s az így megállapított adóalap után az „elvárt adót” megfizetni.

²⁰⁷ Hangsúlyozta továbbá, hogy a vizsgált esetben nem arról az elvi alkotmányossági kérdésről foglalt állást, hogy önmagában – a konkrét szabályozás sajátosságaitól elvonatkoztatva – a kifejtett vállalkozási tevékenységből, mint potenciális gazdasági forrásból eredő bevétel adóztatása alkotmányos-e vagy sem. Az AB azt vizsgálta, hogy a már működő jövedelmi típusú (nyereséget adóztató) adójogi szabályozáson belül a Tao. 6. § (5) bekezdésében (újként) szabályozott adóalap megállapítására vonatkozó konkrét törvényi rendelkezés megfelel-e az Alkotmány 70/I. –ában foglalt – a jövedelmi és vagyoni típusú adókra irányadó – a szóban forgó határozatban kifejtett alkotmányos mércének. Az AB a Tao. 6. § (5) bekezdésében foglalt, a törvényalkotó által választott konkrét szabályozási módról a vizsgált adójogi szabályozás összes sajátosságára – így különösen a nyereséget adóztató jövedelmi típusú adó adónemére és adótárgyára figyelemmel – állapította meg annak az alkotmányellenességét, figyelemmel arra is, hogy a már működő jövedelmi típusú adó szabályozásán belül került sor a kifogásolt adóalap meghatározásra.

A költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében a törvényalkotó szabadon mérlegelhet abban a kérdésben, hogy a közterhek közül mely közteher képezze alapját a költségvetési bevételek növelésének. Ha a törvényalkotó az adót választja a költségvetési bevétel növelés forrásául, akkor a már bevezetett és működő jövedelmi és vagyoni típusú adószabályozás módosítása során is tekintetbe kell vennie az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlátot, figyelemmel kell lennie a bevezetett és működő adójogi szabályozás (adónem) valamennyi sajátosságára, kiemelten is az adóztatott gazdasági forrásra, és a konkrét szabályozás adóalap meghatározására.

2.2.12. Az illeték alkotmányossága

A büntetőeljárásban keletkezett iratokból másolat adására vonatkozó jogi szabályozás alkotmányosságának vizsgálatára több indítvány is érkezett az AB-hoz, amelyeket az AB egyesített és együttesen bírált el.²⁰⁸ A testületnek a konkrét ügyben tett megállapítása szerint az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő olyan illetékszabályok megalkotásának elmulasztásával, amelyek kizárják a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét és a védelemhez való jog lényeges tartalmának korlátozását a büntetőeljárás során keletkezett iratok másolatáért – a terhelt, a védő és a fiatalkorú terhelt törvényes képviselője által – fizetendő illeték előírása útján.²⁰⁹

Az illetékfizetési kötelezettség az egyén számára a közteherviselés része, amely közjövédelmet, az állami funkciók teljesítésének anyagi fedezeteként állami bevételt biztosít. Az arányosság általános követelménye, az arányos közteherviselés elve azonban nem zárja ki, hogy a jogalkotó adott esetben az illeték mértékét tételesen, egy összegben határozza meg.²¹⁰ Mindazonáltal a jogalkotás szabadságának határait természetesen ezen a területen is megszabják az alkotmányos alapjogokból adódó korlátok.²¹¹

Az iratmásolat illetéke nem csupán azért sérti a fegyverek egyenlőségét, mert a közvádloi funkciót ellátó ügyészség, mint személyes költségmentességet élvező költségvetési szervezet²¹² „ingyen” birtokolja az eljárás iratait, hanem azért, mert a másolat megszerzésének ellenértékhez kötése oda vezethet, hogy a védelem az iratmásolatok nélkül, alkotmányos cél által egyáltalán nem indokolható okból, a vádnál lényegesen kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja csak betölteni a funkcióját.

Nem a terhelt alacsony jövedelme és vagyontalansága, hanem a védelemhez való jog hatékony érvényesülésének követelménye²¹³ zárja ki, hogy a közteherviselés alkotmányos kötelezettségére hivatkozva a törvényalkotó illetékekkel terhelje – nehezítse vagy akadályozza –

²⁰⁸ 17/2005. (IV. 28.) AB határozat. Közzétéve a Magyar Közlöny 2005. évi 56. számában. AB közlöny: XIV. évf. 4. sz.

²⁰⁹ A büntetőeljárás iratok másolatáért fizetendő illeték az eljárási illetékek egyike, amely a hatóságok eljárásával, illetőleg szolgáltatásával keletkező és a költségvetést terhelő kiadásokat hivatott részben vagy egészben ellentételezni.

²¹⁰ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 487.; 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 539, 540-541.; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 304, 306-307.; 522/D/1992. AB határozat ABH 2001, 755, 758.

²¹¹ 574/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 628, 629.; 1106/B/1997. AB határozat, ABH 2003, 1018, 1021.

²¹² Itv. 5. § (1) bekezdés c) pont

²¹³ A védelemhez való jog szükségtelen, ezért alkotmányellenes korlátozását az AB szerint nem ellensúlyozza a személyes költségmentesség keretében a terhelt és a védő számára az iratmásolat egyszeri kiadásának illetékmentessége.

a védelem funkciójában lévő személyek számára a másolathoz jutást. A kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálatakor az AB hatáskörébe kizárólag annak vizsgálata tartozik, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével.²¹⁴

A jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.²¹⁵ Ez a szóban forgó ügyben a védelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosító támogatási rendszer – az illetékjog területén az illeték-mentességre és az illetékfeljegyzési jogra differenciáltan feljogosító rendelkezések – kialakítását igényli. Az AB álláspontja szerint a törvényalkotó ezt az intézményvédelmi kötelezettségét nem teljesítette, így alkotmányellenes helyzetet idézett elő akkor, amikor az illetékkedvezmények körében nem tette lehetővé sem a Be-ben, sem az Itv-ben, hogy a terhelt, a védő, valamint a fiatalokú terhelt törvényes képviselője illeték fizetése nélkül jusson az iratok másolatához.

2.3. Az Alaptörvény szabályozása

2.3.1. Alaptörvényünk és a közpénzügyek

Alaptörvényünk átfogó újítása, hogy – bár bizonyos kapcsolódó szabályok kivételével – egységes szerkezetben, önálló fejezetben tárgyalja a közpénzügyeket. Az e témakörhöz kapcsolódó rendelkezések ugyanis szétszórva voltak fellelhetők a korábbi Alkotmányban, az 1949. évi XX. törvény fejezeti struktúrájában. Az Alaptörvény ezen önálló fejezete tekinthető pénzügyi alkotmánynak is, mivel alapvetően ez tárgyalja a pénzügyi politikát, ezen belül a fiskális és monetáris politika alapvető elemeit. Ennek megfelelően előremutató és részletes szabályozást nyújt a költségvetés tartalmi elemeiről, és részleteiben rendelkezik az államadóság kérdéseiről. Tekintettel arra, hogy a szabályozás megvalósulását illetően még nem rendelkezik gyakorlati tapasztalatokkal, a szabályozási tartalmat arra figyelemmel értékelhetjük, hogy az felhasználja-e a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot,²¹⁶ illetve

²¹⁴ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.

²¹⁵ 12/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABK 2004. április, 291, 295.

²¹⁶ Részletesen ld. jelen dolgozat II.2.2 fejezete.

tartalmazza-e a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott elveket, amelyekről az európai alkotmányok²¹⁷ részben rendelkeznek.²¹⁸

2.3.2. A központi költségvetés alaptörvényi szabályozása

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a költségvetési törvényjavaslatot a kormány terjeszti az Országgyűlés elé, átlátható módon, ésszerű részletességgel. E tekintetben az Alaptörvény újítása, hogy meghatározza az előterjesztés módjára vonatkozó alapvető követelményeket is. Ezzel összefüggésben ugyanis a korábbi Alkotmány 19.§ (3) bekezdése rögzítette, hogy az Országgyűlés jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását; a 28/C. § (5) bekezdésének a) pontja pedig előírta, hogy „nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról”.

Az Alaptörvény 36-44. cikk tartalmazza a költségvetésre vonatkozó tartalmi és eljárásjogi szabályokat és intézményi garanciákat. Az Alaptörvény tehát korlátokat állít fel az éves költségvetési törvények főszámai vonatkozásában, mind az elfogadás, mind pedig a végrehajtás (pl. kölcsönfelvétel tilalma) vonatkozásában.²¹⁹ Erre nézve szűkíti, illetve korlátozza az Alkotmánybíróság hatáskörét is. A költségvetési fegyelmet erősíti a 36. cikk (4) és (5) bekezdése is, amelyek alapján – amíg az államadóság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – csak olyan központi költségvetés fogadható el, amely az államadóságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát csökkenti, miután pedig a költségvetés ezt az áhított arányt eléri, a (4) bekezdés értelmében ezt főszabály szerint nem szabad átlépni.

Az Alaptörvény részletesen meghatározza az államadóságra vonatkozó új szabályozást is. E rendelkezések teljesen újak, az Alaptörvény előtt hasonló megkötés nem volt hatályban, mindössze az uniós kötelezettségek írtak elő kötelezettségeket e tárgykörben.²²⁰ A 37. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy mindaddig, amíg az államadóság nem csökken a teljes hazai össztermék 50 százaléka alá, a költségvetés végrehajtása során nem vehető fel a megelőző költségvetési évben az államadóságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát az adott költségvetési évben növelő hitel illetve kölcsön, és nem

²¹⁷ Ezek részletes vizsgálata jelen dolgozat II.1. fejezetének tárgya.

²¹⁸ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. In: Pázmány Law Working Papers 2012. évi 33. sz. 1. o. (<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> 2012. 10. 11.)

²¹⁹ E témáról a konferencián külön előadás is elhangzott, ezért jelen tanulmány az államadóság kérdéskörével csak érintőlegesen foglalkozik, és annak részletes tárgyalását kollégájára hagyja.

²²⁰ Ld. Maastrichti konvergencia kritériumok

vállalható ezt eredményező pénzügyi kötelezettség sem. Ez újszerű, és a költségvetés elfogadása, valamint végrehajtása tekintetében a jogalkotó, illetve a mindenkori kormányalkotó parlamenti többség fiskális politikájának korlátja. E szabályozás garanciális elem az adózók számára is, mert kézenfekvő módon az állam által felvett hiteleket további hitelekkel, vagy pedig ezek véges lehetőségére való tekintettel végső soron az adózók által befizetett adóbevételekből kell törleszteni. Az állam eladósodásának e korlátja tehát hosszútávon megnyugtató garanciát nyújthat az adózók számára arra vonatkozóan, hogy adóterhek nem növekednek a pazarló állami gazdálkodásból keletkező költségvetési hiány, vagy rossz költségvetési politika miatt. Ez segítheti a közteherviselés és az adózás igazságosságának megvalósulását is.²²¹ Magyarországon felelősségteljes és hatékonyabb közpénzkezelés kell megvalósuljon, ez a jelenlegi válsághelyzetben még inkább gazdasági szükségyszerűség, és alapvető társadalmi igény is. Az adózók ugyanis elvesztették a bizalmukat az állammal, illetve annak intézményeivel szemben,²²² e bizalom helyreállítása pedig csak kiegyensúlyozott pénzügyi politikával állítható vissza. Az állam iránti bizalom növekedésével véleményem szerint nő az adófizetési hajlandóság is, ez pedig hosszútávon jelentős költségvetési és gazdasági eredményeket hoz.

A hivatkozott bekezdésből kirajzolódó felelős közpénzügyi magatartást részben gyengíti a 37. cikk (4) bekezdése, amely az államadóság és a teljes hazai össztermék fent jelölt arányának eléréséig szűkíti az Alkotmánybíróság hatáskörét²²³; az Alkotmánybíróság csak egyes alapjogokkal és a törvényalkotási eljárással összefüggésben vizsgálódhat és semmisíthet meg pénzügyi tárgyú jogszabályokat. E bekezdés rövidtávon az adózó számára kifejezetten nehéz helyzetet vázol fel, és alapvetően az említett költségvetési arány eléréséig bizonyos garanciacsökkenést jelent. Előremutató azonban, hogy az Alkotmánybíróság a fent (II.2.2.5. fejezetben) részletesen tárgyalt határozatával kijelölte az utat a pénzügyi tárgyú jogszabályok –az adókötelezettségek – és az emberi méltósághoz való jog közötti kapcsolat megteremtésére.²²⁴

²²¹ Szilovics Csaba: Az igazságos... 66.o.

²²² Vö. Deák Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. European Taxation. IBFD Amsterdam 2010.

²²³ Az Alkotmánybíróság „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”.

²²⁴ Vö. Deák Dániel: Pioneering Decision...

Az alaptörvényi költségvetési gát alól azonban kibújási lehetőséget nyújt a 36. cikk (6) bekezdése, amely alapján e költségvetési korlátotól különleges jogrend idején (az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben), vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben el lehet térni.

A kivétel Alaptörvénybe iktatása teljességgel indokolt, azonban szükséges lenne alaptörvényi szinten is rögzíteni és pontosítani, mit értünk a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésén. Ennek tisztázásával válna teljeskörűen átláthatóvá és egyértelművé a költségvetési fegyelem Alaptörvényben rögzített korlátjának átlépése.

2.3.3. Állami feladatok és ellenszolgáltatás

Az alaptörvényi szabályozás közvetlenül kihat a redisztribúcióra és végső soron az állami ellenszolgáltatásokra is, tekintettel arra, hogy az adózók adófizetési képessége véges. A jelenleg is túladóztatott magyar adórendszer tehát, még ha az állam részéről meg is valósul a felelős közpénzügyi magatartás, akkor is kérdéses, hogy az állami szolgáltatások jelenlegi színvonala mennyire tartható fenn a jövőben. Ez a jelenlegi világgazdasági helyzet miatt különösen aktuális probléma, és magába kell, hogy foglalja a közpénzeket hatékonyan felhasználó állam karcsúsítását, az állami kiadások racionalizálását, és a felesleges bürokrácia csökkentését is – így a költségvetési fegyelmet, amelyről több európai alkotmány (pl. francia, lengyel, német) is rendelkezik.

A jogalkotó kísérletet tesz az állami feladat és közérdek fogalmának meghatározására, de ez csak részben eredményes. Ugyanakkor az Alaptörvényben folyamatosan érzékelhető az egyén tevékenységének fontossága és az állami ellenszolgáltatás közötti kapcsolat.²²⁵ Erre tekintettel alapvető fontosságú lenne az állami feladatok megfelelő rögzítése. Kézenfekvő ugyanis, hogy az állam és a közigazgatás van a polgárokért és nem fordítva²²⁶ és elengedhetetlen, hogy az adófizetésért cserébe megfelelő és az adóteher mértékével arányban álló szolgáltatásokat nyújtson. Kétségtelen tény, hogy az állami feladatok köre folyamatosan átértékelődik, valamint a globális versenyben való helytállás XXI. századi követelményei

²²⁵ Vö. Ádám Antal: A posztdemokráciáról, mint a posztmodernitás különös változatáról. Jura 2012. évi 1. sz. 11. o.

²²⁶ Kiss István – Magyar Zoltán: A közigazgatás és az emberek. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., Budapest 1939. 373. o.

miatt folyamatosan bővül.²²⁷ E körben egyre hangsúlyosabb szerephez jut a fenntartható fejlődés követelménye²²⁸ is. Ezzel áll összhangban az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése is,²²⁹ amely kötelezővé teszi a kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodást.²³⁰ Ugyanezen cikk (3) bekezdése ennek az elvnek a tiszteletben tartását absztraktív módon előírja az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek részére feladataik ellátása során. A fenntartható fejlődés megteremtésével és az állami funkciók bővülésével újabb forrásokra, illetve a kiadások racionalizálására van szükség. A fent elemzett hitelfelvételi korlát miatt ennek megfelelően csak az adóterhelés emelésével lenne valóban elképzelhető újabb források bevonása – ennek hátrányaira és várható eredménytelenségére fent már utaltam –, az állami kiadások racionalizálása pedig még várat magára. A kormányzat bárhonnan von el pénzt, bárhonnan csoportosít át, mindenképpen társadalmi és politikai feszültséget gerjeszt. E nehéz döntéseket azonban pont az említett okok miatt mindenképpen meg kell hozni, egyébként a jelenleg rögzített alaptörvényi finanszírozási szabályozás nem valósulhat meg teljeskörűen. Ennek megfelelően szükséges és indokolt a tényleges költségvetési fegyelem megteremtése.²³¹

Az adózó szerepe az állami ellenszolgáltatásokkal függ össze. Nem egyértelmű azonban, hogy az egyéni felelősséggel tanúsított magatartás milyen állami ellenszolgáltatással jár. Kézenfekvő, hogy az adófizetésért cserébe nyújtott állami szolgáltatások az állam kötelező feladatai közé tartoznak.²³² A gazdasági rend szabályozása alapján az M) cikk (1) bekezdése szerint a magyar gazdaság az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.²³³ A munka – pontosabban a foglalkozás – a XII. cikkből adódóan szabadon

²²⁷ Drinóczi Tímea i.m. 2. o.

²²⁸ Állami Számvevőszék Kutató Intézete: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. id. Drinóczi Tímea i.m. 3. o.

²²⁹ Ez összhangban áll az EUSz 3. cikk (3) bekezdésével: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.”

²³⁰ Szilovics Csaba: Az igazságos... 66. o.

²³¹ Ld. Vígvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban... id.: Drinóczi Tímea i.m. 3. o.

²³² Ld. részletesen: Szilovics Csaba: Az igazságos... 68. o.

²³³ Az AB az Alkotmány alapján korábban kimondta, hogy a közteherviselés kapcsolatban van az egyéni jövedelmekkel is. Az arányos közteherviselési kötelezettség alkotmányi rendelkezéséből következik, hogy az Alkotmány 70/B. § (3) bekezdését csak az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal összefüggésben és összhangban lehet értelmezni. Az elvégzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog tehát csak az arányos közteherviselésre vonatkozó kötelezettséggel együttesen élvezhet alkotmányos garanciákat az Alkotmány rendelkezései és az AB kapcsolódó gyakorlata alapján. Mindaddig, ameddig az állampolgárt terhelő közteherviselési kötelezettség összhangban van a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés elvével,

választható meg, azonban az Alaptörvény semmilyen garanciát nem tartalmaz az igazságos és az elvégzett munkával arányos bérezésre, kifogásolható egyébiránt a szóhasználat is.²³⁴ A magyar gazdaságban alapvető az értékteremtő munka és a XII. cikk alapján mindenki képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához, az állam pedig törekszik megteremteni annak a feltételeit, hogy minden dolgozni akaró munkaképes ember dolgozhasson. Az állam elvárja a felelős adózótól a munkavégzést, de az elhelyezkedés lehetőségét nem garantálja, csak megkísérli megteremteni. Ez felveti az adózás igazságosságának kérdést azért is, mert az állam elvárja az értékteremtő munkát, és ennek függvényében szabályozhatja a szociális juttatásokat, de lehetőséget kinyilatkoztatott módon csak biztosítani próbál. Az adóztatás akkor lenne igazságos, és akkor lehetne ténylegesen elvárni az emberektől a hozzájárulást, ha ennek pusztán önhibájukból nem tudnának eleget tenni.²³⁵

Az Alaptörvény „Nemzeti Hitvallás” című része rögzíti, hogy a polgár és az állam közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesítése, így már nem az állam egyoldalú és gyakran semmitmondó kötelezettsége a közjó és a közérdek, valamint a társadalmi igazság érvényre juttatása.²³⁶

Magyary fentebb idézett gondolata (a közigazgatás van a polgárokért és nem fordítva) ugyancsak megjelenik a Nemzeti Hitvallásban: „Népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.²³⁷ Ez megfelel végre a Szilovics által már 2003-ban sürgetett deklarációnak: „ki kell mondani, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva”.²³⁸ Az állam által vállalt feladatok katalógusának hiányában azonban ez az alaptörvénybeli megfogalmazás is kételyeket hagy az állami ellenszolgáltatásra nézve. Tovább árnyalja ezt a helyzetet az Alaptörvény O) cikke, amely rögzíti, hogy mindenki felelős önmagáért, valamint, hogy képességei és lehetőségei szerint köteles a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Kézenfekvő, hogy az egyéni szabadságot, a polgári autonómiát minden államnak tiszteletben kell tartania.²³⁹

azaz az arányosság követelményével, az adófizetési kötelezettség pénzügy-politikai és jogtechnikai megoldásai nem vetnek fel alkotmányossági kérdéseket (163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544., 545-546.).

²³⁴ Vö. Drinóczi Tímea i.m. 12-14. o.

²³⁵ Ez az általam felvetett elvárás azonban nem összetévesztendő, a szocialista rendszerben alkalmazott teljes foglalkoztatottság követelményével...

²³⁶ Szilovics Csaba: Az igazságos... 65. o.

²³⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Nemzeti Hitvallás

²³⁸ Vö. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés...

²³⁹ Vö. Sárközy Tamás: Az újraértékelendő államszervezetünkről. Mozgó Világ Online 2010. május, <http://mozgovilag.com/?p=3415>. 2. o. (Idézi Drinóczi Tímea i.m. 3. o.)

„Az államnak felelősséget kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért.”²⁴⁰ Ez tehát részben hangsúlyozza az egyéni felelősséget, ugyanakkor a közös feladatellátást deklarálja a Nemzeti Hitvallás fenn idézet szövegezésével összhangban.

Az O) cikkhez kapcsolódik – bár nem egyértelműen²⁴¹ - a „Szabadság és felelősség” részben található, a közteherviselési kötelezettséget rögzítő XXX. cikk (1) bekezdése, amely az Alkotmány 70/I §-ában korábban megállapított és fent elemzett tartalmat részben átvéve rögzíti,²⁴² hogy „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételnek megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”. Ez a korábbi alkotmányi megfogalmazással ellentétben azonban nem tartalmazza az arányosság elvét, amely – figyelemmel az elemzett Alkotmánybírósági határozatokra is – visszalépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest.²⁴³ Az Alaptörvény közteherviselés tartalmára vonatkozó e rendelkezése tehát az adózó gazdaságban elfoglalt helyzetétől is függ, az állam tehát erre tekintettel előírhatja, hogy a gazdasági helyzetük alapján az adózóknak milyen mértékben kell a közterhek viselésében szerepet vállalniuk. E rendelkezés ezzel a szektorális adók kivetésének alkotmányos alapját is megteremti. A gazdaság jelentős (nagy mérlegfőösszeggel rendelkező) szereplői e rendelkezés alapján tehát nagyobb arányban vehetik ki részüket a közteher viselésből, akár a fizetőképesség elvének sérelmével is. Ez fejeződik ki a kiskereskedelmi láncokat terhelő adók megállapításában is, valamint a KATA rendelkezéseiben.

2.3.4. Az adóztatáshoz közvetlenül kapcsolódó szabályozási elemek

A jogbiztonságra negatív hatású, hogy az Átmeneti rendelkezések 29. cikke kiegészíti ezt a rendelkezést azzal, hogy az említett költségvetési arány eléréséig az államra rótt különleges és nem várt fizetési kötelezettségeket – amelyek az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága vagy más bíróság, vagy más jogalkalmazó szerv döntéséből adódnak és a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül más forrásból nem finanszírozhatóak – az állam tovább háríthatja az adózókra. Kézenfekvő, hogy nem várt helyzetek és az államon kívüli finanszírozási nehézségek enyhítése végett helye van többletterhek bevezetésének (lásd például szektorális adók), azonban az Átmeneti

²⁴⁰ Drinóczi Tímea i.m. 7. o.

²⁴¹ Drinóczi Tímea i.m. 9. o.

²⁴² Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 71. o.

²⁴³ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 71. o.

rendeletek e hivatkozott bekezdése jelentősen elrugaszkodik nemcsak az arányosságtól, de az alapvető igazságosságtól is, tekintettel arra, hogy e fizetési hozzájárulás megállapítására, kivetésére az állam önhibájából is sor kerülhet. Ennek megfelelően – bár deklarálta az állam szolgálja a polgárokat – az eseteleges állami hibákból adódó forráshiányt az adózókkal fizettetik meg. E rendelkezés közvetlenül tehát mégis az államot helyezi előtérbe: a költségvetés kiegyensúlyozottságát fontosabbnak ítéli az igazságos adóztatásnál. Az állam tehát egyoldalúan és minden jogi garancia nélkül hozzájárulási kötelezettséget állapíthat meg az adózók számára, figyelmen kívül hagyva a méltányosság minden elemét, így a XXX. cikkben rögzített teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvételnek történő megfelelést is. A méltányosság alkalmazása az adózásban elősegítheti a társadalom tagjait a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésében, azonban e kötelezettségek csak az emberi méltóság védelmével kényszeríthetőek ki.²⁴⁴ Egyértelmű, hogy az állami költségvetés tervezésekor indokolt megfelelő tartalékot elkülöníteni, ha azonban e tartalék az ilyen módon esedékessé váló állami fizetési kötelezettséget nem fedezi, az Átmeneti rendelkezések 29. cikk (1) bekezdése alapján az államnak különadót kell kivetnie. Nem tisztázott azonban a helyes jogalkalmazás ezekre az esetekre: ha a XXX. cikk a főszabály, akkor nem lehet teherbíró képességen felüli különadót kivetni, vagy együttesen alkalmazandó szabályokról van szó és a különadó mértékének erejéig sérülhet a XXX. cikkben meghatározott követelmény.²⁴⁵ A hivatkozott rendelkezésekből Kiss László gondolata jut eszembe: „ez az ország örökké siet», örökké késésben van mégis, s igaz ez a jogalkotására is”.²⁴⁶ Álláspontom szerint a különadó kivetésének kötelezettsége a fent kifejtettek alapján erősebb és így nem képzelhető el az, hogy a különadó szükségessége esetén érvényesülhessen a vertikális illetve horizontális igazságosság – ez egy olyan szükséghelyzet méltánytalan kezelési formája, amely nincs tekintettel az adózók jövedelmi és vagyoni viszonyaira, gazdasági szerepére. Ezt látszik alátámasztani az is, hogy „tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó” hozzájárulást kell megállapítani, amelynek alapján a bevezetendő adóteher meghatározott címzetti körhöz szól és az adóalanyok között nem differenciál.²⁴⁷ Ebből a rendelkezésből is kitűnik az állam teljes körű minden adónemre – így a közvetlen és közvetett adókra is kiterjedő – adóztatási felhatalmazása. A teljes adóztatási

²⁴⁴ Deák Dániel: *Pioneering Decision...* 537. o.

²⁴⁵ Vö. Drinóczi Tímea i.m. 9. o.

²⁴⁶ Kiss László: *Jogállam...* 80. o.

²⁴⁷ Ez a megoldás azért is kifogásolható, mert a jogalkotó az Átmeneti rendelkezésekkel alkotmányi szabályozást ír felül. (Vö. Drinóczi Tímea i.m. 19. o.)

állami felségjog egyik elemét hordozza a XIII. cikk (1) bekezdése is, amely rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Ez a vagyonadóztatás, illetve a vagyonelemek adóztatásának kinyilatkoztatott lehetősége, amely álláspontom szerint egyértelműen az igazságos adórendszer elengedhetetlen eleme.

Az Alaptörvény nem tartalmazza az adóztatás főbb irányait és alapvető elveit sem, hiányzik belőle a stabilitás és a kiszámíthatóság,²⁴⁸ sőt az Átmeneti rendelkezés különleges szabályával az alapvető rögzített alkotmányos garancia is relatívvá válik. A XXX. cikk (2) bekezdése alapján az adókötelezettség meghatározásakor figyelembe kell venni a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásait.²⁴⁹ Ez alapvetően szűkíti az állam gazdaságpolitikai mozgásterét,²⁵⁰ de növeli az adórendszer igazságosságát. Más álláspontok szerint (például Deák Dániel²⁵¹) a családok adókedvezményét nem alaptörvényi szinten kellett volna rögzíteni. A jogalkotó viszont ezzel alkotmányi értéké emeli a gyermeknevelést és gyermekvállalást, valamint a társadalmi hasznosság (haszonelvűség) alapján rögzíti annak adójogi konzekvenciáit, megfogalmazva a gyermekek után járó adókedvezmények alkotmányos elvét.²⁵² E rendelkezés összhangban áll a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás kötelezettségével is, tekintettel arra, hogy hosszútávon az állam szempontjából is hasznos a gyereknevelés, mivel így biztosított a jövő adófizetőinek köre. Az állam ugyanis pont a gyermekektől fogja később beszedni azokat az összegeket, amelyeket a jelenlegi adófizetők inaktívvá válásával a részükre nyújtandó állami szolgáltatásokat fedezik. A gyermekvállaláshoz kapcsolódó kedvezmények indokoltságát azonban árnyalja a nagykorú gyermekek szülőiről való gondoskodás kötelezettsége tekintettel arra, hogy e körben tehát egyrészt a szülő valóban adózót biztosít az államnak, de egyúttal saját ellátóját is megteremti, így vitatható a kapcsolódó adókedvezmény biztosítása,²⁵³ megkérdőjelezhető továbbá, hogy ha mindenki felelős önmagáért, akkor miért ír elő a gyermekek számára felelős szülei eltartására vonatkozó kötelezettségeket az Alaptörvény.²⁵⁴ Meggyőződésem, hogy a gyermekvállalás egyéni felelőssége ebben a tekintetben össztársadalmi érdek és indokolt a

²⁴⁸ Szilovics Csaba: Az igazságos... 71. o.

²⁴⁹ Ez összhangban áll az Alaptörvény L) cikk (2) bekezdésével, amelynek értelmében „Magyarország támogatja a gyermekvállalást”.

²⁵⁰ Drinóczi Tímea i.m. 9. o.

²⁵¹ Bogár Zsolt: Orbánék adópolitikája: örült, de van benne rendszer (Interjú Deák Dániellel a Corvinus Egyetem tanárával). HVG 2012. április 26. Interneten elérhető:

http://hvg.hu/interjuk_gazdasag/20120426_deak_daniel_interju_adopolitika, 2012. 05. 01.

²⁵² Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 71. o.

²⁵³ A kapcsolódó adókedvezményről lásd részletesen Szja fejezet.

²⁵⁴ Vö.: Drinóczi Tímea i. m. 16. o.

megfelelő mértékű adókedvezmény (adóalap-kedvezmény) biztosítása, sőt a gyermekvállalással és a gyermekek későbbi gondoskodásával még inkább erősödik az egyéni felelősség megjelenése: ha valaki felelős önmagáért, akkor gondolnia kell hosszú távú, későbbi inaktív jövőjére is. Ez összhangban van a szociálpolitika felelősség-megosztási elvével, amelynek alapján az ellátórendszer a fokozatosság követelményének megfelelően a szubszidiaritás elvére épül, és az állam az ellátások, valamint intézmények szabályozásával csak akkor szolgáltat, ha az Alaptörvényben is rögzített felelősségi rendszer nem áll fenn, illetve az valamely okból nem képes ellátni az adott adózó életében a funkcióját.

Ez azért is lényeges, mert az egyéni felelősséget az Alaptörvény hangsúlyozza és a XIX. cikk (3) bekezdése alapján törvénnyel megállapíthatja a szociális intézkedések jellegét és mértékét az azokat igénybevevő személy közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan. Ennek megfelelően tehát szűkülhet a közjavakhoz, illetve közszolgáltatásokhoz való hozzáférés, és valóban az adózó személyes tevékenységétől válhat függővé. Ezt azért is veszélyes lehet, mert ettől a megfogalmazástól csak egy lépés választja el azt a szabályozást, amelyben az adott szociális juttatást vagy akár közszolgáltatást például a befizetett összes adómennyiségtől teszik függővé.

2.3.5. Nemzeti vagyon

Új megoldás, hogy az Alaptörvény a nemzeti vagyon részeként említi az állami és az önkormányzati vagyont, tehát az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát. A nemzeti vagyon alaptörvényi szintű rögzítése mindenképpen előremutató és lényeges kezdeményezés, deklaratív módon nemzetivé és az állami tulajdonnal azonos szintre emelve az önkormányzati vagyont, azonban az önkormányzatok tulajdonának ekként rögzített újragondolása számos problémát vethet fel a gyakorlati alkalmazásban. Adójogi szempontból is garanciális elem, hogy az Alaptörvény a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként rögzíti a közérdek szolgálatát és a közös szükségletek kielégítését.²⁵⁵ Előremutató, hogy e 38. cikkben is megjelenik a felelős gazdálkodás követelménye, valamint a nemzeti vagyon átruházásának korlátja és az átláthatóság követelménye.

²⁵⁵ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés.

2.3.6. Költségvetési támogatások

A központi költségvetésből nyújtott támogatások vonatkozásában a XXXIX. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében alapvető követelménnyé vált az átláthatóság és a nyilvánosság. E két követelmény alkotmányi értékke emelése – és többszöri, közpénzügyekkel kapcsolatos kiemelés – kifejezetten pozitív, és tekintettel a magyar viszonyok egészére, kifejezetten indokolt. Ez erősíti az adórendszer igazságosságát, az adózók által teljesített fizetési kötelezettségekből befolyó állami bevétel transzparens felhasználásának alapvető állami kötelezettségként kell megjelennie. Az átláthatóság fontosságát Kiss László is hangsúlyozza több írásában, azt a demokratikus működés kiteljesítéséhez elengedhetetlen elemnek nevezve.²⁵⁶

2.3.7. A közteherviselés részletszabályai

Az Alaptörvény²⁵⁷ „Az állam” című része közpénzügyi fejezetének 40. cikke rögzíti, hogy a közteherviselés alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg. E felhatalmazással összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény V. fejezete tartalmazza a közteherviselésről szóló alapvető rendelkezéseket. A hatályos szabályozás összhangban áll a 2011. december 31. napjáig érvényben lévő alkotmányi rendelkezésekkel, de részletesebben rögzíti a kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket.

2.3.8. A stabilitási törvény rendelkezései

Az Alaptörvény szabályozása alapján a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: stabilitási törvény) V. fejezete rögzíti a közteherviselés alapvető részletszabályait. A 28.§ (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarországon minden természetes személy és jogi személy, illetve más jogalany egyrészt közvetlen ellenszolgáltatás nélküli adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék, vagy más hasonló, rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, másrészt az állami közhatalom birtokában

²⁵⁶ Kiss László: Jogállam és/vagy... 145. o.

²⁵⁷ Az Alaptörvény elfogadása előtti időszak adórendszerének újításairól lásd bővebben Deák Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. European Taxation. IBFD Amsterdam 2010. 545. o.

nyújtható eljárásért, illetve szolgáltatásért – mint közvetlen ellenszolgáltatásért – fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezéséhez. Ez a szabályozás rögzíti tehát, hogy bizonyos fizetési kötelezettségekért cserébe nem jár közvetlen ellenszolgáltatás, azt mindenki az állami szolgáltatásoktól függetlenül köteles fizetni. Tipikusan ilyen fizetési kötelezettség az adó, amelynek fogalmi meghatározásából is adódik, hogy közvetlen ellenszolgáltatás nem jár érte. Természetesen az állam cserébe nyújt bizonyos közszolgáltatásokat, illetve közösségi szolgáltatásokat (például oktatás, egészségügyi ellátás, közutak), az ezekhez való hozzáférés azonban mindenki számára ugyanolyan mértékben nyitott függetlenül attól, hogy ténylegesen mennyi adót, járulékot, illetve vagyonszerzési illetéket fizet.²⁵⁸

Az állami közhatalom birtokában nyújtható eljárásért fizetendő díjak felsorolásnak pozitívuma, hogy egyértelművé teszi, mely fizetési kötelezettségek teljesítése különül el a tényleges ellenszolgáltatással járó fizetések körétől. Kézenfekvő, hogy a különböző eljárási díjak – és így az eljárási illetékek – köre is az állami közhatalmi szerv szolgáltatásáért (eljárásáért) fizetendő díjátalány, azonban a pénzügyjogászok között is jelentős a vita arról, hogy a vagyonszerzési illetékek közvetlen ellenszolgáltatásra jogosítanak-e. Számos pénzügyjogász vélte ugyanis úgy, hogy mind az ingyenes, mind pedig a visszterhes vagyonátruházási illeték közvetlen ellenszolgáltatással, nevezetesen a vagyonszerzés valamilyen állami elismerésével vagy regisztrációjával jár együtt. Ez azonban nemcsak a hivatkozott szakasz alapján cáfolható, hanem a korábbi szabályozásban megnyilvánuló logikai rendre figyelemmel is: ingatlan szerzése esetén például nem az illeték összegének megfizetésével, hanem a konstitutív hatályú ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel szerez az adózó közhiteles nyilvántartásban ténylegesen és megkérdőjelezhetetlenül tulajdonjogot. Ennek díja és az adózó által fizetendő ellenértéke pedig a 28.§ (1) bekezdés b) pontjában immáron törvényben deklarált módon az igazgatási-szolgáltatási díj, amelyet a földhivatali (ingatlan-nyilvántartási) eljárás megindításáért fizet az adóalany (az eljárásban a kérelmező, az ügyfél).²⁵⁹

A forintban teljesítendő fizetési kötelezettséget garanciális szabályként kizárólag törvényben lehet előírni.²⁶⁰ A törvénynek kell rögzítenie továbbá a fizetésre kötelezettek körét

²⁵⁸ E szabályozás összhangban áll az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 70/I. §-ával, illetve az abban foglaltakkal.

²⁵⁹ Ennek mértékét és eseteit az 1996. évi LXXXV. törvény rögzíti.

²⁶⁰ Stabilitási törvény, 29. § 1. bek.

a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét. A stabilitási törvény egyértelművé teszi, hogy a törvény által biztosított garanciális szabályt a jelenlegi adóstruktúrában is megnyilvánuló helyi adókra változatlan formában lehet alkalmazni: a törvényi előírás mellett ugyanis fizetési kötelezettséget törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben is elő lehet írni.²⁶¹ A 29.§ (1) bekezdése a magyar adójogszabályokban folyamatosan deklarált – és egyébként részben vitatható – alapelvvel összhangban rögzíti a nemzetközi szerződés elsődlegességét (elsőbbségét, eltérés esetén történő alkalmazási kötelezettségét), valamint uniós tagságunk okán az Európai Unió kötelező jogi aktusának alkalmazását.

Törvény felhatalmazása alapján az önkormányzati rendeleten kívül kormányrendeletben is megállapítható fizetési kötelezettség,²⁶² nevezetesen a bírságok és pótlékok mértéke. Az egyéb közvetlen ellenszolgáltatással járó fizetési kötelezettségek – az igazgatási szolgáltatási díj és pótdíj – megállapítható az illetékes miniszter által az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott rendeletben is, amelyre törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet ad felhatalmazást.

Az igazgatási szolgáltatási díj, valamint a pótdíj vonatkozásában a hatályos szabályozás törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási jogkört ruház továbbá a Magyar Nemzeti Bank elnökére, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökére, és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökére.

Arra az esetre, ha a jogalanyok szélesebb körét érintő rendkívüli esemény vagy elemi csapás ezt indokolja, az adópolitikáért felelős miniszter törvényi felhatalmazás nélkül is alkothat rendeletet az illeték megállapításának mellőzéséről és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokról.²⁶³

A szabályozás új eleme, hogy az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényben rögzíteni kell, hogy az ebből származó bevétel az államháztartás mely alrendszeréhez tartozik. Ez lényeges előírás, tekintettel arra, hogy a megjelenő új fizetési kötelezettségekről szóló jogszabályok egyértelműen meghatározzák, hogy az általuk elrendelt bevételi forma az

²⁶¹ A jelenleg is hatályos, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény keretjogszabályként hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy a helyi adókról saját belátásuk szerint, költségvetési szükségleteiket mérlegelve és az adóalanyok teljesítő képességére tekintettel döntsenek. Ennek megfelelően meghatározhatják, hogy a törvényben felsorolt helyi adó fajták közül melyeket vezetnek be, a keretjogszabályban biztosított mentességek és kedvezmények körét kiterjesztik-e, a törvényben biztosított választási lehetőségből (például: építmény- és telekadó esetén az adóalap meghatározása) melyiket iktatják önkormányzati rendeletbe, a meghatározott maximális adómértékre tekintettel ténylegesen mekkora mértékű adót vezetnek be stb.

²⁶² Stabilitási törvény, 29§ (2) bek.

²⁶³ Stabilitási törvény, 29. § (4) bek.

államháztartás mely alrendszerének bevételeit képezi, így nincs szükség ennek más jogszabályban történő szabályozására, tehát ezt a kérdést nem kell külön rendezni az éves költségvetési törvényekben.²⁶⁴ További új eleme a joganyagnak, hogy a fizetési kötelezettségből államháztartáson kívüli szervezet is részesülhet törvényi, – valamint az igazgatási szolgáltatási díj és pótdíj esetében törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben foglalt – szabályok alapján is, tehát e kérdést sem kell az éves központi költségvetésről szóló törvényben külön rögzíteni.²⁶⁵

A stabilitási törvény garanciális jelleggel rögzíti a visszaható hatály részleges tilalmát, nevezetesen, hogy a jogszabály nem növelheti a fizetési kötelezettséget és nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg, vagy nem korlátozhat kedvezményt a hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozóan.²⁶⁶ Ennek megfelelően az adózók terhei és kötelezettségei nem növekedhetnek, adókötelezettségük visszamenőleges hatállyal nem válhat terheesebbé. Ez összhangban áll a korábbi jogszabályi környezet rendelkezéseivel és az adóztatás alapelveivel, valamint az igazságosság követelményével, és egyértelműen megfelel az európai országok szabályozásainak.

A horizontális igazságosság érvényesülését segíti elő ugyancsak garanciális jelleggel a fizetési kötelezettségek csökkentésére vonatkozó szabály, amelynek alapján az adott kötelezettség keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest nem adható visszamenőlegesen a jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának a fizetési kötelezettség összegét csökkentő kedvezmény, illetve mentesség. Ez alól kivétel, ha az utólagos kedvezmény az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés ezt indokolja, továbbá – bár ez kiolvasható a tilalom konkrét szövegezéséből, de a jogalkotó ennek ellenére mégis külön rögzíteni kívánta – ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti.²⁶⁷

Az adójogszabályok alapvető sajátossága a folyamatos és gyors változás. Ez pedig – mint azt korábban már láttuk – bizonytalanságot és egyben bizalmatlanságot is eredményez, amely veszélyezteti a jogalkotói célok elérését és az adóztatás funkcióinak teljesülését. Erre való tekintettel a törvény rögzíti az adójogszabályok elfogadására vonatkozó időbeli

²⁶⁴ Stabilitási törvény, 30. § (1)

²⁶⁵ Stabilitási törvény, 30. § (2)

²⁶⁶ Stabilitási törvény, 31. § (1) bek.

²⁶⁷ Lásd Stabilitási törvény, 31. § (2) bek.

korlátokat, annak érdekében, hogy az adózók ténylegesen fel tudjanak készülni a hatályba lépő és terheiket növelő módosításokra. Alapvető fontosságú, hogy adókötelezettség csak önálló jogszabályban, vagy az adózást érintő jogszabályokkal közösen szabályozható, ami biztosítja, hogy az átláthatóság, mint az egyik legfőbb adózási elv valóban érvényesülhessen. Az adózók részére a jogalkotó erre való tekintettel legalább 30 napot biztosít a felkészülésre, ugyanis fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt illetve mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak kell eltelnie.²⁶⁸

További újdonsága a jogszabályi környezetnek, hogy az adóztatás klasszikus alapelveivel összhangban, a stabilitási törvény rögzíti az Adam Smith által meghatározott olcsóság elvét: az új fizetési kötelezettség megállapítása során ugyanis figyelemmel kell lenni arra, hogy a kapcsolódó adminisztrációs költségek (kivetés, beszedés, nyilvántartás, ellenőrzés) az új közteher bevezetéséből származó bevételhez – jó tervezéssel és előrelátó gondossággal történő tervezéssel – viszonyítva ne legyenek aránytalanul magasak.²⁶⁹ Alapvető követelmény ugyanis, hogy az adózók ne azért vállaljanak új közterheket, hogy az azokból származó összegeket az állam a kapcsolódó apparátus fenntartására, valamint az eljárási költségek finanszírozására költse. A közterhek és adók kivetése során alapvető tehát, hogy az adózók teherviselési képességüknek megfelelően és arányában járuljanak hozzá az állami feladatok ellátásához szükséges anyagi háttér megteremtéséhez, így egyszerűen fogalmazva az eszköz nem lehet egyben a cél is. Adót tehát pusztán azért nem lehet és nem is szabad kivetni, hogy az azzal kapcsolatos igazgatási költségeket fedezze az állam, ez méltánytalan lenne az adózókkal szemben, továbbá nemcsak megkérdőjelezhetné, hanem értelmetlenné is tenné az adókötelezettségeket. Ez alapjaiban rengetné meg az adózók adórendszerbe és államba vetett bizalmát és hitét.

A felkészülés végett az adózók terheik növekedése esetére biztosítandó 30 napos hatálybalépési szabály és az olcsóság fent említett követelménye alól kivételt képez egyrészt az az eset, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusának történő megfelelés miatt állapítják meg a fizetési kötelezettséget, másrészt ha a fizetési kötelezettség összegét, vagy alanyainak körét növelik, illetve a kedvezményt vagy mentességet korlátozzák, továbbá a fizetési kötelezettség megállapítását az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 29. cikk (1) bekezdésében meghatározott okból alkalmazzák.

²⁶⁸ Stabilitási törvény, 32. §

²⁶⁹ Stabilitási törvény, 33. §

További fontos garanciális eleme a jogszabálynak, hogy a közterhekre vonatkozó szabályokat – tehát a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmény és mentesség körét és mértékét, valamint az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényt – kizárólag az azzal azonos, vagy hasonló életviszonyokat szabályozó törvényben lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.²⁷⁰ Ennek megfelelően az adott közteherre vonatkozó szabályozás vagy ugyanazon jogszabály módosításával, vagy hasonló szabályozási tárgykörű törvénnyel módosítható, illetve helyezhető hatályon kívül. Ez biztosítja, hogy az igazságosság jegyében a jogkövető magatartást a norma-anyag elősegítse, és átlátható, egységes szabályozás vonatkozzon ezekre kötelezettségekre. A közterhek rendszere így világosabbá válik az adózók részére, és a szabályrendszer egésze egyszerűbb és jobban követhető. Mint arra az egyszerűség követelményénél már utaltunk, nem baj és nem csökkenti a jogkövetés szintjét, ha a szabályozás összetett és különböző életviszonyokra speciális szabályokat állapít meg a méltányosság jegyében, azonban fontos az, hogy az összetett rendelkezések összességében átlátható és jól követhető rendszert alkossanak. A jogkövető polgárok a lehető legkönnyebben tudják így nyomon követni vonatkozó kötelezettségeiket, és amennyiben a részletszabályok is pontosan meghatározottak, a jogszabályok szövegének és szellemének megfelelő magatartást is könnyebben tudnak tanúsítani. Abban az esetben ugyanis, ha például az adókötelezettségeikre irányadó szabályok az egyes adónemekről szóló törvények, valamint természetesen az ezek felhatalmazásával kiadott önkormányzati rendeletek, illetve kormányrendeletek, továbbá az adózás rendjéről szóló, az eljárási szabályokat tartalmazó törvény rendelkezéseiben foglaltak, de e szabályokat teljesen eltérő életviszonyokra vonatkozó joganyagok is módosíthatják, illetve hatályon kívül helyezhetik, így a jogkövető adózó elvész a szabályozási rengetegben. Nem várható el az adózóktól, hogy a teljes normaanyagot annak minden változásával együtt nyomon kövessék, ha pedig az adott tárgykör szempontjából irreleváns, vagy kevésbé kapcsolódó törvény módosítja a kötelezettségeiket, akkor nincs megfelelő lehetőségük felkészülni a később hatályba lépő változásokra. Ennek alapján tehát a fent kifejtett, legalább 30 napos felkészülési időt biztosító szabály is értelmét vesztené, pontosabban nem érné el a jogalkotó által kívánt eredményt, hiszen az adózók – akiknek a konkrétan rájuk vonatkozó, bonyolult és összetett szabályrendszer nyomon követése is jelentős nehézséggel, energiával és a nyugat európaihoz képest kiugróan magas adminisztrációs költségekkel jár – e más területeket szabályozó

²⁷⁰ Stabilitási törvény, 35. §

joganyagban nem tudnának kiigazodni, így nem lennének képesek arra, hogy kötelezettségeiket az arra előírt módon teljesítsék. Ez ugyanis – mint láttuk – aránytalanul nagy nehézséggel és költségekkel járna, ez pedig már az adózók oldalán kívánatos olcsóság követelményét sértené. A magyar adórendszer rendelkezéseinek összességében az átlagos adózó így is elveszítettnek hiszi magát, hiszen az egyes szabályok bonyolultsága, a szabályrendszer összetettsége és többféle értelmezési lehetősége már jelenleg is csorbítja az adózók adórendszerbe vetett bizalmát és kötelezettségeik teljesítésének értelmébe vetett hitét.

A jelenlegi jogszabályi környezetben a közterhek rendszere egyébként is túl bonyolult, és különösen a járulékok vonatkozásában még a hivatásos szakemberekkel dolgozó adózók sem tudják minden esetben, hogy mely rendelkezéseket, illetve ténylegesen milyen tartalommal kell alkalmazni. Ehelyütt két a gyakorlatban égető és tapaszt szerint az adózó számára nehezen értelmezhető példát emelek ki. Az egyik általánosan felmerülő problémakör a járulékfizetéshez, valamint az egyes szociális transzferekhez kapcsolódik. Eltérő jogértelmezések és megközelítések vannak a gyakorlatban például arra, hogy egy adott gazdasági társaság tajga, aki egyben a társaság vezető tisztségviselője is, pontosan milyen adó- és járulékfizetésre kötelezett terhessége, majd szülése után, és egyáltalán jogosult-e kapcsolódó juttatásokra, illetve ellátásokra (TGYÁS, GYED, GYES), amennyiben terhessége alatt, illetve szülését követően is ellátja a vezető tisztségviselő mivoltából adódó feladatokat, pontosabban e teendőit meghatalmazottak útján végzi, és nem mond le vezető tisztségviselői mandátumáról. A gyakorlatban elképzelhető az a helyzet, hogy az adott vezető tisztségviselő ténylegesen munkaviszonyban marad, viszont vezető tisztségviselő megbízatásáról nem mond le, ugyanakkor munkát sem végez, mert az ellátandó feladatköröket, illetve speciális teendőket a gazdasági társaság egy másik munkavállalójára, mint meghatalmazottra ruházza át. Ennek az egyszerűnek tűnő jogi helyzetnek is rettentő bonyolult és összetett a megítélése, és nem elegendő hozzá a vonatkozó közteherviselési jogszabályok ismerete. E szabályokon felül ugyanis elengedhetetlen az Mt. és a Gt. szabályozási rendszerének ismerete is. A Gt. ugyanis kimondja, hogy az ügyvezető teljes egészében és általánosan nem ruházhatja át más személyre az ügyköreit, bizonyos ügycsoportokat és feladatköröket delegálhat harmadik személyre, azonban vezető tisztségviselői feladatainak összességét nem. Általános helyettesként nem léphet fel harmadik személy, és vannak olyan ügykörei (például a társaság legfőbb szervének – taggyűlésének – összehívása), amelyeket személy szerint csak ő

gyakorolhat.²⁷¹ Ennek megfelelően tehát az ügyvezető bár ténylegesen ebben az esetben nem végez munkát, mégis a társaság működéséhez valamilyen közreműködésére – pl. legalább meghatalmazás aláírására – szükség van. Lényeges megvizsgálunk továbbá az Mt. vonatkozó kógens szabályait is, amelyek pontosan rögzítik, hogy a szabadság – szülési szabadság és szülés utáni fizetés nélküli szabadság – alatt bármilyen munkavégzés fogalmilag kizárt. Ezzel összefüggésben a TBJ hivatkozott szakasza a gyakorlatban 2012. január 1-től az általános könyvelői, könyvvizsgálói gyakorlat alapján olyan értelmezést nyer, hogy ebben az esetben az ügyvezető (vezető tisztségviselő), aki egyben a társaság tagja is társas vállalkozásnak minősül, aki bár ténylegesen nem végez munkát és fizetést sem kap, a konkrét jogszabályhely alapján vélelmezhetően mégis keresőképes tevékenységet végez, így tényleges járulékfizetési kötelezettsége felmerül, és a kapcsolódó szociális juttatásokra, illetve ellátásokra nem jogosult, így azokat – amennyiben mégis igényelte – egy esetleges adóellenőrzés után köteles visszafizetni és bírsággal is sújtható.

Amennyiben a stabilitási törvény 35. §-ában foglalt garanciális szabályt ténylegesen alkalmazza a jogalkotó, a szabályozás egészét tekintve további előremutató lépésekre számíthatunk. A jelenlegi összetett rendszert ugyanis kifejezetten kaotikussá tenné, ha egyéb joganyagokban módosítanák a közterhekkel, illetve az adórendszerrel kapcsolatos szabályokat, ahogy tették ezt például a járások kialakításáról szóló törvényben, amelyben többek között még az adózás rendjéről szóló törvényt is módosították.²⁷²

A stabilitási törvény a jövőre nézve is tartalmaz szabályokat, így meghatározza, hogy 2013. január 1-től a személyi jövedelemadót, 2015. január 1-től a vállalkozási tevékenységet végző gazdálkodó szervezeteket és személyeket terhelő nyereségadót²⁷³ a jövedelem, illetve adóalap összegétől függetlenül egységesen kell megállapítani. Ennek megfelelően 2013. január 1 napjától a természetes személy munkaviszonyból, munkaviszonnyal egy tekintet alá

²⁷¹ A Gt. 143. § (1) bekezdése alapján a korlátolt felelősségű társaság taggyűlésének összehívása a társaság ügyvezetője által személyesen gyakorolható, tehát a társaság ügyvezetőjének jelen kell lennie és elnökölnie kell a taggyűlés ülésén, továbbá a Gt. 146. § (1) bekezdése alapján a taggyűlésen hozott határozatokat az ügyvezető rögzíti és vezeti a határozatok könyvében. Megjegyzem azonban, e szabályozás a gyakorlatban csak részben érvényesül, tekintettel arra, hogy még a társasági szerződés jelentős módosításairól (például név, székhely, tagok személye, a társaság jegyzett tőkéjének összege stb.) tartott taggyűlések esetében akkor is elfogadja a cégbíróság a legfőbb szerv ülésének döntéseit tartalmazó jegyzőkönyvet a változásbejegyzés alapjául, ha abból egyértelműen már a jelenlevők felsorolásánál kitűnik, hogy az ügyvezető nem személyesen jár el, hanem őt – akár úgymint a társaság tagját – meghatalmazott képviseli, és az ülést az ügyvezető nevében vagy meghatalmazott, vagy egy másik tag vezeti, és ezt a vonatkozó meghatalmazást a változásbejegyzési dokumentációhoz csatolja.

²⁷² A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény

²⁷³ Stabilitási tv. 38. § amely 2015. január 1. napján lép hatályba

első jogviszonyból, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból származó jövedelme után, annak alapul vételével teljesítendő fizetési kötelezettség a központi költségvetés (ide nem értve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait és az elkülönített pénzügyi alapokat) bevételét képezi, amelyet a jövedelem összegétől függetlenül, a jövedelemmel azonos arányban, egységesen kell megállapítani.²⁷⁴ A 2013. január 1. hatályba lépő 36. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „a munkával megszerzett jövedelem alapján a magánszemély, illetve a munkáltató, kifizető által teljesítendő fizetési kötelezettség terhének növelését, vagy a munkával megszerzett jövedelem alapján új fizetési kötelezettséget csak akkor lehet megállapítani, ha a munkával megszerzett jövedelem után a magánszemély, illetve ez alapján a munkáltató, kifizető által teljesítendő fizetési kötelezettség együttesen nem haladja meg a magánszemély munkával megszerzett jövedelmének az ez után a természetes személy által teljesítendő fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegét”. Ezzel tehát a jogalkotó a modern adóztatási alapelvek érvényesülését garantálja az adózó és az állam viszonyában is, nevezetesen egyértelművé teszi, hogy a munkajövedelmekkel kapcsolatos közterhek csak annyiban növelhetők, illetve a közterhek köre csak annyiban bővíthető, hogy az ezekből összességében befolyó költségvetési bevétel ne haladja meg a munkavállaló természetes személy adózott jövedelmét. Ez tehát a munka jövedelmekkel kapcsolatos adóztatás kérdésében az igazságosság szintjét érezhetően emelő, a munkavállalók számára garanciális adóztatási korlátot biztosító rendelkezés. A szabályozás tartalmi pozitívumai mellett azonban alapvető hibája az idézett bekezdésnek, hogy a magyar adójogi jogalkotás megfogalmazási módjában túlságosan bonyolult és terminológiája nem egységes (magánszemély, természetes személy), ugyanakkor a teljességre való törekedés igényével világosan kell látnunk azt is, hogy e túlbonyolított megfogalmazás ténylegesen a jogalkotóra ró kötelezettséget, illetve a jogalkotó hatáskörét korlátozza, így e konkrét szabály laikusok számára nehéz értelmezhetősége nem jelent tényleges alkalmazási nehézséget, és nem jelent hátrányokat az adózók számára.

Azt is kimondja a hivatkozott szakasz (3) bekezdése, hogy a munkabér összege után a munkáltatót, illetve kifizetőt terhelő fizetési kötelezettség sem közvetve, sem közvetlenül nem jogosítja a munkavállalót társadalombiztosítási ellátásra, továbbá a társadalombiztosítási

²⁷⁴ Ezzel a követelménnyel ellentétben azonban a jogalkotó a közelmúltban fogadta el a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvényt (ld. Magyar Közlöny 136. szám, 2012. október 15.; <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12136.pdf>; a továbbiakban: KATA), amelynek a szabályai e követelménnyel ellentétesek, tekintettel arra, hogy a kisadózó vállalkozás a főállású kisadózó után havi 50 ezer forint tételes adót (8.§ (1) bekezdés), a főállásúnak nem minősülő kisadózó után pedig havi 25 ezer forint tételes adót (8. § (2) bekezdés) fizet.

ellátás mértéke sem függhet a munkáltató, illetve a kifizető adókötelezettségétől.²⁷⁵ Ennek alapján egyértelmű, hogy a közjavakhoz, illetve közszolgáltatásokhoz – így a társadalombiztosítási ellátásokhoz is – történő adózói hozzáférés módja és mértéke az igazságosság jegyében nem függ a fizetendő adó mértékétől, illetve az adó alapját képező jövedelemhez kapcsolódó egyéb – munkáltató, illetve kifizetőt terhelő – fizetési kötelezettségektől.²⁷⁶ Alapvetően igazságtalan lenne ugyanis, ha például a kórházi ellátás mértékét, a beteg orvoslására fordított orvosi, illetve ápolói időt, vagy akár a gyógyításra igénybe vehető eszközöket a jövedelem, illetve jövedelem mértékétől, és az azután fizetett közterhek összegétől tennék függővé, illetve annak alapján differenciálnák.

A törvény az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésének fent elemzett rendelkezésével összhangban rögzíti azt is, hogy a fizetési kötelezettség megállapításakor a személyi jövedelemadóban családi kedvezmény formájában figyelembe kell venni és érvényesíteni kell a gyermekvállalás és gyermeknevelés költségeit.²⁷⁷ A vertikális igazságosság jegyében határozza meg a jogalkotó, hogy a családi kedvezmény gyermekenkénti mértékét a gyerekszámától függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű kedvezményt három vagy több gyermek nevelése, illetve gondozása esetén kell nyújtani.²⁷⁸ Ennek megfelelően tehát a családi kedvezmény mértéke kötelező érvénnyel a gyermekek száma alapján differenciálható, amely így az eltérő helyzetű adózók vonatkozásában eltérő mértékű támogatást jelent, méltányosabbá téve a rendszert és deklaratív módon támogatva a legalább három gyermek vállalását. A jogalkotó e körben fontos garanciális jelleggel deklarálja, hogy a családi kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél.²⁷⁹ Ez az elv valóban érvényesül az Szja rendszerében, azonban ez alól is kivételt képez a KATA (lásd 274. sz. lábjegyzet) szabályozása: így ha az adózó ennek az új adótörvénynek a hatálya alatt kívánja teljesíteni adókötelezettségeit, akkor a tételes adóra tekintettel e jogelv nem érvényesül, az adózó nem érvényesíthet gyermekek utáni kedvezményt.

²⁷⁵ Stabilitási törvény, 36. § (3)

²⁷⁶ E szabálynak sem felel meg a KATA szabályozása, amely szerint a főállású kisadózó e jogállásának időtartama alatt biztosítottak minősül (10. § (1) bekezdés), a nem főállású kisadózó viszont e jogviszonya alapján nem minősül biztosítottak, így nem szerez jogosultságot társadalombiztosítási és álláskeresői ellátásra sem.

²⁷⁷ Stabilitási törvény, 37. § (1)

²⁷⁸ Stabilitási törvény, 37. § (2)

²⁷⁹ Stabilitási törvény, 37. § (3)

Ugyan – ahogy arra a későbbiekben még visszatérünk – az adókedvezmény, illetve adóalap-kedvezmény jelentős segítséget nyújt a gyermeknevelésben, ténylegesen ez nem növeli a gyermekvállalási kedvet, de e garanciális rendelkezés legalább kiszámíthatóvá teszi az ezzel kapcsolatos – és az elmúlt húsz évben folyamatosan átfogó koncepció nélkül változtatott – szabályozási területet, biztosítva ezzel a gyermekvállaló adózók számára a minimális jogbiztonságot.

A fent ismertetett garanciális szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítésére szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.²⁸⁰ Ennek alapján a közteherviselő polgárok jogbiztonságát megalapozó, fent ismertetett rendelkezések alkalmazásától csak e két kiemelt indokkal és esetben, a szükségesség és arányosság követelményét szem előtt tartva lehet eltekinteni.

3. Következtetések

Tekintettel arra, hogy az adók, mint az állami bevételek egyik legfontosabb forrása alapvető fedezetet nyújtanak az állami feladatok teljesítésére, és az adózók adókötelezettségei alapvető és kiemelt fontosságú kötelezettségek, az adókötelezettség rögzítése alkotmányi szinten elengedhetetlen. A közteherviselési kötelezettség megfelelő szabályozottsága nélkül és a kötelezettségek teljesítésének hiányában egyik állam sem lenne működőképes, nem tudná ellátni közfeladatait és képtelen lenne közszolgáltatások biztosítására is. Ezek alapján, mivel az alkotmányok rögzítik az alapvető jogokat és kötelezettségeket, nem hagyható ki az adókkal kapcsolatos kötelezettségek, illetve az alapvető szabályok alkotmányi rendelkezésekbe foglalása. Ezek gyakorlati megvalósulására számos példát találunk, és előremutató lenne, ha a magyar Alaptörvény is rögzítene adókkal és adózással kapcsolatos részletesebb szabályokat. Az adózás egyértelmű rögzítése a korábbi szabályozáshoz képest újítás, az alaptörvényi felhatalmazás alapján a vonatkozó szabályokat tartalmazó stabilitási törvény – a garanciát növelő módon, sarkalatos törvényként – előremutató és korszerű, a korábbi szabályozásnál már részletesebb rendelkezéseket tartalmaz.

²⁸⁰ Stabilitási törvény, 39. §

A különböző államok eltérő részletességgel tartalmazzák alkotmányukban az adózással, illetve közteherviseléssel kapcsolatos szabályaikat. Örvedetes, hogy a közteherviselés alkotmányi értéké emelésén túl számos alkotmány szól konkrétan az adózásról is. E körben fontos garanciális szabály, hogy adó, illetve adóhoz hasonló típusú közteher csak törvényen alapulhat, amely törvényt a legfelsőbb népképviselői szerv fogadhat el. Gyakori a magyar szabályozáshoz hasonló megoldás, nevezetesen, hogy a törvényi felhatalmazás alapján és az Országgyűlés által elfogadott keretjogszabályban meghatározott feltételekkel, korlátokkal és eljárási renddel a helyi önkormányzatok is rendelkeznek adókivetési joggal. Ez ugyanis alapvető fontosságú tényezője a helyi önkormányzatok pénzügyi függetlenségének, s megteremtheti az önkormányzati gazdálkodás pénzügyi alapjait. E tárgykörben legrészletesebb szabályokat a vizsgáltak közül Görögország Alkotmánya tartalmaz, amely nemcsak a helyi adók mint saját bevételek kivetésének lehetőségét rögzíti, hanem a központi adók megosztására, illetve helyi önkormányzatok részére történő átengedésére is utal.

Az adóztatás vonatkozásában további garanciális szabályokra is látunk példát. Legteljesebb ezek közül a spanyol alkotmány szabályozása, amely kifejezésre juttatja az adórendszer igazságosságának alkotmányi követelményét. Azzal lehet vitatkozni, hogy az adórendszer igazságosságának – és különös tekintettel a jövedelemadók, a személyi jövedelemadók rendszerére – ténylegesen része-e a progresszivitás, és ezzel összefüggésben vitatható a spanyol alkotmány progresszivitás követelményét megfogalmazó rendelkezésének méltányossága is. Az azonban egyértelmű, hogy az adott társadalmi, kulturális és gazdasági berendezkedés alapján az adott országban megnyilvánuló igazságossági szempontok figyelembevételével megtervezett és törvénybe iktatott, alkotmányos alapokon nyugvó adórendszer valósítja meg a közteherviselést. Az, hogy az adóterhek tényleges elosztása a progresszivitással válik-e ténylegesen méltányossá, csak másodlagos kérdés, a megfelelő és optimális adórendszer szükségességének deklarációja azonban mindenképpen indokolt.

A garanciális szabályoknak egyértelműnek, világosnak és közérthetőnek kell lenniük, és az állami pénzügyi szükségletek megfelelő szintű kiegyenlítését kell biztosítaniuk. Az adózók számára alapvető védettséget nyújt ugyan a francia alkotmány közbevételek kiegyensúlyozására törekvő szakasza (tehát az, hogy az állami bevételek nem csökkenhetnek, és a közterhek sem nőhetnek a költségvetési törvénytervezethez kapcsolódó módosító javaslatokkal), azonban e megkötés túlzott korlátokat jelent államháztartási szempontból, és esetleg indokolatlan korlátok közé szorítja a pénzügyi jogalkotást, az állami feladatellátást, valamint a redisztribúció szintjének társadalmi igényekhez történő igazítását.

A magyar Alaptörvény e vonatkozásban véleményem szerint kifogásolható, hogy – bár tartalmaz különálló közpénzügyi fejezetet – lényeges kérdéseket utal sarkalatos törvények szabályozási tárgykörébe. Ennek megfelelően szerencsésebb lett volna legalább alapvető rendelkezéseket, kötelezettségeket és garanciákat alkotmányi értékkel emelni, ahelyett, hogy ezt a kiemelt fontosságú területet sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalták volna, mégis előremutató, hogy konkrétan rendelkezik az adózás sarkalatos törvényben történő rögzítéséről. Az Alaptörvény nem rendelkezik az adózás részletszabályairól, nem rögzít adóztatási elveket és alapvető garanciákat, a kivethető adók fajtáit, így nem növeli az adórendszer kiszámíthatóságát, igazságosságát és hatékonyságát sem. Az adózás igazságossága szempontjából így nem hozott létre garanciális jellegű rendszert, nem mondta ki sem az adózás, sem a közteherviselés alapvető elemeit és korlátait, annak ellenére, hogy „az adózás igazságosságának egyik alapvető feltétele az adótúlterhelés és az adózói kiváltságok csökkentése, az adóalap szélesítése és a fajlagosan egyenlő adóterhelés megvalósítása”²⁸¹ – utóbbi a további fejezetek elemzése alapján ugyancsak hiányzik a magyar adórendszerből –, de kétségtelen tény, hogy a fent kiemeltnek megfelelően számos előremutató és újdonságnak számító alapelvet rögzít az adózás igazságosságával kapcsolatban.

A stabilitási törvény a közteherviselés alapvető szabályait meghatározó V. fejezete korszerű és előremutató szabályozást tartalmaz. Szerencsés lett volna a magyar jogrendszerben újításnak tekinthető szabályokat, illetve azok egy részét alkotmányi szintre és értékre emelni, és vitatható e szabályok stabilitási törvényben elfoglalt helye is. Érthető jogalkotói álláspont, hogy a közterhekből befolyó bevételek képezik az államháztartás anyagi alapját, és ezért szabályozzák azokat ebben a törvényben, azonban ezek az adózókat érintő alapvető kötelezettségek és jogok, továbbá az állammal szembeni tényleges garanciák olyan új értékes szabályozási elemei a jogrendszer egészének, amelyek fontosságuk és szerepük alapján az Alaptörvényben is helyt kaphattak volna.

A hatályos szabályozás összhangban áll a 2011. december 31. napjáig érvényben lévő alkotmányi rendelkezésekkel²⁸², de részletesebben rögzíti a kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket. Amint arra a törvény indoklása is rámutat, a jogszabály célja az volt, hogy

²⁸¹ Szilovics Csaba: Az igazságos... 74. o.

²⁸² A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) ugyanis az „Alapvető jogok és köteleességek” című XII. fejezetében viszonylag kevés alapvető állampolgári köteleességet állapított meg, amelyek közül az Alkotmány 70/I. §-a a közterhek viselésével kapcsolatos alkotmányos előírásokat tartalmazta. Ld. Ádám Antal: Észrevételek a ... 201. o.

az Alkotmányban rögzített alapelvekkel összhangban megvalósítsa a közteherviselés alkotmányos rendjét. A szakasz második bekezdése a 2010. évi CXIX. törvénnyel került be a jogszabály szövegébe és 2010.XI.20-tól volt hatályos. E második bekezdés célja az volt, hogy a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában, vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, a törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapítson meg. Ezzel az elvonás legmagasabb mértékét is meghatározza az Alkotmány.

Az AB az Alaptörvény „Az állam” című része 37. cikk (4) bekezdése alapján a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények összhangját az Alaptörvénnyel kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és az egyes törvényi előírásokat csak ezek sérelme miatt semmisítheti meg (az Alaptörvényben meghatározott eljárási szabálysértések esetére szóló korlátozás nélküli megsemmisítési jogosultságon kívül). Annak ellenére azonban, hogy ennek alapján az AB vonatkozó hatáskörét a hivatkozott fiskális feltételek bekövetkeztéig nem gyakorolhatja teljeskörűen, indokolt szem előtt tartani az AB adózás igazságossága tárgykerében hozott eddigi határozatait, tekintettel arra, hogy ezek jelentősen befolyásolták és a jövőben is alakítani hivatottak az összetett és bonyolult struktúrájú adórendszer kialakítását. Emellett az AB a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kimondta, hogy az AB feladata az Alaptörvény védelme, és „az újabb ügyekben felhasználhatja azokat az érveket, amelyeket az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott korábbi határozata az akkor elbírált alkotmányjogi kérdéssel összefüggésben tartalmazott, feltéve, hogy az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges”.²⁸³ Érvényben maradnak tehát az AB azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően,²⁸⁴ és a korábbi döntéseiben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági

²⁸³ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, [40] pont

²⁸⁴ Az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Lásd 22/2012. (V. 11.) AB határozat, [41] pont.

döntésekben is.²⁸⁵ Ádám Antal megfogalmazásában: „A sarkalatos törvények által létrehozott, illetve alkotmányos rangra emelt jogi alapértékek tartalmának és egymás közötti viszonyának feltárásában kiemelkedő szerepet töltenek be az AB hiteles és kötelező alkotmányértelmező döntései.”²⁸⁶ Az adópolitikai döntések során ugyanis számtalan, esetenként egymásnak ellentmondó cél fogalmazódik meg rendszerint, amelyek között a jogalkotónak többnyire mérlegelnie és rangsorolnia kell. Ezen sokrétű mérlegelés eredményeként születnek meg az adópolitikai döntések, jogszabályok formájában, amelyek nem minden esetben állják ki az alkotmányosság próbáját. Kiss László fogalmazta meg: „önmagában nem elég a »jó« alkotmány, annak alkalmazásához a megfelelő feltételeknek is adottnak kell lenniük”.²⁸⁷

Az igazságosság követelményéhez egy olyan adórendszer áll a legközelebb, amely szerint a jogalanyoknak az állam fenntartásának költségeihez "fizetőképességük" arányában kell hozzájárulniuk. A fizetőképesség elve alapján működő adórendszer az azonos jövedelműeket azonos mértékű teherviselésre kötelezi, míg a nagyobb fizetőképességgel bíró alanyokra nagyobb teher hárul.

A fentiek alapján összességében egyetértek Szilovics Csaba álláspontjával, miszerint az Alaptörvény a „sokat és legálisan dolgozó, gyermekeket nevelő, önmagát kiteljesítő, a tulajdonával felelősen bánó embert állítja a szabályozásának és az általa világosan megfogalmazott értéken alapuló támogatásának középpontjába”.²⁸⁸

²⁸⁵ 22/2012. (V. 11.) AB határozat, [41] pont

²⁸⁶ Ádám: Észrevételek a... 192. o.

²⁸⁷ Kiss László: Jogállam... 75. o.

²⁸⁸ Szilovics Csaba: Az igazságos... 70. o.

III. A személyi jövedelemadó igazságossága

1. A közterhek enyhítése a személyi jövedelemadó rendszerében

A személyi jövedelemadó a legalkalmasabb arra, hogy a társadalmi jövedelem alapuló különbségeket kiegyensúlyozza, és a közteherviselésben való részvételt arányosabbá tegye. A jogállamnak – ahogy már fent szó esett róla – egyik feladata, hogy korábban már említett vertikális igazságosságot megvalósítsa az adóztatásban.²⁸⁹

A horizontális egyenlőség megteremtése a személyi jövedelemadó tekintetében egy természetes adottság: "a személyi jövedelemadó természetéből kifolyólag a legalkalmasabb adónem a különböző társadalmi csoportok közötti egyenlőség megteremtésére. A horizontális egyenlőség azt jelenti, hogy az adójogszabályok azonosan kezelik az azonos jövedelemmel rendelkező személyeket, míg a vertikális egyenlőség kimondja, hogy az eltérő jövedelemmel rendelkező személyek adóterhének különbözőnek kell lennie."²⁹⁰

Az úgynevezett "áldozatelmélet" más szemszögből közelíti meg az adózás és az arányos közteherviselés követelményének kérdését. Az elmélet kiindulópontja és alaptézise, hogy az adózás mindenki számára teher. "Az egyenlőség elve azt indokolná, hogy ezen áldozat mértéke legyen azonos. Nyilvánvaló, hogy egy gazdagabb polgár kevésbé érzi szükségleteit korlátozva még viszonylag nagyobb adóteher mellett is. Ez a logika elvezetett progresszív adókulcsokhoz."²⁹¹

Az adóterhek egyenletes elosztása vitathatatlanul a jogalkotó feladata, ennek érdekében pedig az adójogszabályok meghatározásakor figyelemmel kell lennie az egyének szolgáltatási képességére is. A legegyszerűbb megoldást a meghatározott adóhányad elvonása jelenti, azonban adóztatni csak a tiszta jövedelmet lehet. "A szolgáltatási képesség ugyanis ott kezdődik, ahol a termelési költségek levonása után a tiszta jövedelem marad. A munkavállalók esetében önmaguk fenntartása a minimális „termelési költség”, hiszen erre munkaerejük újratermeléséhez szükség van. Ez vezetett el az adómentes létminimum elvének megfogalmazásához."²⁹² Ahogy az egyik ismert szerző mutatott rá az új évezred elején:

²⁸⁹ Halmosi Péter: A személyi jövedelemadó-rendszer helyzete és aktuális kérdései a fejlett országokban. In: Pénzügyi Szemle 2008. évi 3. sz. 475-485. o.

²⁹⁰ Halmosi: i.m. 477. o.

²⁹¹ Botos Katalin: Adóelméletek – mit üzen az elmélet történet a mának? In: Pénzügyi Szemle 2008. évi 3. sz. 439.o.

²⁹² Botos: i.m. 439.o.

„Reális létminimum határokat kell megállapítani, és mentesíteni az adózás alól. Ki kell mondani, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva, és ennek megfelelően kell cselekedni, és a jogi struktúrát kialakítani.”²⁹³

A sávós adózás is gyakran használt fajtája a különböző jövedelemmel rendelkezők közti, a közteherviselésben kinyilvánított differenciálásnak, azonban ennek nagy hátránya, hogy az egyes sávok határain levő jövedelmeknél meglehetősen nagyok a változások. Ennek konkrét megvalósulása lehet a létminimum adómentessége érdekében, hogy egy bizonyos, jogszabályban rögzítettnél alacsonyabb jövedelem után nulla mértékű adókulcs legyen érvényes. Az adómentességek egy része szociális megfontolásokon alapul, így pl. a családi pótlék, illetve egyes – társadalombiztosítási vagy szociális ellátás keretében az önkormányzat által adott – szociális juttatások. Eszköz lehet tehát a személyi jövedelemadón belül az adókulcsok száma és nagysága, a társadalombiztosítási járulék és a személyi jövedelemadó összekapcsolásának módja, az adóalanyok körének meghatározása, illetve differenciálása. Ebbe a körbe tartoznak természetesen az adómentességek és adókedvezmények is, melyek általában elsődleges szerepet töltenek be az egyediesítésben. Az egyediesítés pedig az egyenlőség elve mellett azért is kiemelkedő fontosságú, mert – Földes Gábor szavaival élve – „Nem várható el senkitől, hogy létfenntartása veszélyeztetettsége esetén is járuljon hozzá a közkiadásokhoz, az állami érdek nem előzheti meg a létfenntartás elemi követelményeit”.²⁹⁴

2. Az EU-ban alkalmazott megoldások

A nemzetközi összehasonlítás egyik fő szempontja az adókulcs nagysága, ugyanakkor a jövedelem fogalmának adózási szempontból való meghatározása is releváns. A jövedelem – attól függően, honnan származik – munka- vagy tőkejövedelem, és annak érdekében, hogy aki csak az előbbivel rendelkezik, munkaképes kora után is megfelelő életszínvonalon létezhesen, kialakult a tőkejövedelmek magasabb adóztatása is. Eszerint a jövedelmek megadóztatása mellett külön vagyoadó is szerepelhet. Annak alapján, hogy az állampolgár milyen adófizető képességgel rendelkezik, a jogalkotónak célszerű a kivetett adóknál azt is figyelembe vennie, hogy a család hány tagból áll, hiszen a családos ember több fő eltartásáról

²⁹³ Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés... 191. o.

²⁹⁴ Földes Gábor i.m. 65. o.

is gondoskodik. Ennek figyelmen kívül hagyásával súlyosan hátrányos helyzetbe kerülhetnek a családok az egyedülállókkal szemben.

A személyi jövedelemadó rendszere az egyes EU-tagállamokban eltérő képet mutat. Az adóharmonizáció nem kezelhető a társadalmi szociális környezettől függetlenül, és e területen tényleges eredmények nem érhetőek el az adózáshoz kapcsolódó közös szociálpolitika nélkül.²⁹⁵ Az Európai Bizottság adózásra vonatkozó stratégiáját 2001. május 23-án adta ki „Az Európai Unió adóügyi politikája – Az elkövetkezendő évek prioritásai”²⁹⁶ címmel. A dokumentumban foglaltak szerint a Bizottság hatásköre e téren a koordináció marad, azaz a személyi jövedelem adóztatási rendszerének meghatározása továbbra is tagállami hatáskör részét képezi. A közösségi joganyagok nem rendelkeznek a közvetlen adózásról, a tagállamok adórendszerei közötti hasonlóságok mellett természetesen sok különbség tapasztalható. A közösségi adózási szabályok szerint az EU-tagállamok állampolgárai abban a tagállamban kötelesek adót fizetni, ahol ténylegesen laknak, függetlenül a jövedelem keletkezésének helyétől. A munkakerő pedig – ahogy a tőke is – oda vándorol, ahol kedvezőbb feltételekkel várják. A tagállamok adórendszereinek különbözősége ellenére valamennyi tagállam törekszik az igazságosság elvének megfelelően az alacsonyabb jövedelműekre nézve alacsonyabb adókulcsot alkalmazni, illetve azt teljesen mellőzni.

2.1. A tagállami adókulcsok

Mint említettem, nincs egységesen kialakult adóstruktúra az EU tagállamaiban. Az adókulcsok alapján a különböző országokat – a hatályos magyar szabályozásra tekintettel – az alábbiakban két kategóriába sorolom: a progresszív és az egykulcsos rendszert alkalmazókra.

2.1.1. Progresszív adókulcsot alkalmazó országok

A személyi jövedelemadó az alkalmazandó adókulcsokat tekintve általában progresszív jellegű.²⁹⁷ A legstrukturáltabb a luxemburgi rendszer: a jövedelem 11.265 euró alatt

²⁹⁵ Deák Dániel: Harmonization in... 484. o.

²⁹⁶ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság COM (2005) 702 final számú véleménye.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:195:0058:0061:HU:PDF (2009.10.11)

²⁹⁷ Deák Dániel: Hungary: Does the Hungarian Local Trade Tax Fall within the Substantive Scope of a DTC? In: M. Lang, P. Pistone, J. Schuch, C. Staringer, A. Storck, L. de Boe, P. Essers, E. Kemmeren, F. Vanistendael, (eds): Tax Treaty Case Law Around the Globe – 2011. Linde 2011. 50. o.

adómentes, e fölött 16 kategóriában 8-38% között adózik.²⁹⁸ Belgiumban sávosan progresszív struktúra van hatályban. Az adóévben számított jövedelem 7.900 euró összegig 25%-os, 7.900-11.240 EUR között 30%-os, 11.240-18.730 EUR között 40%-os, 18.730-34.330 EUR között 45%-os, 34.330 EUR fölött pedig 50%-os adókulccsal adózik. Külön szabályok vonatkoznak az osztalékra – amely 25%-kal adózik –, az ingatlan bérbeadásából származó jövedelemre – amely 15%-kal adózik –, és az életbiztosítások utáni egyösszegű kifizetésekre (amelyekre az adó mértéke 10%).

Finnországban is sávosan progresszív a természetes személyek adóztatása – bár a belgához képest lényegesen alacsonyabb mértékkel: az adóévben keletkezett jövedelem négy sávra oszlik és nagyságától függően négy különböző kulccsal adózik. Svédországban az adó mértéke 372.100 SEK alatt 0%, 532.700 SEK-ig 20%, e fölött 25%. A tőkejövedelmek 30%-kal adóznak.

Görögországban a 2007-ben kezdődött adóreform elsődleges célja volt, hogy 2007 és 2009 között fokozatosan csökkentsék az adókulcsokat (induláskor: 0%, 15%, 25%, 35%, és 40%). Első lépésként a középső kulcsok az előző évihez képest 1%-kal csökkentek, az adómentes sáv felső határát pedig 1.000 euróval emelték. Jelenleg 12.000 euróig adómentes a jövedelem, 18.000 euróig 24%-kal, 45000 euróig 35%-kal, 75000 euróig 40%-kal adózik.

Németországban is progresszív adózási rendszer működik, amelynek lényege ugyancsak az arányos közteherviselés elérése, azaz, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők magasabb adót fizetnek.²⁹⁹ Az adóalanyokat adókatégoriákba osztották, s az adó mértéke ennek is függvénye. A kategóriák kialakításában szerepet játszott a családi állapot, az adott háztartásban élő gyermekek száma és az utánuk járó juttatások stb.³⁰⁰

Szlovéniában sávosan progresszív személyi jövedelemadó terheli a bérjövdelmeket, az üzleti tevékenységek jövedelmét, a mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmet, a tőkejövedelmeket, valamint az ingatlanok bérleti díjából és a vagyoni jogok átengedéséből származó jövedelmeket. Ha az adóalap 0-7528 euró közé esik, az adó mértéke 16%, 7528-15057 euró között 27%, e fölött 41%.

²⁹⁸ A jövedelemadót a vonatkozó adótábla alapján a munkavállalási alapba fizetendő 2,5% pótdíjjal számolják ki.

²⁹⁹ Finnországhoz hasonlóan itt is négy fő adósávot alkalmaznak: 8.005-13.469 euró között 14,00-23,97%, 13.470-52.881 euró között 23,97-42%, 52.882-250.730 között 42%, 250.730 euró fölött 45%.

³⁰⁰ A németországi adókatégoriák az alábbiak: egyedülálló, illetve elvált; egyedülálló, illetve elvált, legalább egy gyermekkel él egy háztartásban, és a gyerek után juttatásban részesül; házas munkavállalók, illetve özvegyek (utóbbiak a házastárs halálát követő egy évig tartoznak csak ide); házas munkavállalók, akik mindketten rendelkeznek jövedelemmel; házas munkavállalók, akik közül az egyik házastárs dolgozik, a másik pedig a 3. kategóriába tartozik; több munkahelyen dolgozó munkavállalók, akik második, illetve harmadik adókártyájukat használják. (ld. http://www.adozona.hu/hirek/20070302_ado_nemetszag.aspx 2009.01.16.)

Progresszívan adóztatják a munkajövedelmeket továbbá Franciaországban, Írországon,³⁰¹ Olaszországban,³⁰² Hollandiában,³⁰³ Lengyelországban,³⁰⁴ Portugáliában,³⁰⁵ Spanyolországban³⁰⁶ – az Alkotmány fent kifejtett rendelkezéséből adódóan is, Ausztriában,³⁰⁷ Cipruson,³⁰⁸ Horvátországban,³⁰⁹ és Máltán.³¹⁰

2.1.2. Az egykulcsos adót bevezető országok

Az egykulcsos személyi jövedelemadóztatást az 1980-as években a gazdasági válságok idején dolgozták ki amerikai közgazdász szakértők (Hall és Rabushka), akik álláspontja szerint a csökkentett adóteher és így a megnövekedett személyi jövedelem fogyasztás-élénkítő hatású,

³⁰¹ Írországon az adókulcsokat és adósávokat a jövedelem és családi állapot alapján határozzák meg. 20%-os és 41%-os Sza-ku-lucs létezik. A kettő közti határ (kb. 36400-45400 euró között) különböző az egyedülálló és házas adózókra, és attól is függ, hogy eltartanak-e gyereket a háztartásban. A tőkenyereség adója 25%. Külön adóilletéket számolnak fel azoknak a bruttó jövedelmére, akik 15028 eurónál többet keresnek. Ez 75036 euróig 2%, 75037-174980 között 4%, e fölött 6%.

³⁰² 15000 euróig 23%, 15001-28000-ig 27%, 28001-55000-ig 38%, 55001-75000-ig 41%, afölött 43% az Sza. Ezek a százalékok még régiótól függően 0,9-1,4% pótagóval emelkedhetnek.

³⁰³ A munkából, üzleti tevékenységből, egyéb tevékenységből időszaki kifizetésekből, nyugdíjból származó jövedelem adója: 18218 euróig 33,45%, 18218-32738-ig 41,95%, 32738-54367-ig 42%, e fölött 52% a fizetendő adó. Az osztalék, kamat és tőkenyereség egységesen 25%-kal adózik. Az egyéb megtakarításból, befektetésből származó jövedelem esetén a nettó hozam 4%-a adózik 30%-os kulccsal (utóbbi esetben tehát a jövedelem a bevétel törvényben meghatározott hányada).

³⁰⁴ 3091 PLN-ig adómentes, 3091-85528 PLN-ig 18%, 85528 felett 32%. A vállalkozási bevételre 19%-os egykulcsos sáv is alkalmazható. A kisvállalkozók egykulcsos adózást is választhatnak, ha az előző vagy az adott adóévben kezdték tevékenységüket, és forgalmuk nem haladta meg a 150000 eurót. A bruttó jövedelem az adóalap, és tevékenységtől függően 3-20% közötti az adókulcs.

³⁰⁵ Az adókulcsok 10,5%-tól 42%-ig terjednek. Adott az alacsonyabb részre egy fix összeg és az azon felüli részre egy százalékos adat. A 100000 eurónál magasabb éves vagyongyarapódásra 60%-os különleges sáv vonatkozik. Madeirára és az Azori-szigetekre az országon belül is alacsonyabb kulcsok vonatkoznak.

³⁰⁶ 17.707 euró alatt 24%, 17.707-33.007-ig 28%, 33.007-53.407-ig 37%, 53.407 euró felett 43%. A spanyol autonóm régiók saját hatáskörben módosíthatják ezt a törvényt, mert őket illeti a bevétel egy része. Ezt néhány régió pár tizedszázalékkal meg is tette. A megtakarítási bevételek 6.000 euróig 19%-kal, e fölött 21%-kal adóznak.

³⁰⁷ Az adóköteles jövedelmet sávosan progresszív kulcsokkal adóztatják. 11000 EUR éves jövedelemig nem kell adót fizetni, 11001-25000 EUR között 36,5%, 25001-60000 EUR között 43,2143%, és 60001 EUR fölött 50%. A jövedelemadó két különleges beszedési formája a béradó és a tőkehozadéki adó. Nem önálló tevékenységből származó jövedelem esetén a munkaadó a keresetből béradót von le, ezt a munkaadó havonta köteles fizetni. Az ugyanattól a munkáltatótól kapott egyéb jövedelem béradója csak 6%, ezért különösen előnyös, ha a munkavállaló 13. vagy 14. havi fizetést is kap.

³⁰⁸ Az adóköteles jövedelem adósávjai: 19500 EUR-ig adómentes, 19501-28000 között 20%, 28001-36300 között 25%, 36300 fölött 30%.

³⁰⁹ A nem önálló tevékenységek jövedelmei a következők szerint adóznak: 21600 HRK-ig 0%, 21600-43200 HRK 12%, 43200-129600 HRK 25%, 129601- 40%. A horvát személyi jövedelemadóról részletesen lásd Ercsey Zsombor - Emina Jerković: Személyi jövedelemadó: az igazságosságra vonatkozó rendelkezések. 2012. Kézirat, megjelenés előtt.

³¹⁰ A házastársak közösen adóznak. 11900 euróig 0%, 11901-21200-ig 15%, 21201-28700-ig 25%, 28701-től 35%. Egyedülállóknak: 8500 euróig 0%, 8501-14500-ig 15%, 14501-19500-ig 25%, 19501-től 35%.

amely a fajlagos adóterhek csökkenése ellenére a gazdaság bővülését eredményezi.³¹¹ Az egykulcsos adó bevezetésének előképe egy olyan adórendszer, amely kisszámú adókulccsal és alacsony adóteherrel, valamint kevés adókedvezménnyel működik.³¹²

Az egykulcsos adó fogalma különböző adóreform-koncepciókat fed le. Alapvetően olyan adót jelent, amelyben egységes adóalapra egységes adókulcsot – vagyis egy proporcionális adót – alkalmaznak. A jövedelemadók esetében azonban a gyakorlatban e megoldással is alkalmaznak egy adómentes jövedelemsávot, és csak azt ezt meghaladó jövedelmeket adóztatják egységesen, amely közvetett módon progresszív adótételeket eredményez.³¹³

Az egykulcsos adó bevezetése történhet egyetlen adónemre (egykulcsos adó), illetve az adórendszer egészére (egykulcsos adórendszer), illetve a főbb központi adónemekre. Ez azért jelentős, mert a Magyarországon is alkalmazott egykulcsos (amely csak az Szja-ra vonatkozik) pusztán ennek az adónemnek a hatékonyságát és az igazságosságát befolyásolja közvetlenül, így egykulcsos jellegéből adódóan csak erre az adónemre vonhatunk le következtetéseket (bár kétségtelen tény, hogy mint azt említettem, természetesen az adórendszer egészére kihat egyetlen adónem, különösen az Szja, mint jelentős központi adónem változása). Az egykulcsos adórendszert megvalósító országok (például Szlovákia) azt az elméleti alapot fogadták el, hogy a horizontális igazságosság alapján minden jövedelemnek – függetlenül annak fajtájától és forrásától – azonos mértékű adóztatása indokolt, és ez még erőteljesebben lendíti fel a gazdaság egészét.

A túladóztatott helyzetet azonban csak a közép- és kelet-európai államok próbálják az egykulcsos adó bevezetésével megváltoztatni; míg a nyugati országok nem vezetnek be az egykulcsos adót egyrészt a stabil adórendszer követelményének megfelelően, másrészt a jól működő és az állampolgárok által ismert ellenőrzőrendszerek léte, valamint a magasabb jogkövetési hajlandóság miatt.³¹⁴

³¹¹ Ld. részletesen Szilovics Csaba: Az igazságos... 33. o.

³¹² Az optimális adórendszer jellemzője Schlemrod véleménye szerint a kevés adókulcs, alacsony adómérték, és a lehető legkevesebb kedvezmény. Ld. Schlemrod: 1991. 74-75. o.

³¹³ Nemzetközi adóreform tapasztalatok, Szakmai háttéranyag, 2007. szeptember 5., A Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal felkérésére készítette a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztály Közgazdasági kutató osztálya, http://versenykepesség.magyarorszagholnap.hu/images/5_%C3%BCI%C3%A9s_Nemzetkozitapasztalatok.pdf, 4–5. o.

³¹⁴ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságosság... 42. o.

A nyugat-európai országok közül – Izland és Görögország mellett – Németországban merült fel komolyan egykulcsos adó bevezetése. Az adóreform elképzelés Paul Kirchhof³¹⁵ nevéhez fűződik. Véleménye szerint³¹⁶ a legfontosabb német adókról szóló jogszabályok érthetetlenek a lakosság nagy része számára, ami az alkalmazási nehézségek mellett adóelkerülésre ösztönöz. Ezért álláspontja szerint megalkotandó egy egységes szövetségi adótörvény, amely egyetlen joganyagban³¹⁷ tartalmazza az összes hatályos adónemet annak érdekében, hogy az adózók számára megkönnyítse a jogkövetést. Ezzel összefüggésben a gazdaság élénkítése érdekében egy átfogó adóreformot sürgetett³¹⁸: a teljesítőképesség szerinti adózás elve, valamint a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő adóztatás követelménye³¹⁹ alapján 25 százalékos átalányadó bevezetését javasolta³²⁰. Úgy gondolta, hogy az adórendszer igazságosabbá tétele érdekében – tekintettel arra, hogy az adóigazságosság mindenekelőtt egyenlőséget, az adóprivilegiumok hiányát jelenti – meg kell szüntetni a különböző típusú jövedelmek közötti minden különbséget és az adókedvezményeket is (ezzel az adóalap is jelentősen bővül) – bár a létminimum adómentes marad³²¹ –, a bevételeket terhelő adókat jogtudományi alapon kell egységesíteni³²², azokat forrásuktól függetlenül, egységesen kell kezelni. Bővíteni indokolt továbbá az adóalanyok körét, így a természetes személyek mellett az úgynevezett adójogi személy³²³ is adóalannyá válna.

A kelet-közép-európai országok a differenciálási szemponton túl általános tapasztalatként szűrhatték le, hogy minél bonyolultabb az adórendszer, annál kevésbé működőképes, és a szabályok kijátszási lehetőségei sem csökkennek számottevően a

³¹⁵ Német alkotmány- és adójogász, a Heidelbergi Egyetem Jogi Karán professzor, 1987 és 1999 között szövetségi alkotmánybíró) nevéhez fűződik, aki a 2005-ös választási kampányban Angela Merkel pénzügyminiszter-jelöltje volt.

³¹⁶ Ld. részletesen Paul Kirchhof: *Der Weg zu einem neuen Steuerrecht – klar, verständlich, gerecht* Deutscher Taschenbuch Verlag München, 2005

³¹⁷ A szerkezet alapja öt könyv: általános rész, jövedelemadó, ingatlan és ajándék, a hozzáadott érték és a jövedéki adó. Ld. részletesen: Alberto Vega: *Simplificación y Justicia Tributaria (Simplification and Tax Justice)*. InDret, 2011. évi 4. sz., 132-143. o.

³¹⁸ Javaslatának összegzése *Einkommensteuergesetzbuch (EStGB42)* elnevezés alatt vonult be a köztudatba.

³¹⁹ E két elv megjelenik a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is (ld. fent ismertetett 1531/B/1991. AB határozat).

³²⁰ Ez a jövedelemadók esetén a közvetett adók okozta terhelést is figyelembe veszi.

³²¹ Minden adóköteles személyt és minden eltartottat, minden gyermeket 8 ezer euró összeghatárig adómentesség illet meg, amit az eltartott gyermek házasságban élő szülei érvényesíthetnek. Ld. *Bundessteuergesetzbuch (BStGB)* 46. és 47. §.

³²² Vö. Klicsu László: *Fenntartható társadalom – egykulcsos adó*. Pénzügyi szemle 2008. évi 4.sz. 715. o. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle/2008/liii-evfolyam-2008-4-szam/pu-szemle-08-4.pdf>

³²³ Magában foglal minden személyi társaságot, különvagyont, továbbá a tőketársaságokat (gazdasági társaságokat), és ezzel teljesen helyettesíti a társasági adót. Az adójogszabályok így szervezetsemlegessé válnak, és az adózás az adózó szervezeti formája alapján nem tesz különbséget.

kazuisztikus szabályozás erősítésével: "a hangsúlyt az adócsökkentésre, és ezzel együtt az egyszerűsítésen és a kedvezmények eltörlésén keresztül az adózói kör kiszélesítésére kellene helyezni. Ez különösen érvényes a szegényebb országokra, ahol a vállalati adók növelése az informális gazdaságot táplálva épphogy csökkentik az állam adóbevételeit. Minél nagyobb az informális gazdaság mérete az adóreform előtt, annál nagyobb mértékben növelhető az adóbevétel az adók csökkentése, és a rendszer egyszerűsítése révén."³²⁴ A személyi jövedelemadóztatásban az egyszerűség kiemelten fontos, tekintettel arra, hogy a munkáltatói adómegállapítás lehetőségeivel élni nem tudó adózók nem veszik igénybe a külső szakemberek (könyvelő, adótanácsadó, ügyvéd stb.) közreműködését adókötelezettségeik teljesítése során.³²⁵

Ezért ezekben az országokban már évekkel ezelőtt kísérletet tettek az adórendszerek egyszerűsítésére, mely érthetővé, elfogadhatóbbá teszi a közterhek viselésében való részvételt, és így akár az adóbevételek növekedése is elérhető. A kelet-közép-európai országokban az utóbbi években megfigyelhető az adócsökkentésre és az adórendszer egyszerűsítésére, továbbá az adók egységesítésre való törekvés, amely célkitűzések a gazdasági válság következtében azonban várhatóan háttérbe szorúlnak.

Egykulcsos rendszert vezettek be a Balti-államokban is. Észtország és Lettország 1994-ben, Litvánia pedig 1995-ben vezette be az egykulcsos személyi jövedelemadót, amelyet követően folyamatosan csökkentették az adókulcsot.³²⁶ Észtországban ennek mértéke 2008-tól 21%.³²⁷ Lettországban minden munkajövedelem 26%-os kulccsal adózik, a befektetési jövedelmek fajtától függően 10%-kal, vagy 26%-kal adóznak, Litvániában 2006-ban 33%-ról 27-re, a következő évben pedig 24%-ra csökkentették az adókulcsot, jelenleg pedig minden jövedelem 15%-kal adózik. A balti államokban a rendszer bevezetése a gazdasági adatok alapján sikeresnek bizonyult: 1990-2007-ig átlagosan 6-8% körül nőtt évente a GDP. Vitathatatlan, hogy e magas gazdasági növekedés azonban egészen bizonyosan nemcsak az új adózási mód bevezetésének volt köszönhető.³²⁸

³²⁴ Vágyi Ferenc Róbert: Magyar adóreform: Lehet másképp? <http://www.spek.hu/index.php?page=cikkek> (2009.01.19.)

³²⁵ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 104. o.

³²⁶ Lásd részletesen Szilovics Csaba: Az igazságos... 34. o.

³²⁷ Észtországban a jövedelmek egységesen 21%-kal adóznak, és az ily módon adóztatott jövedelemből a tőkejövedelmek is beletartoznak.

³²⁸ Erdős Tibor: Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. Közgazdasági Szemle LIX. évfolyam 2012. február 110. o.

Csehországban 2007-ben vetődött fel az egykulcsos személyi jövedelemadó gondolata,³²⁹ a korábbi 12–32% közötti adókulcsokat 15%-os adókulcs váltotta fel, Bulgáriában pedig 2008-tól a magánszemélyek jövedelmére 10%-os³³⁰ az adó mértéke, szemben a korábbi 20–24%-kal. Szlovákia 2004-ben kezdődő adóreformja nyomán 19%-os lett a személyi jövedelemadó.³³¹ Romániában 2005. január 1. óta a személyi jövedelemadó kulcsa egységesen 16 %. Korábban ez az érték 18-40 % közt mozgott. A nem önálló tevékenységek adóztatásának alapja minden bér munkából származó bruttó jövedelem, illetve a bér munka jellegű tevékenységekből származó jövedelmek függetlenül attól, hogy a jövedelemszerzés pénzben vagy természetbeni juttatásban történik. Önálló tevékenységnek különböztetik meg a kereskedelmi tevékenységet, a szabad foglalkozásokból származó jövedelmeket, és a szellemi termékek jogdíjából származó jövedelmeket. Az önálló tevékenységek után fizetendő adó kulcsa 16%. Bizonyos tevékenységeknél az adóalap meghatározása történhet egy előre meghatározott évi adóalap szerint, bizonylat nélküli költség-elszámolási módszerrel.

2.2. A tagállamokban alkalmazott mentességek

A mentességek és kedvezmények rendszere elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a különböző anyagi, szociális helyzetben levő adózók lehetőleg erejükhöz mérten vegyék ki részüket az adózási kötelezettségből. A kedvezményekről azonban eltérően vélekednek a szakirodalomban. Saavedra szerint a kedvezmények és kivételek megszüntetése indokolt.³³² Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Erdős Tibor, aki úgy gondolja, hogy – az Áfához hasonlóan³³³ – a szegények jövedelmét az egykulcsos adó nagyobb mértékben terheli.

A személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó legáltalánosabb mentesség, ha az adófizető bizonyos határ alatt maradó jövedelme mentesül az adófizetési kötelezettség alól. Többek

³²⁹ Ld. részletesen: <http://www.vg.hu/gazdasag/hasonlitsa-ossze-a-cseh-reformot-a-magyarral-168062>; http://www.portfolio.hu/users/elofizetes_info.php?t=cikk&i=81066; <http://www.mfor.hu/cikkek/34636.html>; <http://www.mfor.hu/cikkek/34636.html>; <http://www.hirkereso.hu/hirgyujtemeny/gazdasag/egykulcsos-ado/egykulcsos-ado-1.html>

³³⁰ Az egyéni vállalkozók nettó bevételük 15%-t fizetik be.

³³¹ Nem önálló tevékenység esetén a bruttó bérből le kell vonni a kötelező munkáltatói biztosítási díjakat (13,4%), majd az egy hónapra eső adómentes jövedelmet, a maradék pedig 19%-kal adózik.

³³² Saavedra, P.: Flat Income Tax Reforms. In: Fiscal Policy and Economic Groth. C. Gray – T. Lane – A. Varoudakis (szerk.) Word Bank 2007.

³³³ Ennek részletes kifejtését lásd a dolgozat IV. fejezete.

közt Ciprus,³³⁴ Görögország,³³⁵ Finnország,³³⁶ Franciaország, Írország,³³⁷ Luxemburg,³³⁸ Málta³³⁹ és Németország³⁴⁰ jövedelemadó rendszerében is szerepel egy-egy éves alsó jövedelmi határ, amely alatt az adókulcs nulla százalék.

A személyi jövedelemadó alanyainak körét illetően az egyén és a család szükségleteit és teherbíró-képességét egyes országokban eltérő módon veszik figyelembe, pl. Írország és Németország differenciált kategóriákat alakított ki annak érdekében, hogy az egyének és családok egyedi szempontjait is meg tudják jeleníteni. "Az elmúlt években az OECD-országok mindazonáltal az egyén adóztatása irányába mozdultak el, ami arra utal, hogy a családok támogatását az államok inkább adókedvezményekkel és közvetlen támogatásokkal képzelik el."³⁴¹

A családok támogatását szolgáló kedvezmény a szlovák adórendszerben úgy történik, hogy amennyiben a házastárs adóköteles jövedelme nem éri el az adómentes sáv határát, a rá vonatkozó fennmaradó részt a házastárs figyelembe veheti bevallásában, ennek azonban feltétele, hogy a házaspár közös háztartásban éljenek. Ez utóbbi jelentős eltérést mutat a magyar rendszerhez képest, mert amennyiben a számított adó a gyermekek után járó összegnél alacsonyabb, a különbözetet ott kifizetik az adózó részére.

Szlovákiában a hat sávból álló személyi jövedelemadó rendszerhez kapcsolódó adókedvezmények az egykulcsos adó bevezetésével hatályukat veszítették, de a jövedelmek egy része továbbra is adómentességet élvez. Adómentesnek minősül a létminimum 19,2-szerese, de legfeljebb a létminimum százszorosáig. Az ezt meghaladó éves jövedelemnél az adómentes sáv már csökken, majd teljesen megszűnik. A nyugellátásban részesülő adózó jövedelme csak akkor adómentes, ha a nyugdíja a létminimum 19,2-szeresénél kisebb, de legfeljebb a különbözet tekintetében. 2004 óta adókedvezmény vehető igénybe gyermekenként, amelynek összege 240 euró. E tekintetben gyermeknek minősül, aki a 25. életévét még nem töltötte be és közép- vagy felsőfokú tanulmányokat folytat, továbbá feltétel,

³³⁴ Évi 19.500 euróig.

³³⁵ Évi 12.000 euróig.

³³⁶ 15.200 euró alatti az adómentes sáv.

³³⁷ Ha a jövedelem nem haladja meg az évi 5.210 eurót, de ez az összeg 575 euróval emelkedik az első két gyermek után gyermekenként, és 830 euróval a harmadik gyermektől gyermekenként

³³⁸ A jövedelem évi 11.265 euró alatt adómentes.

³³⁹ Évi 11.900 euróig

³⁴⁰ Évi 8.005 euró összegig.

³⁴¹ Halmosi: i.m. 482. o.

hogy az adózó – nem önálló tevékenységből vagy nyereséges vállalkozásból – legalább a minimálbér hatszorosának megfelelő adóköteles jövedelemmel rendelkezzen.³⁴²

A családtagok (eltartottak) után járó kedvezmény széles körben megtalálható, például Belgiumban,³⁴³ Szlovéniában,³⁴⁴ Spanyolországban,³⁴⁵ Horvátországban,³⁴⁶ Romániában is. A gyermekek számának növekedésével nő a kedvezmény Belgiumban, Görögországban és Olaszországban is. Ezzel ellentétes megoldás, hogy a gyermekek jövedelmeit részben vagy egészben hozzászámolják a szülők adóalapjához (lásd például Hollandia³⁴⁷). Az országok jelentős részében (például Belgium, Franciaország) a közös háztartásban élő eltartottakat családi állapotuk alapján is differenciálják: ha a kedvezményezett eltartott már házasságot kötött, kisebb adókedvezmény vehető igénybe utána, például az eltartott házastársak összevont jövedelemmaximuma a releváns az igénybevétel összeghatárát tekintve (lényeges különbség, hogy ebben a vonatkozásban a magyar jogszabályok a cselekvőképesség megszerzésével rendezik a kérdést).

Az EU tagállamaiban továbbá bizonyos bevételeket mentesítenek az Szja alól. A legtipikusabb ilyen tárgyi adómentes elem az ösztöndíj, amely adómentes többek között Bulgáriában, Csehországban, Észtországban, Finnországban, Németországban, Írországon, Litvániában, Máltán, Lengyelországban, Szlovéniában és Svédországban. Ide sorolható továbbá a nyugdíj, amely adómentes Bulgáriában, Észtországban, Litvániában és Máltán, valamint a szociális segély adó alóli mentesítése (például Bulgáriában, Franciaországban és Németországban). A tagállamok további speciális szabályokat is alkalmaznak, így például mentes a túlóradíj Franciaországban és Németországban (utóbbiban általában adóköteles, de a vasárnap, állami ünnepen, vagy éjszaka végzett munka nem adózik), valamint a mezőgazdasági terület bérbeadása például Bulgáriában. Több országban hivatáshoz, illetve

³⁴² Ambrus Attiláné: Szja – szomszédoló. http://www.spek.hu/letoltes.php?fajl=anyagok/Ambrus_Attilane_Szja_szomszedolo_1.pdf (2009.01.15.)

³⁴³ Minden adófizető jogosult 6430 euró levonási kedvezményre. Egyedülálló szülők és mozgáskorlátozottak 8060 eurót vehetnek igénybe. Az egy háztartásban lakó és önálló keresőtevékenységet nem végző eltartott családtagok után 2830 euró kedvezmény jár, egyedülálló szülők és sérült gyerekek esetén további kedvezmények járnak.

³⁴⁴ 2.287 euró jár az első eltartott családtag után.

³⁴⁵ A családi kedvezmény az eltartottak számától függ, egy gyerek után 1836 euró, a második gyerek után 2040 euró, a harmadik után 36.72 euró, és 41.82 euró minden további gyerek után. Ezen túlmenően 2244 euró a 3 éven aluli gyerek után, illetve az örökbefogadott gyerek után az örökbefogadás évében és az azt követő két évben. 918 euró jár a 65 évnél idősebb eltartott esetében.

³⁴⁶ Lásd bővebben: Ercsey Zsombor - Emina Jerković: Személyi jövedelemadó: az igazságosságra vonatkozó rendelkezések. Kézirat 2012.

³⁴⁷ Lásd részletesen: Henk Vording - Onno Ydema: The Rise and Fall of Progressive Income Taxation in the Netherlands (1795-2001). British Tax Review 2007. évi 3 sz. 255-279. o.

foglalkozáshoz kötött személyi mentességeket és kedvezményeket is törvénybe iktattak, így Bulgáriában például a tengerészeket különleges, 90%-os kedvezmény illeti meg.

2.3. A levonható költségek

Személyre szabottabbá teszik az adójogszabályokat, és így a vertikális igazságosságot erősítik az adóalapot vagy a számított adót csökkentő tételek elszámolásának lehetőségei: a személyi jövedelemadó koncepciója a teljes bevétel figyelembevételén túl lehetőséget nyújt a költségek és bizonyos esetekben a veszteségek levonására. A munkavállalók bizonyos országokban – például Belgiumban³⁴⁸ – levonhatnak költségátalányt, azonban általában meghatározott kategóriák szerint számolhatnak el költségeket.

Általános Uniós tagállami gyakorlat, hogy a különböző bírságok és büntetések díjai, valamint a vesztegetésre vagy egyéb bűncselekményre fordított kiadások nem minősülnek költségnek.

Legszélesebb körben kézenfekvő módon a jövedelem megszerzésével kapcsolatban felmerülő összegek számíthatóak be. Számos európai országban azonban elszámolhatóak a munkába járás költségei. Ennek megfelelően a munkába járás költségei levonásba hozhatóak többek között Finnországban 7.000 euróig; Luxemburgban a munkahely és a lakhely közötti távolságtól függően évente 396-2.970 euró összegben; Hollandiában – amennyiben a munkavállaló lakóhelye és munkahelye között több mint tíz kilométer a távolság – a tömegközlekedés kapcsolódó költsége maximum 1.989 euró összegig.³⁴⁹ Írországban a munkába járás költsége főszabály szerint nem vonható le, de a hivatali vagy munkakörben felmerülő költségek (pl. munkaruha, új szerszám, vagy berendezés) elszámolhatóak. Németországban az adózó munkahelye és otthona közötti legrövidebb távolságnak megfelelő kilométer alapján számolható el költség. Ugyanez a szabály van hatályos Franciaországban is, azonban az indokolatlanul nagy távolságokra nem vonatkozik e lehetőség. A francia jogalkotó álláspontja szerint ugyanis az adózó saját döntése lakó- és munkahelye megválasztása, erre tekintettel pedig az állam nem tartozik viselni a munkába járás indokolatlanul magas

³⁴⁸ 5.190 euróig 28,7%, ezt követően fokozatosan csökkenő egy összegű költséglevonás alkalmazható. Ennek max. összege 3.590 euró. Az egy összegben felül bizonyos kiadások (pl. közlekedési költségek) bizonyos feltételek esetén levonhatóak.

³⁴⁹ Hollandiában kizárólag a tömegközlekedés költségei számolhatóak el, gépjármű használat esetén pedig, amennyiben – a francia megoldáshoz hasonlóan az út hossza a törvényben meghatározott maximumot nem haladja meg – a költségekhez adókedvezmény vehető igénybe.

költségeiből adódó adóbevétel-csökkenést.³⁵⁰ Svédországban az adózók ugyancsak levonhatják a munkába járással kapcsolatos kiadásait: választásuk szerint a tömegközlekedésre fordított összeget vagy – amennyiben ez legalább napi két óra utazási idő megtakarításával jár – az autó használat költségeit. Olaszországban e költségek levonására nincs lehetőség, kivétel a vállalkozói adózásban, amennyiben három együttes feltétel teljesül, nevezetesen a jövedelemszerző (vállalkozási) tevékenység végzéséhez kapcsolódik a kiadás és az annak felmerülésekor való bevallási időszakban helyezik levonásba, és a kiadásokat korábban könyvelési célra levonták.³⁵¹

Az Egyesült Királyságban a munkába járás költségei hosszú ideig azért nem voltak elszámolhatóak, mert az adózó szabadon választhatja meg lakóhelyét, így lehetősége nyílik a munkahelyéhez közeli lakóhelyet választani. 2003-ban azonban – tisztázva azoknak az adózóknak a helyzetét is, akik a munkáltatójuk irodájában és otthon is dolgoznak – törvénybe iktatták, hogy a két munkahely közötti utazás költségei levonhatók, viszont az otthonról ingázás (még ha az adózó saját irodával rendelkezik is) nem számolható el.³⁵²

A szakszervezeti tagdíjak beszámíthatóak Finnországban és Franciaországban, ahol még a költözködés költségei is levonhatóak, ha az adófizető csak így tudott álláshoz jutni. A jövedelem- és munkahely megszerzését, illetve a hivatásválasztást segíti az adózó első diplomájának megszerzésére fordított összegek levonásának engedélyezése is (Németországban például 4.000 euró összegig).

Költségként elszámolható tételek lehetnek a kötelező társadalombiztosítási járulékok, amelyek levonhatóak például Bulgáriában és Lettországon. Hasonlóan, a nyugdíjpénztári befizetéseket is több államban – Bulgáriában, Észtországban; Németországban; Portugáliában, Spanyolországban és Szlovéniában a magánnyugdíj-pénztári befizetések – költségként lehet elszámolni.

A munkaruhára fordított kiadás az európai gyakorlatnak megfelelően csak szűk körben számolható el költségként, tekintettel arra, hogy az öltözet megválasztása egyértelműen az adózó személyes és szabad döntése. Amennyiben ilyen jellegű kiadás figyelembe vehető, az általában csak a munkáltató által megkövetelt egyenruhával kapcsolatban merülhet fel (ld.: Franciaország és Németország, az Egyesült Királyságban e kiadások után az adózó foglalkozásától függően eltérő mértékű adókedvezmény vehető igénybe). Vannak azonban

³⁵⁰ Vö. R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 49. o.

³⁵¹ Ld. részletesebben: R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 50. o.

³⁵² R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 48. o.

olyan országok ahol a munkaruhára fordított kiadások nem számolható el, bizonyára abból a kézenfekvőnek tűnő jogalkotói megfontolásból, hogy az adózónak mindenképpen kellene valamilyen ruhát vásárolnia. Svédországban és Hollandiában azonban adómentes juttatás a munkavállaló részére a munkáltató által biztosított ruházat.

Általános megoldás továbbá, hogy az adóalap csökkenthető a lakásra felvett jelzáloghitel-kamataival (pl. Litvániában; Hollandiában és Svédországban). Erre vonatkozóan eltérő szabályozásokat láthatunk, és a jogalkotók összeghatár, a szerződés kelte, valamint az adózó lakóhelye alapján differenciálnak és határoznak meg feltételeket. Bulgáriában a jelzáloghitel első 100.000 BGN értékre vonható le. Görögországban a 2002-ig aláírt jelzálogszerződések kamatai teljes mértékben, Belgiumban a 2005. január 1. után felvett jelzáloghitel kamata az első 10 évben 2.770 euró értékben, ezt követően 2.080 euró értékben hozható levonásba. A költség-elszámolás gyakran csak az adózó lakóhelyéül szolgáló ingatlanra bejegyzett jelzálog-kamatra lehetséges, így például Csehországban, Észtországban, Finnországban és Franciaországban.

Az Uniós tagállamok jelentős része³⁵³ a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően jótékonyági célú támogatásokra adókedvezményt biztosít, illetve e kiadások költségként történő elszámolását lehetővé teszi. Az adókedvezmények között találunk sapkás kedvezményeket, a költségként történő leírás esetén pedig maximalizált összeghatárokat. Utóbbira példa Franciaország, ahol e költségek mértéke az adózó jövedelmének 20%-át nem haladhatja meg, valamint Hollandia, ahol ez az arány 10%, továbbá Németország, ahol az adóévben megszerzett jövedelem 5%-a erejéig írható le költségként a jótékonyági szervezetek támogatása, így a befizetett egyházi adó, a teljes jövedelem 20%-át el nem érő non-profit célú befizetések, valamint – évente 1.650 euró összegig – a politikai pártok támogatására fordított összegek helyezhetőek levonásba (a kiemelten közhasznú kulturális és tudományos célból nyújtott támogatás esetében a jövedelem 10%-a írható le). A bejegyzett egyes jótékonyági, oktatási, politikai, vagy nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatás ugyancsak számos országban elszámolható, de eltérő megoldásokkal. Csehországban a bejegyzett jótékonyági, oktatási vagy politikai szervezeteknek nyújtott támogatás levonható az adóból. Dániában a jövedelem csökkenthető hasonló befizetésekkel, Németországban

Az életbiztosításra kifizetett összegekre ugyancsak általában feltételhez kötött engedmények vonatkoznak. Ezen a jogcímen Csehországban évente max. 12.000 CZK

³⁵³ A személyi jövedelemadó rendszerek elemeinek fenti ismertetésével összhangban egyedül Svédország említendő kivételként, ahol e kiadások nem számolhatóak el.

vonható le; Görögországban ez az összevonandó jövedelmek adóalapot csökkentik 1.200 euró összegig.

Differenciálható az adóterhelés a családtagoknak kifizetett összegek, illetve költségek is figyelembe vételével is. A gyermeknevelést eltérően támogatják az Európai Unió tagállamai, és általában az adózó által önszántából vállalt, a jövedelemszerző tevékenységhez nem kapcsolódó kiadásnak tekintik, így nem biztosítanak kedvezményeket illetve mentességeket (például: Egyesült Királyság és a magas színvonalú gyermekjóléti közszolgáltatást biztosító Svédország). Hasonló szabályozási elem azonban, hogy a munkáltató által a munkavállaló részére nyújtott gyermekgondozási juttatás adómentes.

A gyermekek gondozási költségei csak egy-egy országban és nem teljes mértékben (pl. Belgiumban a 3 éven aluli gyermek gondozási költségeinek 80%-a), a tartásdíj azonban szélesebb körben (például Észtországban; Franciaországban, Olaszországban, Máltán – különélés esetén, a jövedelem összegéig –, valamint Svédországban) vehető figyelembe. Így Franciaországban például az otthonon kívül biztosított gyermekfelügyelet költségeinek 25%-áig, és a háztartási gyermekfelvigyázó és takarító személyzet munkabérének pedig 50%-áig biztosítanak adókedvezményt, akkor is, ha az egyik szülő nem vállal munkát. A az erre irányuló kedvezményt a munkavállaláshoz kapcsolják Belgiumban, Németországban,³⁵⁴ Hollandiában, Olaszországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban.

Szigorú feltételekkel és megkötésekkel az adózó, illetve családtagjai számára általa viselt orvosi költségek, illetve egy részük is levonható (pl. Lettorságban, valamint Görögországban e kiadások 20%-a, legfeljebb 6.000 euró; Finnországban ugyan főszabály szerint nem vonhatók le, de figyelembe vehetők, ha az adófizető megváltozott adófizetési képességét eredményezik).

Amint az a fentiekből kitűnik a legtöbb európai adórendszer lehetővé teszi bizonyos személyes kiadások levonását, illetve költségként történő elszámolását a horizontális méltányosság emelése, vagy pedig bizonyos magatartások bátorítása érdekében. A költséglevonás lehetősége mellett számos adókedvezmény is adózók rendelkezésére áll. A költségeket ugyanis a jövedelem megszerzése érdekében viseli az adózó, azonban e kategóriának megítélése mindig a nemzeti jogalkotó döntésétől függ.

³⁵⁴ Németországban egy 1988-as alkotmány bírósági határozat óta a napközbeni gyermekfelügyeletre fordított kiadások költségként levonhatók.

2.4. A leírható veszteségek

Az igazságosságot is befolyásoló fontos szabályozás a veszteségre vonatkozó rendelkezések köre. Erre is többféle megoldást alkalmaznak az EU tagországokban, de általában valamilyen módon – vagy ugyanabba a jövedelemtípusba, vagy akár más jövedelemfajta esetén is – beszámítható, és általában legalább a következő adóévre továbbgörgethető a veszteség. Az időbeli korlát ugyanakkor az egyes nemzeti jogokban teljesen különböző lehet.

Lettországból a magánszemélyek veszteségüket 3 évig vihetik tovább, azonban például Litvániában erre nincs lehetőségük. Belgiumban az egy bevételi kategóriában megjelenő veszteségeket nem szabad másik bevételi kategóriával szembeállítani,³⁵⁵ ingóságból vagy ingatlanból pedig tilos olyan veszteséget levonni, melynek kihatása van a jövedelemre. Hollandiában a veszteségek 3 adóévre visszamenőlegesen beszámíthatóak, vagy 9 adóévre továbbgörgethetőek. Ezeket a veszteségeket csak az azonos kategóriájú adóköteles jövedelemmel szemben lehet beszámítani.

Ezzel részben ellentétes a francia megoldás: Franciaországban az egyik kategóriából származó veszteség főszabály szerint beszámítható egy másik kategóriából származó jövedelembe, de az adóelkerülési szabályok ezt a lehetőséget ténylegesen csak ingatlan bérbeadására, befektetési veszteségekre, hobby gazdálkodásban bekövetkezett veszteségre, valamint olyan tevékenységekből származó veszteségekre nézve teszik lehetővé, amelyekben az adózó nem vett részt személyesen és hosszútávon. E kivételektől eltekintve egy adott kategória veszteségeit általában egy másik kategória nyereségeivel kell ellentételezni,³⁵⁶ és az ezen felüli veszteséget hat évig lehet továbbvinni. Az ingatlanveszteséget évi 10700 euró értékben lehet más jövedelemmel ellentételezni. Franciaországban a veszteségek 6 évre továbbvihetőek.

A francia rendelkezésekhez áll közel a német megoldás is: a veszteségek általában csak ugyanabból a kategóriából származó jövedelemből írhatóak le, azonban – speciális limitek alkalmazásával – a veszteségeket ugyanazon adóévben szembe lehet állítani a más kategóriákban szerzett nyereséggel, tőkeveszteséget azonban csak tőkenyereséggel lehet párosítani. 511.500 euróig a veszteség visszavezethető az előző évre, , minden ezt meghaladó

³⁵⁵ Ugyanígy Szlovéniában, ahol egy típusú veszteséget nem lehet egy másik jövedelemtípus nyereségével párba állítani, de a veszteségek korlátlanul továbbvihetőek. Svédországban Az egy forrásból származó veszteség nem állítható szembe egy másik forrásból származó nyereséggel, ugyanakkor korlátlan ideig továbbvihető ugyanebben a kategóriában.

³⁵⁶ Kivétel a tőkeveszteség, amely nem számítható be más kategóriába.

veszteség pedig határozatlan időre továbbvihető és beszámítható egészen 1.000.000 EUR összegű jövedelem-határig, az előtti veszteségek az összeghatárt meghaladó nettó jövedelem 60%-áig számíthatók be.³⁵⁷ A fentieken túl a hosszú távú befektetési veszteségek kizárólag a hosszú távú befektetési nyereségekkel állíthatók szembe.³⁵⁸

Hasonló a görög szabályrendszer is: bármely kategória vesztesége levonható bármely kategória nyereségéből, és – amennyiben szükséges – öt évig görgethető.

Bulgáriában az egyéni vállalkozó veszteségét öt évig görgetheti maga előtt. Csehországban ez az adózók szempontjából még kedvezőbben szabályozott: az ötéves időtartam az alkalmazotti jövedelem, a tőkejövedelem és egyéb jövedelmek vonatkozásában is érvényes. Még hosszabb, hétéves időtartamra terjeszti ki ennek lehetőségét az észt adójog: az adófizető az üzleti veszteséget 7 évig görgetheti maga előtt, de ezt csak ebben a kategóriában teheti meg.³⁵⁹ Finnországban pedig a jövedelmi veszteségek tíz évig görgethetők.³⁶⁰

A dán jogalkotó viszont azt rögzítette, hogy ha valamely bevételi kategória negatív összeget mutat, a veszteség bármeddig továbbvihető, sőt házastársnak is átadható. Így rendelkezik az ír törvény is: a veszteségek az adóév bármely nyereséges kategóriájával összepárosíthatók,³⁶¹ de az azonos kategóriában történő elszámolás esetén bármeddig továbbvihetők. Ugyanígy nincs időbeli korlát a máltai rendszerben sem.³⁶²

³⁵⁷ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 84-85. o.

³⁵⁸ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 60. o.

³⁵⁹ Az értékpapír-veszteségek csak egy másik értékpapír nyeresége terhére könyvelhetők el. Az osztalékfizető részvények veszteségei nem vonhatók le, ha azokat az adófizető az osztalékfizetés előtt 30 napon belül adta el, vagy vásárolta, illetve ha a részvényeket a piaci árnál alacsonyabb áron adta el harmadik személynek

³⁶⁰ A tőkejövedelmi veszteségek is tíz évig továbbvihetők, de akár közvetve a jövedelemből is levonhatók oly módon, hogy a tőkejövedelem adóját, azaz 28%-ot vonnak le az egyéb jövedelem adójából.

³⁶¹ Ugyanígy Portugáliában, ahol az általános veszteséget hat éven át ugyanabban a kategóriában viheti tovább.

³⁶² A veszteséget bármely bevétellel szembe lehet állítani, és korlátlan ideig tovább lehet vinni. Időben visszafelé haladni nem lehet. A tőkeveszteséget csak tőkenyereséggel lehet szembeállítani, de más évre is át lehet vinni.

3. A magyar szabályozás történeti áttekintése

3.1. Az 1988. évi adóreformról

Az adóreform a meglévő adórendszer szerkezetének átalakítása, egyben az adórendszer folyamatos formálásának alternatívája.

„Az adórendszer olyan, mint egy karácsonyfa, amelyre díszeket raknak. Az adórendszerben a karácsonyfadíszek az adókedvezmények. Sokféle díszet fel lehet helyezni a fára annak méretétől függetlenül. Mindenki tudja, hogy a dísz nem azonos a fával, s azt is, hogy a hivalkodó díszítés eltakarja magát a fát, sőt még az is megtörténhet, hogy a fa összerokkad a sok dísz alatt. A hasonlatból az adórendszerre levonható következtetés az, hogy adóreformokra rendszerint akkor kerül sor, ha már túl sok „dísz” (adókedvezmény) van a „fán” (az adórendszerben), s vagy esztétikailag zavaró az összhatas (a választók megítélése), vagy fenyeget a fa ledőlése, azaz az adórendszer összeroppanása.”³⁶³

A fejlett országokban az adórendszerhez köthető felfogásban, az adóreform közvetlenül a prioritásokat, a cél-és eszközrendszert, a főadók belső struktúráját, tényálláselemeit érintő változásokat jelenti, amely összességében átalakítja az adórendszer bevételi szerkezetét is. Lényegét tekintve talán mégis fontosabbak közvetett hatásai, hiszen kétséget kizáróan hatással van az államháztartás kiadásaira (alrendszerek forráselosztása, támogatások kiváltása stb.), a reálszféra működési feltételeire, és gyakran meghatározója a társadalom különböző csoportjainak életfeltételeiben bekövetkező változásoknak is.³⁶⁴

Az 1980-as évek második felében lezajló, gazdasági, társadalmi rendszerváltást megelőző időre nyilvánvalóvá vált, hogy szükség van az adórendszer nemzetközi normáknak, a XX. század végi elvárásoknak való megfeleltetésére. A korábbi adórendszer szövevényes volta, többféle adóformát magában tömörítő kiszámíthatatlansága nehézkessé tette a jövedelem nagyságának meghatározását, torzította a gazdasági folyamatokat, lassította a szerkezetátalakulást, költségnövelő, valamint árfelhajtó hatása is volt.³⁶⁵ Az 1988. évi adóreformig a bevételek közül hiányzott a lakosság jövedelmeinek érdemi adóztatása (személyi jövedelemadó), a forgalmi adókra az egyfázisú, halmozódó forgalmi adó volt a jellemző, és a bevételek jelentős részét adták az állami vállalati szférát különböző jogcímenek

³⁶³ Földes Gábor: Adójog. Osiris Kiadó Budapest, 2001. 57-58.o.

³⁶⁴ Földes Gábor: Adójog... 58. o.

³⁶⁵ Gáspár Andrea: A magyar adórendszer és annak mezőgazdasági egyéni vállalkozókra gyakorolt hatása az Észak-alföldi Régióban (doktori értekezés). Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Gödöllő 2011. 149.o.

(például felhalmozást, vagyont stb.) terhelő adók. Az adóalanyok száma viszonylag csekély volt, ennek megfelelően kis létszámú volt az adóapparátus is. A kiadási oldalon jelentős volt – a nagy állami beruházásokhoz kötődően – a felhalmozási kiadások aránya, és a piacgazdaságokban elfogadható szintet jóval meghaladta a különböző termelői és fogyasztói támogatások mértéke. Emellett a rászorultsági elemeket nélkülöző, hazánkhoz hasonló fejlettségű országok átlagát jóval meghaladó jóléti kiadások terhelték az államháztartást.³⁶⁶

1988. január 1-jén lépett életbe az új adóreform, amely újra meghonosította Magyarországon a piacgazdaságokban megszokott adónemeket. A gazdasági értelemben vett rendszerváltás alapja ez az adóreform volt. Korábban a társadalmi-gazdasági szerkezet hármában (állam, vállalkozás, lakosság) az első kettőt uralta a központi irányítás, és ezzel szabályozta a harmadikat is. Az 1988. évi adóreform siettette a gazdasági szereplők elkülönülését egymástól. Segítette a vállalatok önállósodását, és nagymértékben hatott a lakossági jövedelmek alakulására.³⁶⁷ 1987 tavaszára a Medgyessy Péter, Békesi László és Kupa Mihály által előkészített adóreform alapvetően járult hozzá az államháztartási reformhoz, megindította az állami költségvetés elveinek és bevételi rendszerének a korszerűsítését. A megvalósítása körül kialakult vita már nem az intézkedések szükségességéről folyt, hanem főként a reformok konkrét részleteire vonatkozott, így a személyi jövedelemadózás mikéntjét, az elméleti célkitűzéseket kívánta tisztázni. Az adóreform lehetővé tette a rendszerváltás gazdaságpolitikájának pénzügyi megalapozását.³⁶⁸

Az adóreform intézkedései három központi cél köré csoportosultak: a gazdaságpolitikai döntésekhez korszerű eszközök biztosítása, valamint az új, stabil pénzügyi szabályozás megvalósítása, továbbá az 1968. évi reformok kiterjesztése, az áru- és pénzviszonyok megerősítése.

Egyrészt egységes, törvényileg szabályozott és normatív adórendszert kellett kialakítani; a tiszta jövedelem szerkezetének megváltoztatása, a termelési erőforrásokat korábban terhelő adók helyett a fogyasztást terhelő adók arányának növelése mellett. Az adóbevételek struktúrája ugyanis nem hasonlított a fejlett országokéhoz. A vállalatoktól származott az adóbevételek túlnyomó része. A lakosság közvetlenül viszont alig járult hozzá a

³⁶⁶ László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997). Közgazdasági Szemle 2001. október, XLVIII. évf. 847.o.

³⁶⁷ Gergely István: Tízéves az adóreform. Közgazdasági Szemle 1998. április, XLV. évf. 333. o.

³⁶⁸ Lakatos Mária: A gazdaságpolitika hatása a magyar adórendszerre. Doktori értekezés. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Műszaki Menedzsment Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Budapest 2007. 57. o.

közkiadásokhoz, így nem érvényesült az arányos közteherviselés. Mindez a korábbi szocialista elosztási rendszer következménye volt. Az adóreform megteremtésére ezzel szemben azt az érvet hozta fel a pénzügyi kormányzat, hogy a vállalatokat a magas elvonás ellenérdekeltté teszi a termelés növelésében, ezért azok adóit csökkenteni kell. A lakosságot viszont jobban be kellett vonni a közösségi feladatok finanszírozásába. Ezzel együtt nagyobb lehetőséget kellett neki adni a pénz felhasználásába való beleszólásra.

Másrészt a vállalatok önállóságának növelése és a gazdaság átláthatóságának erősítése mellett csökkenteni kellett a költségvetési centralizációt. Ez főként azt jelentette, hogy a vállalatok költségkalkulációját ésszerűbbé kellett tenni. Ehhez elengedhetetlen volt, hogy a munkaerő drágábbá váljon és a munkaerővel – mint termelési tényezővel – kapcsolatos minden kiadás, így a béreket terhelő adók is közvetlenül az adott személy béréhez kötötten jelenjenek meg és nem utólag, a nyereséget terhelő adókként.

Harmadrészt, a reform-intézkedések célja társadalmilag igazságosabb közteherviselés kialakítása volt. A jövedelmek összevont adóztatása révén a közteherviselés méltányosabbá válása előtt is megnyílt a lehetőség azzal, hogy az azonos jövedelműek azonos összegű adót fizessenek. Így a korábbi – jövedelemforrástól függően – eltérő adómértékekből származó különbségek megszűntek volna, és a közterhek jövedelemarányosan oszlottak volna meg. Egyben az Szja a bevallási kötelezettség révén megnyitotta a lehetőséget a láthatatlan jövedelmek megfogására, megadóztatására.³⁶⁹

Nem titkolt célja volt a reformoknak a fejlett országokhoz közeledés, a gazdaság nyitása is, azáltal, hogy adórendszerünk fokozatosan ezeknek az országoknak az adóstruktúrájához hasonlóvá válik.³⁷⁰ A reform céljaival összhangban három új adónemet vezettek be, amelyek mind a mai napig a költségvetési adóbevételek gerincét alkotják. Ezek az adónemek: az általános forgalmi adó (Áfa); a vállalati nyereségadó (későbbiekben vállalkozási nyereségadó, majd társasági adó - Tao); és a személyi jövedelemadó (Szja).

Az adóalanyok számának megsokszorozódására reagálva megindult egy modern, a korábbinál sokkal nagyobb léptékű és apparátusú adóigazgatás kiépítése. Ezek a lépések akkor olyan mértékben és irányba alakították át az adórendszer struktúráját, hogy érdemben a rendszer alapelemei azóta sem változtak. Az adórendszer bevezetésével a vállalatok és a költségvetés nyert, a lakosság veszített, azaz a lakossági terhek növelése megvalósult. A

³⁶⁹ 1987. évi V. és VI. törvények általános indoklásai. In: Ezer év törvényei. <http://www.1000ev.hu/index.php> (2012.július 17.)

³⁷⁰ Az 1988. évi adórendszer közgazdasági értékelése. Gazdaságkutató Intézet. Budapest. 1989. 78 old.

lakosság közvetlen adóterhei 1988-ban 9-ről csaknem 17 százalékra emelkedtek. A növekményt döntően a Szja adta. Az adóköteles jövedelmek 14 százalékát és az adóalap (vagyis a kedvezmények levonása után fennmaradt jövedelem) 16 százalékát vonták el adóba. A jövedelmek átlagos adóterhe 1985-ben 5–15 százalék között mozgott. A lakossági közvetett adóterheket (az Áfa és a fogyasztási adó) pontosan nem lehetett számszerűsíteni, minthogy azokat akkor és ma is a kisebb vállalkozások (amelyek nem jelentkeztek be az Áfa-visszaigénylő körbe) éppen úgy fizetik, mint a lakosság (például az üzemanyagok árában). Becsülhetően (a végső fogyasztás aránya alapján) azok terhei a GDP-hez viszonyítva körülbelül 10 százalékot értek el. Összességében a közvetett és közvetlen adóterhek a GDP-hez mérten körülbelül 10 százalékponttal emelkedtek. A költségvetési centralizáció nem csökkent, és így a költségvetésnek sem a közpénzek felhasználásába való beleszólása, sem jövedelem-újraelosztó szerepe nem mérséklődött. A gazdaságban nem történtek meg azok az alapvető változások, amelyek kikényszerítették volna a hatékonyság növekedését, illetőleg amelyek ésszerűbb munkaerő-gazdálkodásra kényszerítették volna a vállalatokat. Az adórendszer olyan inflációs folyamatokat indított el, amelyek a lakosságra az adórendszer hatásán túl is kedvezőtlen hatással jártak. A közpénzek felhasználásába a lakosság az adórendszer bevezetése után továbbra sem tudott beleszólni. Bár a közteherviselés bizonyos vonatkozásban méltányosabb lett, a rendszer bevezetése alapvetően nem változtatott a korábban is fennállt jövedelemszerzési aránytalanságokon (például a megfogható és a meg nem fogható jövedelmek közötti különbség, a szellemi munka alulértékeltsége számos területen – például egészségügy, oktatás stb. – fennmaradt). A személyi jövedelemadó rendszere a beépített kedvezmények és mentességek miatt már elméletileg sem biztosította az azonos jövedelem után azonos összegű adó elvét, az pedig további jövedelmi aránytalanságot okozott, hogy bizonyos jövedelmek nem adóztak (attól függően, hogyan szerezték őket), vagy nem azonos összegű adót fizettek utánuk attól függően, hogy az adózók mennyi kedvezményt tudtak igénybe venni; valamint a láthatatlan jövedelmek miatt az azonos jövedelmek azonos adótétele azért sem érvényesült, mert bizonyos mértékű borralaló, hálapénz bevallására ugyan sor került, de közben – vélhetően – az adó miatt növekedett a láthatatlan jövedelmek nagyságrendje.

3.2. A személyi jövedelemadó bevezetése

Az Szja bevezetésével és a jövedelem összevont adóztatásával jelentős lépést kívántak tenni az igazságosabb közteherviselés megvalósítása érdekében.³⁷¹ Ennek megfelelően a cél a különböző forrásokból származó jövedelmek együttes (összevont) adóztatása volt, és az adózás szempontjából semlegessé vált, hogy az adott jövedelemtömeg egy, vagy több jövedelemforrásból származik.³⁷² A különböző foglalkoztatási formákból származó jövedelmek egységes adóztatása az indokolatlan különbségek megszüntetésére volt hivatott, biztosítva ezzel a szektor- és versenysemlegességet. A szabályozás a bevezetéskor nem érintette a főállású munkaviszonyból származó jövedelem reálértékét a keresetek az adó jövedelemcsökkentő hatását ellentételező növelése (bruttósítása) miatt.

A társadalmi-gazdasági szempontból indokolt preferenciák érvényesítését szolgálta az alacsony jövedelműek adóviselő képességének méltányos figyelembevétele az adómentes (0 kulcsos) sáv alkalmazásával, valamint az adómentesség, adókedvezmény eszközével. Az ily módon kialakított sávosan progresszív rendszer differenciálását eredményezte az Szja rendszerébe beépített kedvezmények és mentességek köre. Ez utóbbiakat jelentős kritikák érték, tekintettel arra, hogy ezek egyrészt jövedelmi aránytalanságot okoztak, másrészt pedig elméletileg sem biztosították a horizontális méltányosság elvét, mert az azonos jövedelmek után eltérő összegű adót kellett fizetni.³⁷³ A jövedelmek közötti differenciálás miatt egyes forrásokból származó jövedelmek nem adóztak, ez is erősítette a rendszerrel szemben megfogalmazott kritikát.

A bonyolult rendszert a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1987. évi VI. törvény hozta létre, amely sávosan progresszív módon 11 adósávot határozott meg. Alapvető előnye volt az adótáblának, hogy adómentességet biztosított a legalacsonyabb összegű jövedelmekre, így 48.000 forint összeghatárig nulla kulcsot kellett alkalmazni. A jövedelmek emelkedésével a felsőbb sávokban lépcsőzetesen nőtt az adó mértéke: a jogalkotó 4, illetve 5%-kal emelte sávonként az adókulcsot. Az adósávokat igyekeztek arányosan meghatározni, az első 6 jövedelem-kategória egységes összeggel emelkedett, az afölötti adósávok pedig szélesedtek. A 800.000 forintos összeghatár feletti jövedelmek adója radikálisan magas 60%-os volt.³⁷⁴ Az ily módon kialakított sávosan progresszív rendszer differenciálását

³⁷¹ Az 1988. évi adóreform közgazdasági értékelése... 31. o.

³⁷² 1987. évi VI. törvény általános indokolása.

³⁷³ Dr. Ékes Ildikó: ADÓZÁS, 1988–1996. Statisztikai Szemle, 1997. évi 1. sz. 47. o.

³⁷⁴ Az adótáblát lásd részletesen a Mellékletben található 1. sz. ábrán.

eredményezte az Szja rendszerébe beépített kedvezmények és mentességek köre. Ez utóbbiakat jelentős kritikák érték, tekintettel arra, hogy ezek egyrészt jövedelmi aránytalanságot okoztak, másrészt pedig elméletileg sem biztosították a horizontális méltányosság elvét, mert az azonos jövedelmek után eltérő összegű adót kellett fizetni.³⁷⁵ A jövedelmek közötti differenciálás miatt egyes forrásokból származó jövedelmek pedig nem adóztak, ez is erősítette a rendszerrel szemben megfogalmazott kritikát.

A törvény alapján az adó alanyai a jövedelmet szerző magánszemélyek (természetes személyek) voltak, akiknek összes jövedelmét adókötelezettség terhelte. Ezzel összhangban minden belföldről származó jövedelem adókötelezettség alá esett, így különösen, ha az belföldön végzett tevékenységből vagy belföldi vagyoni értékből származott. Ennek alapján a tartósan külszolgálatot teljesítők jövedelme is belföldön volt adóköteles. A belföldről származó jövedelemre a törvény előírásait akkor kellett alkalmazni, ha az azt megszerző magánszemélynek a lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye Magyarországon volt. A külföldről származó jövedelmek sajátosságai miatt a törvény felhatalmazta a Minisztertanácsot, hogy az általánostól eltérő szabályokat állapítson meg, de ennek során azonban a törvény szerint az adómentes jövedelmeket nem vonhatta adó alá.

A törvény a jelenleg is hatályos tartalommal határozta meg a jövedelem fogalmát. Érdekesség, hogy ezt ugyanúgy a 4. §-ban tette, ahogy ma is olvashatjuk a jogszabály utódjában. Az akkori jövedelem-meghatározás tehát a bevételből kiinduló hármas megközelítést alkalmazta. Eszerint jövedelmen a magánszemély bevételeit, annak a törvényben előírt hányadát, vagy annak meghatározott költségekkel csökkentett részét kellett érteni. Bevétel volt pedig mindaz a vagyoni érték, amelyet a magánszemély megszerez, függetlenül attól, hogy az a valóságban jövedelem, költségtérítés vagy valaminek az ellenértéke-e, illetve, hogy a megszerzés milyen címen történt.

A kedvezmények közül a legjelentősebb az alkalmazotti kedvezmény volt, amely az 1988. évi bevezetésekor adóalap-kedvezményként funkcionált és minden munkavállalót megilletett, de később átalakították és 1991-ben viszont már az adóból lehetett levonni.³⁷⁶ A rendelkezések indoka az volt, hogy adót csak az elért jövedelem után kell fizetni, a jövedelem pedig a ráfordításokat meghaladó bevétel.³⁷⁷ A lakosság túlnyomó része jövedelmeinek döntő

³⁷⁵ Dr. Ékes Ildikó i.m. 47. o.

³⁷⁶ Gács Endre: Bérek, adózás, családtámogatás. Statisztikai Szemle 1993. évi 11. sz. 870. o.

³⁷⁷ Az 1991-es módosítás eredményeképpen az adóalapot csökkenteni lehetett az év közben bevezetett munkavállalói járulékkal is.

többségét munkaviszonyból, illetve szövetkezeti tagsági viszonyból szerezte meg, amelyből a befizetett szakszervezeti tagdíj levonható volt. Az adóalap kiszámításakor az összjövedelmet a naptári évben minden munkaviszonyban töltött hónap után 1.000 forinttal – tehát összesen évi 12.000 forinttal – kellett csökkenteni, tekintettel arra, hogy a munkavállaló munkavégzése különböző költségekkel jár, a jogalkotó pedig ezt az összeget átalányként elismerte. Ezt a kedvezményt legfeljebb egy munkaviszony alapján lehetett igénybe venni, és mértéke csökkentette az adó alapját.³⁷⁸

A törvény a szellemi alkotómunka³⁷⁹ ösztönzése végett és sajátosságaira figyelemmel meghatározta, hogy az egyes szellemi tevékenységekből származó bevételek³⁸⁰ mekkora részét kell az eredeti jogosítottnál jövedelemnek tekinteni, így a jövedelem a bevétel meghatározott hányadaként definiálásával egyszerűsítette az adókötelezettségeket és lehetővé tette a részletes könyvvizetés, bizonylatmegőrzés elkerülését. Abban az esetben azonban, ha az alkotó költségei a vélelmezett költséghányadot meghaladták, a költségek tényleges körére kiterjedően élhetett a tételes elszámolás lehetőségével. E szabályozást az indokolta, hogy az ilyen tevékenységből származó jövedelem akkor is egy adóévben és egyszerre jelenik meg, ha több éves előkészítő, illetve kivitelező munka előzi meg a létrejöttét, ez pedig a progresszió miatt méltánytalanul nagy adóterhet eredményezne, ezért a törvény lehetőséget adott arra, hogy ezeket a jövedelmeket – legfeljebb három részre – elosztva vegyék figyelembe az adó megállapításakor. E rendelkezés kétségtelenül méltányos és korszerű eleme volt a jogszabálynak.

A kiemelkedő jelentőségű műszaki alkotómunkát is ösztönözni kívánta a jogalkotó, és a kapcsolódó kedvezményeket³⁸¹ azok részére is biztosította a jogszabály rendelkezései alapján, akik vállalkozásban vettek részt.

A gyermekek után járó kedvezményt 1988-ban még csak három gyermek után lehetett igénybe venni, 1991-től viszont már minden 6 éven aluli gyermek után csökkenteni lehetett az adóalapot.

³⁷⁸ Az adóalap-kedvezmények esetén a magasabb jövedelmű adózó a progresszió miatt nagyobb mértékű kedvezményben részesül, mint az adókedvezmény-esetén (különösen igaz ez, ha az adóalap-kedvezmény miatt alacsonyabb adósávba csúszik át).

³⁷⁹ A találmányok és a szerzői jogi védelem alá eső alkotások létrehozására vonatkozó kategória. A bevezetési 1998. évi VI. tv. végrehajtási rendelete által meghatározott, produktumot létrehozó művészeti és tudományos tevékenység (pl. írói, képzőművészeti, iparművészeti, fotóművészeti, grafikus).

³⁸⁰ Feltétel, hogy azok nem munkaviszonyból származnak.

³⁸¹ Ld. 1998. évi VI. tv. 6. § (1) bekezdés a) pontja.

A bevételek nominális emelkedése mellett az Szja szerepe arányosan is nőtt. A központi költségvetés bevételi oldalán ugyanis a bevezetési 0,2%-ról 1991-re már 17,5%-ot ért el. A kezdeti kiigazításokon túl folyamatos emelkedést mutatott az adómentes sáv is, amely 1995-re a 48.000 forintos határ helyett már 110.000 forint volt. Az emelkedés és így az adózók alsó rétegének Szja alóli mentesítése azonban csak látszólagos volt, tekintettel arra, hogy ezeknek az összegeknek a reál értéke közel sem volt azonos.³⁸²

A bevezetett Szja rendszer – bár akkor adóteher növekedést eredményezett az adózók részére –, még viszonylag alacsony adóterhelést jelentett. Jól mutatja ezt, hogy az Szja a bruttó bérnek mindössze 8,7%-át tette ki, amely kevesebb, mint fele volt az európai országok átlagában megfigyelhető mértéknek, és csak kevés országban volt alacsonyabb ez az érték (pl. Franciaországban, Görögországban). Svédországban ez az érték 37,2% volt, tehát a magyarénak majdnem négyszerese. Erre tekintettel – bár hangzatos lenne – nem mondhatjuk megalapozottan, hogy a jogalkotók a svéd adórendszert vezették be ázsiai jövedelemszintekre 1988-ban. Az európai országok közül ez az arány Dániában volt a legmagasabb: egyedülálló személy esetén 44,5%, kétgyermekes családra viszonyítva pedig 36,1%. Ez az arány Magyarországon 1991-ig folyamatosan nőtt és kétgyermekes család esetében elérte, egyedülállók esetében pedig megközelítette az európai országok átlagát.³⁸³ Ennek oka, hogy a bérek gyors nominális emelkedése mellett az adótáblát csak részben valorizálták, így az adózók az adóévekben magasabb adósávokba kerültek.

1991-re a relatív magyarországi adóküszöb a minimálbér adott évi átlagos színvonalával egyezett meg.³⁸⁴ Az egyedülállók adóküszöbét a bruttó bér százalékos arányában szemlélteti a Melléklet 3. számú grafikonja is.

A bevezetett Szja-val kapcsolatban kritika volt továbbá, hogy nem volt képes szabályozni az eltitkolt, illetve fekete jövedelmeket, pl. hálapénzt és borraivalót. Meggyőződésem, hogy ezeknek az adóköteles jövedelmek nem fehéríthetők ki teljesen, és még a legigazságosabb és leghatékonyabb adójogszabályok sem lennének képesek ezeknek a teljes körű adóztatására. Az optimális adórendszer sem védheti ki teljesen az adókikerülést és adócsalást, az mindig az adófizetői magatartástól is függ. Az összlakosság létszámához³⁸⁵ viszonyítva az adóreform utóéletét még a Bokros-csomag előtt jellemző időszakban is magas

³⁸² Vö. Dr. Ékes Ildikó i.m. 49. o.

³⁸³ Erről részletesen ld. a Melléklet 2. számú ábráját.

³⁸⁴ Gács Endre i.m. 873. o.

³⁸⁵ Tóth István János - Ábrahám Árpád: Jövedelemszerkezet és adóteher-megoszlás: Az 1994-es személyi jövedelemadó-bevallások vizsgálata. Közgazdasági Szemle 1996. április. XLIII. évf. 279. o.

volt a jövedelemmel nem rendelkezők aránya. A Melléklet 4. sz. táblázatából kitűnik az is, hogy – bár az adórendszerek nagy része önadózáson alapul³⁸⁶ – nagyjából ugyanannyian teljesítették adókötelezettségeiket önadózással, mint ahányan éltek a munkáltatói adómegállapítás lehetőségével.

Annak ellenére, hogy az adókulcsok az elkövetkezendő évben néhány százalékkal csökkentek, és ez a csökkenési tendencia 1991-ig folytatódott, az Szja-ból származó államháztartási bevételek radikálisan emelkedtek.³⁸⁷

Az 1988. évi adóreformmal bevezetett sávosan progresszív Szja rendszer alapvetően megteremtette a jövedelemfajtákat – bár „összjövedelmet”³⁸⁸ határozott meg és így az összes jövedelem összevontan adózott. A struktúrával szemben megfogalmazott kritikák részben jogosak, azonban álláspontom szerint a szabályozással a közteherviselés igazságosabbá vált, a közös kiadásokhoz a nagyobb jövedelműek nagyobb mértékben járultak hozzá, az adómentes sáv törvénybe iktatása pedig kifejezetten emelte az igazságosság szintjét, és a kedvezmények, valamint mentességek köre – még ha nem is egészen megfelelően alakultak ki – elősegítette a méltányosság érvényesülését, különösen azért, mert a láthatatlan jövedelmeket is figyelembe vették. Az 1998-as szabályozás ugyanis a hálapénzre és a borralalóra is előírta a bevételi nyilvántartás (főnyilvántartás) vezetését. E jövedelmekre tehát kötelező volt analitikus nyilvántartást vezetni, amelyben az adózó időpont szerint és tételesen rögzítette az ily módon megszerzett jövedelmeit. Ennek megfelelően az adóigazgatási ellenőrzésben például nőgyógyászok esetén a szülési naplóval összevetve vizsgálhatták az adózó bevételeit és a nyilvántartás-vezetési kötelezettségének teljesítését.³⁸⁹

A kialakult adóhatósági gyakorlat alapján azonban közgazdasági megfontolások miatt – nevezetesen, hogy az alacsony jövedelmű adózó ilyen módú fizetés-kiegészítését a munkáltató alapvetően belekalkulálja az adózó munkabérébe (például benzinkutas esetén a borralaló) – az apparátus végül nem foglalkozott ezekkel a kérdésekkel,³⁹⁰ így tényleges ellenőrzésük és a rájuk vonatkozó adókötelezettségek teljesítésének kikényszerítése elmaradt,

³⁸⁶ Kivétel ez alól a dán és a holland rendszer. Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 103. o.

³⁸⁷ Az Szja-ból származó költségvetési bevételek alakulását és az Szja központi költségvetési bevételi arányát ld. részletesen a Melléklet 5. és 6. sz. grafikonján.

³⁸⁸ 1987. évi VI. törvény 14. § (1) bekezdés

³⁸⁹ Az akkori iránymutatások szerint az ilyen esetekben az adóhatósági gyakorlat azt a vélelmet kívánta alkalmazni, hogy a szülési napló alapján levezetett szülések 1/3-ad részéhez társul adózói bevétel. Elhangzott Gárván János 2012. október 12. napján a Nemzeti Adó és Vámhivatalban tartott előadásán.

³⁹⁰ Elhangzott Gárván János 2012. október 13. napján a Nemzeti Adó és Vámhivatalban tartott előadásán.

ez pedig – tehát az adóköteles jövedelmek körébe történő tényleges bevonásuk hiánya – sértette az igazságos és méltányos adórendszer elveit.

A jelenleg hatályos rendszer is az 1988-as elvek mentén épül fel, az adóreformmal bevezetett első igazán modern Szja struktúrához képest mindössze az adó mértékében és az adókulcsok számában más a jelenlegi szabályozásunk. A kezdeti rendszer hordozott ugyan aránytalanságokat, de a kezdeményezés önmagában megteremtette egy igazságos, modern adórendszer alapjait. Az új gazdasági berendezkedés miatt egyértelmű volt, hogy bármilyen adónem bevezetése önmagában bizonyos hibákat rejt majd. Ennek megfelelően voltak kifogásolható elemei a bevezetett Szja-nak, de a koncepció egésze megfelelt az általános követelményeknek. A hatályos egykulcsos rendszerre több, mint két évtizedet kellett várni, hiába változott és módosult évről évre az eredetileg bevezetett szabályozás, alapvető koncepcióváltás több mint két évtizeden keresztül nem született. Az adókulcsok száma a bevezetésük után csökkent, 1989-ben már 8 kulcsot kellett alkalmazni, 1990-ben 5-öt, 1991-ben 7-et, 1992-ben és 1993-ban 4-et, 1994-ben ismét 6-ot, amely érvényben maradt egészen a formailag jelenleg is hatályban lévő Szja törvény megszületéséig.³⁹¹

Az 1988-tól induló személyi jövedelemadónak a következő sajátosságai voltak nyugati minta alapján. Két alapvető kategóriába sorolta a jövedelmeket. Az összevonás alá eső jövedelmek kategóriájába tartoztak a munkaviszonyból, mezőgazdasági szövetkezeti tagviszonyból, az ehhez kapcsolódó költségtérítésekből származó jövedelmek, az önálló tevékenységből származó jövedelem, a nyugdíj (mint adót nem viselő járandóság). Az adókötelezettséget progresszív adóábrázolat szerint kellett megállapítani. A külön adózó jövedelmek (pl. kamat, osztalék) után nem progresszív, hanem lineáris adót (forrásadót) fizettek. A rendszerbe adóalap- és adócsökkentő kedvezmények épültek be, amelyek között a legnagyobb arányt az alkalmazottaknak adott alkalmazotti kedvezmény tette ki, de megjelent a gyermekkedvezmény, valamint a munkahelyi étkezési hozzájárulás adómentessége is. A szellemi foglalkozásból származó jövedelemből levonható volt a költség, továbbá adót nem viselő járandóság maradt a nyugdíj. Az összevontan és a lineárisan adózó jövedelmek eltérő módon és mértékkel estek adófizetési kötelezettség alá. Erre tekintettel indokolt lehet az a jogalkotói törekvés – amelyet a hatályos egykulcsos Szja-rendszerünk is követ –, hogy az összevontan adózó és a lineárisan adózó jövedelmek a horizontális egyenlőség megteremtése végett azonos terhet viseljenek.

³⁹¹ Az 1989-1996. év adóábrázolatát ld. a Melléklet 7-14. táblázatában.

A közteherviselés igazságosabbá vált, a közös kiadásokhoz a nagyobb jövedelműek nagyobb mértékben járultak hozzá.

A leírtakat összefoglalva; az 1988. évi adóreform az akkori szándékok szerint egy, a horizontális és vertikális igazságosság elve alapján igazságosnak szánt személyi jövedelemadó-rendszert. Az igazságosság és méltányosság gyakorlati megvalósítására törekvés még akkor is jellemezte kezdeti szakaszában az adórendszert, ha a külön adózó jövedelmek eleve alacsonyabb százalékkal adóztak, amely ellentétes mindezen szempontokkal.

Ugyancsak sértette az igazságos és méltányos adórendszer elveit a láthatatlan jövedelmek iránti gyakorlati érzéketlenség, hiszen azt mondható, hogy a reform-intézkedéseket követő adóigazgatási gyakorlatban még csak kísérlet sem történt ezek tényleges bevonására.

4. A magyar személyi jövedelemadó igazságossága

Az, hogy valamely ország adórendszere igazságos illetve hatékony, alapvetően az arányosság, a progresszió és a fiskális kedvezményezés általánosan elfogadott elveinek érvényesülésétől függ.³⁹² A progresszív és lineáris rendszerek közötti különbségek hatékonysági és igazságossági kérdéseket egyaránt felvetnek. A fizetőképesség elvéből következően a magasabb bevételt realizáló adóalanyokra magasabb adót vetnek ki és az ugyanazon jövedelemszintű adózók ugyanakkora összeget kötelesek fizetni.

4.1. A jövedelem fogalma, típusai

A jövedelmek, illetve jövedelemtípusok közötti differenciálást, éles elkülönítést már a jövedelem jogalkotó által meghatározott fogalma³⁹³ is egyértelművé teszi. Az Szja törvény a jövedelmek két nagy típusát különíti el: az összevonandó jövedelmeket – amelyek együttesen képezik az összevont adóalapot –, valamint a különadózó jövedelmeket. Az első csoportba az

³⁹² Deák, Dániel: Igazságos-e a magyar adórendszer? (Egy törvényhozási csapdahelyzet elemzése). Jogtudományi közlöny 1997. évi 7-8. sz. 317. o.

³⁹³ Az Szja tv. a jövedelem fogalmát a bevételből kiindulva, hármasközelítésben határozza meg. A jogszabály 4. § (1) bekezdése alapján a jövedelem a magánszemély által más személytől megszerzett bevétel egésze, vagy a bevételnek a törvény szerint elismert költséggel, igazolás nélkül elismert költséggel, vagy általában meghatározott költséggel csökkentett része, vagy a bevétel törvényben meghatározott hányada, kivéve, ha a bevételt a jövedelem kiszámításánál nem kell figyelembe venni.

önálló tevékenységből származó, a nem önálló tevékenységből származó és az egyéb jövedelmek tartoznak, míg a második kategóriába a különböző tőkejövedelmeket, ingó és ingatlan átruházásából származó jövedelmeket, befektetésből származó jövedelmeket, a béren kívüli juttatásokat és a béren kívülinek nem minősülő egyéb juttatásokat sorolják.

Eszerint ugyanis vannak olyan jövedelmek, amelyek nem a bevétel egészével egyeznek meg, hanem bizonyos kiadások levonásba helyezhetők.³⁹⁴ Ennek megfelelően e jövedelemtípusoknál az adó alapja csökkenthető a bevételszerző tevékenységgel szoros összefüggésben felmerült és igazolt, vagy akár átalányban meghatározott költségekkel.³⁹⁵ Más esetekben a bevétel meghatározott hányadát kell csak jövedelemnek tekinteni, így az adóalap általánosan kisebb, mint a bevétel. Ilyen konstrukció figyelhető meg például a különadózó jövedelmek közül az ingatlan átruházásából származó jövedelem esetén, amelynél a megszerzés és az értékesítés között eltelt évek számához igazodó adóalap-csökkentési konstrukcióval határozza meg a jogalkotó a számításba veendő és adóalapot képező jövedelem nagyságát.³⁹⁶

Ez teljesen ellentétes a horizontális méltányossággal, amely szerint az azonos jövedelmű adóalanyokat³⁹⁷ és az összes jövedelemforrást is egyenlően kell kezelni, tehát a munkajövedelmeket és az egyéb jövedelmeket – a magyar Szja rendszerbeli megfelelőekkel az összevonandó és a különadózó jövedelmeket – azonos mértékben és módon kell adóztatni. Kiemelendő azonban, hogy számos kortárs angolszász szerző³⁹⁸ véli úgy, hogy a személyi jövedelemadó természetéből adódóan alapvetően különbséget tesz az adófizetők között³⁹⁹. Ezzel a megfontolással némiképp ellentétes a jogi értelemben vett kettős adóztatást is figyelembe vevő álláspont: az egyszer, például munkabéreként már megadóztatott jövedelem által termelt tőkejövedelem ugyanolyan megadóztatása nemcsak méltánytalan, de nagy

³⁹⁴ A magyar személyi jövedelemadó rendszere tradicionálisan elkülöníti az összevonandó és a különadózó jövedelmeket. E jövedelemtípusok és ezek fajtái a jövedelem definíciójában rögzített három csoport alapján is elkülöníthető.

³⁹⁵ Bármely költség csak egyszeresen, egy alkalommal és – bizonyos kivételekkel – legfeljebb a bevétel mértékéig vehető figyelembe. Igazolás nélkül elismert költség a ténylegesen felmerült és igazolt kiadás érvényesítése helyett jogszabályban meghatározott mértékig számolható el azzal, hogy ezt a költséget ilyen esetben teljes egészében elszámoltnak kell tekinteni. Átalányban vagy a bevétel hányadaként meghatározott jövedelem/költség esetén a bevétel más költséggel nem csökkenthető.

³⁹⁶ Szja tv. 62. § (4) és (6) bekezdése.

³⁹⁷ Vö. Tóth István György: Gyermek és eltartottak figyelembevétel a jövedelemadózáásban. In: Semjén András (szerk.): Adózás, adórendszerek, adóreformok. MTA Szociológiai Intézet, Szociálpolitikai Értesítő – Különszám, Budapest 1993. évi 1-2. sz. 264. o.

³⁹⁸ Például Henry Simons és Rob Vosslander.

³⁹⁹ Vö. Rob Vosslander: How Much? Taxation on New Zealanders' Employment Income 1893-1984. New Zealand. Journal of Taxation Law and Policy 2009. évi 12. sz. 302.o.

valószínűséggel gazdaságilag káros is lenne. A magyar személyi jövedelemadó – ebből is láthatóan – a fizetőképesség elve alapján működve az azonos fizetési képességű adóalanyokat azonos, a magasabb jövedelmű adóalanyokat pedig magasabb összegek fizetésére kötelezi.

4.2. Adókulcsok

A társadalmi igazságosság részeként az adórendszernek, és így az egyes adónemeknek is igazságosnak kell lenniük. A személyi jövedelemadó vonatkozásában ez azt is jelenti,⁴⁰⁰ hogy mindenkinek jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően kell hozzájárulnia a közterhekhez, az állami költségekhez.⁴⁰¹

A progresszív jövedelemadó elméleti alapja, hogy „emelkedő jövedelemhez csökkenő határhasznok tartoznak.”⁴⁰² A progresszivitás – amely könnyen belátható módon inkább a közepes jövedelemszintű adóalanyok számára kedvező – sokak szerint azonban növeli a méltányosságot,⁴⁰³ de kétségtelen, hogy a nagyobb jövedelemmel rendelkezőktől jövedelmük nagyobb részét vonja el.⁴⁰⁴ Ez azonban megvalósítható egy lineáris rendszerben megfelelően kialakított adókedvezmény-rendszerrel is.

A progresszív jövedelemadó teljesítményt visszatartó negatív hatásának felismerése vezetett az adókulcsok csökkentésének és egységesítésének gyakorlatához: a viszonylag alacsony és közel arányos jövedelemadózáshoz, amelynek egyik legversenyképesebb megvalósulási formája az egykulcsos adónemek alkalmazása.⁴⁰⁵ Egyetlen lineáris, alacsonyabb adókulcs – a bruttó bevételt egyetlen adómértékkel terheli – kevésbé ösztönzi ugyanis az adóalanyokat a jövedelmük eltitkolására, illetve adott esetben a legális, de

⁴⁰⁰ Lásd a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1.§ (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a törvény célja az arányosság és a méltányosság elvének érvényesítésével az állami feladatok ellátásához szükséges adóbevétel biztosítása, kivételesen egyes társadalmi, gazdasági célok megvalósulásának elősegítése.

⁴⁰¹ Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave: Public Finance in Theory and in Practice. McGraw-Hill Book Company, New York 1989. 227. o.

⁴⁰² Erich Streissler: Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően. Közgazdasági Szemle 1990. évi 1. sz. 79. o.

⁴⁰³ Vö. Christopher Heady: The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems. In: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies. OECD, Párizs 1991. 87-96. o.

⁴⁰⁴ Ennek alapján az Szja tv. korábbi, sávosan progresszív rendszerében a következő képpen alakult: az összevont adóalapot képező jövedelmek után fizetendő adó (számított adó), ha az összevont adóalap nem haladja meg az 5 millió forintot, az összevont adóalap 17 százaléka; ha az összevont adóalap meghaladja az 5 millió forintot, 850 ezer forint és az 5 millió forintot meghaladó rész 32 százaléka (lásd az Szja tv. a 2010. december 31. napjáig hatályos szövegének 30. §- a).

⁴⁰⁵ Kézenfekvő, hogy az adózók megpróbálják a harmonizált közösségi jogból adódó előnyöket kihasználni a tagállamok pedig mindent megtesznek annak érdekében, hogy jogrendszerüket az ország versenyképességének növelése érdekében alakítsák ki. (Vö. Deák Dániel: Harmonization in... 478. o.)

költséges adóelkerülési módszerek alkalmazására. A csökkenő adókulcsok a társadalom aktívabb tagjait nagyobb teljesítményre serkenthetik, így nőhet az országban megtermelt GDP, nő az állam összes adóbevétele, és ezáltal növelhetőek az újraelosztás lehetőségei, ezzel is növekedhet a fogyasztás, így közvetetten pedig a foglalkoztatás.⁴⁰⁶

A sávosan progresszív személyi jövedelemadó korábbi szabályozása – a kritikák szerint – gátolta a jövedelmek felhalmozódását, a vagyongyarapodást és a gazdagodás folyamatát. Ez azt eredményezte, hogy a vagyongyarapodás pont a tehetősebb, nagyobb jövedelemmel rendelkező rétegektől nagyobb elvonási szintet jelent. Ez a társadalmi igazságosság⁴⁰⁷ kérdését is felvetette a magasabb jövedelmet realizáló rétegeknél: úgy vélekedhettek, hogy nagyobb szerepet vállalnak a társadalom építésében és finanszírozásában, hiszen nemcsak nominálisan, de arányaiban is nagyobb részt vállaltak így a közbevételek biztosításában. Az arányaiban is magasabb adófizetési kötelezettségükön kívül azonban szűkebb körben vehettek igénybe kedvezményeket, és az állami transferekből, illetve támogatásokból sem részesültek olyan mértékben, mint az alacsonyabb jövedelmű adóalanyok,⁴⁰⁸ ennek megfelelően őket jobban terhelte az állami költségek arányos része.

Magyarország korábban sávosan progresszív rendszert használt, és 2011. január 1. napjával tért át a 16%-os, egykulcsos személyi jövedelemadó alkalmazására főként az igazságosabb rendszer megteremtése és a foglalkoztatás növelése érdekében,⁴⁰⁹ tekintettel arra, hogy Magyarországon a jövedelemadókra vonatkozó elvonás mértéke még a magas uniós átlagot (37,5%) is meghaladta (az egykulcsos adó bevezetését megelőzően 40,6%-os volt az átlagos jövedelemadó-terhelési szint).⁴¹⁰ A bevezetett egykulcsos rendszerrel kapcsolatban alapvető kritika, hogy a társadalom jobban kereső rétegeinek jelent előnyt, és ahogy Deák Dániel 2010-ben rámutatott: az egykulcsos rendszerrel sérül az osztó igazságosság elve.⁴¹¹ Tekintettel arra, hogy a korábbi, 17 százalékos alsó kulcshoz képest a jelenlegi adómérték nem jelent érzékelhető csökkenést, sőt, az adóalap-kiegészítéssel még jelentősebbé is vált az alacsony jövedelmet realizálók adóterhe, azonban a 16%-os adókulcs a

⁴⁰⁶ Szilovics Csaba: Az igazságos... 37. o.

⁴⁰⁷ Kecskés András: Felelős társaságirányítás (Corporate Governance). HVG-ORAC, Budapest 2011. 44. o.

⁴⁰⁸ A korábbi magyar Alkotmány állami feladatként fogalmazta meg a rászorulóakra irányuló védelmi jellegű gondoskodást. Lásd Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Drinóczi Tímea (szerk.) Magyarország új alkotmányossága PTE ÁJK, Pécs 2011. 36. o.

⁴⁰⁹ Statement by Willy Kiekens, Executive Director for Hungary and Szilard Benk, Senior Advisor to the Executive Director January 18, 2012. 3-4. o. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf> (2012.02.25.)

⁴¹⁰ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 42. o.

⁴¹¹ Deák Dániel: Hungary introduces... 546. o.

korábbi felső, 32 százalékos adómértékhez képest jelentős módosulás, ez a megállapítás helyénvalónak mutatkozik. Államháztartási oldalon ez a jelentős csökkenés szignifikáns mértékű adóbevétel-kiesést jelentett, azonban ezt nem ellensúlyozták a kedvezmények csökkentésével – sőt, mint azt a jelen tanulmányban részletesen kifejtettük, még ezek szélesítésére is sor került, bár a létfenntartáshoz kapcsolódó kedvezményeket eltörölték és az adózók minden megkeresett forint után kötelesek adót fizetni.⁴¹²

A fizetett magyar személyi jövedelemadó mértéke azonos gazdasági helyzetű adóalanyok esetén is jelentős eltéréseket mutat. Az összevonandó jövedelmek adóalapját adóalap-kiegészítéssel (az összevont adóalap 2.424.000,- Ft-ot meghaladó részére 27 százalékos bruttósítással – vagy ahogy a köznyelvben mondják: superbruttósítással) kell meghatározni. Ennek megfelelően a tényleges adóterhelési szint az összevont adóalapba tartozó, önálló tevékenységből származó, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb jövedelmek 2.424.000,- Ft-ot meghaladó részére nézve 20,32 százalék. A különadózó jövedelmekre azonban ez az adóalapot növelő tétel nem alkalmazandó, így e jövedelemfajták esetén a ténylegesen számított adó a jövedelem 16 százaléka. A fentiek alapján a különbség nemcsak a kedvezmények igénybevétele, illetve a jelzett 4,32 százalékpontos eltérés, hanem adott esetben a kiadások levonásának lehetősége,⁴¹³ illetve az egyéb járulékok különbözete miatt is fennáll: a jogalkotó az egyes jövedelemfajtákat eltérően adóztatja attól függően, hogy konkrétan milyen tevékenységből származnak, továbbá az adófizetőknek ezen felül eltérő lehetőségeik vannak az adóoptimalizálásra. Ezt a helyzetet egységesíti részben az, hogy 2013. január 1. napjától az összevonandó jövedelmekre sem kell alkalmazni adóalap-kiegészítési szabályokat.

Az egykulcsos rendszerben így – ha nominálisan nem is – arányaiban ugyanúgy veszik ki a részüket a közteherviselésből a társadalom rétegei, tekintet nélkül jövedelmi viszonyaikra, illetve bevételeik nagyságára. Ez pedig kiegyensúlyozottabb és arányosabb közteherviselést eredményezhet ennek az adónemnek a vonatkozásában is: a magasabb jövedelmet realizálók abszolút értékben így is többet fizetnek, így még mindig jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően veszik ki a részüket a közteherviselésből.

⁴¹² IMF Survey online January 25, 2012 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm> (2012.01.30.)

⁴¹³ Több országban még a nem önálló tevékenységből származó jövedelmek esetén is van helye költséglevonásnak. Belgiumban például egy sávosan progresszív átalányösszeggel csökkenthető a bevétel. Lásd bővebben szerk: Ola van Boeijen-Ostaszewska i.m. 127. o.

A fentieken túl a lineáris, jelesül egykulcsos adónem jobban ösztönzi a teljesítőképes adóalanyokat nagyobb jövedelem realizálására, ugyanis aki többet dolgozik, növeli a bevételét és magasabb adózás utáni eredményre tehet szert. Tehát hiába nagyobb a számított és fizetendő adójuk, arányaiban is magasabb összeget fordíthatnak szabad belátásuk szerinti kiadásaira, így az egykulcsos adó ténylegesen a fogyasztást célozza.⁴¹⁴ Az adózóknál ugyanis vitathatatlanul több nettó jövedelem marad, amely egyrészt a fogyasztás, másrészt pedig a bankrendszer útján visszajuthat a gazdaságba, élénkítve azt.⁴¹⁵ A progresszív adóstruktúrában azonban az adóalany számára bizonyos energia-befektetések határhaszna már nem akkora, hogy érdemes legyen nagyobb bevételt realizálnia, tekintettel arra, hogy az elvonás arányaiban is nagyobb. Más szóval visszatartó hatása van a jövedelem megszerzést célzó tevékenységekre. Az adóalanyok például nem vállalnak még egy állást, vagy nem igyekeznek még egy ösztöndíjat⁴¹⁶ vagy támogatást megpályázni akkor, ha ezáltal magasabb sávba kerülnek és nagyobb adókulccsal adózva kisebb összeget vihetnek haza. A magasabb adókulcs ugyanis emeli a redisztribúció szintjét, de visszafogja a munkaerő-kifejtést. Ahogy John Stuart Mill rögzítette 1848-ban: a progresszív adó a magasabb jövedelmeket nagyobb mértékben adóztatja, így ténylegesen bünteti a keményebben dolgozó adóalanyokat.⁴¹⁷

Az adómérték egyszerűbben – akár egyetlen kulcs alkalmazásával – történő meghatározása és jogszabályba iktatása a régió országaiban a versenyképesség egyik meghatározó elemeként jelent meg mai formájában, ezt követően általános tendenciává vált: a kelet-európai országokban általános trend a fogyasztás adóztatása felé történő elmozdulás és az egykulcsos adók bevezetése. Véleményem szerint ez is része annak, az Ádám Antal által megfogalmazott és kimunkált egyetemesezési és egységesülési⁴¹⁸ folyamatnak, amelyről

⁴¹⁴ Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

⁴¹⁵ Szilovics Csaba: Az igazságos... 37. o.

⁴¹⁶ 2011. január 1. napjával megszűnt az adóterhet nem viselő járandóság fogalma. Ez olyan, az összevont adóalapba tartozó, egyéb jövedelemtípus volt, amelyet – kategóriájából adódóan is – figyelembe kellett venni az összes jövedelem meghatározásánál, az adóalap és a számított adó meghatározásánál. Ennek megfelelően e tekintetben adóköteles jövedelemnek minősült, azzal a kedvezménnyel, hogy a rá eső adót nem kellett megfizetni – az Szja tv. 2010. december 31. napjáig hatályos szövegének 34. §-a szerint (amelyet 2011. január 1. napjától hatályon kívül helyezte 2010. évi CXXIII. törvény 32. § 14. pontja) ugyanis az adóterhet nem viselő járandóságok együttes összege alapján az adó mértékére vonatkozó rendelkezés szerint kiszámított összeg csökkentette a számított adót –, azonban a sávosan progresszív struktúrában magasabb sávba tolhatta az adóalany összes jövedelmét, így növelte adófizetési kötelezettségét is. A változással azonban e jövedelmek ténylegesen és teljes mértékben adómentessé váltak (kivéve a hallgatói munkadíjat, amely nem önálló tevékenységből származó jövedelemként az adóalany adóköteles jövedelme, az összevont adóalap része, és így adójóváírás, kedvezmények, valamint szolgálati idő szerzésére és társadalombiztosítási ellátások igénybevételére is feljogosítja az adóalanyt).

⁴¹⁷ John Stuart Mill: Principles of Political Economy. Longmans, Green and Co., London 1848. 78. o.

⁴¹⁸ Vö. Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. In: Társadalmi Szemle 1996. évi 4. sz. 19. o.

szerző így nyilatkozik: a „fejlett országok bizonyos összehangolt gazdasági akciói, valamint néhány jelentős világméretű vagy regionális pénzgazdálkodási koncentráció koncepciózus ösztönző finansziális aktivitása elismerést érdemel.”⁴¹⁹

A magyar adórendszert – így a személyi jövedelemadót is⁴²⁰ – a progresszivitás és a bonyolultság jellemezte.⁴²¹ Az egykulcsos adórendszer bevezetésének előszele már a legfelsőbb sávok kulcsainak csökkentésére és az adóalap szélesítésére irányuló tendenciákkal egyértelműen kirajzolódott. A jogalkotó – megítélésem szerint – a kelet-közép-európai országok (pl. Szlovákia, Észtország, Lettország, Románia) példáját alapul véve úgy vélte, hogy egy szélesebb adóalap meghatározásával és alacsonyabb adókulcsokkal az adóztatás célja jobban elérhető: többen és szívesebben, pontosabban kisebb fájdalommal fizetnek adót, így nemcsak a közteherviselés alkotmányos,⁴²² valamint az Szja tv-ben rögzített alapelve⁴²³ érvényesül lényegesen magasabb szinten, de az állami bevételek is jelentősen megnövekedhetnek.

A magyar kormány a jelen dolgozatban ismertetett jelentős kritikák ellenére is az egykulcsos adórendszer fenntartását tervezi és annak érdekében, hogy egy stabil és kiszámítható rendszert valósítson meg indokoltnak tartja, hogy ez a magyar Országgyűlés kétharmados többségéhez kötött maradjon. Álláspontjuk szerint az új szabályozás elérte a célját, magasabb költségvetési bevételt biztosított (a társadalombiztosítási járulékkal együtt 60 milliárd forint többletet), ösztönözte a gazdasági növekedést és javított a foglalkoztatás helyzetén.⁴²⁴

Az állami feladatok ellátása szempontjából⁴²⁵ azonban egy progresszív adóstruktúra előnyösebb lehetne. Mind a parlamenti ellenzék, mind pedig a Nemzetközi Valuta Alap előrejelzései azt mutatják, hogy a kormányzati elvárások ellenére középtávon is jelentős visszaesés várható.⁴²⁶ Ez az érvelés helyénvalónak mutatkozik a személyi jövedelemadóból

⁴¹⁹ Ádám Antal: Bölcsélet, vallás... 79. o.

⁴²⁰ Lásd bővebben Szilovics Csaba: Stability and Calculability Regarding the Taxation of Natural Persons in the Period of 1998-2005. In: Jakab András, Takács Péter, Allan F. Tatham (szerk.): The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005 Kluwer Law International, The Hague 2007. 169. o.

⁴²¹ Vö. Ludwig van den Hauwe: German Income Tax Policy Between Equity and Efficiency. European Journal of Law & Economics 1998. évi 5. sz. 267-268. o.

⁴²² Lásd az 1949. évi XX. törvény 70/I. § (1) bekezdése.

⁴²³ Lásd az Szja tv. 1. § (1) bekezdése.

⁴²⁴ http://www.piecesprofit.hu/kkv_cegblog/penz/marad_az_egykulcsos_Szja.html (2012.04.12.)

⁴²⁵ Megjegyezzük, hogy az államok feladatai azonban átalakulóban vannak. Lásd Bencsik András: Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből. JURA 2011. évi 2. sz. 161. o.

⁴²⁶ IMF Country Report 12/13. sz. 31. o. Interneten elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2012/cr1213.pdf> (2012.03.10)

származó bevételi összegeket vizsgálva, ugyanakkor összességében azt is látnunk kell, hogy a jövedelemadózársnak Magyarországon az alacsony bérek miatt és az erre vonatkozó adópolitika miatt nincs jelentős súlya. A 2010. évi zárszámadásról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény alapján személyi jövedelemadó befizetésekből 1.767.865 millió forint bevétel származott.⁴²⁷ Összehasonlításképpen a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény⁴²⁸ 1.362.967 millió forint bevételi előirányzattal számol, amely a 2010-ben teljesítetténél jelentősen alacsonyabb, és a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény alapján a 2012-es előirányzat 1.574.300 forint.⁴²⁹

Közpénzügyi szempontból további érv és cél volt, hogy a fogyasztási adókból az állam növekvő bevételt realizáljon, e cél azonban érdemben még nem látszik megvalósulni. 2010-ben az általános forgalmi adóból 2.313.582,1 millió forint, jövedéki adóból pedig 856.524 millió forint bevétel származott,⁴³⁰ amely összegek 2011-ben nem emelkedtek jelentősen, amikor az Áfa bevétel előirányzata 2.488.964,1 millió forint, a jövedéki adóbevétel előirányzata pedig 881.132,9 millió forint.⁴³¹ Ezek a számok azt mutatják, hogy a magyar kormány által tett intézkedések az optimálisnál rosszabb gazdasági eredményre vezettek.⁴³²

A kormányzati elképzelések és az ambiciózus központi költségvetés alapján azonban 2012-ben 2.722.000 millió forint bevételt várnak az általános forgalmi adóból és 913. 850 millió forintot a jövedéki adóból,⁴³³ amely összegek amennyiben ténylegesen teljesülnek a 2012. évben, az adórendszer átalakításának sikerességét támaszthatnák alá. Ebben a vonatkozásban ki kell emelnünk, hogy a fogyasztási adók 2012-ben emelkedtek, e módosulások közül pedig az általános Áfa-kulcs 25%-ról 27%-ra történő emelése érinti leginkább az adózókat, amely megítélésem szerint a személyi jövedelemadóban végrehajtott kedvezményes módosítással együtt (az adóalap-kiegészítés szabályai alkalmazásának eltörlése

⁴²⁷ Ld. a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. melléklete.

⁴²⁸ Megjegyzendő, hogy még nem egyértelmű az, hogy a személyi jövedelemadó előirányzatából ténylegesen teljesített bevétel pontosan mennyi is lett, ezt majd az adott költségvetési évről szóló zárszámadás tartalmazza pontosan.

⁴²⁹ Ld. Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 1. sz. melléklete.

⁴³⁰ Ld. a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. melléklete.

⁴³¹ Ld. Magyarország 2011. évi központi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 1. sz. melléklete.

⁴³² Ld. az Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25-i kimutatását interneten: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm> (2012.01.30.)

⁴³³ Ld. a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. sz. melléklete.

az összevont adóalap 2.424.000 forintot meg nem haladó részére) az adórendszert igazságosabbá teheti.

Tény, hogy a személyi jövedelemadó kulcsának csökkentése – ahogy ez a legutóbbi tapasztalatokból is látható – nem eredményez komoly fogyasztásnövekedést (sem 2011-ben, amikor változatlan Áfa kulcs mellett a gazdagabbak jelentősen több pénzt vihettek haza, mivel az adóterhek leginkább azok számára csökkentek, akik a legjobban kerestek,⁴³⁴ sem 2012-ben és a magasabb Áfa kulcs alapján pedig főleg nem). A jövedelemtulajdonosok ugyanis a realizált többletjövedelmük egy részét ugyanis mindenképpen megtakarítják. Természetesen valószínűsíthetően többet költenek és fogyasztanak, azonban a náluk jelentkező többletet nem költik el teljes egészében.⁴³⁵ A legutóbbi adatok azt mutatják, hogy a fogyasztás a várakozásokkal ellentétben jelentősen csökkent a 2012. év első negyedében, a GFK Hungária felmérése szerint a fogyasztási index radikálisan esett.⁴³⁶ Ennek háttere az a közgazdasági tény is, hogy a nagy fogyasztást mindig a tömeg – tehát az értékesítések darab száma és volumene – adja, nem az a kevés (kevesebb, mint 50.000) nagy jövedelmű adózó. Ezekkel összhangban a 2011. január elsején bevezetett rendszer a megtakarítási kedv növekedését, valamint leginkább az alacsony kockázatú kis- és középmértékű befektetéseket ösztönözte, de nem emelte érdemben a fogyasztás színvonalát.

A korábbi progresszív személyi jövedelemadó rendszeréhez képest ez a megoldás, nevezetesen az adókulcsok csökkentése és a versenyképes adóztatás⁴³⁷ egyfelől összhangban áll a vonatkozó nemzetközi trendekkel, bár az egykulcsos adók bevezetése elsősorban a kelet-közép-európai államok sajátossága és ismeretlen a nyugati országokban.

A parlamenti ellenzék hangsúlyozza, hogy az egykulcsos jövedelemadó káros a költségvetési növekedésre, jelentős költségvetési deficitet eredményez, továbbá az alacsonyabb társadalmi rétegek milliói számára tette nehezebbé a megélhetést, valamint

⁴³⁴ Ld. az LMP („Lehet más a politika” pártja) költségvetési javaslatát interneten: <http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/09/Az-LMP-2012.-%C3%A9vre-sz%C3%B3l%C3%B3-k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si-javaslat.pdf> (2012.03.04.) 17 o.

⁴³⁵ Ahogy Dr. Surányi György fogalmazta meg a CIB Bank Zrt. központjában 2011. május 19-én 18.00 órakor tartott előadásában: „A gazdagok is egyszer vacsoráznak, ezért nem számít, hogy több pénzt hagyunk-e a zsebükben az adó levonása után, ha úgysem költik el.”

⁴³⁶ További részletekért lásd a legutóbbi GFK elemzést: http://www.gfk.hu/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_2012/press_eng/press_2012_03_16_eng.pdf (2012.04.05.)

⁴³⁷ Ezeket a kormányzati intézkedések megvalósítását már több éve számos piaci szereplő és elemző sürgeti. Lásd bővebben pl: Brother Layman: Az offshore halála. HVG Kiadó Zrt., Budapest 2010. 272-274. o.

csökkentette a foglalkoztatás szintjét.⁴³⁸ Alapvetően ezt állapítja meg a Nemzetközi Valutaalap is, amely rögzíti, hogy a magyar rendszer növelte a bürokráciát és túlságosan terhelte a legelesettebbeket.⁴³⁹

Alapvető, hogy a gazdaság szereplői reagálnak az adókra. A magas, valamint progresszív adók visszafogják a teljesítményt és nem sarkallnak termelésre.⁴⁴⁰ A magyar adófizetők egyértelműen ellenzik az adóemelést, mindenekelőtt az általános forgalmi adót és a személyi jövedelemadót illetően (a megkérdezettek mindössze 17%-a támogatná az Szja kulcsok emelését)⁴⁴¹ Az Szja vonatkozásában az egyes adóalanyoknak az adótervezés vonatkozásában – bár sok szerző ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg⁴⁴² – viszonylag szűk mozgástér áll a rendelkezésére. Még ennél is kisebb számú lehetőségtípus adott számukra az adócsalás elkövetésére – különösen a közszférában dolgozók esetén. A magyar Szja rendszer ugyanis – annak ellenére, hogy az Szja egy központi, közvetlen adó – működési mechanizmusát tekintve ténylegesen közvetett adónemként működik a nem önálló tevékenységből származó jövedelmek tekintetében: a fizetendő adót – pontosabban az annak nagyságrendileg és előreláthatólag megfelelő összeget – a kifizető már a jövedelem folyósításakor levonja és az állami adóhatóságnak⁴⁴³ megfizeti. Ennek megfelelően az adóalany már csak az adótartalommal csökkentett, nettó összeget kapja meg egy igazolással együtt, amelyben a kifizető rögzíti, hogy mekkora összeget fizetett meg a juttatásban részesülő helyett, aki az igazoláson szereplő adatoknak megfelelően készíti el az adóbevallását. Ebben a struktúrában az érintetteknek kevés alternatívájuk van tehát adót csalni, hiszen adóelkerülésre, illetve a jövedelmük eltitkolására a bizonyítási teher, illetve az okirati alátámasztottság miatt nincs lehetőségük.

A magas adókulcsok azon túl, hogy nem teszik vonzóvá az egyes tevékenységek végzését, az adókikerülés törvénytelen, valamint törvényes módját (a kiskapukat, mint például

⁴³⁸ További példákat lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=464441>, valamint http://adozona.hu/Szja_ekho_kulonado/LMP_tobbkulcsos_adora_van_szuksege_UPU7YH (2012.04.10.)

⁴³⁹ Lásd a Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25-i kimutatását interneten: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm> (2012.01.30.)

⁴⁴⁰ Erich Streissler: i.m. 79. o.

⁴⁴¹ Részletesebben lásd Szilovics Csaba: Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007) G & G Nyomda Korlátolt Felelősségű Társaság, Pécs 2009.

⁴⁴² Brother Layman szerint például „ma 10% az Szja ténylegesen fizetett mértéke”, és „a nagy személyes jövedelmek rég adómentesek az offshore vagy belföldi fiktív számlák révén, mivel vállalkozásaikból így veszik ki az egyébként Szja-köteles jövedelmet”. (Brother Layman i.m. 331. o.)

⁴⁴³ 2011. január 1-jétől az APEH helyett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendelkezik hatáskörrel az Szja vonatkozásában.

tartós befektetési számla,⁴⁴⁴ költségzamlák elszámolása például egyéni vállalkozók esetén vagy ingó-ingatlan értékesítések⁴⁴⁵) is előtérbe helyezik az adóalanyok számára.⁴⁴⁶ Az adótervezés azonban álláspontom szerint nemcsak nem káros, hanem ennek széleskörű lehetősége kifejezetten elő is mozdíthatja az adójogi jogkövetést, tekintettel arra, hogy az adóalany boldogan fizet kevesebb adót, úgy érezve, hogy ezzel implicit módon újabb pénzösszeghez jutott, pontosabban több maradt a zsebében, ez pedig az államháztartás – a személyi jövedelemadó vonatkozásában a központi költségvetés, illetve végső felhasználását tekintve a települési önkormányzatok⁴⁴⁷ – számára nagyobb bevételt eredményez, mintha a magas adóterhelési szintre tekintettel – akár valamely adócsalási technika alkalmazásával, például fekete vagy szürke foglalkoztatással – egyáltalán nem folya be bevétel, vagy akár az adóalap lenne lényegesen alacsonyabb a jövedelemeltitkolás miatt.

Ezzel összhangban úgy gondolom, hogy egy cégtulajdonos, aki a saját tulajdonában álló vállalkozásának – például egy gazdasági társaságnak, mondjuk korlátolt felelősségű társaságnak – munkavállalója is egyben, még erkölcsi alapon sem ítélné el azért, ha alacsonyabb munkabér mellett inkább osztalék formájában veszi ki az általa termelt vagyontömeget. Ebben az esetben ugyanis az európai átlagban is magasnak mondható járulékokról nem is beszélve kisebb összegű a levonás. A munkabérként történő kivétel esetén ugyanis az adóalap-kiegészítés miatt – mint fent tárgyaltuk – a tényleges adóterhelési szint 20,32 százalék, míg az osztalékként történő kivételt a különadózó jövedelemként vonatkozó eltérő szabály miatt ez a bruttósítás nem növeli az adóalapot, így a ténylegesen számított adó a bevétel 16 százaléka. Ennél a konkrét példánál álláspontom szerint az adóalany nem csal adót, csak adótervezéssel csökkenti a számított adóját.

Az egykulcsos adó legfőbb előnye az, hogy egyszerűbbé, átláthatóbbá és jobban követhetőbbé teszi az adózást, ezzel csökkenti a jogkövetés költségeit és az ezzel felszabaduló anyagi és emberi erőforrások másra fordíthatók.⁴⁴⁸ Ez akkor valósulhat meg azonban ténylegesen, ha ehhez a többi adókötelezettség, jelesül a bevallási kötelezettség egyszerűsítése is társul. Az adóbevallás elkészítése ugyanis egy átlagos adóalany számára igencsak jelentős

⁴⁴⁴ Lásd Sza tv.67/B. §

⁴⁴⁵ A hatályos törvény megtartotta az adóalany lehetőségét arra, hogy 3 költség típusban

⁴⁴⁶ Vö. Milton Friedman: *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press, Chicago 1962. 172-176. o.

⁴⁴⁷ A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. Törvény 38. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatokat együttesen az állandó lakóhely szerint az adózók által 2009. évre bevallott személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg, ennek a közigazgatási területére kimutatott összeg szerinti 8%-a illeti meg a települési önkormányzatot.

⁴⁴⁸ Szilovics Csaba: *Az igazságos...* 63. o.

nehézséggel jár, a bonyolult kitöltési útmutató még a szakembereknek is okozhat problémát, a laikusok számára pedig helyenként teljességgel értelmezhetetlen. 2011. január 1. napjától megjelent az adónyilatkozat készítésének lehetősége, amely kifejezetten egyszerűsíti a bevallási kötelezettség teljesítését,⁴⁴⁹ így elmozdulás a laikusok számára kitölthetetlen, bonyolult és értelmezhetetlen adóbevallástól az a „sőralátét-modell” felé. Ezzel az adóalanyok adóbevallás benyújtása helyett teljesíthetik a 2011. adóévtől a bevallási kötelezettségüket. A magánszemély az Szja tv. 11/A. §-a alapján akkor tehet adónyilatkozatot, ha egyébként nem keletkezett olyan kötelezettsége, vagy nem él olyan jogosultsággal, amely miatt bevallási kötelezettségét munkáltatói adómegállapítással vagy adóbevallással kell teljesítenie. Emellett a jogszabály további feltételek meghatározással három alkalmazási esetkört említ.⁴⁵⁰ Az első, hogy a magánszemély összes jövedelme az adóévben kizárólag ugyanazon – adóelőleget megállapító – munkáltatótól származzon, és a levont adó/adóelőleg, valamint a ténylegesen fizetendő adó különbözete az adóévben összesen az ezer forintot ne haladja meg. A második kritériumrendszer, hogy az adóévben kizárólag kifizetőtől származó olyan bevételt szerezhessen az adóalany, amely kifizetésenként a 100 ezer forintot nem haladta meg. A harmadik kategória az első kettő kombinációja: ha a magánszemély az adóévben adóelőleget megállapító munkáltató(k)tól szerzett jövedelmet úgy, hogy a levont adó/adóelőleg és a ténylegesen fizetendő adó különbözete az adóévben összesen az ezer forintot nem haladja meg, és emellett más kifizető(k)tól is szerzett kifizetésenként 100 ezer forintot meg nem haladó bevételt.

A hatályos struktúra gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban fontos kiemelni azt a megoldást is, amelyet számos munkáltató alkalmazott az elmúlt időszakban: az alacsonyabb adóterhelési szint előnyeit kihasználva csökkentette a munkavállalóinak bruttó fizetését – és esetlegesen cserébe alacsonyabb közteherrel járó béren kívüli juttatási („cafeteria”) elemekkel kompenzálta a munkavállalót a nem realizált nominális nettó fizetés-növekmény miatt –, a vállalkozás költségeinek egy részét spórolva meg ezzel. Ennek alkalmazásával a 2011. január

⁴⁴⁹ A bevallási kötelezettség eddig kizárólag önadózással (klasszikus önadózás, illetve egyszerűsített bevallás adóhatósági közreműködéssel) vagy munkáltatói adómegállapítással volt teljesíthető.

⁴⁵⁰ Ezeknél együttes és – az egyes jövedelemtípusok természetére is tekintettel – közös feltételek, hogy a magánszemély tételes költségelszámolással költséget, költséghányadot (kivéve a 10% költséghányadot), nem számolt, illetve számol el; a bevételből levonást, a jövedelemből családi kedvezményt, az adóból adójóváírást, adókedvezményt csak egy - adóelőleget megállapító - munkáltatónál érvényesített, és csak annyiban érvényesít, amennyiben az adóelőleg-nyilatkozata szerint ez a munkáltató azt figyelembe vette; az adójáról rendelkező önkéntes kölcsönös pénztári nyilatkozatot, valamint nyugdíj-előtakarékossági nyilatkozatot nem ad; az adót, adóelőleget a kifizető hiánytalanul levonta, és az összes jövedelme az adóévben az adójóváírás jogosultsági határát nem haladta meg, vagy adójóváírást nem érvényesített, nem érvényesít.

1-jétől életbe lépő módosítás nem az Szja alanyainak jelentett kedvezőbb helyzetet, hanem az ezt kihasználó vállalkozások, piaci szereplők részére teremt jobb lehetőségeket. Ilyenkor tehát nem a kiszolgáltató munkavállaló élvezi a jogalkotó általi célkitűzésből fakadó előnyöket, hanem – a „közös megegyezéssel” módosított munkaszerződések miatt – pont a törvényi rendelkezéssel kedvezményezni nem kívánt munkaadó élvezi annak hasznait. Természetesen még e megoldással is vitathatatlan az Szja csökkentésének pozitív gazdasági hatása, tekintettel arra is, hogy a foglalkoztatás növelése és így a munkanélküliség uniós átlag alá szorítására csak az adó- és járulékszintek csökkentésével képzelhető el.⁴⁵¹ E gyakorlati megvalósulás jól példázza az Európai Unióban alkalmazott két alternatívát: magas személyi jövedelemadó és alacsony járulékszint (lásd például dán modell), illetve alacsonyabb kulcsú személyi jövedelemadó a munkavállalóknak és jelentős mértékű járulékteher a munkáltatóknak (például Németország és Franciaország).⁴⁵²

A levonandó járulékokat – jelesül egészségbiztosítási járulékot – azok jövedelemcsökkentő hatása, tényleges fizetési terhe miatt és működésükre figyelemmel egyfajta adónak tekinthetjük. Egyes adószakértők szerint nincs is szükség arra, hogy különbséget tegyünk járulék és adó között, mivel mindkettő a közszolgáltatások finanszírozását segíti elő.⁴⁵³

Az EU alapszerződésének egyik alappillére a munkaerő szabad vándorlása. Az egyes embernek azonban 45 év után is problémás lehet, ha egy másik országban akar dolgozni, mivel más országban kell egészségbiztosítási járulékot és adót fizetnie, és esetleg rosszabbul jár, mintha saját országában tenné ugyanezt. Az Európai Közösség először az 1408/71 számú szabályzatában foglalkozott ezzel a kérdéssel, majd ennek helyét vette át a 883/2004 szabályzat. Az is előfordulhat, hogy egy dolgozó saját országában fizeti a járulékot és a másik országban adót, vagy fordítva.

A munkaerő-vándorlás és a szociális biztonság azért is függ össze, mert nem fognak az emberek más országban munkát vállalni, ha annak káros hatása van az egyéni szociális biztonságukra. A külföldi munkavégzés ösztönzéséhez meg kell akadályozni, hogy egyes

⁴⁵¹ Az eurózóna átlagos munkanélküliségi rátája a 2010. decemberi felmérések szerint 10%, az uniós átlaga pedig 9,6% volt. Hazánkban ez a mutatószám 2009 december óta folyamatos emelkedést mutatott, és a 2010 decemberi hivatalos kimutatás szerint 11,7 százalékpontra kúszott fel. (Lásd bővebben: Eurostat Newsrelease 2011. évi 18. sz.)

⁴⁵² Vö. Mogens Lykketoft: The Danish Model. A European success story. Internationale Politikanalyse 2009. évi 12. sz. 5. o.

⁴⁵³ Henk Vording – William B. Barker: The relevance of a concept of tax. In: The Concept of Tax in EU Member States. – General Introduction and Comparative Analysis. 7-24. o. http://www.eatlp.org/uploads/public/part_I_concept_of_tax_in_eu_member_states_05_05_09.pdf

országok törvényei egymásnak ellentmondjanak, az állampolgárság alapján megkülönböztessenek embereket, vagy hogy a külföldi munka miatt emberek karrierje törést szenvedjen. Az 1408/71 alapján egy emberre egyszerre csak egy tagállam járulékfizetési rendszere alkalmazható, akkor is, ha a másik érintett ország rendszere számára kedvezőbb volna.

Ha azokra is az általános szabályokat alkalmaznák, akiket munkáltatójuk rövidebb időre kiküldetésbe küld külföldre, a szabad munkaerő-vándorlás komoly veszélybe kerülne. Ha tehát egy holland professzor egy napra Brüsszelbe megy az Európai Bizottság felkérésére, akkor furcsa lenne, ha arra a napra Belgiumban kellene egészségügyi járulékot fizetnie. Itt tehát azt a kivételt teszik, hogy ha a munka feltételezhető hosszúsága nem haladja meg a 12 hónapot, akkor az kiküldetésnek tekintendő. A kiküldetés azért érzékeny téma, mert a külföldön dolgozó ember továbbra is az eredeti ország jogalánya marad, ott fizet járulékot és adót. Ez akár vonzó is lehet, ha az otthoni járulék kevesebb, mint a másik tagországé. Két tagállam egymás között arról is megállapodhat, hogy enged ennél hosszabb kiküldetési időt is, de ez nem haladhatja meg az öt évet.

A külföldön dolgozót nem érheti munkaköri diszkrimináció. Ez azt jelenti, hogy ugyanazok a jogok illetik meg, mint a helybelieket. Ha egy holland ember Németországban dolgozik, akkor Németországban fizeti a járulékot, és ugyanazokra a családi juttatásokra jogosult, mint német társai Németországban.

A közelmúltig egy harmadik ország állampolgárára nem vonatkozott semmilyen koordinációs szabályozás, tehát egy ilyen embernek a rezidens országban és a munkahely országában is kellett járulékot fizetnie. Ez a probléma azonban az 1408/71 szabályozás 859/2003-ra való kiterjesztésével megoldódott. Egy másik hasonló probléma, hogy a másik országban élő nem-aktív személyek is duplán fizetnének, de mivel ezek értelemszerűen nem tartoznak a dolgozó népességhez, ez inkább elméleti probléma. Az 1408/71-en kívül a kétoldalú megállapodások is sokat segítenek a egészségbiztosítás koordinálásában, pl. olyan országok esetében, melyek jelentős bevándorló kisebbséggel (marokkóiak, törökök) rendelkeznek.

Sok ország attól függetlenül megadóztatja állampolgárai jövedelmét, hogy azt valaki mely országban szerezte. Ezen kívül az országok a saját területükön szerzett jövedelmet is szeretik megadóztatni, akkor is, ha más állampolgár tett arra szert. Így jön létre a kettős adózás.

Az adó és az egészségbiztosítási járulék közti fő különbség az, hogy az adót elméletben bármely közszolgáltatás finanszírozására fel lehet használni, míg a járulékot csak

társadalombiztosítási juttatásra. Ez is megnehezíti a külföldön dolgozó életét, hiszen ő mindkét országban részesülhet közszolgáltatásokból, pl. iskola, könyvtár, színház az egyikben, és úthasználat a másikban.

A kettős adóztatás megszüntetése kétoldalú egyezményekkel lehetséges, és erre létrehozta egy OECD modellszerződést. Eszerint pl. a küldő ország saját állampolgárára csak akkor vethet ki adót, ha az illető a munkahely országában legfeljebb 183 napot dolgozott, és a bérét nem a munkahely országának munkáltatója fizeti. Az OECD modellszerződés azonban nem vonatkozik a járulékfizetésre, és a koordináció hiánya miatt előfordulhat, hogy a viszonylag rövid 183 napos periódus elteltével a dolgozó a munkahely országában fizet adót, és a lakóhely országában járulékot.

Nincs európai szintű szabályozás az ingázókra. Egy 1993-as európai bizottsági ajánlás szerint a tagállamoknak garantálniuk kell azok diszkrimináció-mentességét, akik jövedelmük legalább 75%-át területükön keresik meg. E tekintetben a szubszidiaritás elve érvényesül, magyarul a tagállamnak magának kell a problémára megoldást találnia. 2003-ban Belgium és Hollandia már kötött ezzel kapcsolatban megállapodást, mely szerint nem a lakóhely, hanem a munkahely országa illetékes ezekben az esetekben.

Összefoglalásként tehát elmondható, hogy az adó és a járulék fő különbsége, hogy adóalany több országban is lehet valaki, de egészségbiztosítást csak egy helyen fizethet, és csak egy állam szabályai vonatkozhatnak rá.

A cikk több esetet is idéz a jogi döntések elemzése céljából. Az adórendszerek diszkriminatív voltának esetjogi története nem indult jól. 1992-ben a Bachmann-ügyben a bíróság nem fogadta el, hogy az a nemzeti szabály, mely nem engedte, hogy a sértett adójából levonja a másik országban fizetett járulék összegét, közvetett diszkrimináció volt. Egy másik esetben (Schumacker-ügy) egy belga állampolgár tett panaszt arra, hogy Németországban szerzett jövedelmét hogyan adóztatták meg, és a bíróság elfogadta, hogy ebben az esetben alkalmazni kell a belga és német állam által kötött adóügyi egyezményt. A Gottardo-ügyben egy francia állampolgár dolgozott korábban Olaszországban és Svájcban is, és olasz nyugdíjra is jogosult lett volna, ha a svájci munkaidejét is figyelembe vették volna. Azonban ehhez a Svájc és Olaszország közti egyezményt kellett volna alkalmazni rá. Ezt az olasz hatóságok nem tették meg, de bíróság az egyenlő elbánás elve miatt kötelezte őket erre. Ehhez hasonló a D-ügy, melyben egy német állampolgárnak volt hollandiai ingatlana, mely után Hollandiában vagyondót kellett fizetnie. A törvény szerint a helyi adófizetőknek adókedvezmény járt más országbeli vagyontárgyaik után, viszont a külföldiek ilyet nem igényelhetek. Ugyanakkor a belga-holland megállapodás ugyanezt lehetővé tette a Belgiumban élő külföldieknek. A D-

ügy panaszosza ez alapján kívánt adókedvezményhez jutni, de a bíróság ezt nem ítélte jogosnak. A Gottardo-ügyben ugyanis egy multilaterális egyezményt sértettek meg, a D-ügyben pedig egy kétoldalú egyezményre hivatkoztak, mely közvetlen kihatással nem rendelkezik más egyezményekre.

Egyes vélemények szerint eltűnőben van az adók és járulékok közti különbségtétel. Végezetül néhány érv, mely a megkülönböztetés fenntartása mellett szól. A járulék egy egész életre szóló rendszerhez való hozzájárulás, mely viszonylag nehezen módosítható, míg az adótörvények évről évre mások. Ha adókból finanszírozzák az egészségbiztosítást, akkor azok adóit nem használhatják fel erre, akik nem részei ennek a rendszernek. Fontos azt is különválasztani, hogy az egészségbiztosítás nem csak járulékokat gyűjt, de juttatásokat is ad.

4.3. A létminimum adómentessége

4.3.1. Szegénység - társadalmi minimum - létminimum

Magyarországon nincs hivatalosan deklarált hivatalos szegénységi küszöb.⁴⁵⁴ A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) által számított létminimum 65%-a az állam által a jogszabályokban garantált nyugdíjminimum, amelyet jogosultsági szintként az egyes szociális intézkedések kialakításánál alkalmaznak.

A szabályozás egyértelműsége követelményének teljesítéséhez mindenképpen szükséges annak meghatározása, hogy a társadalom mely rétegei szorulnak rá az adóterhek enyhítésére. A szociálisan hátrányos helyzetben levő csoportok számára az enyhébb kötelezettségek megállapításához meg kell fogalmazni, hogy kik is azok, akik e körbe tartoznak.

A szegénység fogalmának meghatározására több elmélet is kialakult. Az abszolútszegénység-koncepciók szerint a minimális szükségleteknek létezik egy tértől és időtől független köre, és akik ezeket a szükségleteket nem tudják kielégíteni, ún. abszolút szegénységben élnek. Ezzel szemben a szubjektív szegénységelméletek arra alapoznak, hogy az érintettek hogyan ítélik meg saját helyzetüket, illetve azt, hogy a társadalom hogyan

⁴⁵⁴ A létminimum, illetve minimálbér adómentességéről részletesen lásd Ercsey Zsombor: Tax Exemption for the Minimum of Subsistence. In: Ádám Antal (szerk.): PhD tanulmányok 6. PTE ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2007. 169-184. o.

gondolkodik a szegénységről, kit tart szegénynek, valamint az is egyéni szempontokon múlik, hogy egy-egy terméket, szolgáltatást az érintettek elengedhetetlenül szükségesnek tartanak-e.

A létminimum mellett használnak relatív típusú szegénységi-egyenlőtlenségi mérőszámokat is. „Az egy főre (fogyasztási egységre) jutó éves nettó jövedelem alapján sorba rendezett népesség alsó tíz, illetve húsz százalékát szokták szegénynek tekinteni. Mások, a nyugat-európai országok gyakorlatához közelebb álló meghatározást követve, a mediánjövedelem ötven-hatvan százaléka alatt élőket sorolják a szegények közé.”⁴⁵⁵

A létminimum – mint a fentiekből is látszik – nem objektív kategória. Tartalmát mindenütt az adott társadalom kultúrája és értékei, valamint a politikai kompromisszumok alakítják. "Magyarországon a minimumszámításokat – politikai viták helyett – egy 1983-as politikai bizottsági határozat hívta életre. A PB⁴⁵⁶ döntése nyomán 1984-től fogva (1982-ig visszamenően) a KSH évente közzéteszi a hivatalos társadalmi- és létminimumadatokat."⁴⁵⁷

A létminimum és a társadalmi minimum olyan jövedelem szinteket jelentenek, amelyek számokban kifejezve tükrözik a szükséglet-kielégítés minimális, társadalmilag még éppen elfogadható szintjét. A hátrányos helyzet kialakulásáért felelős lehet a kedvezőtlen kereső-eltartott arány, az alacsony egy főre eső jövedelem, a munkanélküliség, a lakáshiány stb.

A kétfajta minimum a hivatalos meghatározás szerint a következő: a társadalmi minimum az alapvető szükségletek közül a tömegigénnyé vált javaknak és szolgáltatásoknak szerény, de még elfogadható mértékű és színvonalú fogyasztásra lehetőséget nyújtó jövedelem,⁴⁵⁸ míg a létminimum ennél is alacsonyabb kategóriát takar, a társadalmi minimumnak mintegy 80–85 százaléka és csak a folyamatos életvitellel kapcsolatos, alapvető szükségletek kielégítésére nyújt lehetőséget.⁴⁵⁹

A létminimum és a társadalmi minimum mindig az adott időszakban érvényes fogyasztói árak tekintetében jelzi a társadalomban elfogadható szükséglet-kielégítéshez minimálisan szükséges javak és szolgáltatások összességét, ugyanakkor mindkettő családi kategória, mivel a szükségletek jelentős hányadát nem egyénileg, hanem családi szinten,

⁴⁵⁵ Havasi Éva: Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. In: Szociológiai Szemle 2002. évi 4. sz. 58. o.

⁴⁵⁶ Értsd: Politikai Bizottság

⁴⁵⁷ Szalai Júlia: Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.) Társadalmi riport 1990. TÁRKI, Budapest 1990. 420.o.

⁴⁵⁸ Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987. KSH, Budapest 1988. Idézi: Szalai Júlia: Some thoughts on poverty and the concept of subsistence minimum. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.) Social Report. Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés, Budapest, 1992. 297. o.

⁴⁵⁹ Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987. Budapest, KSH, 1988. Idézi: Szalai Júlia i.m. 419. o.

háztartásban élve elégítik ki. A háztartások szükségletei a közös lakás költségeiből és az egyes személyek szükségleteiből állnak. A személyek szükségletei pedig elsősorban életkortól függőek, következésképpen a különböző típusú háztartásokra (egyedülállókra és családokra) eltérő minimumértékek jellemzőek.

A szociálisan, anyagilag hátrányos helyzet kezelésének eszköztárszerét az általános jellegű jogintézmények (mint pl. a minimálbér) és a szelektív ellátások különböző formái (így az alanyi jogon járó, illetve az egyedi döntéssel megállapított segélyek) alkotják. A minimumértékek mérceként az egyes ellátások és a családi segélyezés feltételeinek, valamint az adókedvezményeknek és adómentességeknek a meghatározásánál is felhasználhatók oly módon, hogy vagy magát a minimumértéket, vagy annak bizonyos százalékos arányát alkalmazzák.

A létminimum kiszámítására több módszer is létezik, és jellemzően két eljárás minősül elfogadottnak: az ún. teljes körű, valamint a részleges normatív eljárás. A KSH azt az összeget tekinti szegénységi küszöbnek, amely biztosítja a minimális életvitelhez hozzátartozó szerény szükségletek kielégítését – ez a létminimum összege. Megállapításához az ún. normatív számítást alkalmazza, amelynek alapja az élelmiszer-fogyasztás értékének meghatározása. Az élelmiszer-normatíva pedig az Országos Élelmiszer- és Táplálkozástudományi Intézet által összeállított élelmiszerkosár és az életkori sajátosságok figyelembevételével alakul ki. A KSH saját definíciója szerint ez olyan "értékösszeg, amely a folyamatos életvitellel kapcsolatos igen szerény – a társadalom adott fejlettségi szintjén konvencionálisan alapvetőnek minősülő – szükségletek még éppen elfogadható szintjét számszerűsíti."⁴⁶⁰

A létminimumot tehát egyfajta szegénységi küszöbnek tekinthetjük, amelynek számítása meghatározott és mindenki számára megismerhető módszerek alapján történik, és az így kialakított minimumérték olyan operatív kategória, amely nemcsak szociálpolitikai mérceként, hanem jogalkotói kategóriaként is felhasználható.

A minimumszámítások terén azonban sok ellentmondás tapasztalható:

"Miközben a módszer és a technika szellemes és támadhatatlan, a különböző családtípusokra kialakított létminimumok pedig az átlagjövedelmek 52–68 százalékát teszik ki (ami nemzetközileg sem mondható alacsony aránynak), a számított szintek mégsem alkalmasak sem a szegények számának megállapítására (azt rendre

⁴⁶⁰ Központi Statisztikai Hivatal: Létminimum, 2004. <http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin04.pdf> (2009.01.22.)

alábecsülik), sem arra, hogy akár a tisztos, bár szükös megélhetés minimumaiként fogadjuk el azokat (ahhoz ugyanis ezek az összegek túlságosan alacsonyak)."⁴⁶¹

Az ellentmondás okát többen a magyar társadalom sajátos jövedelmi viszonyaiban látta, nevezetesen, hogy a magyar állampolgárok nagy része, akik egyébként ténylegesen nem tartoznak a szegény rétegekhez, nem a főfoglalkozásukból, hanem az egyre erősödő második gazdasági tevékenységekből szerzett jövedelmeikből tartják fenn magukat.

Emellett még a számítások kritikájaként fogalmazható meg a következő gondolat is.

"A létminimum-számításokhoz alapul vett jövedelem- és háztartásstatistikai felvételek márpedig a második gazdaságot jelentőségénél és a megélhetésben játszott szerepénél lényegesen kisebb súllyal tüntetik fel. (...) Nemigen jelenítik meg például – a mezőgazdaságon kívüli építőipari, lakástermelési, ipari, szolgáltatási második gazdaságot (amely nemcsak jövedelmeket oszt el újra, hanem termeli is azokat), de nem képesek követni a lakosság életviszonyaiban oly fontos szerepet játszó családon belüli, generációk közötti transzfereket sem."⁴⁶²

A fenti megállapítások a rendszerváltás éveinek helyzetét írják le, azonban napjaink jellemző élethelyzetei is visszaköszönek e következtetésekben. A lakásszerzés költségeinek a létminimum-számításokban való feltüntetése sem problémamentes, hiszen a minimumszámítások feltételezik a saját lakás meglétét, és csak a rezsiköltségek, valamint a karbantartás viszonylatában számolnak. Ez a módszer ugyan megfelel a „folyó fogyasztás” elvének, azonban meglehetősen távol áll a tényleges valóságtól.

4.3.2. *Létminimum és minimálbér*

A jog jellemzően a jövedelem adott szintjéhez, mint objektív mértékhez köti a szegénységet, vagyis az alacsonyabb közteherviselési képességet, azonban ebben is felfedezhetünk ellentmondásokat, valamint érdemes áttekinteni, hogy megvalósul-e ezáltal az alapvető adóztatási jogelv, azaz, hogy a létminimum már egy olyan határa az adóztatásnak, amelyet a jogalkotó nem léphet át – erre tekintettel függ össze a létminimum állam általi kötelező biztosítása az emberi méltósághoz való alanyi joggal is.⁴⁶³

Az adórendszer alakításában kérdésként merülhet fel, hogy a fizikai vagy társadalmi létminimumot kell-e irányadónak tekinteni. Az utóbbi ugyanis egyértelműen változókaty kategória, hiszen társadalmi rétegenként más és más lehet a létminimum, abból kiindulva,

⁴⁶¹ Szalai Júlia i.m. 421. o.

⁴⁶² Szalai Júlia i.m. 421-422. o.

⁴⁶³ Deák Dániel: *Pioneering Decision...* 539. o.

hogy társadalmi helyzetük bizonyos kiadásokat követel meg, de ezek összegének objektív megállapítása lehetetlen feladat elé állítaná a törvényhozókat.

Ezek alapján érdemes megvizsgálni, hogy a jogalkotók milyen módszerekkel, eszközökkel kívánják az arányos közteherviselés elvét érvényesíteni. A társadalombiztosítás, nyugdíjak, szociális ellátások és segélyek körén túl a személyi jövedelemadó rendszere az, ahol érvényesülhetnek az állam szociális célkitűzései. Ennek megfelelően lehetősége van adómentes minimumok meghatározására, vagy éppen feltételekhez kötött adókedvezmények és adómentességek biztosítására. A létminimum határán élők terheinek könnyítésére, valamint egy biztos jövedelemhatár biztosítására született meg sok állam jogrendszerében a minimálbér intézménye, amelynek számos hatása van mind a foglalkoztatottságra, mind az állami segélyezések és ellátások rendszerére.

Vizsgálendő azonban, hogy az az értékhatár, amelyet az egyes államok a kötelező legkisebb bérként rögzítenek, milyen viszonyban áll a létminimummal. A minimálbér ugyanis egyszerre szociális és munkaerő-piaci kategória, ennek megfelelően egy érdekegyeztetési folyamat eredménye, amelynek összegét jogszabály rögzíti, a létminimumérték pedig – mint a fentiekből látszik – egy családi szempontból meghatározott kategória.

A minimálbér bevezetésének, illetve emelésének több célja is lehet. Egyrészt a magasabb béreken keresztül ösztönözheti a munkavállalást, másrészt elősegítheti a méltányossági elv érvényesülését, és – amennyiben az alacsony jövedelmű háztartásokban lévő keresők jövedelmét emeli – csökkentheti a szegénységet.

„Újabban néhány országban új rendszert hoztak létre, vagy megerősítették a már meglévő rendszereket, amelyeknek az a célja, hogy a foglalkoztatottak, a munkanélküliek és az inaktív emberek részére biztosítsák a megfelelő szintű minimális jövedelmet a minimálbérek, a garantált minimális jövedelmekre vonatkozó rendszerek, az adómentes szociális nyugdíjak, illetve általános szociális juttatási programokra vonatkozó garanciarendszerek által. Az azonban még mindig meghatározásra vár, hogy milyen mértékben lehet összehasonlítani e rendszerek tekintetében a lefedettség, valamint a juttatás mértékét az EU-15 országaiban túlsúlyban levő minimális jövedelmi rendszerekkel.”⁴⁶⁴

Az EU szinte valamennyi tagállama – Olaszország és Görögország kivételével – nyújt a minimális jövedelemre vonatkozó garanciát lakosainak, ez azonban nem azonos a hazánkban létező minimálbér intézményével.

⁴⁶⁴ Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés. 22. o. http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf (2009.01.12.)

A foglalkoztatottak részére garantált bérminimum rendszerét Ausztria, Ciprus, Dánia, Finnország, Németország, Olaszország és Svédország nem alkalmazza, a többi EU-tagállam azonban ismeri a legkisebb kötelező bér fogalmát. Az euróban kifejezett bérminimum azonban meglehetősen széles skálán mozog.⁴⁶⁵

Magyarországon a minimálbér rendszerét az ellentmondásosan megvalósuló és többek között a sávos személyi jövedelemadózást bevezető, a svéd adóztatás szellemében fogant 1987-88-as adóreform honosította meg, így azt 1988-tól használják.⁴⁶⁶

A minimálbér intézményének bevezetése azonban államonként igen eltérő képet mutat. Luxemburg 1973-ban, Portugália és Málta 1974-ben vezette be a minimálbért, de Írországon például csak 2000-ben kezdték alkalmazni. A minimálbérré bejelentett foglalkoztatottak aránya alapján a tagállamok három kategóriába sorolhatók. Eszerint Luxemburg, Franciaország, Litvánia és Románia alkotja az első csoportot, amelyben ez az arány meghaladja a 12%-ot, míg Magyarországon, Lengyelországban, Portugáliában, Észtországban és Írországon (második csoport) 3 és 8% között, a harmadik kategóriában pedig 3% alatt van a minimálbéren foglalkoztatottak aránya (Spanyolország, Nagy-Britannia, Málta, Szlovákia és Szlovénia).⁴⁶⁷

A minimálbér összege a havi bruttó átlagkereset 50%-át egyik tagállamban sem haladja meg. Az EUROSTAT adatai szerint Írországon és Luxemburgban megegyezik a havi bruttó átlagkereset felével, annak 43%-a felett van Bulgáriában, Hollandiában, Máltán és Szlovéniában, továbbá 38-41% közt mozog Csehország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Nagy-Britannia, Portugália és Spanyolország területén. Mindeközben a foglalkoztatottak bérének legkisebb kötelező mértéke a havi bruttó átlagkereset 35%-át sem éri el Észtországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában.⁴⁶⁸

2001-ben az EU teljes népességének közel 15%-a rendelkezett az adott tagállamban elért átlagjövedelem 60%-ánál kisebb jövedelemmel, ami kb. 68 millió embert jelentett. A

⁴⁶⁵ Pl.: 2006 elején Lettországon a minimálbér 129, míg Luxemburgban 1503 euró volt – bár semmiképpen sem feledkezhünk meg arról, hogy a nemzetközi összehasonlítás a bérek és a keresetek vásárlóerejének is függvénye.

⁴⁶⁶ A jövedelemsávok száma 1984-ben nyolcra csökkent, ahogy a felső adókulcs is, a kedvezmények köre pedig módosult. A következő évben ismét módosították a rendszert a sávok számát ötre, a felső adókulcsot pedig 50 %-ra csökkentették. A következő évben a sávok számát hétre növelték, míg az alsó adókulcsot 12 %-ra csökkentették, majd 1990-ben megszületett az 1990. XC. törvény, amely már csupán négy kulcsot alkalmazott, amit 1994-ben újra hatra emeltek, hogy 1999-ben háromra, és 2004-ben kétkulcsosra alakítsák a személyi jövedelem adóztatást.

⁴⁶⁷ Kelemen Nóra: Keresetek, munkaerőköltség, minimálbér az Európai Unióban és Magyarországon. Európai Tükör 2007. évi 4. sz. 133. o.

⁴⁶⁸ Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (2009.01.27.)

szegénységi küszöb közelében élők aránya magasabb volt Írorszáiban, a mediterrán országokban és a balti államokban, a Szlovák Köztársaságban és az Egyesült Királyságban, míg relatíve alacsonyabb a Benelux államokban, Németországban, Ausztriában, az északi tagállamokban, valamint a közép- és kelet-európai országokban. Svédországban ez az arány 9% volt, de ennél is alacsonyabb, 8% volt a Cseh Köztársaságban.

Ez utóbbi megállapításokkal összefüggésben azonban meg kell jegyezni, hogy az EUROSTAT minden országban a relatív szegénységet vizsgálja, nem az abszolút értelemben vett szegénységi küszöböt. „A szociális juttatások (nyugdíjak és egyéb transzferek) minden országban csökkentik a szegénység által fenyegetettek arányát, azonban nagyon eltérő mértékben: ez a csökkentő hatás 50% vagy kevesebb Görögországban, Spanyolországban, Írorszáiban, Portugáliában, és több mint 75% Svédországban, a Cseh Köztársaságban és Magyarországon.”⁴⁶⁹

Az 1961-es Európai Szociális Kartának, illetve a Közösségi Kartának a Római Szerződés 119. cikkelyén alapuló előírásai alapján kialakult a „tisztos bér” fogalma. Az Európai Szociális Karta 4. cikkelye szerint „A tisztességes díjazáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a szerződő felek vállalják, hogy elismerik a dolgozók azon jogát, hogy olyan díjazásban részesüljenek, amely mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak tisztos életszínvonalat biztosít.”

Kiemelendő e rendelkezésben két elem. Egyrészt tisztos bérnek a tisztos életszínvonalat biztosító bér tekinthető, azaz nem lehet kevesebb, mint a létminimum összege, másrészt a tisztos bérnek ezt a tisztos életszínvonalat a munkavállaló családja számára is biztosítani kell.

„A tisztos bér meghatározásánál az uniós elvek szerint egy adott országban, adott időpontban a legtöbb dolgozónak fizetett kereset (vagyis a nemzetgazdasági átlagkereset) tekintendő viszonyítási pontnak. Egy 1998-ban született európai uniós megfogalmazás szerint tisztosnak tekinthető az a bér (így például az a minimálbér), amelynek értéke nem kevesebb, mint a nemzetgazdasági átlagkereset 60 %-a.”⁴⁷⁰

A létminimumértékek közül azonban nem az egyedülállókra vonatkozó értéket kell figyelembe venni, a családi meghatározottságot az Unió is elismeri, vagyis a bérnek a kereső családja számára biztosítani kell a megélhetést. A garantált bérminimumok ellenére az EU

⁴⁶⁹ Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés. 40. o. www.ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf (2009.01.12.)

⁴⁷⁰ Hanti Erzsébet (szerk.): Az Európai Unió munkügyi irányelvek és érvényesítésük a hazai kollektív tárgyalásos gyakorlatban. Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Budapest 2003. 124. o.

statisztikai hivatala megállapította, hogy a 2001-2005 között eltelt időszakban három millióval növekedett az Unióban dolgozó létminimum alatti összegből élő emberek száma, a hozzátartozókkal (eltartottakkal) együtt pedig ez közel 20 millió embert jelentett.

Az elmúlt években a minimálbér euróban kifejezett értéke valamennyi – az azt alkalmazó – tagállamban emelkedett. Magyarországon legmarkánsabban 2001-ben 57 %-kal, 2002-ben pedig újabb 25%-kal nőtt a minimálbér, és azóta is folyamatosan emelkedés tapasztalható: 2008-ban 69.000 Ft, 2009-ben 71.500 Ft, 2010-ben pedig 73.500 Ft volt, jelenleg 78.000 Ft.⁴⁷¹

Általános elvárás, hogy a minimálbérnek, vagy garantált létminimumnak – mint a jogalkotó által elismert és rögzített, megélhetéshez szükséges legalacsonyabb összegnek – általában az egyéb, már említett számítási módszerekkel kialakított létminimumértékekkel együtt kell mozognia. Magyarországon 2006-ban a létminimum összege két aktív korú személyből és két gyermekből álló háztartás esetén 174.371 Ft, a minimálbér összege pedig 63.000 Ft/hó volt. Ennek következtében a két aktív felnőtt – feltételezve, hogy mindketten dolgoznak – a minimálbérből nem tudta biztosítani 2006-ban saját és gyermekei ellátását.

A képet tovább árnyalja, hogy a minimálbérből levonandó járulékok még inkább csökkentik a jövedelmet, ami 2006-ban az egyéni egészségbiztosítási járulék (4 %), az egyéni nyugdíjjárulék (8,5%) és a munkavállalói járulék (1%) befizetését jelentette. Hozzá kell tenni persze, hogy emellett a családi pótlék két gyermek esetén 12.000 Ft plusz bevételt jelent még, de az összes bevétel így sem éri el a KSH által számított létminimum szintjét.

A rákövetkező évben ez a kép nem sokat változott. A létminimum értéke 2007-ben egy fogyasztási egységre számítva átlagosan havonta 66.271 Ft volt. A KSH a létminimumértéket aktív és nyugdíjas háztartásokra, azon belül háztartástípusokra bontva is közölte: 2007-ben a tipikusnak tekinthető, két aktív korú személyből és két gyermekből álló háztartás létminimumértéke $2,90 \times 66.271 \text{ Ft} = 192.186 \text{ Ft}$, míg a minimálbér összege 65.500 Ft volt havonta.

Részletes számítások nélkül is látszik tehát, hogy a minimálbérből és (enyhén ugyancsak növekvő) támogatásokból egy családban maximálisan szereshető bevétel összege a 2007-es évben sem haladta meg a létminimumot.

⁴⁷¹ 337/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

Bizonyos országok tekintetbe veszik az adóalany családjának összetételét a személyi jövedelemadók megállapításánál.⁴⁷² Ennek megfelelően a személyes adóztatáson kívül (amelynél az adóalanyok az egyes keresők) a fiskális szuverenitásból adódóan számos államban megtalálható az együttes adózás lehetősége is (az adóalany valamely családi egység), amely esetben a gyermekes családok személyi jövedelemadóztatása az országok többségében valamilyen kedvezményrel történik: a jogalkotó tekintettel van a gyermekek eltartásának költségeire és a kapcsolódó nehézségekre, valamint a gyermekvállalás társadalmi előnyeire.⁴⁷³

A gyermekes családok pénzügyi segítése ugyanis – bár a gyakorlatban eltérő megoldások léteznek és az egyes országok más-más politikát választanak – részben vagy egészben az adórendszeren keresztül történik.⁴⁷⁴ Megítélésem szerint a támogatás e módja fontos, de nem elégséges, tekintettel arra, hogy az adóalanyok nem azért vállalnak gyermeket, hogy nagyobb adókedvezményben részesülhessenek, és az adókedvezmények, illetve adóalap-kedvezmények nem serkentik a gyermekvállalási kedvet, bár hatékony eszközei a pénzügyi támogatásnak. Könnyen beláthatjuk, hogy általánosságban a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegei, illetve a munkanélküliek és inaktívak nem tudnak élni ezekkel a kedvezményekkel, mert jövedelmük nem éri el az adóköteles sávot sem, azaz a minimálbér körül mozog, illetve a létminimumot, társadalmi minimumot éppen eléri.

A magyar szabályozás is ilyen: a magasabb jövedelemmel rendelkezők több kedvezményt tudnak érvényesíteni és nagyobb előnyre szert téve még jobban ki tudják használni a jogszabályok által biztosított támogatási lehetőségeket. A gyermekvállalás támogatása mindig kétélű, azonban az Szja törvény által bevezetett adóalap-kedvezmény a

⁴⁷² Vannak, amelyek külön kezelik a gyermekeket és a házastársat (pl. Ausztria, ahol a házastársak és a gyermekek is külön-külön adóznak), más országok viszont összevontan vannak figyelemmel a gyermekekre és a házastársakra (Franciaországban például – amely véleményem szerint az egyik legmarkánsabb példája a családi adóztatásnak – a személyi jövedelemadót a háztartás egészére vetik ki, nem pedig külön-külön az egyes házastársakra. Csak törvényben meghatározott kivételek esetén van lehetősége a házastárs adófizetőknek külön bevallást készíteni. (Lásd szerk: Ola van Boeijen-Ostaszewska i.m. 273. o.)

⁴⁷³ A gyermekek számának növekedésével nő a kedvezmény Belgiumban, Görögországban és Olaszországban is. Ezzel ellentétes megoldás, hogy a gyermekek jövedelmeit részben vagy egészben hozzászámolják a szülők adóalapjához (lásd például Hollandia esetét: Henk Vording és Onno Ydema: The rise and fall of progressive income taxation in the Netherlands (1795-2001). British Tax Review 2007. 3. sz. 255-279. o.). Az országok jelentős részében (például Belgium, Franciaország) a közös háztartásban élő eltartottakat családi állapotuk alapján is differenciálják: ha a kedvezményezett eltartott már házasságot kötött, kisebb adókedvezmény vehető igénybe utána, például az eltartott házastársak összevont jövedelemmaximuma a releváns az igénybevétel összeghatárát tekintve (lényeges különbség, hogy ebben a vonatkozásban a magyar jogszabályok a selekvtőképesség megszerzésével rendezik a kérdést).

⁴⁷⁴ A gazdaságot érintő állami tevékenységfajtákról bővebben lásd Bencsik András: A gazdaság igazgatása. In: Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog különös rész PTE ÁJK, Pécs 2011. 134-135. o.

ténylegesen termelő a közös szükségletek kielégítéséhez szükséges fedezet megteremtésében részt vállaló személyek számára támogatja a gyermekvállalást. A hatályos magyar rendszer a „családi adózás” jelzőt kapta. A családi kedvezmények vonatkozásában ugyanis újat hoztak az Szja tv. új rendelkezései.⁴⁷⁵ Megítélésem szerint pozitív jogalkotói kezdeményezés, hogy a családi kedvezmény – annak 1988. évi megjelenése óta először – egy gyermek után is érvényesíthető, méghozzá tekintet nélkül a jövedelem nagyságára. Ezt az adóalap-kedvezményt (a korábbi adókedvezmény helyett) a családi pótlékra is jogosult házastársak – ha mindketten végeznek bevételszerző tevékenységet – együtt is igénybe vehetik. A családi kedvezmény – az eltartottak számától függően – kedvezményezett eltartottanként és jogosultsági hónaponként egy és kettő eltartott esetén 62.500 forint, három és minden további eltartott esetén 206.250 forint.⁴⁷⁶

A kedvezmény megvalósulási formája azonban álláspontom szerint joggal kifogásolható, tekintettel arra, hogy az igénybevehetetlen a társadalom jelentős hányada – így az alacsony jövedelműek, munkanélküliek vagy inaktívak – számára, valamint a családi fogyasztásban is érvényesül a méretgazdaságosság elve,⁴⁷⁷ és ennek megfelelően a harmadik és további eltartottak utáni, jóval magasabb összegű implicit juttatás véleményem szerint az összes körülményre tekintettel nem éri el a kívánt jogalkotói célt. Emellett a harmadik gyermekhez kapcsolódó magasabb kedvezményt pedig az érintett családok jelentős része képtelen igénybe venni. A szabályozás üdvözlendő eleme azonban, hogy a rokkantsági járadékban részesülő adóalany saját maga (mint kedvezményezett eltartott) után is érvényesíthet adóalap-kedvezményt.

4.3.3. Konklúziók

Az adómentes létminimum biztosítása – mint a modern adóztatás egyik alapvonása, az arányos közteherviselés érvényesíthetősége – már a létminimum definíciójának meghatározásakor komoly kérdéseket vet fel. A határ meghúzása – a szociológiai és

⁴⁷⁵ A magyar személyi jövedelemadó rendszere e tekintetben is jelentős módosuláson, fejlődésen ment keresztül az 1988-as bevezetés óta. Akkor ugyanis csak nagyon korlátozott mértékben lehetett hasonló típusú kedvezményeket igénybe venni: legalább három, 14 éven aluli (nappali tagozatos felsőoktatásbeli hallgató esetén 25 év alatti) gyermek esetén lehetett igénybe venni az éves tizenkétezer forintos gyermekenkénti adóalap-kedvezményt.

⁴⁷⁶ Lásd Szja tv. 29/A. § (2) bekezdése.

⁴⁷⁷ Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechmann – James Tobin: Is a Negative Income Tax Practical? Yale Law Journal 1967. évi 1. sz. 8. o.

statisztikai felmérések és szempontok figyelembevételével – a jogalkotó feladata. A számításokban rejlő ellentmondások, illetve az egyes élethelyzetekben – és emiatt a minimumértékek számításában – rejlő különbözőségi lehetőségek oda vezetnek, hogy minden társadalom más és más módon közelíti meg a szegénység és a létminimum határát, illetve más eszközökkel próbálja enyhíteni, tehermentesíteni azt. Az adójogszabályok megalkotásában az egyes államok a saját, szubjektív alapokon tekintetbe vett szegénységi küszöbüket állapítják meg minimális kötelező jövedelemként, illetve létminimumként.

Magyarországon a jogalkotás a minimálbér összegének adómentességét próbálja több-kevesebb sikerrel garantálni. A személyi jövedelemadó rendszerében ugyan az adójóváírás intézménye ezt hivatott szolgálni, azonban egyes járulékok levonása a garantált bérből így is kötelező.

A létminimum adómentességének érvényesítése azonban csak a jövedelmek világos átláthatóságával együtt valósítható meg. Addig, amíg az adott adózó tényleges jövedelmi- és vagyon viszonyai nem tisztázhatóak (még büntető perben is csak az életvitele alapján vélelmezhető terhelt pontos jövedelme illetve vagyona), a létminimum adómentességének garantálása sem lehet igazságos.

Ugyanez vonatkozik a minimálbérré is, amely a magyarországi viszonyokat tekintve ugyancsak kettős természetű: egyrészt vannak olyan adózók, akik tényleg ekkora munkabért realizálnak, azonban az adóterhelés átcsoportosításával történő elkerülésére bemutatott fenti példának megfelelően számtalan vállalkozó is pusztán minimálbért fizet közvetlenül vagy közvetetten saját magának, és más formában – járulékoktól mentesen, például osztalék formájában – veszi ki a nyereséget a vállalkozásosából. A fentiek alapján a létminimum és minimálbér problémaköre a nem funkcionálisan működő adórendszerrel nem kezelhető, a ténylegesen ilyen anyagi helyzetbe kerülő adózók esetén inkább szociálpolitikai intézkedések bevezetése indokolt.

A terhek enyhítésére igénybe vehető eszközök, mentességek, kedvezmények az EU más országaiban is megtalálhatók. Egyik oldalon a családi állapot és egyéb, igazolható körülmények alapján adott kedvezmények, differenciált módon meghatározott adókulcsok rendszere ad könnyítést a nehezebb helyzetű családoknak (pl.: Írország, Németország), más országokban pedig az adórendszerek jelentős egyszerűsítése és az adókedvezmények rendszerének radikális átalakítása is megfigyelhető (pl: Szlovákia, Románia).

Hangsúlyos vonatkozása a létminimum-értékeknek a családi jelleg, az, hogy a hatályos minimálbérek mellett egy család eltartása már nem lehetséges a létminimum szintjén sem. A minimálbérek a modern adóztatás alapelvei szerint legalább a létminimum járulékokkal

felbruttósított összegével kellene megegyezőnek lennie. Ehhez azonban a költsévetési feltételek megteremtése mellett a létminimum jogi fogalmának a szociológiai szempontokkal is összhangban lévő kidolgozása szükséges.

4.4. Következtetések

A magyar személyi jövedelemadó rendszere a bevezetése óta jellemző sávosan progresszív rendszerről a 2011. adóévtől áttért az egykulcsos modell alkalmazására. A változtatás a foglalkoztatás szintjének emelését, a feketegazdaság arányának csökkentésével az állami bevételek növelését, és a fogyasztás kiszélesítésével a termelés emelését célozta. Ez magasabb foglalkoztatási szintet eredményezhet, valamint együtt járhat a fogyasztási adókból és a társasági adókból származó állami bevételek növekedésével.⁴⁷⁸

Az alacsonyabb adókulcs javítja a jogkövetést, ez pedig összességében növelheti az állami adóbevételeket, egyben pedig csökkenti az adóellenőrzés közigazgatási költségeit.⁴⁷⁹ Ezzel jobban érvényesülhet az Adam Smith által az adóztatás klasszikus alapelveként megfogalmazott olcsósság követelménye: az állam kisebb ráfordítással összességében magasabb bevételhez jut. Vitathatatlan továbbá az is, hogy az egykulcsos adóval az adókötelezettségek teljesítése is egyszerűsödik, az adózó számára is csökkenek a jogkövetési költségek, e többletforrások pedig elméletileg ugyanúgy visszajuthatnak a gazdaságba a fogyasztás, a bankrendszer, illetve a befektetések útján. Az egykulcsos adó alapvetően csökkenti a természetes személyek adóterheit és az átláthatóság és egyszerűség

⁴⁷⁸ A magyar kormány előirányzata a 2012. évi költségvetésben jól látszik (a 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről 1. számú melléklete tartalmazza részletesen), amelyben a társasági adókból beszedendő előirányzott bevétel 356.200 millió forint, tehát lényegesen magasabb, mint a korábbi években (A 2010. évi zárszámadásról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. számú mellékletének tanúsága szerint 2010-ben 323.369,9 millió forint bevétel származott ebből a forrásból, amely 2011-re 288.020,9 millió forintra, tehát jelentősen csökkent a Magyarország központi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény alapján, tehát a személyi jövedelemadóban biztosított kedvezményt nem ellensúlyozta a társasági adóbevételek várt emelkedésénél). Az általános forgalmi adókból származó bevétel 2010-ben 2.313.582, 1 millió forint, 2011-ben pedig a vonatkozó előirányzat 2.488.964,1 millió forint volt. A 2012-es előirányzat ezzel szemben jelentős emelkedést mutat: 2.722.000 millió forintot remélnek ebből az adónemből beszedni. A magyar kormány ez az előrejelzése olvasható ki a 2012. év költségvetéséből (Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 1. számú melléklete tartalmazza ezt részletesen), amelyben a társasági adókból származó bevételi előirányzat 356.200 millió forint, tehát lényegesen magasabb, mint a korábbi években (a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény 1. számú melléklete alapján ez az összeg 2010-ben 323.369,9 millió forint, amely a 2011. évi költségvetés – a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény – alapján jelentősen, 288.020, 9 millió forintra csökkent, ennek megfelelően pedig a személyi jövedelemadó csökkentését még 2011-ben sem ellensúlyozta növekvő társasági adóbevétel).

⁴⁷⁹ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 37. o.

követelményeit jobban megvalósítva előnyt jelenthet az adóversenyben. Vitathatatlan tény azonban az is, hogy az egykulcsos rendszer ezeket a pozitívumokat csak akkor valósíthatja meg igazán, ha az Szja mértékének csökkentése mellett csökken a társadalombiztosítási járulékok mértéke is. Utóbbi tényezőre mindenképpen figyelemmel kell lenni, az adórendszer igazságosságához és hatékonyságához ez is hozzátartozik.

A magyar személyi jövedelemadó rendszere így jogilag az egykulcsos adón alapul, azonban a jövedelmek a gyakorlatban 2013. január 1. napjáig – tehát a 2012. adóévvvel bezárólag – kétféle adómértékkel terheltek. A fent ismertetett modellek alapján véleményem szerint kötelező érvénnyel nem lehet kijelenteni, hogy az egykulcsos rendszer rossz, a progresszív adó pedig hatékony és igazságos – ugyanúgy, ahogy a progresszív rendszeren belül az adókulcsok számát és mértékét is az adott ország sajátosságaitól függően kell kialakítani –, azonban az egyértelmű, hogy az egykulcsos adók bevezetése elsősorban a kelet-közép-európai államok sajátossága és ismeretlen a nyugati országokban, amelyekben a törvényhozó álláspontja szerint az adózás igazságossága jobban érvényesül, ha a magasabb jövedelműek nemcsak az adó mennyiségét tekintve, de arányosan is többet fizetnek. Ezt a megközelítést vonja kétségbe intézkedéseivel a jelenlegi magyar kormány, amelyet ezzel kapcsolatban élesen bírál a saját ellenzéke és a Nemzetközi Valutaalap is.

Érthető, hogy egy adónem megváltoztatása az adórendszer egészére kihat, és éppen ezért erre tekintettel kell kezelni, továbbá az ilyen módosítások eredményei csak hosszabb távon ítéltelők meg megfelelően, az igazságosság vizsgálatához pedig hozzátartozik a nyugdíjrendszer megvalósulása: az adó mellett fizetendő nyugdíjjárulék összege, valamint az inaktívvá válást követően kapott nyugdíj, mint állami szolgáltatás összege.⁴⁸⁰

A jelenlegi ismeretek alapján egyértelmű, hogy a legutóbbi eredmények és kritikák alapján a fent ismertetett célokat még nem érte el az új magyar struktúra. A változások – az adómérték és terhelési szint csökkenése, valamint az adókötelezettségek teljesítésének egyszerűsítése miatt is – számos előnnyel járnak az adóalanyok számára, azonban sok tényezőt nem rendeznek teljeskörűen, és az előnyök jelentős részét leginkább csak a magasabb jövedelműek élvezetik.

A magyar személyi jövedelemadó nincs tekintettel az adózó illetve eltartott családtagjai alapvető életszükségleteinek kielégítésére, az adózóknak alacsony jövedelemszintje miatt nem biztosítanak kedvezményeket, még a minimálbér sem adómentes,

⁴⁸⁰ Lásd például korengedményes nyugdíjas csökkentett nyugdíja, valamint régebben nyugdíjba vonuló, de a nyugdíj korhatárt most elérő nyugdíjasokénál alacsonyabb nyugdíja.

másképpen fogalmazva minden forint bevétel adóköteles az adózó létminimumára⁴⁸¹ való tekintet nélkül és így az emberek az első megkeresett forint után is adóznak, így a létminimum adómentességének modern adóztatási alapelve nem érvényesül. Az egyetlen megkülönböztetés, hogy az éves bevétel, pontosabban az összevont adóalap egy meghatározott részéig az adóalap-kiegészítés szabályait nem kell alkalmazni. Ez ellentétes az adóztatás modern alapelveivel és csökkenti az adórendszer igazságosságának szintjét. Az uniós tagállamok adórendszerei között számos olyat találhatunk, amely adómentes sáv alkalmazásával figyelembe veszi az adózó által megkeresett minimum összeget, ez pedig véleményem szerint méltányosabb megoldás és hasonló kedvezmény bevezetése a magyar rendszerben is üdvözlendő lenne.

A magyar rendszer éles különbségeket tesz a jövedelemfajták, illetve jövedelemtípusok között. Ilyen jelentős eltérő szabályozási elemek nem szerepelnek az uniós tagállamok szabályozásában, és az Szja által szabályozott bevételek jövedelemtípusokra tekintet nélkül általában – a tőkejövedelmek kivételével – egységes elbírálás alá tartoznak, ez pedig a laikusok számára is átláthatóbbá teszi a szabályozást. Ezzel együtt az eltérő nemzeti jogszabályok is meghatároznak fontos elhatárolásokat, amelyek a különböző jövedelemfajták – forrás és tevékenység szempontjából történő azonos definiálása mellett – különböző kategóriákba sorolják és ezért eltérően kezelik a hasonló bevétel- és jövedelemtípusokat.

A magyar szabályozás lényeges hiányossága, hogy a magyar összevont adóalap, illetve annak adója – ellentétben a fent ismertetett külföldi modellekkel – főszabály szerint nem csökkenthető az önálló tevékenységből származó bevétel megszerzése érdekében felmerülő költségekkel (például munkába járás költsége, szakszervezeti tagdíjak), jótékonyági célból egyes szervezetek részére nyújtott támogatásokkal, valamint az életbiztosítás költségeivel. Korszerű lenne továbbá a veszteségek leírására vonatkozó szabályok magyar sajátosságokra figyelemmel történő átvétele is. A veszteségek leírásának lehetősége, valamint az, hogy e veszteségek korábbi adóévre (illetve adóévekre) is beszámíthatóak, illetve a következő adóévre (vagy adóévekre) tovább görgethetőek, emeli a horizontális és vertikális igazságosság szintjét. E rendelkezések biztosítják azt, hogy az adózók adóterheiket tényleges jövedelmükre tekintettel fizethessék, továbbá egy középtávon is kiszámíthatóbb és kiegyensúlyozottabb élethelyzetet is teremtenek, csökkentve a magánszemélyek kiszolgáltatottságát egy esetleges gazdasági visszaesés esetére is. A legtöbb

⁴⁸¹ A létminimum adómentessége az egyén anyagi biztonságának garanciája. Vö. Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés... 103. o.

ország ennek megfelelően lehetőséget ad az adózóknak a veszteség ily módon történő beszámítására tekintettel arra, hogy ennek hiánya jelentős hátránnyal járna részükre.

A családi kedvezmény intézményét ugyan a magyar adórendszer is ismeri, azonban egy alacsony adóalap-csökkentést biztosít az első és a második gyermekre tekintettel, és egy sokkal jelentősebb nagyságrendet a harmadik gyermektől kezdve, de nem számítja be az egyéb eltartottakat, továbbá a kedvezmény igénybevételének lehetősége az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára korlátozott. Ezekre tekintettel indokolt a családi kedvezmény rendszerének átgondolása, és állásponatom szerint a követendő példa az eltartott családtagokat is a gyermekekkel azonos módon kezelő, arányosan növekvő, lépcsős adókedvezményt alkalmazó struktúra törvénybe iktatása lenne.

Az eddigi magyar tapasztalatok és értékelésük megosztott, és már a jogszabály-előkészítésben sem volt széleskörű egyetértés, pedig elengedhetetlen, hogy a jogalkalmazó és a társadalom részt vegyen az előkészítésben, ezzel kiküszöbölhető, hogy a végrehajthatatlan és társadalmi igazságtalanságokat is tartalmazó jogi szabályozás.⁴⁸² Az új Szja-struktúra vitathatatlanul jelentősebb többletjövedelmet eredményez a magasabb munkabérral rendelkező adózóknál. A jobban kereső adózók nem önálló tevékenységből származó jövedelme tehát jelentősen nőtt, azonban – tekintettel arra, hogy a magyar rendszer az adójóváírás intézményét is megszüntette⁴⁸³ – az alacsonyabb jövedelmű társadalmi rétegek nettó jövedelme csökkent. Az adóterhet nem viselő járandóság kategóriája – amelyet tényleges adóteher nem terhelt azonban magasabb jövedelem kategóriába, magasabb sávba tolhatta át az adózót – megszűnt és e jövedelmek egy-egy apró kivételtől eltekintve adómentessé váltak. Sok adózó ugyanis ténylegesen kevesebbet visz haza, mint a korábbi sávosan progresszív adó megfizetése és az adójóváírás szabályainak alkalmazása után. E tekintetben a magyar egykulcsos adó-megoldás a szegényeket jobban sújtja, Költségvetési oldalon az új adóztatási mód 400-500 Mrd Ft veszteséggel járt, ezt pedig a kormány a különadó, illetve bankadó formájában próbálta beszédni.⁴⁸⁴

Állásponatom szerint Magyarországon a többi adónemre és a költségvetés helyzetére is figyelemmel levő, további intézkedésekre és módosításokra van szükség. A munkajövedelmek után fizetendő adó ugyan jelentősen csökkent, azonban az adóalap-

⁴⁸² Kiss László: Jogállam... 80. o.

⁴⁸³ Vö.: Szilovics Csaba: Az igazságos ... 60-61. o.

⁴⁸⁴ Vö.: Szilovics Csaba: Az igazságos... 39. o.; Hungary Introduces Special Taxes. European Taxation 2010. évi 12. sz. 545-549. o.

kiegészítés intézményére tekintettel az egyetlen kulcs ellenére is magasabb maradt, mint a tőkejövedelmek adója, és sok adóalany magasabb összegben járul hozzá a közterhekhez a korábbiakhoz képest. Az adóalap-kiegészítés szabályai azonban 2013. január 1-vel megszűnnek, ezt a jogintézményt tehát kivezetik az Szja rendszeréből,⁴⁸⁵ így megvalósul a ténylegesen egykulcsos Szja. A magyar sajátosságokra és a vizsgált adónem belföldi működésének különleges vonásaira figyelemmel, de a nemzetközi tapasztalatokat is elemezve azonban érdemes lenne korrigálni az adórendszert, valamint az optimális struktúra kialakítása végett nagyobb hangsúlyt kellene fordítani a jogkövetés szintjének és az adóelkerülés lehetséges technikáinak vizsgálatára, továbbá az adórendszer működésének költségvetési szempontú elemzésére.

⁴⁸⁵ Az eredeti koncepció szerint 2012. január 1-től a 2011-ben bevezetett adóalap-kiegészítést 13,5%-os „szuper bruttósítás” váltotta volna fel, és 2013-ban törölték volna el teljesen ennek alkalmazását. Az adóalap-kiegészítés mértékének csökkentése helyett azonban a fent ismertetetnek megfelelően a 27%-os kulcs hatályban tartásával e jogintézmény alkalmazása tekintetében mentesítették a 2.424.000 Ft alatti jövedelmet.

IV. Az általános forgalmi adó igazságossága

Értekezésemben az általános forgalmi adó legfontosabb kérdéseit vizsgálom: működését, hatékonyságát, egyenlőségét, az adókulcsokat és mentességeket. Az Áfával kapcsolatos reform-folyamatokat alapvető trendeket és módosítási irányokat valamint néhány alapvető közös tényezőt és jellegzetességet tekintek át, felvillantva a különböző strukturális megoldásokat. Bemutatom, hogy az általános forgalmi adó segítségével a kormányzati bevételek növekedése nemcsak hatékonyan, egyszerűen és átláthatóan, de igazságosan is megvalósulhat abban az esetben, ha az Áfa rendszerét a jogalkotó pontosan és e célokra tekintettel állítja össze.

1. Az adóztatás funkciói és az Áfa

Mindig alapvető kérdés, hogy miért kell a polgároknak egyáltalán adót fizetniük és melyek az adóztatás igazi céljai. E kérdéskör további vitákat vált ki és nehéz konszenzust találni az egyes kapcsolódó problémakörökben. Alapvető az, hogy az adók fő funkciója az állami feladatok finanszírozásához szükséges bevételek biztosítása annak érdekében, hogy az állam ténylegesen is képes legyen ellátni a feladatait. Ennek megfelelően az adóbevételek a közjavak és közszolgáltatások anyagi feltételeit teremtik meg. Megítélésem szerint ez vitathatatlan tény annak ellenére, hogy egy folyamatos és véget nem érő vita folyik az állam kötelező feladatainak köréről, amely vonatkozásban egy átlátható és általánosan elfogadott katalógus összeállítása volna szükséges.

A fentiekén túl az adóztatásnak illetve adózásnak természetesen más, talán kevésbé kézenfekvő funkciói is vannak, amelyeket a modern államok széleskörűen alkalmaznak. Ezek közül alapvető a redisztribúciós (újraelosztó) funkció: a piacgazdaság általános működéséből származó jövedelem- és vagyon elosztását, illetve a különböző társadalmi rétegek közötti megoszlását lehet igazságosabbá tenni.

Az adózásnak van egy szabályozási hatása is, tekintettel arra, hogy az adókat a kormányzat a magánszektor tevékenységének befolyásolására, illetve irányítására is használja.⁴⁸⁶ Magam azon a véleményen vagyok, hogy ez talán az adózás legvitathatóbb

⁴⁸⁶ Reuven S. Avi-Yonah: The Three Goals of Taxation. In: Tax Law Review 2006. évi 1. szám 3-4. o.

funkciója, figyelembe véve, hogy az állam van a polgárokért és nem fordítva,⁴⁸⁷ éppen ezért kérdéses, hogy mennyire befolyásolhatja az adózók akaratát, és milyen mértékben lehet hatással pénzügyi döntéseik meghozatalában, nevezetesen mennyire irányíthatja az adózók költési hajlandóságát.

Annak érdekében, hogy az adózás funkcióit és céljait precízen meghatározhassuk, magának az adónak a meghatározását kell pontosítanunk. Oliver Wendell Holmes definíciója szerint az adók azok a fizetési kötelezettségek, amelyeket a civilizált társadalom áráként teljesítünk.⁴⁸⁸ Paul Kirchhof megfogalmazásában az adózás a gazdaság szabadságának az ára.⁴⁸⁹ Egy részletesebb megközelítéssel az adó a pénzügyi eszközöknek az államot támogató azon hányada, amelyeket személyekre vagy vagyonelemekre vetnek ki, és amely általában jövedelmet is terhel. E megközelítés szerint alapvetően három típusú adót különböztethetünk meg: a vagyona, a vagyonelemekre, illetve az ingatlanokra kivetett adó (vagyoadó), a különböző jövedelmekre, illetve jövedelemtípusokra kivetett adó (jövedelemadó), továbbá az egyes áruk, illetve szolgáltatások értékesítésére kivetett adó (értékesítési adó, forgalmi adó).⁴⁹⁰

A szakirodalomban és a gyakorlatban is uralkodó álláspont szerint az adófizetés kötelezettsége nem állampolgársághoz kötött, hanem inkább a tulajdonjog korlátjaként határozható meg.⁴⁹¹ Majdnem minden állam figyelmen kívül hagyja az állampolgári minőséget akkor, amikor adóztatási felségjogának határait jelöli ki.⁴⁹² Az adófizetés tehát nem szűkül le az állampolgár kötelezettségévé, egyrészt azért, mert bizonyos pénzügyi színvonal alatt lévő állampolgárok – mint például létminimum, illetve a társadalmi minimum alatt élő, esetleg a törvényes minimálbér összegénél kevesebb havi jövedelmet realizáló állampolgárok bizonyos esetekben – figyelemmel a létminimum adómentességének mint modern adóztatási alapelvnek a követelményére nem, vagy csak részben fizetnek adót, és bizonyos adómentességeket is élveznek, másrészt pedig – a kormányzat, illetve az állam támogatása érdekében – külföldi állampolgárok, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek számára is előír a törvényhozó hatalom bizonyos

⁴⁸⁷ Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés... 191. o.

⁴⁸⁸ *Compania Gen. de Tabacos de Filipinas v. Collector of Internal Revenue*, 275 U.S. 87, 100 (1927)

⁴⁸⁹ Paul Kirchhof: *Bundessteuergesetzbuch – Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts*, C.F. Müller, Heidelberg 2011. 3. o.

⁴⁹⁰ Steven H. Gifis: *Law Dictionary (Barron's Legal Guides)*. Barron's Educational Series Inc., New York 1996. 503. o.

⁴⁹¹ Földes Gábor: *A pénzügyi ...* 64-65. o.

⁴⁹² Michael S. Kirsch: *Taxing Citizens in a Global Economy*. *New York University Law Review* 2007. évi 5. sz. 448-449. o.

adókötelezettségeket. A Black's Law Dictionary meghatározása szerint az adót, mint az egyénekre és vagyon-tulajdonosokra kivetett kötelező terhet határozhatjuk meg, amely tehát nem önkéntes fizetség vagy ajándék, hanem egy kikényszerített hozzájárulás, legyen az illeték, vám, jövedék, támogatás, hozzájárulás, stb. néven bevezetett fizetési kötelezettség.⁴⁹³ E tárgykörben megjegyzendő továbbá, hogy a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények sem az állampolgársághoz kötik az adókötelezettség keletkezését, hanem e tekintetben inkább a tartózkodási helyet tekintik irányadónak. Ennek megfelelően a legtöbb állam világi jövedelmet kíván adóztatni, és mind állampolgáraitól, mind pedig a felségterületén tartózkodóktól világi jövedelmük adóztatását várja el főszabály szerint, még általában akkor is, ha az adott állampolgár az adott állam területén kívül él, létérdekének központja más országban van, és jövedelmét is külföldön szerzi. Erre a legáltalánosabb példát az Amerikai Egyesült Államok szolgáltatja, amelynek adórendszere erre tekintettel is széleskörűen vizsgált a jogi oktatásban és a vonatkozó szakirodalomban egyaránt.

Az egyes országok a saját adórendszerük kialakításakor tekintettel vannak történelmi hagyományaikra, valamint az adott állam sajátosságaiból adódó szükségleteire. Ennek alapján a különböző országokban eltérő adóztatási megoldásokat tapasztalhatunk, nemcsak az egyes adónemek szabályozási technikái térnek el, hanem az adórendszer struktúrájának egésze is különböző sajátosságokat mutat. A hagyományok és az aktuális gazdasági helyzet, valamint az egyes társadalmak eltérő fejlettsége és kultúrája más-más adóstruktúrákat eredményez és az egyedi vonások nemcsak a társadalmat, hanem az egyes adónemeket, ezáltal pedig az adórendszerek egészét egyedivé teszik.

A különböző országok által létrehozott adórendszerek eltérő sajátosságai megnyilvánulnak az adóztatás klasszikus és modern alapelveinek eltérő mértékű és minőségű érvényesülésében, továbbá az igazságosság elvének különböző kifejezésre juttatásában, valamint azok tényleges megvalósulási szintjében is. E különbségek az eltérő társadalmi háttér miatt igen jelentősek is lehetnek, azonban olykor csak a gazdasági állapottól függő számszerű eltérést tapasztalhatjuk (lásd például az eltérő létminimum-értékek meghatározása a nyugat-európai, illetve az afrikai gazdaságokban).

Kézenfekvő azonban, hogy hasonlóságok is kimutathatóak, és az egyes adóstruktúrák bizonyos általános trendeket is eredményeznek. Annak ellenére tehát, hogy nincs átfogó konszenzus az adóztatás alapelveit illetően, egyes elemek az adórendszerek többségében – bár

⁴⁹³ Bryan A. Garner: Black's Law Dictionary. West Publishing, 1979

eltérő mértékben – megtalálhatók. A fent jelzettekkel összhangban az egyik legáltalánosabban elfogadott megoldás például a külföldiek belföldön történő adóztatása, amelyet az egyes országok fiskális szuverenitásukkal élve előszeretettel gyakorolnak államhatáraikon belül. A másik már említett általános trend az adóilletőséggel rendelkező személyek külföldről származó jövedelmének állampolgárságra való tekintet nélkül történő adóztatása is.

A modern államokban élő polgárok számára nem is jelent újdonságot az, ha egy másik országbeli rövid tartózkodásuk idején is fizetnek a másik országban adót. Másképpen fogalmazva elmondható, hogy a modern adórendszerekben nem meglepő az olyan helyzet, hogy valamely másik állam állampolgára az adott országban töltött rövid idő ellenére is fizessen valamilyen adót. E jelenség leginkább a közvetett adókban érhető tetten, az Áfa-ban és a jövedéki adóban figyelhető meg. E fogyasztást terhelő adók ugyanis megjelennek a vásárlások széles spektrumán, és elképzelhetetlen, hogy a hétköznapi személyes szükségleteit kielégítő polgár ne találkozna ezen adónemekkel és ne terhelné őt emiatt többletfizetési kötelezettség.

Az adó az állami bevételek egyik forrása, a központosított újraelosztás legfontosabb eszköze, a magántulajdon törvényes keretek közé szorított korlátja, olyan, hatalmi-vagyoni viszonyok folytán létrejövő, az állam által egyoldalúan megállapított, egyszeri vagy folyamatos pénzügyi kényszerszolgáltatás, az egyén vagy elkülönült szervezet gazdasági tevékenységéhez, jövedelmi-vagyoni helyzetéhez igazodó jövedelem-elvonás, amelyet az állam vagy más közjogi testület közfeladatok ellátásához, illetve közszükségletek kielégítéséhez, illetve finanszírozásához szükséges bevétel szerzése céljából, általában külön eseti ellenszolgáltatás nélkül, kényszer útján történő behajtással követelhet minden természetes és jogi személytől, akire a törvényben a szolgáltatási kötelezettség tekintetében megállapított tényállás vonatkozik.

Az ily módon meghatározott adók az adózókat különböző döntésekre kényszerítik. Az adózók döntések elé állítását pedig elsősorban a jövedelmet, a fogyasztást terhelő adók, illetve a közvetett és közvetlen adók megjelenésében lehet megfigyelni. Ezek alkalmazandósága, az alkalmazás aránya és konkrét mértéke alapvetően befolyásolja a termelést, a fogyasztást, a megtakarításokat, és a vállalkozást, továbbá eltérő mértékű szabadságot biztosít az adóalanyok számára. Sok fejlett ország azonban nem rendelkezik egységes Áfa rendszerrel, ahogy erre korábban már kitértem az Egyesült Államokban sincs szövetségi szinten megfelelő és egységes Áfa szabályozás, pedig szakértők véleménye szerint egy új, szövetségi fogyasztási adó, amelyet 10-15% mérték között vezetnének be, fedezné több mint 100 millió amerikai család (az adóbevallások benyújtóinak közel 90%-a) jövedelem adó-terheinek

megszüntetését.⁴⁹⁴ Amikor egy új típusú adót – így az Áfát is – bevezetik, sok érvet és ellenérvet kell megvizsgálniuk a jogkövetésre, a hatékonyságra, a várható bevételekre stb. vonatkozóan. Kézenfekvő, hogy számos adófizetési indíték emelhető ki, és az adózók különböző okok miatt fizetik meg a rájuk kivetett terheket. Sokan figyelembe veszik az esetleges későbbi ellenőrzéseket és a kapcsolódó bírságokat, és csak akkor fizetnek, amikor a jogszabálysértő magatartás költségei⁴⁹⁵ meghaladják az ezzel járó előnyöket, míg mások emocionálisan megközelítve kívánják elkerülni a szégyen és büntudat érzését, vagy ugyanúgy követik a jogszabályi rendelkezéseket, mint ahogy azt bármely más esetben tennék.⁴⁹⁶ Az adócsalás és a kapcsolódó korrupció azonban az Áfa és különösen az Áfa visszaigénylés vonatkozásában nehezebben érhető tetten és deríthető fel, továbbá fiskális megközelítésben még jelentősebb. Ezen felül az Áfa – mint minden adónem hatékonysága az eredményes igazgatási ellenőrzéstől függ, hiszen ezzel biztosítható a jogkövető magatartás.⁴⁹⁷

A legtöbb adórendszerben a két legfontosabb adóbevételi forrás a jövedelmet terhelő közvetlen és a fogyasztást terhelő közvetett adó, amelyek együttesen vannak hatályban és teljesen eltérően működnek. A jövedelemadó a bevétellel kapcsolatos tranzakciókat terheli, míg az Áfa az egyes értékesítésekre rakódik. Az Áfa esetében tehát az adófizetési kötelezettség egy konkrét gazdasági tranzakcióhoz kapcsolódik, és ehhez igazodik az adóköteles jövedelem meghatározása is, így ezt az adónemet olyan ütemezett jövedelemadónak is tekinthetjük, amelyet a jövedelem áramlására vetnek ki.⁴⁹⁸ Ennek megfelelően az Áfa nem veszi figyelembe a fizetőképesség elvét, továbbá az adózók többsége számára rejtve marad, mivel a végső fogyasztó nem tudja pontosan, hogy a vételár mekkora része ténylegesen az adó⁴⁹⁹, és így a fogyasztó az eladót vagy szolgáltatót okolhatja a magas összeg miatt akkor is ha az adóteher aránya magas. Számos szakértő (például: Ballerini, Marc, Lehmkoehl) továbbá úgy gondolja, hogy az Áfa, mint közvetett adó tisztán büntető jellegű.⁵⁰⁰

Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb adó terheli (így tehát ha az Áfa mértéke jogszabály szerint magasabb) a jövedelmet, illetve megatakarításokat terhelő adómérték

⁴⁹⁴ , M. J. Graetz: i.m. 286. o.

⁴⁹⁵ A jogkövető magatartás költségei a másik oldalon magukba foglalják a megfelelő nyilvántartások vezetését, bejelentéseket, adóbevallás elkészítését és beküldését, továbbá az egyéb költségekkel való tervezést.

⁴⁹⁶ Alex Raskolnikov: Revealing Choices: Using Taxpayer Choice to Target Tax Enforcement. Columbia Law Review 2009. évi 5. sz. 689. o.

⁴⁹⁷ Alan Schenk– Oliver Oldman: Value Added Tax: A Comparative Approach. Cambridge University Press, New York 2007. 17. o.

⁴⁹⁸ Deák Dániel: Hungary: Does ... 50. o.

⁴⁹⁹ McGee, Robert W.: i.m. 180-192. o.

⁵⁰⁰ Martin T. Crowe: The Moral Obligation of Paying Just Taxes. The Catholic University of America Press, Washington, D.C. 1944. 72-77. o.

csökkenthető, és az adózó számára szélesebb körű lehetőség adott a saját egyéni döntéseinek meghozatalára.

Az Európai Unióban az Áfa egy általános széles alapon nyugvó fogyasztási adó,⁵⁰¹ amely a termékek és szolgáltatások hozzáadott értékét adóztatja,⁵⁰² így egyértelműen tisztán forgalmi adónak tekinthetjük.⁵⁰³ A hozzáadott érték egyszerűen és pontosan meghatározható nemcsak, mint a felszámított adó és az előzetesen felszámított adó különbözete, hanem a meghatározott időszakban (hónap, negyedév, adóév stb.) felhalmozott értékek alapján is.⁵⁰⁴ Nagyjából egészében a fogyasztás céljából vásárolt áruk és szolgáltatások mindegyikét terheli az Európai Közösségeken belül.

Az Áfa rendszerekkel összefüggésben alapvető lényeges kérdések merülnek fel, mint az Áfa-visszatérítés és a visszaigénylés feltételei, továbbá az előzetesen felszámított Áfa levonásához való jogosultság. Az értekezés jelen fejezetében ezekre helyezem a hangsúlyt a magyar szabályozás és a kapcsolódó uniós elvek alapján.

2. Áfa-rendszer az EU tagállamaiban

Az Áfa rendszerében a leghatékonyabb és egyben a legigazságosabb, ha az általános kulcs mellett több kedvezményes kulcsot alkalmaznak, és bizonyos árukra, illetve szolgáltatásokra mentességet biztosítanak. A magyar megoldás is ezt a struktúrát követi: a 27%-os általános kulcs mellett 18%-os kedvezményes kulcsot iktattak be jogszabályba, valamint preferált termékkörben 5%-os kulcsot kell alkalmazni. Hasonló ehhez a belga megoldás, amelyben az általános kulcs 21%, emellett pedig 12% (például: a szén) és 6% (élelmiszer, könyv, újság, gyógyszer, víz, tömegközlekedés, szállodai szolgáltatások stb.) a kedvezményes kulcsok mértéke, továbbá nullkulcsot is alkalmaznak az export tranzakciókra az Európai Unióban.

Bulgáriában a standard Áfa kulcs 20%, emellett 7%-kal adózik a szervezett utaztatás szállodai szolgáltatása. 0%-os kulcs alkalmazandó az exportra, illetve a nemzetközi szállítmányozásra. A bolgár rendszerben mentességet élvez többek között az egészségügy, az oktatás, a sport, a kultúra, a vallással kapcsolatos termékek és szolgáltatások, az ingatlan

⁵⁰¹ A végső fogyasztót terheli, és a vállalkozásokat kevésbé sújtja.

⁵⁰² Így a vételár meghatározott százalékaként jelentkezik.

⁵⁰³ Vö. Deák Dániel: Hungary: Does... 46. o.

⁵⁰⁴ Deák Dániel: Hungary: Does... 48. o.

bérbeadása, a postai szolgáltatások, a különböző pénzügyi és biztosítási szolgáltatások, valamint a szerencsejátékok.

Az észt rendszer is hasonló, ahol az Áfa általános kulcsa 20%, 9%-kal adóznak egyes könyvek, kiadványok, gyógyszerek, orvosi segédeszközök és idegenforgalmi szolgáltatások. 0%-os Áfa terheli a Közösségen belüli exportot valamint a nemzetközi személyszállításban, a hajókon vagy repülőgépeken nyújtott szolgáltatásokat stb. Áfa mentes a postai és az orvosi szolgáltatás, egyes oktatási szolgáltatások, a betegszállítás, a biztosítási szolgáltatás, a pénzügyi szolgáltatás a szerencsejáték stb.

Finnországban az általános mérték 23% – amelyet a tervek szerint 2013-ban 1%-kal emelnek –, emellett egy 13%-os egy 9%-os, valamint egy 0%-os kulcs is használatos. 12%-kal adózik az alap élelmiszer, az étteremben felszolgált étel és az állateledel. 8% terheli a gyógyszereket, a könyveket, a kulturális eseményeket, a személyszállítást, a szállodai szolgáltatásokat, stb. Nullkulccsal az exportot kívánja elősegíteni a finn jogalkotó. Érdekes és újszerű eleme a szabályozásnak, hogy az egészségügyi szolgáltatásokon, az alapoktatáson, a pénzügyi szolgáltatásokon valamint biztosítási szolgáltatásokon (és az általánosan elfogadott egyéb termékeken és szolgáltatásokon) kívül Áfa mentes az ingatlan kereskedelem is.

Bonyolultabb az Áfa számítási módja Franciaországban. A standard kulcs itt 19,6%, 5,5%-kal adóznak az alap élelmiszerek és egyes sajtótermékek, 2,1% terheli a napilapokat, egyes színházi előadásokat, és a bejegyzett gyógyszereket. Az exportot itt is nullkulcsos adóval segítik. A mentességek körében speciális elem, hogy az OECD ajánlásban biztosított elemeken (pénzügyi szolgáltatások, biztosítás, egészségügy, oktatás, egyes non-profit szolgáltatások) kívül Áfa mentes az új épületek 5 év utáni első értékesítése is.

Németország rendszere is alkalmazza a nullkulcsot az exportra, 7%-os kedvezményes mértékkel adóznak az alap árucikkek és szolgáltatások (például élelmiszer, gyógyszer, újság, könyv, kultúra stb.), az általános kulcs mértéke pedig 19%. Mentességet élveznek a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítási tevékenység és – a finn megoldáshoz hasonlóan – az ingatlan forgalom.

Görögországban nem alkalmaznak nullkulcsot az általános 23%-os adóterhelés⁵⁰⁵ mellett kedvezményes 13%-os és 6,5%-os kulcs⁵⁰⁶ épült be a rendszerbe.⁵⁰⁷ 9%-kal adóznak a friss élelmiszerek, a gyógyszerek, a közlekedés, az áram, az idegenforgalmi szolgáltatások, az

⁵⁰⁵ 2010. július 1. napja óta.

⁵⁰⁶ 2011. január 1. napja óta.

⁵⁰⁷ <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html> (2012.07.22.)

orvosi és művészeti szolgáltatások. 4,5% terheli az újságokat, a könyveket, és a színházjegyeket. A görög szabályozás unikális jellemzője, hogy három görög régióra speciális Áfa szabályok vonatkoznak, ezekben a fentiekkel ellentétben 13, 6, és 3% terheli az árukat és szolgáltatásokat. Általánosan mentességet élvez többek között az orvosi szolgáltatás, az oktatás, a kultúra, a biztosítás és pénzügyi szolgáltatások.

Írországban az általános kulcs mértéke 21%, emellett két kedvezményes (13,5% és 4,8%), valamint nullkulcs is alkalmazandó a törvényben meghatározott esetekben. 13,5%-kal adózik az ingatlan kereskedelem,⁵⁰⁸ a szállodai szolgáltatások, az autókölcsönzés, az üzemanyagok, az éttermi szolgáltatások és az újságok is többek között.⁵⁰⁹ Az élőállat-kereskedelem preferált körben 4,8%-os adóval terhelt. A nullkulcs alkalmazása a fent ismertetett példáktól eltérően kifejezetten széleskörű, az exporton kívül vonatkozik a legtöbb élelmiszere, a gyermekruházatra, az egyes könyvekre és gyógyszerekre is. Az ingatlan forgalom (Németországhoz hasonlóan), a biztosítás, és a pénzügyi szolgáltatások – az általános mentességekkel összhangban – Áfa mentesnek minősülnek.

Olaszországban széleskörűen alkalmazandó a 2011. szeptember 17-től hatályban lévő 21%-os általános kulcs – amelyet a tervek szerint 2013-ban 23%-ra emelnek⁵¹⁰ – azonban bizonyos esetekben 10%-os, illetve 4%-os kulcs terheli a különböző árukat illetve szolgáltatásokat. A mentességek köre az OECD ajánlással összhangban kiterjed többek között a biztosítási szolgáltatásokra, a pénzügyi szolgáltatásokra, valamint az egészségügyi és orvosi szolgáltatásokra.

Az olaszhoz hasonló a cseh megoldás is, ugyanolyan mértékű általános kulcs mellett 10%-os a kedvezményes kulcs, amely az élelmiszerekre és a gyógyszerekre terjed ki. Mentésített a postai szolgáltatás, a távközlés, az oktatás, a pénzügyi szolgáltatások, az egészségügyi szolgáltatások, a szociális szolgáltatások és szerencsejáték.

Dánia egyedülálló az európai országok között, tekintettel arra, hogy kizárólag 25%-os Áfa kulcs van hatályban. Mentességet élvez a biztosítási tevékenység, a pénzügyi szolgáltatások köre, Finnországhoz hasonlóan az ingatlan kereskedelem, továbbá egyes jótékonyági szervezetek tevékenysége.

⁵⁰⁸ Megjegyzem, hogy ez Dániában, Finnországban is adómentes.

⁵⁰⁹ Az autókölcsönzés és az üzemanyag kedvezményes kulccsal történő adóztatása egyedülálló jelenség az Európai Unió országait tekintve.

⁵¹⁰ <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/italy-2-vat-rise-postponed-till-2013.html> (2012.07.22.)

Lettország Áfa rendszerében egy általános kulcs található meg (21%⁵¹¹), valamint van egy 12%-os kedvezményes kulcs és egy 0%-os kulcs is. Kedvezményes kulccsal terhelt a fűtés,⁵¹² a tömegközlekedés, a gyógyszer, az újság és a tankönyv. 0%-kal terhelt az export, valamint az ország helyzetére is tekintettel és ugyancsak egyedülálló módon a nemzetközi mentőhajók karbantartása. Az általános mentességek körén (biztosítás, egyes pénzügyi szolgáltatások, posta stb.) kívül mentességet élveznek egyes kulturális, orvosi, és humán fogorvosi szolgáltatások, valamint az arany kereskedelem.

Litvánia rendszere a dánhoz hasonlít a tekintetben, hogy egy viszonylag magas általános kulcs terheli a legtöbb árut és szolgáltatást. Ennek mértéke 21%. 2009. június 30-tól 5%-os kulcs vonatkozik a gyógyszerekre és egészségügyi ellátásokra, a könyvekre és a nem periodikus kiadványokra pedig továbbra is a 9%-os Áfa kulcs alkalmazandó. A szállodai szolgáltatások Áfa kulcsa szintén 9%. Nullkulcs vonatkozik a nemzetközi közlekedésre, a hajók és repülőgépek bérlésére valamint karbantartására, valamint a legtöbb országhoz hasonlóan az exportra. Áfa mentesek az egészségügyi szolgáltatások, a non-profit szervezetek, a postai szolgáltatások, az oktatás, a pénzügyi szolgáltatások, és általában az ingatlan bérbeadása. Ezekon kívül az általános megoldással összhangban további mentességek is megtalálhatók a vonatkozó szabályozásban.

A legtöbb Áfa kulcs Luxemburgban található, ahol egy közepes mértékű általános adóteher (15%) mellett létezik 12%-os, 6%-os, 3%-os és 0%-os kulcs is. Érdekesség, hogy 12%-kal adózik a jövedéki termékek közül a bor, a dohányáru, az üzemanyag stb. 6% terheli a földgázt, a villamos áramot és többek között egyes műkincseket is. A 3%-os kulcsot a rádió- és televízió szolgáltatásra, az élelmiszerre, a könyvre, gyermekruhára, vízre, gyógyszerre, tömegközlekedésre, idegenforgalmi szolgáltatásokra stb. alkalmazzák. A 0%-os kulcs egyedül az exportnál érvényes. A jogalkotó az OECD ajánlással összhangban határozza meg a mentességeket, így mentes az oktatás, a kultúra, az orvosi szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások stb.

Máltán az általános Áfa kulcs 18%, a kedvezményes 7%. Emellett. 5% terheli a szállodai szolgáltatást, a villamos energiát, az orvosi segédeszközt, a nyomdai terméket, a műkincset, a házibeteg ellátást, a kultúrával kapcsolatos szolgáltatásokat, a cipőt és ruhát, valamint – a teljesség igénye nélkül – a kerékpárjavítást. A 0%-os kulcsot Európában itt

⁵¹¹ 2012. július 1. napja óta.

⁵¹² A távhő Magyarországon is kedvezményes, 5%-os kulccsal adózik.

használják legszélesebb körben: az exporton kívül mentes a nemzetközi személyi- és áruszállítás, az élelmiszer, a gyógyszer stb.⁵¹³

Ehhez hasonlít Hollandia Áfa struktúrája is, ahol az általános 19%-os kulcs⁵¹⁴ mellett 6%-kal adóznak az alap élelmiszerek és szolgáltatások⁵¹⁵, a nullkulcs azonban az exportra alkalmazandó. A teljesség igénye nélkül mentességet élvez a kultúra, az egészségügy, a közoktatás, a biztosítás stb.

Lengyelországban a viszonylag magas, 23%-os Áfa kulcs⁵¹⁶ mellett széleskörűen alkalmazzák a 8%-os kedvezményes kulcsot. Utóbbi terheli az élelmiszert, az egyes könyveket, újságokat, egészségügyi termékeket, mezőgazdasági szolgáltatások, és egyes építőipari szolgáltatásokat stb. Nullkulcs terheli az exportot, valamint – a máltai szabályozáshoz hasonlóan – nemzetközi személy- és áruszállítást. Mentések a postai, a pénzügyi szolgáltatások, a műszaki fejlesztés – ez egyedülálló újítás – az oktatás, a művészet, a sport, az egészségügy, a szerencsejáték és a többi általános mentesség.

A Portugáliában hatályos Áfa rendszer a területi tagozódás alapján meghatározott különbségekben hasonlóságot mutat a görög rendelkezésekkel. Portugália szárazföldi területein ugyanis az általános kulcs 23%,⁵¹⁷ de létezik 13%-os és 6%-os kulcs is, valamint nullkulcs terheli az exportot. Az Azori-szigeteken és Madeirán ezek a kulcsok 14%, 8%, 4% és 0%. Az adórendszerek természetesen igazságosságának megítélése alapján különbséget kell tenni általános és különleges adóintézkedések között, erre jó példa az Azori-szigetek esete. Ez azt mutatja be, hogy Portugália hiába biztosított adócsökkentést egy elmaradott terület felzárkóztatása érdekében, a Bíróság ezt részrehajlásnak ítélte. Portugália nem tudta

⁵¹³ A nemzetközi szállítványozás – mint láttuk – Bulgáriában is nullkulccsal adózik, ugyanúgy ahogy Észtországban a nemzetközi személyszállításban a hajókon vagy repülőgépeken nyújtott szolgáltatások. Hasonló széleskörű nullkulcs-alkalmazás figyelhető meg az említett országok közül Írországból, ahol ugyancsak az áruk széles körére alkalmazandó ez a mentességhez hasonló kedvezmény.

⁵¹⁴ A tervek szerint az általános kulcs Hollandiában 2012. október 1. napján 21%-ra emelkedik. A színház- és mozijegyek a 6%-os kedvezményes kategóriába kerülnek át. Lásd bővebben: <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/netherlands-vat-increase-in-2012.html> (2012.07.22.)

⁵¹⁵ 2012. október 1. napján a színház- és mozijegyek is a 6%-os kedvezményes kategóriába kerülnek át.

⁵¹⁶ A Pénzügyminisztérium az általános kulcsot a következő két adóévben 1-1%-kal tervezi emelni az uniós 25%-os uniós küszöböt. Ezzel Lengyelország követi az Áfa-emelést végrehajtó európai államok (Finnország, Görögország, Magyarország, Portugália, Románia és Spanyolország) sorát. Vö. <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/polish-1-vat-increase-to-23.html> (2012.07.22.)

⁵¹⁷ A költségvetési megszorítások eredményeképpen az éttermi szolgáltatásokat – a francia emeléshez hasonlóan – a 2012. adóévtől a korábbi 10%-os kedvezményes kulcs helyett az általános 23%-os kulcs terheli. Vö. <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/portugal-raises-vat-rate-on-restaurants-from-10-to-23-in-2012.html> (2012.07.22.)

bizonyítani indoklását, mely szerint a kérdéses adócsökkentés szükséges volt a adórendszer működtetéséhez, és a hatékonyság növeléséhez.⁵¹⁸

A mentességek köre szűk: ezekbe tartoznak a pénzügyi szolgáltatások és az ingatlannal kapcsolatos tranzakciók.

Szlovéniában az általános kulcs 20%, és 8,5%-kal adóznak az élelmiszerek, a mezőgazdasági termékek, és a gyógyszerek. Áfa mentességet az EU Áfa irányelvében szereplő tételek valamint az export élveznek.

A portugál szabályozáshoz hasonlít szomszédja Spanyolország hatályos rendszere is az általános kulcs 18%.⁵¹⁹ Az élelmiszer, az ingatlan, a tömegközlekedés, az idegenforgalom stb. kedvezményesen 8%-kal adózik. Az egyes alapszükségleti cikkek preferált körben és 4%-kal terheltek. Az export itt is nullkulccsal adózik. A Kanári-szigetekre külön szabályok vonatkoznak. Az általános mérték 5%, de 13%-os, 9%-os, 2%-os és 0%-os kulcsot is alkalmaznak. Utóbbi alkalmazandó a víz, a gyógyszer, a könyv, az újság, a tömegközlekedés stb. esetén. 2%-os az energia, az üzemanyag, az élelmiszer és teljesség igénye nélkül a textília adója. 9% vonatkozik például a szigetek adottságaiból következően is fontos, kis teljesítményű motorral hajtott közlekedési eszközökre. A legmagasabb 13%-os kulcsot a jogalkotó a luxuscikkekre, a nagyteljesítményű személygépkocsikra, és például bizonyos hajótípusokra vet ki. Mentességet élveznek az orvosi szolgáltatások, az oktatás és a sport, a pénzügyi szolgáltatások és a biztosítás, valamint – további mentességek mellett – bizonyos ingatlanok bérbeadása.

Svédországban az Unió irányelvében foglalt legmagasabb mérték, a 25%-os általános kulcs van hatályban. Emellett 12%-kal terhelt az élelmiszer és az idegenforgalmi szolgáltatások köre. Az újságok, a belföldi személyszállítás és kultúra 6%-kal adózik. Nullkulcsot alkalmaznak vényköteles gyógyszerekre, az aranyforgalmazásra, és a pénzügyi szolgáltatásokra. Az Áfa mentességek köre is könnyen behatárolható: ide tartozik az ingatlan lízing, valamint egyes berendezések.

⁵¹⁸ Pierpaolo Rossi-Maccanico: The Specificity Criterion in Fiscal Aid Review: Proposals for State Aid Control of Direct Business Tax Measures. EC Tax Review 2007. évi 2. sz., 94. o.

⁵¹⁹ 2012. július 13-án elfogadták az általános kulcs 21%-ra történő emelését. A változás 2012. szeptember 1-jén lép hatályba, és a 4%-os kulccsal terhelt, preferált körbe tartozó termékkörök egy részét átsorolja az általános kulcs hatálya alá. Az Áfa emelésének korábbi terve a stagnáló gazdaság helyzetére figyelemmel jelentős vitákat váltott ki, de a romló gazdaság miatt szükségessé vált, az Európai Központi Bank által nyújtott pénzügyi segítség elengedhetetlenné tette az intézkedést. Lásd bővebben: <http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/spanish-vat-rate-to-rise-from-18-to-21.html> (2012.07.22.)

Az általános Áfa-kulcs ennek megfelelően álláspontom szerint magas Belgiumban, Finnországban, Görögországban, Írországon, Olaszországban, Dániában, Litvániában, Lettországon, Lengyelországban, Portugáliában és Svédországban. Arra tekintettel azonban, hogy az Áfa ezekben az országokban is több kulcsos, nem mondhatjuk, hogy e megoldások igazságtalanok lennének, illetve az adózóra méltánytalanul nagy terhet rónának. Fontos ugyanis, hogy a kedvezményes kulcs, illetve kulcsok ténylegesen milyen árukat illetve szolgáltatásokat terhelnek. A skandináv országokban hatályos magas Áfa-kulcs mellé az állam jelentős mennyiségű és színvonalú szolgáltatást nyújt a polgárai számára, és e tekintetben Svédországban még a kulturális javak 6%-os adókulcsa is kifejezetten alacsonynak tekinthető. Portugáliában a magas kulcs mellett a kedvezményes kulcsok kifejezetten alacsonynak mondhatóak. Ugyanez a helyzet Lengyelországban és a Balti államokban is, valamint Írországon és Olaszországban.

Közepesnek mondható az általános adókulcs Bulgáriában, Észtországban, Franciaországban, Németországban, Luxemburgban, Máltán, Hollandiában, Szlovéniában és Spanyolországban. E tagországok közül Luxemburg szabályozása a legösszetettebb: az általános kulcs mellett négy kedvezményes kulcs differenciál a különböző termékek és szolgáltatások között. Mindegyik állam legalább egy kedvezményes kulcsot alkalmaz, amely e tagországok esetében is lényegesen a magyar mérték alatt marad.

Nullkulcsot alkalmaznak Bulgáriában, Finnországban, Németországban, Írországon, Lettországon, Luxemburgban. Láthatjuk tehát, hogy az Unió ajánlásokkal ellentétben e megoldás is széles körben alkalmazott.

3. A magyar szabályozás

3.1. Történeti áttekintés

Az 1987. évi V. törvény rendelkezett a hozzáadott értékadó típusú általános forgalmiadó-rendszer bevezetéséről a „népgazdaság fejlesztését szolgáló korszerű adó- és árrendszer megteremtése,”⁵²⁰ továbbá az állami feladatok biztosítása érdekében, így a versenysemlegességet megvalósító és a kétszintű árrendszer bevezetését szolgáló forgalmi adórendszert kívántak megvalósítani. A bevezetett szabályozás a preambulumban foglaltakkal

⁵²⁰ 1987. évi V. törvény preambuluma.

összhangban valóban korszerű volt, és nagyjából megteremtette a ma is hatályos szabályozás alapjait. A törvény a gazdálkodó szervezetek és a magánszemélyek széles körére állapított meg adófizetési kötelezettséget; minden termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása után – szűk kivétellel – egységes elvek alapján szabályozta az adózást. Amint arra a törvény általános indoklása rámutatott, az általános forgalmi adó bevezetésével nőtt a termelői és fogyasztói árak közötti szintkülönbség, ami lehetővé tette a vállalatok, vállalkozók jövedelmét terhelő számos adó megszüntetését, illetőleg csökkentését, biztosítva ezzel egy, korábbi rendszernél normatívabb, a világpiacon alkalmazkodást és a műszaki-technikai fejlődést hatékonyabban szolgáló vállalati, vállalkozói adórendszer megteremtésének feltételeit. A törvény ugyanakkor a forgalmiadó-rendszer korszerűsítésében is jelentős, minőségi előrelépést jelentett. Az adó kulcsainak egységesítésével, számának jelentős csökkentésével egyrészt áttekinthetőbbé váltak a fogyasztás- és jövedelempolitikai preferenciák és ellenérdekeltségek – lehetőséget adva egy áttekinthetőbb pénzügyi rendszer kialakítására –, másrészt megnyílt a lehetőség az előtt, hogy javuljon a termelői és fogyasztói árak együttmozgása, mérséklődjön az árarányokat torzító hatás, végeredményben nőjön az árrendszernek, mint alapvető gazdasági jelzőrendszernek a szerepe. Az általános forgalmi adó a korábbi fogyasztói forgalmi adóhoz hasonlóan fogyasztási jellegű volt, azaz nem terhelte a termelő-felhasználási célú kiadásokat, valamint a végső felhasználás közül az exportot és a beruházást. Az adót teljes egészében a termék utolsó felhasználójának, illetve a szolgáltatás igénybe vevőjének, azaz a lakosságnak kellett viselnie.

Az adó alanya - vagyis az adófizetésre kötelezett – az volt, aki az adott forgalmi szakaszban az értékesítést végezte. Az adó azonban, az általános forgalmi adó jellegéből következően, végső soron az utolsó felhasználót, a fogyasztót terhelte, aki ezt a termék megvásárlásakor, illetve a szolgáltatás igénybevételekor fizette meg. Az adó alanyának a meghatározásánál a törvény abból indult ki, hogy azonos jellegű tevékenység esetén, ugyanazon a piacon megjelenve, mind a jogi személy, mind a magánszemély egységes szabályozás alá essék. Így a jogi személyek és ezek jogi személyiségű vagy jogi személyiséggel nem rendelkező társulásai, valamint a magánszemélyek és ezek társaságai egyaránt adóalannak minősülnek e rendelkezések alapján. A törvény értékesítésnek a rendszeres, bevétel elérése érdekében kifejtett gazdasági tevékenységet minősítette, ezzel is kizárva az eseti, alkalmoszerű értékesítést, a munkaviszony, illetve a munkavégzési kötelezettséggel járó szövetkezeti tagsági viszony keretében végzett tevékenység adóztatását.

Az adóalanyok sajátos kategóriáját képezték a törvény 3. §-ának (2) bekezdésében⁵²¹ meghatározott tevékenységet végző magánszemélyek. Adóalanyiságuk ebben az esetben annyit jelentett, hogy a törvényben meghatározott esetekben adó-visszatérítés illette meg őket. Ezáltal a jogszabály fokozott gondossággal vette figyelembe a mezőgazdasági kistermeléshez fűződő gazdaságpolitikai szempontokat. Sajátosan alakult az adóalanyiság importálás esetén, mert az adófizetés szempontjából ez az első fázis, így az adófizetési kötelezettség az importált termék vagy szolgáltatás belföldi megrendelőjét, az első belföldi tulajdonost, illetve szolgáltatás esetén annak belföldi igénybevevőjét terhelte.

Az adókötelezettség az értékesítéshez kötődött a törvény alapján. Az adókötelezettség nemcsak a belföldi értékesítésre, hanem az export- és importforgalomra is kiterjedt. Az általános forgalmi adó versenysemlegességéből következik, hogy az importált termékekre és szolgáltatásokra ugyanolyan feltételekkel és ugyanolyan mértékben vonatkozott, mint a belföldi előállítású, hasonló termékekre, hazai szolgáltatásokra. Az értékesítés fogalmát a törvény tágabban értelmezi a tényleges, ellenértékért történő értékesítésnél. Így a saját gazdasági tevékenység körében megvalósuló, de a végső fogyasztás céljára történő átadás is adóköteles. Az adófizetési kötelezettség keletkezését jól meghatározható és ellenőrizhető időponthoz kellett kötni. Az Áfa-rendszer központi eleme a korabeli szabályozás szerint is a számla volt, mert alkalmas az adófizetési kötelezettség megállapításához szükséges adatok, a fizetendő és a levonható adó összegének a kimutatására. Az adófizetési kötelezettség a jogszabály szerint az értékesítésről kiállított számlában a teljesítés időpontjaként feltüntetett napon keletkezett. E főszabály alól három kivételt tartalmazott a törvény. Más volt az adófizetési kötelezettség keletkezésének az időpontja a számla nélküli vagy a törvény 2. § (2) bekezdése szerinti értékesítés, valamint az import esetén. Ha számla nem került kiállításra, akkor az adófizetési kötelezettség az ellenérték megfizetésének a napján keletkezett. A törvény 2. § (2) bekezdésében foglalt – értékesítésének minősülő – esetekben az ún. belső számla biztosította, hogy az adófizetési kötelezettség keletkezését határnaphoz lehessen kötni. Import esetén pedig a vámkezelés napja vagy az importált termék belföldi rendeltetési helyére érkezésének, illetve a szolgáltatás nyújtásának a napja volt az az időpont, amelyhez az adófizetési kötelezettség jól köthető volt.

⁵²¹ 3. § (2) Az e törvényben meghatározott esetekben kell adóalanynak tekinteni:

- a) a mezőgazdasági kistermelést végző magánszemélyt,
- b) a bort értékesítő magánszemélyt.

Az adó alapjának főszabályként a termék, illetve szolgáltatás értékesítéséért járó, az általános forgalmi adót nem tartalmazó ellenértéket határozta meg a jogalkotó. Importálás esetén az adóalapot növelte a vám, a vámkezelési díj, illetve a különbözeti termelői forgalmi adó és az import forgalmi adó, mert jellegüknél fogva ezek is a termék ellenértékének a részét képezik. Az adóalap számításának ez a módszere újszerű módon tért el a megelőző forgalmi adózástól, ahol is a bruttó, a forgalmi adóval növelt ellenérték képezte az adó megállapításának az alapját. Problémát jelenthetett, ha az ellenérték részben vagy egészben nem pénz volt, hanem egy másik áru vagy szolgáltatás. Ebben az esetben az ezért az áruért vagy szolgáltatásért egyébként fizetendő árat kellett az adó alapjaként figyelembe venni. Ilyen ár hiányában az árképzésre vonatkozó előírások nyújtottak segítséget.

Az adó mértéke az adóalap meghatározott százaléka volt. A törvény alapelveként rögzítette, hogy minden értékesítést egységesen adóztat. Amint arra a jogszabály indoklása is részletesen rámutatott, az adórendszer ésszerűen és hatékonyan csak kisszámú (legfeljebb két-három) adókulcs alkalmazásával működtethető. A törvény ezért a termékeket, illetve a szolgáltatásokat három kategóriába sorolta⁵²² és ezzel összhangban három adókulcsot vezetett be, amelyeket 25%, 15% és „0%-ban” határozott meg a törvényhozó, továbbá – szűk körben – az értékesítések, illetve az adóalanyok meghatározott körét kivonta az adókötelezettség alól (tárgyi és alanyi adómentesség).

A törvény a forgalmi adó beszedésének módjában is jelentős és fontos újításokat vezetett be. Az azonos jellegű, illetve az egymást kiegészítő vagy helyettesítő termékeket, illetve szolgáltatásokat azonos mértékű adó terhelte. A termékek többsége az általános, 25%-os, az ún. nem alapvető szolgáltatások a csökkentett, 15%-os adókulcs alá tartoztak. Egyes életszínvonal, illetve fogyasztáspolitikai szempontból kedvezményezett termékek – így minden ártámogatásban részesülő termék és szolgáltatás –, valamint az ún. alapvető szolgáltatások 0 adókulcsosak voltak⁵²³. Nullkulccsal adóztak az alapvető élelmiszerek, az újságok, a könyvek, a háztartási energia, a csatornadíj, az ivóvíz, a gyógyszerek, valamint a folyóirat, napilap és brosúra is. A nullkulcsba tartozott a törvény 10. § (2) bekezdése értelmében a termék vagy szolgáltatás exportálása, illetve „a termék betétdíjas göngyölegként

⁵²² A törvény a termékek és szolgáltatások adókulcsok alá történő besorolásának az egyértelműsége érdekében a Központi Statisztikai Hivatal jegyzékeit vette alapul.

⁵²³ A 0%-os adókulcs abban megegyezett az adómentességgel, hogy az értékesítéskor az adóalanyoknak nem kellett adót fizetniük, de eltért tőle annyiban, hogy a korábban előzetesen felszámított adókat le lehetett vonni, azaz a termék vagy a szolgáltatás árába adó egyáltalán nem épült be.

történő értékesítése.”⁵²⁴ Nullkulccsal adóztak az ásványi energiahordozók, a brikett, a villamos energia, a gőz, a melegített víz, a mozgássérültek közlekedő kocsija, a gyógyászati segédeszközök, a szemüveglencse, kontaktszemüveglencse, a szemüvegkeret és a motoros védőszemüveg. Ide tartoztak még – a teljesség igénye nélkül kiemelve – a gyógyszer termékek, az ortopéd cipők, a sportszerek, a mesterséges gázok, a kocsz, valamint a kőolaj- és gázfeldolgozási vegyi termékek. E termékkörbe sorolták továbbá az egészségügyi gumigyártmányokat, valamint a latexből készült kesztyűk közül a savas és lúgos hatások ellen védő kesztyűket.⁵²⁵ A 15%-os terheléssel adóztak bizonyos szolgáltatások, mint pl. az ipari fogyasztási cikkek és fogyóeszközök javítása, az egyéb ipari szolgáltatások, az idegenforgalmi szolgáltatások, a közlekedés – kivéve a vasúti személyszállítást, az autóbusz közlekedést, a tömegközlekedés, személyhajózás, légiforgalmi szolgáltatás, amelyekre a nullkulcs vonatkozott.

Így a törvény rendelkezései alapján az adókötelezettség minden belföldön értékesített termékre, nyújtott szolgáltatásra, valamint az importra is kiterjedt; minden exportra kerülő terméket vagy szolgáltatást 0%-os adókulccsal tett adókötelessé; a korábbi egyfázisú fogyasztói forgalmi adót egy, az értékesítési láncolat minden pontján fizetendő, összefázisú forgalmi adó váltotta fel; az adólevonás jogának megadásával minden vállalkozót (adóalanyt) következetesen mentesített a beruházási célú beszerzéskor kifizetett általános forgalmi adótól; a láncolat egy-egy pontján a költségvetéssel szemben elszámolandó adó az értékesítéskor a vevőre áthárított adónak, illetőleg a beszerzéskor kifizetett adónak a különbségével egyezett meg.

A tárgyi adómentesség⁵²⁶ körében a törvény egyes, alapvetően társadalmi közös fogyasztásként megvalósuló tevékenységeket (pl. oktatás, egészségügy) végső fogyasztásnak minősített. A tárgyi adómentesség ezen elvi jellegű indokától eltérően az alanyi adómentességet gyakorlati szempontok alapján szabályozta. Az általános forgalmi adózással kapcsolatos nyilvántartási, adminisztrációs feladatok, illetve az ellenőrzéssel kapcsolatos költségek meghatározott forgalmi értékhatárok alatt aránytalanul nagy terhet jelentettek volna mind az adóalany, mind az ellenőrzést végző adóhatóság számára. Ebből kiindulva a törvény meghatározott értékhatárt meg nem haladó éves forgalom esetén mentesítette az adóalanyt az adókötelezettség alól. Az adómentesség sajátos esete volt, amikor a jellemzően adómentes

⁵²⁴ 1987. évi V. törvény 10. § (2) bekezdés.

⁵²⁵ 1987. évi V. törvény 2. melléklet.

⁵²⁶ 1987. évi V. törvény 1. sz. melléklet

szolgáltatást nyújtó adóalanyok (pl. egészségügyi, oktatási intézmények) részére értékesítő adóalany is – kérelemre – mentességet kaphatott, ha valamennyi termékét vagy szolgáltatását az előbb említett intézmények adómentes szolgáltatásukhoz használták fel. Ilyen módon lehetővé vált, hogy elsősorban a kisebb, és ezért az adminisztrációs feladatok ellátására kellően fel nem készült intézmények egymás közötti forgalmát ne terhelje adó. Ez egyben azt is biztosította, hogy a társadalmi közös fogyasztás (egészségügy, oktatás stb.) a végső fogyasztással egyforma elbírálás alá essen. Mind a tárgyi, mind az alanyi adómentesség annyit jelentett, hogy az adóalany az értékesítéskor nem számított fel adót (ennek következtében az értékesítésről kiállított számlájában az adó elkülönítetten nem is szerepelhetett), de a vásárlásait terhelő, előzetesen felszámított adót sem vonhatta le. A jogszabály az alanyi adómentességet csak lehetőségként szabályozta, de a vállalkozó dönthetett úgy is, hogy az adófizetést, s ezzel az előzetesen felszámított adók levonásának a jogát választja, természetesen az adminisztrációs teendőkkkel együtt.

Megteremtették az Áfa visszaigénylésének lehetőségét is. Az eredeti szabályozás alapján vissza lehetett igényelni a lakásépítéshez felhasznált anyagok Áfáját is.⁵²⁷ Az általános forgalmi adózás megteremtett rendszerében minden adóalany csak a termékhez vagy a szolgáltatáshoz általa hozzáadott érték után adózik, ebből következően az adóalany a vásárlásaiban (előző fázisokban) megfizetett (előzetesen felszámított) adót levonhatta. A beruházási vásárlóerő gazdaságpolitikai célokkal összhangban álló, az adóreform bevezetésével összefüggő szabályozása érdekében felhatalmazást adott a Minisztertanácsnak, hogy a beruházási javakat terhelő, előzetesen felszámított adó levonására, visszaigénylésére az általánostól eltérő szabályokat állapíthasson meg. A törvény – fő szabályként – a legegyszerűbb és egyben a legkevesebb adminisztrációval járó megoldást, az ún. levonásos eljárást alkalmazta. Eszerint az értékesítéskor a vételárban beszedett adó összegéből le kell vonni az előzetesen vásárolt termékeket, ill. szolgáltatásokat terhelő adókat és csak a különbözetet kell befizetni, illetve visszatérítést kérni, ha a beszerzéseket terhelő, azaz a levonható adó összege nagyobb az értékesítéseket terhelő adó összegénél.⁵²⁸ Természetesen

⁵²⁷ Ennek lehetőségét 1993-ban szüntették meg.

⁵²⁸ A fő szabálytól eltérően, a bolti kiskereskedelemben és a vendéglátóiparban a törvény 15. § (1) bekezdése szerinti átalánnyal adózó adóalany nem volt jogosult levonásra, mert az átalány összegének a meghatározása előzetesen felszámított adó figyelembevételével történt.

az adólevonás joga csak adókötelezettség alá eső értékesítés esetén illette meg az adóalanyt⁵²⁹, így amennyiben a termékét vagy a szolgáltatását végső fogyasztás céljára használta fel, úgy az ezek után előzetesen megfizetett adó nem volt levonható.

A törvény lényegében minden vállalkozót a korábbinál szigorúbb nyilvántartásra, bizonylati fegyelemre és számlázási tevékenységre kötelezett, melynek betartásában – az adó sajátos működési mechanizmusából kifolyólag – azonban maguk a vállalkozók is érdekeltté váltak, s ennek folytán kedvezőbbé váltak az egyéb – vállalkozói és személyi jövedelmeket terhelő – adók beszedésének és ellenőrzésének feltételei is.

Az Áfa-ból származó központi költségvetési bevétel már az adóreform hatályba lépésének évében is jelentős volumenű volt. A központi költségvetésben ennek aránya 17,3% volt, és mind nominálisan, mind százalékosan majdnem az Szja bevételek százszorosát képezte.⁵³⁰

Feltűnően háttérbe szorultak ezek a szempontok 1995 után, amikor is a bevételek növelése miatt a hatékonyság elve, a minél egyszerűbben minél több adóbevétel elérése törekvés célkitűzése vált elsődleges szemponttá.⁵³¹

Ezzel magyarázható a legegyszerűbben elérhető, legalacsonyabb keresetűek adóterheinek emelése, a szociálpolitikai kedvezmények fokozatos megvonása. Ugyanezeket a szempontokat tükrözte az Áfa-rendszeren belül a kedvezményes körbe tartozó alapvető termékek és szolgáltatások átsorolása is.

A bevezetett Áfa rendszer igazságosságát tekintve megteremtette a mai hatályos struktúra igazságosságának alapját. Látszik azonban, hogy jelentős eltéréseket is tapasztalhatunk. Alapvető különbség, hogy a jelenlegi tárgyi adómentes körbe tartozó termékek és szolgáltatások a bevezetésnél még nullkulccsal adóztak (pl. postai szolgáltatás), és ezek közül számos tétel vonatkozásában jelenleg adóteher áll fenn (pl. könyv, napilap,

⁵²⁹ A főszabálytól eltérően, a bolti kiskereskedelemben és a vendéglátóiparban átalánnyal adózó adóalany nem volt jogosult levonásra, mert az átalány összegének a meghatározása előzetesen felszámított adó figyelembevételével történt (lásd 1987. évi V. törvény 15. § (1) bekezdés).

⁵³⁰ Az Áfa-ból származó költségvetési bevételek nominális alakulását ld. részletesen a Melléklet 15. diagramján, a költségvetési bevételi arányát pedig a 16. diagramon.

⁵³¹ A méltányosság szempontjai a társasági adózásban is háttérbe szorultak a kilencvenes évezed közepétől kezdve, mikor is a külföldi tőkebefektetések preferálásának árát a kis- és középvállalatok adóterhelése kompenzálta.

folyóirat). A hatályos Áfa törvény, amely a korábbi Áfa szabályozást⁵³² váltotta fel, az Európai Unió⁵³³ jogharmonizációs kötelezettségei teljesítése érdekében született.

3.2. Igazságosság és méltányosság

Az adóigazságosságot a jövedelemadók tekintetében a fizetőképesség elvével összhangban mutathatjuk ki. Az igazságosság azonban a forgalmi adók esetében sem hiányozhat. A személyi jövedelemadó és az általános forgalmi adó esetében ugyanazon adóalanynál a személyi jövedelemadó a gazdasági teljesítmény kínálati oldalához igazodik, míg az általános forgalmi adó ugyanazon gazdasági tevékenység keresleti oldalához kapcsolódva merül fel.⁵³⁴

Az mindig kényes kérdés, hogy egy adott adórendszer, vagy akár egy konkrét adónem igazságos, illetve méltányos-e. Ennek eldöntésére általánosan elfogadott zsinórmérték nem áll rendelkezésünkre és az igazságosság kérdésének megközelítése az adózás vonatkozásában különösen sok vitára ad alapot.⁵³⁵ E tekintetben az is kérdéses, hogy egyáltalán politikai, társadalmi, vagy gazdasági igazságosságnak kell megnyilvánulnia, illetve e tényezőket milyen arányban vegyék alapul az adórendszer kialakításában, sőt egyáltalán adó vonatkozásában mit nevezhetünk igazságosnak.

Mint utaltam rá, nemzetközileg csupán néhány alapvető elv mentén alakult ki egyetértés. Ebből következően érthető, hogy nehezen biztosítható, teljes mértékben el sem érhető az adórendszerek nemzetközi egységesítése, sőt még az egyes adónemekkel kapcsolatos általános megoldások bevezetése is. Abban sincs egyetértés, hogy az

⁵³² Az ismertetett alapok után született meg az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXXIV. törvény, amelyet a magyar törvényhozás Magyarország uniós tagságát megelőzően fogadott el, és amelyet elfogadása után számos alkalommal módosítottak.

⁵³³ Az Európai Unió Áfa szabályozásának középpontjában a 2006/112/EC irányelv áll 2007. január 1. napja óta. Ez az irányelv ténylegesen az 1977-es (77/388/EGK) 6. számú irányelvet váltotta fel, amelyet az évek során többször módosítottak. A hatályos irányelv tartalmaz egy megfelelési táblázatot, amely biztosítja az átjárást a 6. számú irányelv és a jelenleg hatályos irányelv szabályrendszere között.

⁵³⁴ Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

⁵³⁵ Gondoljunk csak például arra a szélsőséges, azonban mégis elgondolkodtató tengerentúli elméletre, miszerint az adózás pusztán lopás. Az állam ugyanis az adóval, mint a magántulajdon korlátjával az adóalanyok jövedelmét, illetve vagyonának egy részét vonja el, azonban közvetlen ellenszolgáltatást nem nyújt cserébe. E tekintetben valóban élesen merül fel az igazságosság kérdése a jövedelem- és vagyonadók kapcsán, hiszen a nagyobb elvonási szintekhez nem társul magasabb színvonalú közszolgáltatás, illetve a közszolgáltatásokhoz azok is hozzájutnak, akik alacsony mértékben, vagy akár egyáltalán nem fizetnek jövedelemadót

adóztatásnak mi a tényleges elméleti alapja, és milyen adórendszer felelne meg ennek leginkább.⁵³⁶

Az Áfa vonatkozásában az igazságosság még összetettebb kérdéskör, a jogtudósok és a jogalkalmazók körében ennek az adónemnek az igazságossága váltja ki a legtöbb vitát. Abban mindenki egyetért, hogy az Áfa versenysemlegességének, terméksemlegességének, szektorsemlegességének, átláthatóságának, összefázisú mivoltának, hozzáadottérték-adó jellegének, nettó elszámolásának, jól tervezhetőségének, és stabil államibevétel-biztosítási képességének alapján egyértelműen alkalmazandó adónem, amely hatékonyan valósítja meg az adóztatás alapvető céljait, azonban az Áfa alkalmazásának formáiban és tényleges megvalósításában nincs általános egyetértés.

A legfontosabb tényező e tekintetben az, hogy jövedelemadókat kell inkább alkalmazni, vagy Áfát, esetleg a jövedelemadókat és a fogyasztási adókat együttesen. Az Áfa tényleges tárgya (a hozzáadott érték) a nyereséghez, tehát a jövedelemadó tárgyához áll közel, a fogyasztás-orientált jövedelemadó e tekintetben tehát nem különbözik az általános forgalmi adótól.⁵³⁷ Sok országban komolyan feltették már a kérdést, hogy az Áfa felváltsa-e vagy egészítse-e ki a jövedelemadókat.⁵³⁸ A háttérben az áll, hogy a jövedelemadó visszafogja a termelést és növeli a fogyasztás szintjét – a kereslet a piacgazdaságban növekedést generál, a forgalmi adókat pedig ennek megfelelően a piaci törvényekhez igazítják –, míg az Áfa megtakarításra ösztönöz. A jövedelemadó – különösen, ha progresszív jellegű – nem ösztönzi az adózókat többlet-teljesítményre, tekintettel arra, hogy magasabb energia-ráfordításaik magasabb adómértéket eredményezhetnek, és így nemcsak nominálisan, hanem százalékos mértékben is növekedhetnek az adóterheik. Fontos kiemelni, hogy alapvetően a magasabb jövedelemadó kézenfekvő módon visszafoghatja a fogyasztás mértékét, hiszen az

⁵³⁶ Az ezzel kapcsolatos elméletek ismertetése, illetve elemzése túlmutat a jelen tanulmány terjedelmi korlátain, erre tekintettel pedig csak a legfontosabb alapelveket emelem ki annak érdekében, hogy átfogó képet nyújtsak a vonatkozó elméletekről.

⁵³⁷ Deák Dániel: Hungary: Does... 46. o.

⁵³⁸ E vitát jelentős érdeklődés övezi az Amerikai Egyesült Államokban. Az alapvetően felmerülő ötlet az volt, hogy a jövedelemadókat bizonyos fogyasztási adókkal váltsák fel. Azonban az adóreformokkal kapcsolatos jelenlegi közbeszéd túlmutat ezen a helyettesítési elméleten, és nem választási lehetőséget kínál e két adótípus között. Számos szakember javasolja, hogy egy szövetségi szintű fogyasztási adót vezessenek be a jövedelemadó kiegészítéseként, tekintettel arra, hogy egy ilyen adó bevezetése a szövetségi adórendszerbe csökkenthetné a megtakarítások adóterhelési szintjét. Érvelésük alapja, hogy az Amerikai Egyesült Államoknak a többi országhoz hasonlóan mindkét típusú adót alkalmaznia kell, ezért az adóreform nem jelentheti azt, hogy a jövedelemadót fogyasztási adóval helyettesítsék, hanem a jövedelemadón kívül fogyasztási adó – különösen Áfa – bevezetése indokolt. A többi OECD ország tapasztalatai azt mutatják, hogy e két adótípus együttes alkalmazása magasabb állami bevételeket generál, mint külön-külön történő alkalmazásuk. (Richard Thompson Ainsworth: Biometrics: Solving the Regressivity of Vats and Rsts with “Smart Card” Technology. In: Florida Tax Review 2006. évi 10. sz. 709. o.)

adóalanyoknál maradó kevesebb pénzből érhető módon alacsonyabb összeget fognak elkölteni. Ugyanakkor egy megfontolt jövedelemadó-struktúra lehetővé teszi az adóalany számára, hogy az adó alapját a kapcsolódó ráfordítások költségeinek összegével csökkenthesse, ekként pedig az adózó szívesebben fogyaszt többet, tudva azt, hogy ennek hiányában, a kapcsolódó és hasznos szolgáltatások, illetve áruk helyett – azaz kevesebb fogyasztást realizálva –magasabb összegű adót fizetne.⁵³⁹ Ezzel szemben az Áfa kézenfekvő módon ösztönöz megtakarításra tekintettel arra, hogy az adótartalmú termékeket kevésbé veszik szívesen az adózók, és minél magasabb az adott árut vagy szolgáltatást terhelő adómérték, annál jobban megfontolják, hogy mennyit fogyasszanak. Az Áfa vállalkozásokra gyakorolt hatása azonban már nem ilyen egyszerű. Alapvetően elmondhatjuk, hogy számlázásra kényszerít, tekintettel arra, hogy a vevőként kifizetett, előzetesen felszámított Áfát akkor tudja az adózó levonásba hozni, ha értékesítése után Áfát számít fel. Az Áfa működéséből adódóan tehát a felszámított és ily módon beszédett Áfából az adóalany levonhatja másik adóalany számára áru vagy szolgáltatás ellenértékeként fizetett előzetesen felszámított Áfáját. Másképp mondva az értékesítést az eladási ár (teljesítés értéke) alapján terhelő és felszámítandó Áfából levonható a már addig az értékesítési fázisig az adóalany által megfizetett Áfa összege. Így elkerülhető a kettős adóztatás és az adó csak a termelés (termék előállítás) és értékesítés adott fázisában hozzáadott értéke után fizetendő, amely hasonlóságot mutat a nettó jövedelem adóztatásával, bár a kapcsolódó kiadások (foglalkoztatás, befektetés, tőkeveszteség stb.) nem csökkentik az Áfa alapját.⁵⁴⁰

Ez kétségkívül gazdaságfehérítő hatás, azonban könnyen belátható, hogy a túl magas Áfa tartalom inkább a feketegazdaság arányát növeli, ugyanis különösen a kis és középvállalkozók vásárlói szűkösebb anyagai lehetőségeikhez mérten szívesebben választják a számla nélkül történő fizetést, azaz a nettó összeg feketén történő kiegyenlítését – különösen

⁵³⁹ A magyar jövedelemadó-rendszerben a költségelszámolás lehetősége nem általános, a személyi jövedelemadóban például leginkább csak az egyéni vállalkozók, valamint bizonyos különadózó jövedelem tulajdonosok (például ingó vagy ingatlan átruházásából származó jövedelmet realizálók) részére nyitott a költségek levonásba helyezésének lehetősége, azonban a munkavállalók nem számolhatják el igazolt ráfordításaikat, és összevont adóalapjukat nem csökkenthetik költségekkel. A költség elszámolás az Sza hatálya alá tartozó egyéni vállalkozók adózásán kívül még a társasági adóban jelentős, ahol az összköltség típusú eredmény kimutatás alapján határozzák meg az adózás előtti eredményt, amelyet adóalapot növelő és adóalapot csökkentő tételekkel korrigálnak. A többi vállalkozási adózási formánál így az egyszerűsített vállalkozási adónál sem helyezhető levonásba költségek. A helyi adók közül a helyi iparüzési adónál levonhatóak meghatározott költség típusok (eladott áruk beszerzési értéke, közvetített szolgáltatások értéke, az alvállalkozói teljesítések értéke, az anyagköltség, továbbá az alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költsége).

⁵⁴⁰ Vö. Deák Dániel: Hungary: Does... 51. o.

szolgáltatások igénybevételekor –, mint a magas Áfa-tartalom megfizetési kötelezettségének teljesítését, amely egyben az adóteher kifizetését is jelenti. Átlátható, hogy azok az adózók, akik az Áfának nem alanyai, de mivel az Áfa-terhet a fogyasztóra hárítják át, az áthárított adóteher megfizetése helyett inkább a feketén történő fizetést preferálják, csökkentve ezzel tényleges kiadásaikat. Megalapozott az a feltételezés, hogy abban az esetben, ha olyan a jövedelemadó-rendszer, hogy lehetővé teszi a költségek megfelelő levonását, illetve elszámolását, akkor a nem Áfa-alany adózók is szívesebben fizetnek számla ellenében, a rájuk terhelt Áfa tartalom megfizetésével együtt. Az ilyen változat egyértelműen növelné az adójogi jogkövetés szintjét, ami közteherviselés kiszélesedéséhez és így az adórendszer egészének igazságosabbá tételéhez vezet.

Az Áfa hatással van az adózók magatartására, mindennapi döntéseikre, és fogyasztási kosaruk összeállítására. Így megvalósítja az adóztatás irányítási funkcióját, azonban úgy gondolom, hogy ezzel együtt is nagyobb döntési szabadságot biztosít az adózók számára. Az adózók ugyanis – bár bizonyos befolyás mellett – saját maguk dönthetik el, hogy a náluk maradó jövedelemtömeg mekkora részét takarítják meg, és mekkora hányadát fogyasztják el. A döntési szabadság azonban részben korlátozott, tekintettel arra, hogy bizonyos árukat és szolgáltatásokat minden polgár kénytelen megvásárolni. Ez egyfelől növeli a horizontális igazságosságot, hiszen az azonos helyzetű adózók azonos mértékben fizetnek adót, és azonos mértékű, mennyiségű, illetve minőségű fogyasztások esetén számszerűen is azonos mennyiségű adóval járulnak hozzá a közterhekhez. Ugyanakkor az sem lehet kérdéses, hogy a fentiekből adódóan a vertikális igazságosság sérül, tekintettel arra, hogy a társadalom legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező rétegei is kénytelenek saját fogyasztási céllal bizonyos árukat és szolgáltatásokat megvásárolni, és így akár létminimumuk sem adómentes, sőt alacsonyabb jövedelmükből nemcsak százalékosan, hanem adott esetben – legalábbis az alapvető élelmiszereket és szolgáltatásokat figyelembe véve – számszerűen is ugyanannyi adót fizetnek, mint a náluk jóval magasabb jövedelemszintűek.

A következő jelentős problémakör az, hogy az Áfa többé-kevésbé rejtett adó. Az adózók jelentős része valójában nincs is tisztában azzal, hogy az általa megvásárolt terméket, illetve szolgáltatást ténylegesen mekkora adómérték terheli, és – ennek megfelelően – a vételárnak mekkora része adótartalom. Vitathatatlan, hogy az Áfa-fizetés körében az adózók nagy része számára ismeretlen, hogy ki és ténylegesen mennyit is fizet, és még annyira sem ismerik a vonatkozó szabályozást (adó alapja, mértéke, az adóalany kötelezettségei stb.) és nem is érzékelik annak következményeit annyira, mint más adónemek esetében. Ennek a tájékozatlanságnak köszönhetően vélekedik úgy több szerző, hogy az Áfa egyáltalán nem

igazságos adóztatási forma, továbbá ebből következik az is, hogy a végső fogyasztó – pontosabban a nem adóalany vásárló – a termék vagy szolgáltatás gyártóját, illetve értékesítőjét okolja a lényegesen magasabb piaci ár miatt.⁵⁴¹ Ennek következménye az, hogy – mint már említettem – az Áfa számlázásra kényszerítő mivolta és gazdaságfehérítő hatása helyett az értékesítők jelentős része a számla kibocsátás elmulasztásával kényszerül a szürkegazdaságba.

További visszásság – de erről a későbbi alfejezetben részletesebben is szó lesz –, hogy a törvényben biztosított mentességek mindig általánosak és nem személyre szabottak. Mentességek, illetve kedvezmények csak általános formában, illetve több adókulcs alkalmazásával vehetőek igénybe. Példaként említhető a vertikális igazságosság szintjének csökkenése, amikor a kisjövedelműek és a nagy jövedelemmel rendelkező tehetősek is kedvezményesen, vagy Áfa-mentesen jutnak hozzá bizonyos élelmiszerekhez, gyógyszerekhez, szolgáltatásokhoz. Az ismert legtöbb Áfa-rendszer nem tesz és nem is tehet különbséget a személyi körülmények figyelembevételével az egyes adózók között – bár mivel a gazdasági eseményeket terheli és így (az egykulcsos jövedelemadóhoz hasonlóan) ténylegesen a fogyasztást célozza,⁵⁴² közvetett módon figyelemmel van a fizetőképesség elvére és a személyi körülményekre –; e személyi körülményekre – a szabályozásban egyértelműen deklarálva – csak a jövedelemadók szabályainak megállapításával lehet tekintettel. Ez az oka annak, hogy az adójogi gondolkodók döntő többsége az Áfát kifejezetten regresszív adónak tartja. A regresszivitás pedig mindig egy jelentős visszássága volt a fogyasztási adóknak. Tradicionálisan megnyilvánul ugyanis az Áfa alkalmazásában, hogy a kisjövedelműeket jobban terheli, mint a tehetősebbeket, mert a társadalom szegényebb rétegei alapvetően jövedelmük egészét elfogyasztják, ezzel szemben a nagyobb jövedelemmel rendelkező rétegek jövedelmük nagyobb részét megtakaríthatják és csak kisebb hányadát fogyasztják el. A megtakarított összegeket azonban Áfa nem terheli, és csak a tehetősebb rétegeknek lehetnek megtakarításaik.⁵⁴³ Érdemes viszont kiemelni, hogy az Áfának e hatása nem csak a megfelelő jövedelemadó-struktúra kialakításával csökkenthető, hanem egy jól

⁵⁴¹ Az Áfa egy közvetett adónem, az adóalany és az adóteher viselője elkülönül egymástól, az értékesítő, illetve a termelő fizeti be, de a magasabb árak miatt végül a fogyasztó viseli. A végső fogyasztó – tehát a termelési fázisok végén álló magánszemély – általában nincs tudatában e fizetési kötelezettségnek, illetve nem látja át teljeskörűen az Áfa-val kapcsolatos tényleges adófizetői kötelezettségeket.

⁵⁴² Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

⁵⁴³ Richard Thompson Ainsworth i.m. 709.o.

átgondolt, körültekintően bevezetett, a jogkövetést is elősegítő vagyoadó-rendszer bevezetésével is.

Az Áfának természetesen az eddig említetteken felül más előnyei is vannak. Alapvetően elmondható, hogy az Áfa szélesebb adóalappal rendelkezik, mint a jövedelemadók.⁵⁴⁴ Emellett nem bünteti magasabb adómértékkel a nagyobb termelést, progresszivitásának hiánya miatt a magasabb volumenű termelés nem eredményezi magasabb adókulcs alkalmazását és magasabb adó fizetését. Az adómérték egységessége elősegíti az Áfa semlegességét – amely mint modern adóztatási alapelv az adónemeket és az adórendszer egészét is át kell, hogy hassa –, mivel ugyanaz a kulcs terheli az adóalap egészét, tehát teljes tényleges fogyasztást, és így a fizetendő adó mértékét más nem befolyásolja, megvalósul a versenysemlegesség, a terméksemlegesség és a szektorsemlegesség is.⁵⁴⁵ Az Áfa működésében a semlegesség alapvető szerepű, minden Áfa-alany adóalapja azonos gazdasági események és körülmények feltételezésével – illetve az értékesítésekkel arányban – azonos kell, hogy legyen a tranzakciós lánc hosszától függetlenül. A hozzáadott értékadózás e semlegességi alapelve egyetlen adómértékkel valósítható meg leginkább. Ennek ellenére szociálpolitikai megfontolások miatt majdnem mindegyik uniós tagállamban az általános kulcs mellett egy mérsékelt és bizonyos esetekben egy kiemelten magas Áfa-kulcs is működik. Előnyként kell megismételnünk azt a korábbi utalást is, amely igaz minden fogyasztási adóra, nevezetesen, hogy az adózó számára szélesebb körű döntési lehetőséget kínál jövedelmének felhasználására és a ténylegesen fizetett adójának összege vonatkozásában, mint bármely más típusú adó. Az adózó ugyanis szabad belátása szerint döntheti el, hogy hogyan használja fel jövedelmét, azt ténylegesen fogyasztásra fordítja vagy megtakarítja, és az általa fizetett adó mennyisége e döntése alapján alakítható. Ezzel szemben a jövedelemadó esetén az adózónak nem áll ilyen döntési lehetőség a rendelkezésére, azaz nem határozhatja meg a megmaradó jövedelme és a fizetendő adója arányát.

3.3. A fordított Áfa

A fordított Áfa az adóztatás sajátos formája, amely garanciális elemként egyre inkább erősödik. A fordított adózás azt jelenti, hogy nem a számlakibocsátó, hanem a vevő köteles az

⁵⁴⁴ R. W. McGee: i. m. 220. o.

⁵⁴⁵ Különböző mentességek és kedvezményes kulcsok alkalmazhatók az adórendszeren belül, így a leginkább rászorultak különböző módokon és eszközökkel támogathatóak.

áfát kiszámolni, majd bevallani és – megfelelő feltételek fennállása esetén – levonni. A fordított Áfa-adózásban tehát az eladó az adóköteles értékesített termék után nem számít fel áfát, vagyis nettó áron értékesít, a forgalmi adót pedig a vevő fizeti be, abban az esetben, ha a termék beszerzője általános szabályok szerint adózó Áfa-alany, vagy kizárólag közérdekű vagy egyéb speciális jellegére tekintettel adómentes tevékenységet végző adóalany, vagy Eva-alany, és a termék értékesítője általános szabályok szerint adózó Áfa-alany vagy Eva-alany.

A fordított adózással érintett tevékenységek köre kiszélesedett: az ingatlanhoz kapcsolódó építési-szerelési, fenntartási, takarítási, tisztítási, karbantartási, javítási, átalakítási és bontási szolgáltatások nyújtása esetében alkalmazandó, 2012. július 1. napjától pedig a mezőgazdasági szektor egyes tevékenységeire (gabona-, az olajos mag - és fehérjenövény-kereskedelem) is bevezették.⁵⁴⁶

A fordított adózásnál tehát az eladó, illetve szolgáltató Áfa felszámítása nélkül számláz,⁵⁴⁷ de van levonási joga. A vevő, illetve igénybevevő felszámítja az áfát és – amennyiben erre jogosult – levonásba is helyezheti azt.

A szabályozás mögött húzódó indok, hogy az adózó – különösen a történeti sajátosságokból adódóan a magyar adózó – szeret adót csalni, ezt pedig az államnak, mind a horizontális, mind pedig a vertikális igazságosság követelményének érvényesítése alapján meg kell akadályoznia.⁵⁴⁸ A fordított Áfa növeli az ellenőrizhetőséget és kiküszöböli a hagyományos módszer behajthatósági hibáit.

3.3.1. Az Európai Bíróság C-392/09. számú ítélete⁵⁴⁹

Az Európai Bíróság 2010. szeptember 30-án hozott ítéletében rögzítette,⁵⁵⁰ hogy a „2006/112/EK tanácsi irányelv 167., 168. és 178. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal

⁵⁴⁶ Kérdés, hogy a jogalkotó a magyar szabályozásban meg tudta-e valósítani a 2006-os uniós irányelvben foglaltakat. Az EU ugyanis lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy – saját döntésük alapján – előírassák bizonyos termékkeladások vagy szolgáltatásnyújtások esetén a fordított adózást. Az uniós irányelv azonban ezt a lehetőséget az építési szolgáltatásokra engedi meg, amelyet a magyar árszabályzatban egészít ki ingatlanhoz kapcsolódó javítási, karbantartási, tisztítási, illetve ezekhez hasonló szolgáltatásokkal. Ebből kiindulva tehát az építési szolgáltatásokat kell megítélni, amelyeket a magyar jogszabály tételesen felsorol.

⁵⁴⁷ A számlán minden esetben fel kell tüntetni, hogy az adót az Áfa tv. 142. §-a alapján a termék beszerzője, szolgáltatás igénybevevője fizeti.

⁵⁴⁸ Ne fordulhasson elő tehát olyan eset – vagy legalábbis lehetőség szerint csökkenjen annak a kockázata –, hogy az adóterhet a felszámoló nem fizeti be, vagy például a gabonakereskedők követnek el adócsalást.

⁵⁴⁹ A fordított adózás egy önbevalláson alapuló kötelezettség, amit adóköteles vállalkozási beszerzésekre vetnek ki.

⁵⁵⁰ Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2010. szeptember 30-án hozott C-392/09. számú ítélete az Uszodaépítő kft kontra APEH Központi Hivatal Hatósági Főosztály ügyben [EBHT 2010., I-08791. o.]

ellentétes az olyan tagállami jogszabály visszaható hatályú alkalmazása, amely a fordított adózási eljárás keretében az építési munkákhoz kapcsolódó hozzáadottérték-adó/Áfa levonásának jogát az említett ügyletekre vonatkozó számlák módosításától és önellenőrzéssel módosított adóbevallás benyújtásától teszi függővé⁵⁵¹ annak ellenére, hogy az érintett adóhatóság rendelkezik mindazon információkkal, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megállapítsa, az adóalany a szóban forgó ügyletek címzettjeként hozzáadottérték-adó fizetésére kötelezett, és hogy ellenőrizze a levonható adó összegét.⁵⁵²

Az alapügyben a releváns tények a következők voltak. Az alapeljárás felperese, az Uszodaépítő Kft. (a továbbiakban: az adózó) 2006. június 9-én építési munkákra irányuló fővállalkozási szerződést kötött a NÁD MPS-4 Kft. beruházóval (továbbiakban: beruházó). Az építési munkák kivitelezését az adózó különböző alvállalkozók közreműködésével végezte. A kivitelezés 2007 tavaszán kezdődött meg, azonban ugyanezen év nyarán pénzügyi problémák miatt a kivitelezés félbeszakadt. Az addig elvégzett teljesítésekről a számlák kiállításra kerültek. Az adózó és annak alvállalkozói is eleget tettek a korábbi áfatörvény alapján fennálló áfa bevallási és –fizetési kötelezettségüknek.⁵⁵³

Az új áfatörvény hatálybalépését követően, 2008. február 14-én⁵⁵⁴ az alapügy felperese, a beruházó és az alvállalkozók egy kapcsolódó döntés és az említett törvény 269.§-ának (1) bekezdése alapján együttes nyilatkozatot tettek arra vonatkozóan, hogy mind a felperes és a beruházó, mind az alapügy felperese és az alvállalkozók közötti szerződések alapján végzett építési munkákra az új törvény rendelkezéseit kívánják alkalmazni

Az adóhatóság az adózó 2007. évre benyújtott áfa bevallásának ellenőrzését követően⁵⁵⁵ a 2008. május 23-i határozatával az adózó terhére 2007. április-szeptember hónapokra mindösszesen 52.822.000 HUF HÉA/Áfa-tartozást állapított meg.⁵⁵⁶ Az adóhatóság indokolásában e tekintetben kifejtette, hogy a felperes nem gyakorolhatott adólevonási jogot az alvállalkozók által kiállított számlák alapján, mivel e számlák nem felelnek meg az Áfatörvény rendelkezéseinek ugyanis a 2008. február 14-i nyilatkozat következtében az új Áfatörvény fordított adózásra vonatkozó rendelkezései visszaható hatállyal alkalmazandók

⁵⁵¹ A C-392/09 ügy 46. pontja

⁵⁵² A döntés megszövegezése majdnem azonos az indokolás 46. pontjával.

⁵⁵³ Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény

⁵⁵⁴ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 70/A. §-át a Magyar törvényhozó 2008. január 1-től léptette hatályba, de már a korábbi Magyar Áfa rendszer rendelkezései is tartalmazták a Tanács Hatodik irányelvvel harmonizáló rendelkezéseket és azok módosításait 2005 január 1-e előtt átültették.

⁵⁵⁵ Ld. az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 86. §-ának (1) bekezdését.

⁵⁵⁶ Ld. az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 170. §-ának (2) bekezdését.

voltak a 2007 pénzügyi év során kiállított számlákra. Következésképpen ahhoz, hogy a felperes az új módosított áfatörvény rendelkezéseinek megfelelően gyakorolhassa adólevonási jogát, egyfelől az alvállalkozóknak módosítaniuk kellett volna a kiállított számlákat, másfelől a felperesnek módosítania kellett volna a 2007. évre vonatkozó áfa-nyilatkozatát. Az APEH ezt a döntését a 2008. május 23-i határozatával helybenhagyta.

Az adózó pert indított a Magyar Adóhatóság ellen a Baranya Megyei Bíróságon (továbbiakban: nemzeti bíróság) előtt és kérelmezte a tárgybeli határozatának hatályon kívül helyezését. A nemzeti bíróság úgy ítélte meg, hogy az új áfatörvény 269. §-ának (1) bekezdése, mivel visszaható hatállyal megvonja a régi áfatörvény alapján a felperes által jogszerűen gyakorolt adólevonási jogot, sérti a Hatodik irányelv 17. és 20. cikkét, valamint az uniós jog általános elveit.

E körülmények között a Baranya Megyei Bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti az Európai Bíróság elé.⁵⁵⁷

„1.) A hatodik irányelv 17. és 20. cikkével összeegyeztethető-e az adólevonási jog keletkezését követő időpontban – 2008. január 1-jével – hatályba lépő tagállami jogi rendelkezés, mely a 2007. évben végzett szolgáltatásnyújtás illetve termékértékesítés után megfizetett és bevallott áfa levonását a számlák tartalmának módosításával és önellenőrzés beadásával követeli meg?

2.) Az új áfatörvény 269. §-ának (1) bekezdésében foglalt intézkedése, mely szerint az e szakaszban foglalt feltételek fennállása esetén az új törvény rendelkezései alapján kell megállapítani és alkalmazni jogokat és kötelezettségeket még akkor is, ha azok e törvény hatálybalépését megelőzően – az elévülési időn belül – keletkeztek, megfelel-e az uniós jog általános elveinek, nevezetesen objektív módon igazolható, ésszerű, arányos, és figyelemmel van-e a jogbiztonság követelményére?”⁵⁵⁸

A Magyar Kormány azzal érvelt, hogy az eljárás a nemzeti jog és nem az uniós jog értelmezését teszi szükségessé, amíg az új áfatörvény rendelkezéseinek visszaható hatályú alkalmazása kizárólag az adózó valamint a többi érintett adóalany kifejezett és önkéntes szándéknyilatkozatán alapul – ahogy arra fentebb utaltam –, és a nemzeti bíróság előtti alapeljárás az új áfatörvény átmeneti rendelkezéseinek az adózó általi téves értelmezéséből ered.

⁵⁵⁷ Ld. a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A szakaszát.

⁵⁵⁸ C-392/09 ügy 20 pontja

Az Európai Bíróság megállapította, hogy a – nemzeti bíróság által hivatkozott aggályai ellenére – kérdést előterjesztő kérelme a Hatodik irányelv 17. és 20. cikkének az értelmezésére az Európai Bíróságnak be kell szereznie a nemzeti bíróságtól az uniós jog értelmezéséhez minden olyan elemet, amely szükséges az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a feltett kérdései szövegében, akár nem. Továbbá meg kell jegyezni, hogy csak a 2006/112/EC irányelv rendelkezéseinek értelmezése a releváns az adott ügyben, mivel a 2006/112 irányelv 411. és 413. cikkének megfelelően az 2007. január 1-jével hatályon kívül helyezte a Hatodik irányelvet, és annak helyébe lépett. Ezért, mivel az alapügy tényállásának valamennyi eleme 2007. január 1-jét követően valósult meg, ezen ügy szempontjából kizárólag a 2006/112 irányelv rendelkezéseinek értelmezése releváns.

Ennél fogva a nemzeti bíróság kérdése miszerint a 2006/112 irányelv 167., 168. és 178. cikkével ellentétes-e az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgyát képezi, és amely a fordított adózásra vonatkozó új rendelkezések visszaható hatályú alkalmazása keretében a Héa/Áfa-levonási jog gyakorlásának feltételeként előírja az új törvény hatálybalépését megelőzően teljesített ügyletekre vonatkozó számlák módosítását és önellenőrzéssel módosított adóbevallás benyújtását.⁵⁵⁹

Ahogy azt az Európai Bíróság kifejtette „a 2006/112 irányelv 167. és 168. cikkében foglalt adólevonási jog az Áfa mechanizmusának szerves részét képezi, és főszabály szerint nem korlátozható”⁵⁶⁰⁵⁶¹. Következésképpen az a körülmény tehát, hogy az adóalany az új áfatörvény alkalmazását választotta a régi törvény helyett, önmagában nem befolyásolhatja az előzetesen felszámított HÉA/Áfa levonására vonatkozó jogát, amely közvetlenül a 2006/112 irányelv 167. és 168.cikkéből következik.

Másfelől ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az ügy a fordított adózási eljárásról szól ezért az Európai Bíróság úgy érvelt, hogy kizárólag a 178. cikk f) pontja alkalmazható tekintettel arra, hogy az eljárás az Áfa levonási jog gyakorlására vonatkozik. Így kizárólag az alaki kellékeket fektethetik le a tagállamok, melynek keretein belül a hivatkozott cikk által meghatározott lehetőségeket kell az adófizetőnek teljesítenie ahhoz, hogy levonási jogát gyakorolhassa. E tekintetben a Bíróság korábban már kimondta, hogy „az

⁵⁵⁹ Ugyanott 33. pont

⁵⁶⁰ Lásd: az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2009. október 29-én hozott, C-29/08. számú ítélete *Skatteverket kontra AB SKF* ügyben [EBHT 2009., I-10413. o.], továbbá az Európai Bíróság 1995. április 6-án hozott, C-4/94. számú ítélete a *BLP Group plc v Commissioners of Customs & Excise* ügyben [EBHT 1995., I-983. o.], valamint Az Európai Bíróság (ötödik tanács) 2001. február 22-én hozott, C-408/98. számú ítélete az *Abbey National plc kontra Commissioners of Customs & Excise* ügyben [EBHT 2001., I-1361. o.]

⁵⁶¹ C-392/09 ügy 39. pontja

adósemlegesség elve megköveteli, hogy az előzetesen felszámított HÉA/Áfa levonása biztosítva legyen, amennyiben a tartalmi követelmények teljesülnek, még ha az adóalany egyes alaki követelményeknek nem is tesz eleget”.⁵⁶²

Az Európai Bizottság rámutatott, hogy az alapeljárásban meghatározott formai követelmények alkalmasak arra, hogy az adózót levonási joga gyakorlásában akadályozzák, annak ellenére, hogy az adóhatóság rendelkezésére állt minden olyan szükséges információ, mely révén megállapítható, hogy az adózó Áfa köteles, tehát nem lett volna szükséges további feltétel bevezetése.

Az összes tény, érv és körülmény figyelembe vételével a Bíróság a fentiek szerint döntött⁵⁶³ és kimondta, hogy az első kérdésre adott válasza tekintettel a nemzeti bíróság második kérdésére nem szükséges válaszolni.

3.4. Egyszerűség

Az egyszerűség önmagában nem egy független követelmény az adójogi szabályokkal szemben, de kézenfekvő, hogy a szükségtelen bonyolultság az adózók erőforrásainak szükségtelen igénybevételével csökkenti az adóztatás hatékonyságát. Az adójogi norma ezért akkor érvényesülhet és fejtheti ki hatását igazán, ha az adózók ismerik és megértik az abban előírt kötelezettségeiket.⁵⁶⁴ A jogszabályok egyszerűsége, illetve bonyolultsága alapvetően a jogkövetés költségei (a szükséges idő- és anyagi ráfordítás, amely a jogszabályok tanulmányozásában, a különböző nyilvántartások vezetésében, a bizonylatok megőrzésében, az adóbevallás elkészítésében, az adóhatósággal való kapcsolattartásban ölt testet), valamint az közigazgatási költségek (az állam által az adórendszer működtetésére fordított idő és anyagi eszközök) figyelembevételével mérhető.⁵⁶⁵ Amennyiben a szankció bekövetkezésének kockázata alacsony, az adózók gyakran a szabályok megszegésével csökkentik a jogkövetés költségeit. Minden adópolitikának alapvető, illetve kimondott célkitűzése az egyszerűség, amely növeli a jogkövetés szintjét, és emeli az adózók adójogi jogtudatát is. Ennek megfelelően az egyszerűsítés az adóreformok alapvető eleme, és az adópropaganda, illetve adómarketing folyamatosan megvalósítandó, zászlóra tűzött, de az országok jelentős részében még ténylegesen el nem ért és megfelelő mértékben talán soha el nem érhető célkitűzése,

⁵⁶² C-392/09 ügy 39. pontja

⁵⁶³ Az ítélet rendelkező része elolvasható az Európai Unió hivatalos lapjában, C 317/10, 20.11.2010

⁵⁶⁴ Szilovics Csaba: Az igazságosság ... 98. o.

⁵⁶⁵ R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 15. o.

amelyet minden adójogi jogalkotó és adójogi jogalkalmazó innovatív eszközökkel kíván a gyakorlatban megvalósítani. A túlságosan összetett, átláthatatlan, értelmezhetetlen és szövevényes adórendszer ugyanis még szándék ellenére is nehezen követhető, így alapvetően lerontja a jogkövetés szintjét. A rettentően komplikált adóstruktúra és adójogi jogszabályok emellett elősegítik és bátorítják az adójogi jogszabályok elkerülését, és emelik az adócsalásra való hajlandóságot és annak mértékét. Az ilyen szabályoknak való megfelelés olyan adminisztrációt von maga után, amely nemcsak magában rejti az esetleges gondatlanságból elkövetett hibákat, hanem kifejezetten költséges és időigényes is. A költségek és a többlet idő mellett a túlságosan bonyolult szabályozás csökkenti az adójogi normák iránt érzett adózói tiszteletet is, különösen abban az esetben, hogyha a szabályozás bonyolultsága ténylegesen nem indokolt. A komplexitás befolyásolhatja a horizontális igazságosságot is, mivel az azonos helyzetű adózók különböző összegű adót fizethetnek abból következően, hogy a jogszabályokat eltérően értelmezik, és bár adójogi helyzetük megegyezik, az adójogi normák iránti értelmezési képességük különbözőségéből adódóan esetlegesen eltérő mértékű kedvezményeket, illetve mentességeket érvényesítenek, vagy eltérő mértékben és költséggel kénytelenek hivatásos személy (tanácsadó vagy könyvelő) közreműködését igénybe venni. Az adózók úgy is vélhetik, hogy a túlzottan összetett szabályozás célja nem más, mint az, hogy bizonyos privilegizált helyzetben lévők részére előnyöket biztosítson, és így azok kevesebbet fizessenek, mint mások. Ennek a feltételezésen alapuló felfogásnak köszönhetően az adózók elveszítik az adórendszer igazságosságába vetett hitüket. Elengedhetetlen tehát, hogy mind az adójogi normák, mint pedig az adónyomtatványok nyelvezetét egyszerűbbé, pontosabbá és közérthetőbbé tegyék.⁵⁶⁶

A joganyag terjedelme önmagában nem teszi az adórendszert, illetve az Áfa szabályozását eltúlzottan összetetté. Az adójogi jogszabályok hossza, a rendelkezések, illetve részletszabályok sokasága és szerteágazósága azonban kifejezetten fontos tényezők, amelyek jelentős nehézségeket okozhatnak az adózók számára. Ebben a vonatkozásban az átláthatóság és jogszabályi koherencia alapvető fontosságát érdemes hangsúlyozni, a részletszabályok sokasága ugyanis áttekinthető marad abban az esetben, ha a jogszabály szövege összefüggő és a különböző jogszabály-helyekre történő utalás pontosan és célszerűen szerkesztett. Egyértelmű, hogy ha a különböző rendelkezések túlzott mértékben és számban utalnak egymásra, illetve egyéb jogszabály-helyekre, akkor a jogi helyzet tisztázása az egyes

⁵⁶⁶ Szilovics Csaba: Az igazságosság... 100. o.

rendelkezések közötti keresgélés miatt több időt, energiát és szakértelmet, de legalábbis odafigyelést követel az adózótól. Néhány adójogi gondolkodó ezzel szemben úgy véli, hogy az adórendszert, illetve az egyes adónemek szabályozását kifejezetten egyszerűsíti az adójogi jogszabályok minél nagyobb tömege, és az összetettebb, illetve bonyolultabb rendelkezések jobban elősegítik az igazságosság érvényesülését, tekintettel arra, hogy lehetővé teszik az egyes adózók, illetve az egyes családok helyzetének figyelembevételével történő szabályozást.⁵⁶⁷ Alapvetően egyet lehet érteni azzal, hogy a sokrétű szabályozás és az adózók helyzetének részletesebb szabályokkal megvalósuló figyelembevétele növelheti az adójogi igazságosságának szintjét, azonban az egyes részletszabályoknak – bár ezek természetesen az e körben foglalkoztatott hivatásos személyek alkalmazását, illetve megbízási körét csökkentik, és ezáltal a gazdaságot, valamint a fogyasztást kevésbé fogják élnékíteni – az adózók számára is érthetőnek, világosnak, és egyértelműeknek kell lenniük. Az ilyen szabályok növelik ugyanis az adózó adójogi rendszerbe vetett bizalmát, egyszerűsítik számára a jogszabályoknak megfelelő magatartás tanúsítását, és emelik jogkövetési hajlandóságukat, továbbá csökkentik a jogkövetés költségeit. Ezzel szemben a túlságosan bonyolult szabályok érthetlenné és értelmezhetlenné teszik az adójogot, így inkább elrettentik az adózókat a jogszabályok megfelelő alkalmazásától. Az egyszerűsítésre a legkönnyebb megoldás, ha az adófizetés alól részben vagy egészben mentesítik a legnehezebben ellenőrizhető jövedelmeket. Ezt az elvet követi az általány-adózás is, amely ugyancsak lehetővé teszi, hogy az adóhatóság az ellenőrzési erőforrásait másra fordítsa.⁵⁶⁸ Az azonban kifejezetten hasznos lehet, ha az egyszerűen megfogalmazott, világos és egyértelműen értelmezhető részletszabályok sokasága egységes rendszert alkotva tesz különbséget az egyes adózók, illetve – a vertikális igazságosság követelményeinek megfelelően – az egyes adózói csoportok között. A törvényben biztosított mentességek, levonások, kedvezmények és adókulcsok számának csökkentése ugyancsak egyszerűsítéssel jár.⁵⁶⁹ Ki kell emelni azonban azt, hogy e megállapítások az Áfa fent ismertetett jellegzetességeire tekintettel ennek a konkrét adónemnek a működését kevésbé befolyásolhatják, és leginkább a jövedelem- és vagyonadók vonatkozásában játszhatnak fontos szerepet.

⁵⁶⁷ Eric J Gouvin: Radical Tax Reform, Municipal Finance, and the Conservative Agenda. Rutgers Law Review 2004. évi Téli sz. 436-438. o.

⁵⁶⁸ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 100. o.

⁵⁶⁹ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 101. o.

Az adórendszer részeként egy egyszerű és átlátható struktúrájú Áfa, amely követhető levonási lehetőségeket, kedvezményeket és mentességeket tartalmaz, az adórendszer egészének hatékonyságát és igazságosságát növelheti. Maga az egyszerűség azonban az Áfa vonatkozásában nem annyira lényeges, mint a különböző jövedelemadókat illetően, egyrészt az Áfa rejtett jellege miatt, másrészt pedig azért, mert az Áfa alanyai gazdálkodó, vállalkozási tevékenységet végző szervezetek, amelyeknél a hivatásos apparátus bevonása az adókötelezettségek teljesítésébe egyébként is elengedhetetlen – nemcsak a rendkívül bonyolult adóstruktúrákban, (például Magyarországon) hanem az egyszerűbb adójogi környezetet megvalósító államokban is. Az Áfa közvetett jellegéből adódóan a végső felhasználó általában nem adóalany, így kézenfekvő, hogy az Áfa szabályok részletes ismeretével leginkább csak a társadalom vállalkozási tevékenységet folytató tagjai rendelkeznek.

3.4.1. Az Európai Bíróság C-368/09. számú ítélete

E tekintetben irányadó az Európai Bíróságnem régiben hozott ítélete: a Pannon Gép centrum Kft. (felperes) keresete az APEH Központi Hivatal Hatósági Főosztály Dél-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztály (adóhatóság)-gal szemben. Ebben az ítéletben⁵⁷⁰ az Európai Bíróság harmadik tanácsa szerint „2006/112 irányelv 167. cikkét, 178. cikkének a) pontját, a 220. cikkének 1. pontját és a 226. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amelynek alapján a nemzeti hatóságok azzal az indokkal tagadják meg az adóalanytól a részére nyújtott szolgáltatások után fizetendő vagy megfizetett adónak, tehát az előzetesen felszámított adnak az általa fizetendő hozzáadottérték-adó/Áfa összegéből való levonását, hogy a levonás időpontjában rendelkezésére álló eredeti számla a szolgáltatásnyújtás teljesítésének téves időpontját tartalmazta, valamint a később javított számla és az eredeti számlát érvénytelenítő sztornó számla sorszámozása nem folyamatos, feltéve hogy a levonás anyagi jogi feltételei teljesülnek, és az érintett hatóság határozatának meghozatala előtt az adóalany olyan javított számlát nyújtott be az előbbi részére, amely

⁵⁷⁰ Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2010. július 15-én hozott C-368/09. számú ítélete a *Pannon Gép Centrum Kft. kontra APEH Központi Hivatal, Hatósági Főosztály, Dél-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztály* ügyben [EBHT 2010., I-07467. o.]

feltünteti a szolgáltatásnyújtás teljesítésének pontos időpontját, még ha nem is folyamatos e számla és az eredeti számlát érvénytelenítő sztornó számla sorszámozása”.⁵⁷¹

A tényállás a következő volt. 2007 május 2-án a felperes szerződést kötött a Betonút Szolgáltató és Építő Zrt.-vel (a továbbiakban: Betonút), amelyben hídfelújítási munkák kivitelezésére vállalt kötelezettséget a Betonút részére. A felperes e munkák elvégzésével a J és B Pannon-Bau Kft. alvállalkozót (a továbbiakban: alvállalkozó) bízta meg.

A Betonút 2007. november 20-án kiállította a felperes részére az említett munkák teljesítéséről szóló igazolást, s ennek megfelelően a felperes 2007. november 20-i teljesítési időpontot megjelölve bocsátotta ki az előbbi vállalkozás felé a munkák elvégzéséről szóló számlákat.⁵⁷² Ugyanebben az időben, az alvállalkozó az általa elvégzett munkák vonatkozásában két számlát állított ki a felperes részére, amelyekben e munkák teljesítésének időpontjaként 2007. december 14-ét jelölte meg.

2007. október 3-án a felperes szerződést kötött a Gebrüder Haider Építőipari Kft.-vel (a továbbiakban: Haider), amelyben csapadécsatorna építésének elvégzésére vállalt kötelezettséget a Haider felé. E szerződés teljesítése érdekében a felperes a fenti munkák elvégzésével ugyanazon alvállalkozót, azaz a J és B Pannon-Bau Kft.-t bízta meg. A Haider a munkák teljesítését igazoló dokumentumot 2007. december 11-i teljesítési időponttal állította ki, a felperes által az előbbi társaság számára kiállított végszámla pedig a munkák teljesítése időpontjaként ugyanezen dátumot tüntette fel. Az alvállalkozó a maga részéről olyan számlát bocsátott ki a felperes részére, amelyen, ugyanezen munkák teljesítési időpontjaként 2007. december 18. szerepelt.

A felperes a 2007. negyedik negyedévi bevallásában a fent említett három alvállalkozói számlát beállította, és gyakorolta HÉA/Áfa-levonási jogát.⁵⁷³ Az adóhatóság⁵⁷⁴ ellenőrzés alá vonta a felperes fent említett adóbevallását, és megállapította, hogy a Betonút és a Haider által kiadott teljesítési igazolásokon, valamint a felperes által az említett vállalkozások részére kiállított számlákon feltüntetett teljesítési időpontok korábbiak voltak az alvállalkozó által kiállított számlán szereplő és az említett felperes által az Áfa-levonás

⁵⁷¹ Ugyanott

⁵⁷² Figyelembe veendő, hogy Magyarországon általánosan elfogadott a vállalkozások részéről a számla kibocsátást egyszerűsítendő, hogy a kiállítás napja és a teljesítés napja tekintet nélküli a szerződéses kötelezettségek teljesítésének tényleg napjától.

⁵⁷³ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 119. §-ának megfelelően

⁵⁷⁴ Az illetékes adóhatóság, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH és az ő területi szervei) egyesült a Magyar Vám és Pénzügyőrséggel 2011. január 1-től és Nemzeti Adó- és Vámhivatalként működik tovább.

céljából feltüntetett időpontoknál. A felperes és az alvállalkozó jelezte az adóhatóságnak, hogy az utóbbi által kibocsátott számlák téves teljesítési időpontokat tartalmaztak.⁵⁷⁵

2008. szeptember 29-én az alvállalkozó a három téves számlát sztorító számlákkal sztorizta, és helyettük új számlákat bocsátott ki. Ezeken az új számlákon a felperes által kiállított számlákon szereplő időpontoknak megfelelő teljesítési időpontot tüntettek fel.

Mindemellett az elsőfokú adóhatóság 2009. január 21-i határozatában kötelezte felperest az alvállalkozó által nyújtott szolgáltatásokhoz kapcsolódó Áfa megfizetésére, melyet 2007. negyedik negyedév címén fizetendő adóösszegeből levont, továbbá az adókötelezettség nem teljesítése miatt mulasztási bírság és késedelmi pótlék megfizetésére kötelezte.⁵⁷⁶

Az adóhatóság azzal érvelt, hogy a felperes nem használhatta az alvállalkozó által kiállított számlákat adólevonás céljából, mivel azok nem tartalmazták a munkák alvállalkozó általi teljesítésének helyes időpontját. Továbbá az új javított számlák szintén nem használhatóak az Áfa levonás alapjául, mivel a folyamatos sorszámozásuk nem volt biztosított.⁵⁷⁷

Az adóhatóság másodfokon 2009. április 29-i határozatával helyben hagyta az elsőfokú adóhatóság 2009. január 21-i határozatát.

Jogorvoslat érdekében a felperes keresetet nyújtott be a Baranya Megyei Bíróságon, amely úgy döntött, hogy a következő kérdéseket terjeszti elő az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatal céljából.⁵⁷⁸

1.) Összeegyeztethető szabályozást tartalmaz-e az Áfatörvény a számlakibocsátás időpontjában hatályos 13.§ (1) bekezdésének 16.) pontja, illetve a 24/1995 (XI.22.) PM. rendelet 1/E. § (1) bekezdése a Tanács 2001/115 irányelvének 2. cikkének 2.) pontjában meghatározott számla elemeivel és fogalmával, különös tekintettel az (áfatörvény) 13. § (1) bekezdése 16. pontjának f.) alpontja esetében?

Abban az esetben, ha erre a kérdésre a válasz igenlő:

⁵⁷⁵ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 169. §-ának megfelelően a számláknak tartalmazniuk kell többek között: a kiállítás dátumát; a sorszámát, mely alapján a számla beazonosítható; a teljesítés dátumát, ha az különbözik a kiállítás napjától.

⁵⁷⁶ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 165-167. §-a és 170-172. §-a.

⁵⁷⁷ Magyarországon két módja van a számla kiállításnak. A leggyakoribb a számlatömbben található számla kitöltés. A másik módszer a hitelesített számla-program használata. A későbbi ügyben, az összes kiállított számla sorszámozása automatikus, és az meg nem változtatható, így nem fordulhat elő még feltételes sem hiba a sorszámozásban. Abban az esetben, ha a számlát kézzel töltik ki nyomtatott számlatömbből, úgy is megeshet egy adminisztrációs hiba, hogy akár többet lapoz egy számla kiállítás során. Ilyen esetekre a Magyar adóhatóságoknak a tisztességtelen és jogellenes gyakorlatra vonatkozó szabályozást kellene alkalmazni.

⁵⁷⁸ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. §-ának megfelelően.

2) Az a tagállami gyakorlat, amely az adólevonási jog alapjául szolgáló számla alaki hiányosságait azzal szankcionálja, hogy megtagadja a levonási jogot, ellentétes-e a Hatodik irányelv 17. cikk (1) bekezdésével, a 18. cikk (1) bekezdésének a) pontjával, valamint 22. cikk (3) bekezdésének a) és b) pontjával?

3) Elegendő-e az adólevonási jog gyakorlásához a Hatodik irányelv 22. cikk (3) bekezdésének b) pontjában meghatározott követelmények teljesülése, avagy kizárólag a 2001/115 irányelvben meghatározott összes követelmény és elem együttes teljesülése esetén lehet az adólevonási jogot érvényesíteni és a számlát hiteles dokumentumként elfogadni?⁵⁷⁹

Az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy mivel az alapügy tényállásának valamennyi eleme 2007. január 1-jét követően valósult meg, az alapügy szempontjából kizárólag a 2006/112 irányelv rendelkezéseinek értelmezése releváns. Az a körülmény, hogy a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést formálisan kizárólag a hatodik irányelv rendelkezéseire hivatkozva fogalmazta meg, nem akadályozza annak, hogy az Európai Bíróság megadja e nemzeti bíróság számára a közösségi jog értelmezésének minden olyan elemét, amely szükséges az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a feltett kérdések szövegében, akár nem. Ebből következően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a 2006/112 irányelv 167. cikkének, 178. cikke a) pontjának, 220. cikke 1. pontjának és 226. cikkének értelmezésére irányulnak.

Az Európai Unió Bírósága rámutatott arra, hogy a 2006/112 irányelv 167. és soron következő cikkeiben foglalt adólevonási jog a HÉA/Áfa mechanizmusának szerves részét képezi, és főszabály szerint nem korlátozható. A levonás joga közvetlenül gyakorolható a beszerzési ügyletekre kivetett adók tekintetében.⁵⁸⁰

A vitatott szolgáltatásokat az adóalany az érintett tagállamban folytatott adóköteles tevékenységéhez használta fel. A fentiekből következik, hogy a tagállamok a HÉA/Áfa-levonási jog gyakorlását nem köthetik a számlák tartalmára vonatkozó olyan feltételek tiszteletben tartásához, amelyeket a 2006/112 irányelv rendelkezései kifejezetten nem írnak elő.

⁵⁷⁹ A C-368/09 ügy 26-os pontja

⁵⁸⁰ Az Európai Bíróság 1995. július 6-án hozott C-62/93. számú ítélete a *BP Soupergaz Anonimos Etairia Geniki Emporiki-Viomichaniki kai Antiprossopeion kontra Görög Állam* ügyben [EBHT 1995., I-1883. o.]. Kapcsolódó ügyek: az Európai Bíróság 2000. március 21-én hozott, C-110/98 és C-147/98. számú ítélete a *Gabalfrija és társai egyesített ügyekben* [EBHT 2000., I-1577. o.]. További kapcsolódó ügyek: az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2006. július 6-án hozott, C-439/04 és C-440/04. számú ítélete az *Axel Kittel és Belga Állam valamint Belga Állam és Recolta Recycling SPRL egyesített ügyekben* [EBHT 2006., I-6177. o.].

Amikor az elsőfokú adóhatóság megtagadta az alapeljárás felperesétől az alvállalkozó által részére nyújtott szolgáltatásokhoz kapcsolódó HÉA/Áfa levonását, e hatóság már rendelkezett az utóbbi által javított és a pontos teljesítési időpontokat feltüntető számlákkal. Márpedig a 2006/112 irányelv nem tiltja a hibás számlák kijavítását.

Ezek után az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, nem tagadhatja meg az adóalany levonási jogát azzal az indokkal, hogy a levonás időpontjában rendelkezésére álló eredeti számla a szolgáltatásnyújtás teljesítésének téves időpontját tartalmazta, valamint a később javított számla sorszámozása nem folyamatos.

Ennek következtében figyelembe véve, hogy a teljesítés dátuma fel van tüntetve a számlán, a hiba ellenére a számla maga alkalmas az adójogi eljárásra. Valójában „egy számla három funkciót tölt be: (1) tartalmazza azokat az információkat, amelyek alapján meghatározható, hogy melyik fogyasztási adó tartozik az adott tranzakcióra, (2) felhatalmazza az adóhatóságokat, hogy ellenőrzéseket hajtsanak végre, (3) lehetővé teszi, a vásárlók számára, hogy éljenek a levonási jogukkal”.⁵⁸¹ Eszerint, a számlaadás olyan, mint egy levonási joghoz tartozó belépőjegy (AG Sir Gordon Slynn).⁵⁸²

Erre az ítéletre számos hasonló ügyben hivatkoztak, és a magyar adóhatóságoknak az HÉA/Áfa levonási joggal kapcsolatos döntéseik során erre figyelemmel kell lenniük.2.6.

3.5. Hatékonyság

Az Áfa alapvetően az egyik leghatékonyabb állami bevételi forrás. Fogyasztási adóként nem terheli tehát a megtakarításokat, amely jótékony hatással van a gazdasági növekedésre is, mivel így a megtakarításokat és befektetéseket nem „bünteti”. A jövedelemadók eltérő mechanizmussal működnek, ezért így azok – mivel a jövedelem adóztatásának költségei növekvő bevétel elérésével emelkednek – relatív fontosságát a ténylegesen realizált bevételek nagysága alapján határozhatjuk meg, azért is, mert a magasabb jövedelemadó a nagyobb jövedelmet realizáló rétegeknél még inkább terheli a megtakarítást és a befektetést, ennek hatására pedig a munkavállalók az alacsonyabb munkabérükön érezhetik a magasabb jövedelemadó közvetett hatásait.

⁵⁸¹ Az Európai Bíróság 1988. július 14-én hozott, C-123/87. és 330/87. számú ítélete a Lea Jorion, nee Jeunehomme és EGI egyesített ügyekben [EBHT 1988., 4517. o.]

⁵⁸² AG Sir Gordon Slynn hires mondása. Hivatkozva Ainsworthben, Richard Thompson: Biometria: Az Áfa/Héa és Rst regresszióvizsgálatainak megoldása “Smart Card” technológiával

Államháztartási szempontból kiemelt előnye az Áfának, hogy viszonylag egyszerűen és a bevezetésének, illetve a mértékének emelésével gyorsan növelhetőek az állami bevételek. Ez az oka annak, hogy már hozzávetőlegesen százötven állam – az Amerikai Egyesült Államok kivételével az összes OECD tagállam, és a legtöbb fejlődő ország –, vezette be és alkalmazza az egyik legfőbb állami bevételi forrásként (ezekben az országokban az Áfából átlagosan származó bevételek az összes adóbevételnek hozzávetőlegesen huszonöt százalékát teszik ki). A nemzetközi kereskedelemben Áfa terheli az importot és – bizonyos engedményekkel – az exportot is. Az egyes államok általános gyakorlata tehát azt mutatja, hogy – a megfelelő állami bevételek hatékony növelése érdekében –, a vagyon egyenlőtlen eloszlását csökkenteni igyekeznek; ezzel is igazságosabbá kívánják tenni az adórendszert, szélesebbé téve az adóalapot és befolyásolva a piaci tevékenységet valamint a fogyasztást. Mindezek mellett az is megfigyelhető, hogy a jövedelemadó-terhek⁵⁸³ csökkentésére törekedve a jövedelemadók rendszere mellett Áfát is bevezetnek, így az igazságos adórendszer alapvetően jövedelemadókra és fogyasztási adókra épül.

Az Áfa állami bevételeket növelő lehetőségei azonban egy jól átgondoltan megtervezett, bevezetett és jól alkalmazott rendszerrel használhatóak ki igazán.⁵⁸⁴ Az Áfa akkor lehet igazán hatékony, ha egységes terhelést valósít meg, a több kulcs bevezetése a differenciálás miatt sérti a semlegességet. Éppen ezért elfogadható az a felfogás is, amely szerint egykulcsos Áfa szükséges, nem szabad differenciálni sem a különböző kulcsok bevezetésével, sem pedig a különböző mentességekkel, a társadalmi igazságosságot nem ezekkel az adózási technikákkal, hanem szociálpolitikai és szegénységpolitikai intézményekkel kell megvalósítani. Tekintettel arra, hogy az Áfa az egyik leghatékonyabb adófajta, indokolt ennek széleskörű alkalmazása, amelyet az adott állam konkrét helyzetének kell meghatároznia. Az Áfa igazságossága e kontextusban relativizálódik, az állam működésének biztosítása a társadalmi igazságosság teljeskörű megvalósítása végett háttérbe szorul. Az államnak ugyanis e globális helyzetre tekintettel kell meghatároznia a

⁵⁸³ Új-Zélandon például az Áfa-t áruk és szolgáltatások adójának (goods and services tax - GST) nevezik 1986-os bevezetése óta. Ennek az adónemnek a törvénybeiktatásával – Ausztráliához hasonlóan – egyidejűleg csökkentették a személyi jövedelemadó mértékét.

⁵⁸⁴ Az Áfa-t, mint általában a fogyasztási adókat viszonylag könnyű adminisztrálni: az adóalap könnyen meghatározható és a gazdálkodó tevékenységet folytató adóalanyoktól elvárható, hogy tisztában legyenek adókötelezettségeikkel. Ahogyan Joseph Bankman és David Weisbach is megfogalmazta, a fogyasztási adókat egyszerűbb adminisztrálni, mint a jövedelemadót, mivel a fogyasztási adó nem terheli a tőkejövedelmeket és így nem okoz jelentős bonyodalmakat, illetve az adóhatósággal folytatott vitákat. Lásd részletesebben: Joseph Bankman, David A. Weisbach: The Superiority of an Ideal Consumption Tax over an Ideal Income Tax, 58 Stan. L. Rev. 1413, 1423, 1425 (2006).

részletszabályokat, e tekintetben pedig az alapvető állami szolgáltatások biztosítása a társadalmi igazságosság szempontjából fontosabb, mint maga az Áfa igazságossága. Az Áfa ellenőrizhetőségét növeli az az intézkedés, hogy az Áfa alanya termék beszerzése, szolgáltatás igénybevétele esetén azokról a számlákról, amelyekben az áthárított általános forgalmi adó összege a 2.000.000 forintot eléri vagy meghaladja, ún. tételes Áfa-bevallást és az erre vonatkozó számla másolati példányát köteles a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz benyújtani.⁵⁸⁵

Egy megfelelő struktúrájú Áfa-szabályozás egy hatékony igazgatási szervezettel párosulva alapvető fontosságú a kormányzati célok elérése és az adózás funkcióinak megvalósítása érdekében. Az Áfa szempontjából elengedhetetlen fontosságú az ellenőrzés és a következetes behajtás. Ezek jelentőségét adja egyrészt a realizálható állami bevétel nagysága, másrészt az Áfa működéséből eredő adócsalás lehetőségének meggátolása. Abban az esetben ugyanis ha az ellenőrző apparátus nem képes végrehajtani, illetve végrehajtatni – akár az önkéntes jogkövetés elősegítésével is – az adójogszabályokat, növekedik a feketegazdaság, így a hiányzó adóbevételeket végső soron a többi adózó fizeti meg, ez pedig igazságtalanná teszi az adórendszert.

Önmagában tehát sem a megfelelő adójogi környezet, sem pedig a hatékony közigazgatás nem garancia a sikeres Áfa rendszer megvalósítására. Ha e két elem megvalósul, akkor a jobb bevételi teljesítmény mellett az Áfa egy hatékony és magas jogkövetést ösztönző adónemmé válhat, amelynek adminisztrációs, közigazgatási, és jogkövetési költségei kifejezetten alacsonyak. A nyugat-európai országokban például a személyi jövedelemadó az adóbevételek 32%-át az Áfa pedig 30%-át tette ki az 1996. és 2002. közötti időszakban teljesített összes adónem bevételeihez viszonyítva.

Az Európai Unió 27 nemzeti Áfa rendszerét a 6. számú irányelv hangolja össze, amely számtalan módosítást élt már meg. Ennek alapján minden uniós tagállam egyszerű szabály tömeghez köteles alkalmazkodni, amely bizonyos esetekre egyértelmű választási lehetőséget felkínáló metodikájú, és az általánostól való eltérés a Bizottság jóváhagyásához kötött.

Az Áfa típusú fogyasztási adót először Franciaországban vezették be 1948-ban. A XX. század második felének egyik vitathatatlan nagy adóreformja és adójogi fejlődési eleme az

⁵⁸⁵ Az Art. 2012. évi módosításai 2013-tól bevezetik az Áfa tekintetében az összesítő jelentés készítését (tételes Áfa-bevallás): a termékbeszerző, szolgáltatást igénybe vevő Áfa alany arról az adómegállapítási időszakról teljesítendő általános forgalmi adó bevallásban, amelyben az ügylet teljesítését vagy az előleg megfizetését tanúsító számla alapján adólevonási jogot gyakorol, számlánként köteles nyilatkozni.

Áfa általános adópolitikai megjelenése valamint térhódítása. A bevezetett rendszerek azóta is folyamatos átalakuláson és fejlődésen mentek keresztül, a jövőre nézve pedig egyértelmű várható tendencia a fogyasztási adók teljesen digitális átalakítása. Ez lehet tehát a következő nagy fejlődési lépcső, illetve irányvonal, amely egész Európában jelenleg is napirenden levő kérdés: a Lisszabon Stratégia e területen is kínált megoldási lehetőséget és tűzött ki célokat annak érdekében, hogy az információs társadalom által kínált előnyöket felhasználja, ezzel pedig még versenyképesebbé, dinamikusabbá, és nagyobb tudáskincsű gazdasággá tegye az Európai Uniót amelyben a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió is nőhet.

Magyarországon sajnos e téren a kutatás és fejlesztés elmarad az általános uniós szinttől. Jelenleg nincs központi elektronikus azonosítási infrastruktúra annak ellenére, hogy már hozzávetőlegesen tíz éve (2002. október óta) napirenden van.

Az Áfa hatékonyságának másik eleme, hogy megfelelő szerkezet, adókulcsok, kedvezmények és mentességek alkalmazásával a feketegazdaság aránya csökkenthető, bár kétségtelen tény, hogy számtalan piaci szereplő ezek ellenére is igyekszik majd az adót elkerülni.

3.5.1. Az Európai Bíróság C.274/10. számú ítélete

A visszatérítéshez való jogosultságot a tagállamok hazai Áfa/Héa levonási szabályozása határozza meg, noha annak felhasználása sok esetben kizárt vagy bizonyos előírásokhoz kötött.

A magyar jog szerint, az adóév végén, az adóalany kérheti az Áfa/Héa többlet visszatérítését, de csak annyiban, amennyiben a többlet meghaladja a még ki nem fizetett tranzakciók után fizetendő Áfa/Héa összegét.⁵⁸⁶ Ez a rendelkezés az Európai Bizottság véleménye szerint nincs összhangban a 2006/112/EC irányelvvel. Ebből kifolyólag nyújtott be az Európai Bizottság keresetet Magyarország ellen 2010. június 1-én.⁵⁸⁷

⁵⁸⁶ Az általános forgalmi adóról szóló törvény 131. §-ának megfelelően, a belföldön nyilvántartásba vett adóalany az adómegállapítási időszakban megállapított fizetendő adó együttes összegét csökkentheti az ugyanezen vagy az Art. szerinti elévülési időn belüli korábbi adómegállapítási időszakban (időszakokban) keletkezett levonható előzetesen felszámított adó összegével. Ha a kiszámított érték negatív előjelű, akkor a belföldön nyilvántartásba vett adóalany a 186. § szakaszban foglalt feltételeknek megfelelően visszaigényelheti különbözetet az állami adóhatóságtól.

⁵⁸⁷ Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2011. július 28-án hozott, C.274/10. számú ítélete a Európai Bizottság kontra Magyar Köztársaság ügyben [HL C 221., 2010.8.14.]

Ebben az ügyben az Európai Bizottság szerint a Magyar Köztársaság nem teljesítette a 2006/112/EC irányelv szerinti kötelezettségét, miszerint az igénylő adóalany, akinek adóbevallása alapján egy adott időszakra rögzített többlete van,⁵⁸⁸ átvezetheti a többletet vagy annak egy részét a következő adóévre, amikor az adóalany megfizeti a szállítónak a kérdéses beszerzés teljes összegét. E kötelezettsége eredményeképpen számos adóalany, akinek adóbevallása rendszerint többletet rögzít, esetlegesen többször kérelmezheti a többlet átvezetését a következő adóévre.

E rendelkezés révén az adóalany nem alkalmazhatja a visszatérítést a többlet egy részére, amely ugyan megegyezik a meg nem fizetett beszerzések után felszámítható Áfával, viszont kötelező átvezetni a következő adóévre. Ha az adóév végén, az Áfa többlet összege kevesebb, mint, vagy egyenlő a meg nem fizetett beszerzések után felszámítható Áfával az adóalany köteles átvezetni az egész Áfa többletet a következő adóévre. Így az előzetesen felszámított Áfa esetlegesen levonható egyszerűen egy beszámítás útján az áthárított Áfából, és bármilyen visszakövetelhető Áfa többletet kötelező átvezetni, ami magasabb, mint a hatóságoknak fizetendő esedékes Áfa. Ugyanígy kell eljárni a következő adóév végén: a jogszabály nem támaszt semmilyen időbeli korlátot az eljárással szemben, ennek eredményeként az adóalany számára határozatlan számú kérelem áll rendelkezésére az Áfa többlet átvezetésére.

Hogyha az adóév végére az adóalanyoknak lehetőségük van Áfa-jóváírásra, akkor kérelmezhetik ezen Áfa-többlet visszatérítését. Mindamellet, hogy a visszatérítésre csak akkor kerülhet sor, ha a többletjóváírás összege meghaladja az olyan tranzakciók után fizetendő Áfát/Héat, amelyeket még nem fizettek meg.

A Bizottság nem vitatta azt, hogy 2006/112/EC irányelv 183. cikke garantálja a tagállamok számára az Áfa-többlet visszatérítés vagy átvezetés lehetőségének mérlegelési körét. Azonban szerinte a tagállamok ezen mérlegelési jogkörét csak a közösségi Áfa rendszer elvei és az adósemlegesség elvének figyelembevételével gyakorolhatja.⁵⁸⁹ Egy olyan rendelkezés, amely hátráltatja az adósemlegesség elvét, és az irányelv 183. cikkének érvényesülését, és megengedi a tagállamok számára az Áfa többlet egyszeri átvezetési

⁵⁸⁸ 2006/112/EC Irányelv 183. cikke

⁵⁸⁹ Az Európai Bíróság az adósemlegesség elvének figyelembevételével hozta meg ítéletét, kijelentve, hogy az adólevonást engedélyezni kell, ha tartalmi követelmények teljesülnek még akkor is ha az adóalany a formai követelményeknek nem tud képes eleget tenni (Izd kapcsolódó ügyek: az Európai Bíróság 2008. május 8-án hozott, C-95/07. és C-96/07. számú ítélete az Ecotrade egyesített ügyekben [EBHT 2008., I-3457. o.], 63. pont, hivatkozva C-392/09. ügy 39. pontjára, ahogy azt már fentebb részletezve van).

lehetőségét a következő évre, csak szűken értelmezhető és nem szolgálhat alapot az adósemlegesség elvével vagy a levonási mechanizmus céljával ellentétes nemzeti rendelkezéshez.⁵⁹⁰

Ahogy azt az Európai Bizottság is jelezte honlapján „egy adóalany, akinek előzetesen felszámított Áfája meghaladja az áthárított Áfájának mértékét jogosult a többlet-visszatérítésre a nemzeti kincstárától. Mindemellett a tagállamok dönthetnek úgy, hogy átvezetik a többletet következő adózási időszakra vagy adóval ellensúlyozhatják ebben a következő időszakban”.⁵⁹¹

Az Áfa-többlet visszatartása, mint vitatott magyar rendelkezés többek között a következő okok miatt van negatív hatással az adófizetőre: a levonható Áfa-feleslegesen túl Áfát kell fizetnie az adóalanynak. Ezen összeg fizetésének elhalasztása csökkenti az adóalany jövedelmezőségét és/vagy fizetőképességét, továbbá növeli az üzleti kockázatát. Az áruk és szolgáltatások után esedékes Áfát az adófizető fizeti meg, akkor is, ha az ellenértékét még nem fizették meg. E tekintetben az Európai Bíróság leszögezte, hogy a visszatérítés elfogadott módszere nem vonhat maga után pénzügyi kockázatot az adófizető számára”.⁵⁹²

Az Áfa-többlet visszatartása tehernek minősül nemcsak az adófizető számára a visszatérítés szempontjából, hanem az adóalanyéból is, mivel ő a tranzakció során a másik fél (tehát az eladó). A vevő fizetőképességében bekövetkező csökkenés növekvő rizikót jelent, amit az eladó nem fog elfogadni az áru és szolgáltatások nyújtásáért ellenszolgáltatásaként, vagy késve megkapni, amíg tekintet nélkül arra, hogy mit tesz, vagy nem tesz az eladó köteles átadni az ő termékértékesítésének vagy szolgáltatásának Áfáját.

A Bizottság szemszögéből, a tény az, hogy a törvényhozó az adóalanyokra terhet ró, amelyet nem lehet ellensúlyozni további terhek előírásával az adóalanyok részére. Az egyensúly, amelynek elérésére a jogszabály törekszik, csak úgy teremthető meg, ha ellensúlyozza az adós pozíciójában lévő adóalanyra mért terhet, azaz ellensúlyozza az adófizetési kötelezettséget, úgy hogy lehetőséget nyújt az adóalanyoknak, hogy a hitelezői pozícióba kerülve elnyerje az adó pozícióban megfizetett áfa visszatérítésének lehetőségét.

⁵⁹⁰ Összhangban az adósemlegesség elvével, a levonás mechanizmusának célja, hogy teljesen megszabadítsa a kereskedőt az Áfa/Héa terhétől, amelynek megfizetésére kötelezett, vagy bármelyik üzleti tevékenysége során kell megfizetni. Ez az elv eleve kizárja a tagállamok részére azt, hogy olyan követelményeket támasszanak az Áfa/Héa többlet visszaigényléséhez, amely az adóalanyok számára terhet von maga után, és ezen személyek pénzügyi helyzetére, likviditási és kereskedelmi döntéseire kihatással van.

⁵⁹¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_refunds/index_en.htm (2011.02.22.)

⁵⁹² C-79/00 (Európai Közösségek Bizottsága és Olasz Köztársaság) ügy, hivatkozva Alan Schenk – Oliver Oldman által: Hozzáadott értékadó: Összehasonlító megközelítés. Cambridge University Press, New York, 2007 o.

Végezetül azzal, hogy az irányelv 183. cikke csak az áfa-többség egyszeri, következő adóévre történő átvezetését írja elő, a vitatott magyar szabályozás megsérti ezt a cikket abban, hogy az nem írja elő az adóalanyok számára kötelezettségként a többség visszatérítését legkésőbb a második adóév végén. Ráadásul a magyar törvényhozó azzal, hogy csökkenti a vásárló likviditását, ami viszont csökkenti a visszatérítés valószínűségét és nem garantálja, hogy adóalany valaha is visszakapja a többséget. Ha az adóalany fizetési képtelensége miatt a nélkül szünteti meg tevékenységét, hogy minden beszerzését megfizetné, nem áll rendelkezésre olyan eszköz a meg nem fizetett Áfa-kötelek helyreállítására, mint ahogy az állam végül fenntartja azt.

Tekintettel a fent említett érvekre, a Bizottság úgy véli, hogy a magyar jogalkotó túllépte a számára biztosított mérlegelési jogkörét, és megsértette a 112/2006/EC irányelv 183. cikkét, olyan jogszabályi követelmények elfogadásával, amelyek teljesülése esetén az áfa-többség visszatérítése sérti az adósemlegesség elvét és megengedi a többség évről évre történő átvezetését.

3.6. Adókulcsok

Az adókulcsok meghatározása mindig egy rendkívül összetett és nehéz jogalkotói feladat, tekintettel arra, hogy nem határozható meg előzetesen és egyértelműen az, hogy a különböző piaci szereplők hogyan reagálnak az adójog egyes elemeinek változásaira. Az eddigi tapasztalatokra figyelemmel kijelenthető, hogy egy egyszerű és viszonylagosan alacsonyabb adókulcs csökkentheti mind az adóigazgatás, mind pedig az adózók terheit. Ez a kulcs azonban számtalan tényező függvénye, meghatározását az adófizetési kultúra és a társadalom egyéb jellegzetességei is alapvetően befolyásolják. Nem mindegy ugyanis, hogy az adott társadalmi környezet mennyire támogatja a vállalkozási kedvet, illetve mennyire erősíti a jogkövetést, valamint az sem, hogyan fogadja el az adócsalás jelenségét. Egy viszonylag alacsony adókulccsal (de nem nullkulccsal) felépülő rendszer életképes lehet egy kifejezetten jól működő jóléti rendszerben, amelyben egy széles alapokon nyugvó fogyasztási adóztatás a szükséges állami bevételek nagy részét generálhatja. Abban az esetben viszont, hogyha jelentős nagyságú állami bevételekre van szükség és az Áfa alapja viszonylag szűk – tehát alacsony a fizetőképes kereslet és ennek megfelelően a fogyasztás sem növelhető jelentősen –, az általános Áfakulcs csökkentése kifejezetten rossz adópolitikai döntésnek minősülhet. Amennyiben ugyanis a társadalom alapvetően alacsonyabb mértékű jövedelemmel, illetve megtakarítással rendelkezik, az Áfakulcsok csökkentése értelemszerűen nem fogja jelentős

mértékben és a kívánt szinten növelni a fogyasztást, hanem a társadalom fogyasztási szintjének és a vásárolt javak összességének változatlanlansága mellett jelentősen csökkenhet az állam által beszedett bevétel.

Nincs tehát egyértelmű és elfogadott forгатókönyv arra, hogy pontosan hány és milyen mértékű Áfakulcs bevezetése indokolt,⁵⁹³ ennek igazságossága és hatékonysága az adott társadalmi, gazdasági, kulturális és jogi környezet függvénye. Az adókulcsok számából az adórendszer egészének igazságossága, illetve a társadalmi elosztás igazságossága nem állapítható meg.⁵⁹⁴ Pusztán ebből az adatból megítélésem szerint még egyetlen adónem igazságosságára, illetve hatékonyságára sem következtethetünk, tekintettel arra, hogy az adófajtára vonatkozó szabályozás többi eleme is vizsgálendő. Nem mondhatjuk így azt, hogy az egykulcsos rendszer sokkal hatékonyabb lenne, mint ahogy kötelező érvénnyel azt sem rögzíthetjük – bár álláspontom szerint teljesen egyértelmű –, hogy a több kulcsos rendszer igazságosabb. A hatékonyság és méltányosság érdekében azonban az államok általában több kulcsot alkalmaznak, figyelembe véve a különböző jövedelmi és vagyoni viszonyú társadalmi rétegeket és szükségleteket. Általánosan elfogadott, hogy a több kulcsos Áfában egy általános kulcsot, valamint egy vagy két kedvezményes kulcsot vezet be a jogalkotó, és bizonyos rendszerekben a nullkulcs is használatos. A nullkulcs és mentesség alkalmazása ugyan a végső eredményre – a termék vagy szolgáltatás vevője által fizetendő összegre – tekintettel megegyezik, azonban gazdasági hatását illetően és mechanizmusát tekintve jelentős eltérés tapasztalható. Egyik esetben sem terheli ténylegesen az értékesítési tranzakciót felszámított Áfa (a mentességnél és a nullkulcsnál is a végösszeg a tényleges nettó összeggel egyezik meg), azonban a nullkulcs alkalmazása esetén főszabály szerint levonásba hozható az előzetesen felszámított Áfa, míg a mentesség esetén erre főszabály szerint nincs lehetőség. Magyarországon az Uniós csatlakozás miatt kényszerből eltörölt nullkulcs helyébe ezért vezették be a „mentes de visszaigényelhető” adóterhelést, amellyel végső gazdasági eredményét tekintve az adózó számára a nullkulcs alkalmazásával megegyező pénzügyi helyzet realizálható.

A különböző kulcsok alkalmazása – tehát egy általános és egy vagy több kedvezményes kulcs jogszabályba iktatása – összhangban áll az adózás modern alapelveivel (lásd pl létminimum adómentessége), azonban egy felkészült adóigazgatási apparátus nélkül

⁵⁹³ Az adókulcsok számát illetően nincs tehát egyértelmű és minden tagállamra kötelező előírás, a legalább két kulcs alkalmazásának előírása csak ajánlás és általános iránymutatás.

⁵⁹⁴ Szilovics Csaba: Az igazságos... 43. o.

mégis elhibázott döntés lehet. A különböző kulcsokkal a jogalkotó figyelemmel lehet az egyes társadalmi rétegek helyzetére, szokásaik és fogyasztásuk felmérésével méltányosabbá teheti a rendszert, azonban ennek érvényre juttatása és kikényszerítése megfelelő képzettségű és számú szakértői gárda nélkül nem éri el a kívánt célt. Több kulcs esetén az adóbeszedés és a kapcsolódó adminisztráció követelményei tehát lényegesen magasabbak és az adózó oldalán is emelkednek a jogkövetési költségek, párosulva a nagyobb hibalehetőségekkel. Nemcsak az adóhatóság, de az adózó részéről is nagyobb körültekintést, felkészültséget, valamint anyagi és időbeli ráfordítást igényel egy ilyen összetett rendszerben a jogkövetés és az adókötelezettségek maradéktalan teljesítése, ennek alapján pedig az Áfa szerkezetének megtervezésénél a jogalkotónak az állami forrásokon túl vizsgálnia kell az adózói attitűdöket és lehetőségeket is.

Az adókulcsok által megvalósított differenciálással sokak számára úgy tűnik, hogy az igazságosság szintje vitathatatlanul emelhető, így számos állam alkalmaz az általános kulcson kívül kedvezményes adómértéket és különböző típusú (alanyi és tárgyi) mentességeket még a nullkulcson felül is. A kedvezményes kulcsok méltányosan kiválasztott árukat és szolgáltatásokat terhelnek, ez pedig a jogtudósok és jogalkalmazók körében (Richard Bird and Zolt, Pierre-Pascal Gendron) sokkal jobb megoldást hozhatnak a mentességek körének kiterjesztésénél. A jelen tanulmány szerzője is egyetért azzal, hogy a mentességek helyett a kedvezményes kulcsok alkalmazása vezet eredményre, különös tekintettel arra, hogy a mentességek bizonyos típusai – például az alanyi mentesség – meghatározott feltételek esetén választhatók, ez pedig eredményezheti azt is, hogy az azonos helyzetű, de különböző értékesítőktől vásároló adózók eltérő adóterheket viselnek az Áfa közvetett jellegéből adódóan. Ha például két azonos helyzetű adóalany két különböző értékesítőtől vásárol meg egy adott árut vagy szolgáltatást, előfordulhat az, hogy az egyik adózó viseli az értékesítő által felszámított adóterhet, a másik adózó azonban – mivel ugyanazt a szolgáltatást alanyi mentes értékesítőtől vásárolja meg – egyáltalán nem köteles közvetett adóterhet viselni. Ezen felül a kedvezményes kulcsok alkalmazása mind az adózó, mind pedig az adóhatóság számára egyszerűbben adminisztrálható, tekintettel arra, hogy nem kell különbséget tenni az adómentes és adóköteles inputok között, és az inputok arányos elosztására sincs szükség, ezzel pedig a kapcsolódó költségek is csökkenthetők.

A megfelelő adómérték és adókulcsok kiválasztása azonban nemcsak rettentő nehéz, sokrétű és felelősségteljes, hanem hatásait tekintve is kiemelt fontosságú feladat. A magas adókulcsok ugyanis egyértelműen növelik az adóelkerülés és adócsalás mértékét, valamint csökkentik a jogkövetés szintjét, annak ellenére, hogy az egyéni adózók számára csak

közvetetten érzékelhetők. Ennek ellenére azonban az adott áru vagy szolgáltatás ellenértékének növekedését a rejtett jelleg ellenére is azonnal érzékeli minden vásárló, így az emelés azonnal érzékelhetővé válik, és bár az adózó általánosságban először az értékesítőt okolja, később számára is egyértelművé válik, hogy a termék adótartalma növekedett jelentősen. Az európai tapasztalatok azt mutatják, hogy a nagyon magas Áfa kulcsoknak hasonló negatív következményei lehetnek, mint a nagyon magas jövedelemadó-kulcsoknak.⁵⁹⁵ Ha a kulcsok túl magasak a vállalalkozási tevékenység csökken, és a feketegazdaság aránya növekedik. Ez lassabb növekedést és a rendelkezésre álló erőforrások egy részének elvesztegetését eredményezi, de nem emeli az állami bevételeket. A magasabb, illetve viszonylagosan magas adókulcsok továbbá egyértelműen csökkentik a gazdaság hatékonyságát.⁵⁹⁶ Az Áfa-kulcs magas volta azonban Magyarországon még egyre inkább relatívvá válik, tekintettel arra, hogy a hazánkban az Unióban egyedülállóan magas 27%-os általános Áfa-kulcs mellett a jogalkotó a luxuscikkekre még magasabb adómértéket kíván kivetni. Felmerülhet tehát a kérdés, hogy indokolt-e és elfogadható-e egyáltalán a luxuscikkekre a jelenleginél is magasabb adómértéket bevezetni. A luxus tárgyak adóztatásának átmeneti derogációjára ugyan kicsi az esély de mégsem elképzelhetetlen, bár ez még inkább sértene a semlegesség alapelvét. A bizottság emellett csökkenteni kívánja az Áfa mértékét és az adóalapot szélesítené inkább, erősítve annak semlegességét. Deák Dániel szerint tökéletes csapda helyzetről van szó, Magyarországnak nincs tere szociálpolitikai szempontok érvényesítésére a jövedelemadóztatásban, így ezeket a közvetett adóztatásban érvényesíthetné, amely harmonizációs problémákat vet fel.⁵⁹⁷

3.7. Mentességek

Álláspontom szerint minden Áfa rendszerben indokolt bizonyos mentességeket meghatározni. Nem lehet kérdéses, hogy a mentességek jogszabályba iktatásával növekednek az adóigazgatás költségei valamint az állam bizonyos bevétel részekről lemond, azonban a mentességek bevezetésével az adórendszer igazságosabbá és ebből következően hatékonyabbá is válhat. Az Áfa vonatkozásában – tekintettel arra, hogy konkrét személyi mérlegelésre egyáltalán nem, vagy csak általánosan meghatározott feltételek alapján van

⁵⁹⁵ Reuven S. Avi-Yonah: The Three... 8. o.

⁵⁹⁶ Eric J Gouvin i. m. 434. o.

⁵⁹⁷ Bogár Zsolt i.m. (http://hvg.hu/interjuk_gazdasag/20120426_deak_daniel_interju_adopolitika, 2012. 05. 01.)

lehetőség – a kedvezményes adókulcsok alkalmazása mellett pont a mentességekkel küszöbölhető ki az Áfa regresszív és sok szerző által vélt igazságtalan jellege. Az államnak ugyanis bizonyos árukat és szolgáltatásokat mentesítenie kell a méltányosság alapján az Áfa fizetés alól, és e körben deklarálnia kell a preferált szolgáltatásokat is. A progresszivitás hiányát ellensúlyozhatják tehát a mentességek is, megvalósítva mind a horizontális, mind pedig a vertikális igazságosságot.

Ennek megfelelően a háztartások részére valamilyen formában biztosított mentesség az alapvető Áfa struktúrát progresszívvá teheti. A méltányosság alapján figyelemmel kiválasztott áruk és szolgáltatások Áfa alóli mentesítése nemcsak elfogadható, hanem kifejezetten igazságos megoldás is, különösen azokban a társadalmakban, amelyekben sokan élnek a szegénységi küszöb alatt, illetve környékén.⁵⁹⁸

Az OECD ajánlásában meghatározta azoknak az áruknak és szolgáltatásoknak a körét, amelyeket tagországai számára mentesíteni kíván az Áfa kötelezettség alól. Ennek az ajánlásnak eleget téve határozták meg a tagországok a mentességek körét, és ennek megfelelően alakította ki Magyarország is a hatályos Áfa szabályozását. Ilyen, az ajánlásban szereplő tárgyi mentességet élvez a postai szolgáltatások köre, a kórházi és egészségügyi ellátás az emberi vér, szövet és szerv, humán fogorvosi ellátás, a betegszállítás, a karitatív munka, az oktatás, a non-profit szervezetek kereskedelmi tevékenységen kívül eső aktivitása, a különböző sporttal kapcsolatos szolgáltatások, a kulturális szolgáltatások, a biztosítási tevékenység, az ingatlan bérbeadása pénzügyi tevékenységek, lottó, fogadás és szerencsejáték, és bizonyos adománygyűjtő szolgáltatások.⁵⁹⁹ E lista értelemszerűen nem kötelező erejű, de zsinórmértékként szolgál a tagországok részére.⁶⁰⁰ Az OECD évről évre jelentéseket készít a tagországokban alkalmazott mentességekről, összehasonlítva ezeknek az államoknak a vonatkozó szabályait. Néhány ország az általános és gyakori elemeken kívül további árukat és szolgáltatásokat is mentesít az Áfa kötelezettség alól, míg más államok az ajánlásban szereplő általános mentességeket is adóztatják. Ez az ellentétes szabályozási

⁵⁹⁸ Ezzel kapcsolatban nincs egységes vagy általánosan elfogadott álláspont. A szerzők egy részének véleménye szerint a közvetlen kedvezmények biztosítása jobb megoldás, mint általános Áfa-kedvezmények biztosítása. az egyéni, személyre szabott biztosítása azonban nem csak nehezen kivitelezhető, hanem a társadalom egész e szempontjából igazságossági problémákat is felvet, tekintettel arra, hogy egyéni mérlegelést igényel és az egységes feltételrendszer meghatározása jelentős nehézségekbe ütközik. Ez költséghatékonysági szempontból is hátrányos mivel nagyobb létszámú apparátust, illetve bürokráciát igényel.

⁵⁹⁹ Ld. OECD, Consumption Tax Trends. Paris, 2001.

⁶⁰⁰ A hatályos magyar Áfa törvény például az ingatlan bérbeadása esetén is Áfa köteles tevékenységet rögzít pontosabban a bérbeadó választása szerint tárgyi adómentesen is végezheti a tevékenységét, azonban e bérbeadási tevékenység Áfa körben is folytatható.

megoldás figyelhető meg Új-Zélandon, ahol forgalmi adóval terhel többek között a postai szolgáltatás, az emberi vér, szövet és szerv, kórházi és egészségügyi ellátás, karitatív munka, oktatás stb.⁶⁰¹

Magyarországon például két alapvető csoportba sorolhatóak az Áfa alól mentes tevékenységek: az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 85. és 86. §-a tartalmazza a vonatkozó mentességeket. A 85. § rögzíti a közhatalmi tevékenységgel kapcsolatos Áfa mentes szolgáltatások körét, amely összhangban áll az OECD fent hivatkozott listájával.

A magyar Áfa törvény a fentiekén túl a tárgyi mentesség körében is még számos, jogilag is releváns példát hoz a taxatív felsorolás elemeként, amelynek alapján elmondhatjuk, hogy Magyarországon széleskörű az adómentességi tevékenységek csoportja, és a jogalkotó e körben az adott tevékenységek szociális és társadalmi előnyeit helyezi előtérbe, és nem a rövidtávon realizálható, bevételt növelő adóforintokat.

Ugyanez figyelhető meg néhány hátrányos helyzetű, de már fejlődésnek indult országban, így például Etiópiában is. Itt például meghatározott áruk és szolgáltatások mellett a jogalkotó alanyi mentességet biztosít a humanitárius célú szervezeteknek, a külföldi államok nagykövetségeinek és konzulátusainak, valamint nemzetközi szervezeteknek. Hasonló a helyzet Kenyában is, ahol az élelmiszerek még szélesebb körét (így például a gyümölcsöket) is mentesítette a törvényhozó az Áfa alól, alanyi mentesség helyett a humanitárius szervezeteknek azonban nullkulcsos adózást biztosít. A kedvezmények és mentességek ilyen széles köre azonban nem található meg az igazán fejlett, és magas adójogi jogkövetési szintű, valamint hagyományosan erős adóztatással és adófizetési kultúrával rendelkező országokban. az említett új-zélandi szabályozás például az egyik legszélesebb körű Áfa struktúra, amely rendkívül kevés és csak kifejezett különleges esetekben alkalmazható mentességeket biztosít a jogalanyok számára (így mentes például a lakó ingatlanok köre és bizonyos pénzügyi szolgáltatások⁶⁰²).

A mentességek körének körültekintő meghatározása kifejezetten előnyös és hatékony hasonló eredmény érhető el azonban a nullkulccsal, vagy akár kedvezményes kulcsok alkalmazásával. Az országok gyakorlatát áttekintve azt láthatjuk, hogy a szolgáltatások vonatkozásában általában mentességet alkalmaznak, míg az árukat ehelyett nullkulccsal

⁶⁰¹ Wollela Abehodie Yesegat: A Comparative Analysis of VAT/GST Design in Ethiopia, Kenya and New Zealand. *New Zealand Journal of Taxation Law and Policy* 2008. évi 9 sz. 341. o.

⁶⁰² W. A. Yesegat: i.m. 336.o.

adóztatják. A mentességek növelhetik az adójogi jogkövetés költségeit, míg a nullkulcs vagy kedvezményes kulcs alkalmazása kifejezetten előnyösen hat az exportra. Ennek alapján a mentességek körét célszerű szűkíteni az egészségügyi és oktatási szolgáltatásokra, valamint a közhatalmi tevékenységekre, míg az e körökön kívül eső áruk és szolgáltatások adóztatása kedvezményes kulcsok vagy nullkulcs alkalmazásával indokolt. Fontos, hogy a konkrét szabályozás kialakításánál a jogalkotó tekintettel legyen a visszaigénylések számára és volumenére, adócsalás adókultúrában betöltött szerepére, valamint az adóztatás adott államban megnyilvánuló prioritásaira.

3.8. Az Áfa-reform

Az adóreformon és így az Áfa reform alapon is egy fejlődési irányvonalat tükröző, a rendszer egészét javító folyamatot értünk, amely e tekintetben egy folyamatos vizsgálat eredményeként állandó javító szándékot tükröz. A fejlődés és fejlesztés ugyanis az adójog területén is alapvető jelentőséggel bír, és nemcsak a politikusok jól bevált kampányszövegeként, hanem tényleges megvalósulási alternatívaként kell átültetnünk a gyakorlatba. A reform önmagában ugyanis meghatározott cél nélkül nem lehet gyümölcsöző. A 19. században egy amerikai bíró mondta ki, a mai politikai életben és különösen a magyar adójogi szabályozásban is alapvető érvényű tételt: „Reform? Ne beszéljenek nekem reformról. A helyzet már így is elég rossz!”⁶⁰³ A reform ugyanis valóban értéktelített folyamat kell, hogy legyen: egy jobb helyzet felé történő elmozdulást kell magában foglalnia. Ennek megfelelően akkor válhat teljesé, ha az általa érintett kérdésköröket illetően valóban és ténylegesen javulást hoz. Ez azonban mindig kérdéses, még utólag sem lehet egyértelműen megítélni a konkrét előnyöket és hátrányokat, valamint a változás tényleges hatásait. Az adójogban ez különösen így van, a struktúra komplexitása és a szerteágazó hatásmechanizmusok miatt az egyetlen adónemet érintő átalakulás az adórendszer egészére, az egyének és a különböző társadalmi csoportok helyzetére, az államháztartás bevételi oldalára és ezen keresztül az állami feladatok körére és ellátására is alapvető kihatással van.

Ebből is következik az, hogy nincs egyértelműen elfogadott és kötelező érvényű modell, illet sem az adójogi gondolkodók, sem a gyakorlati szakemberek nem lesznek képesek felvázolni. A társadalmak ugyanis különböznek mind fejlettségi szintjüket, mind

⁶⁰³ John Tiley: Away from a virtuous tax system? In: British Tax Review 1998. évi 4. sz. 346. o., referring to Economist, October 25, 1997., 42.

gazdasági, jogi és adórendszerüket, mind adóigazgatási szervezetrendszerüket illetően. Ez azt eredményezi, hogy egy adott szabályozás eredményesen működhet egy adott országban és teljességgel megbukhat egy másikban. Bird megfogalmazásában: nincs mindenkire alkalmazható modell,⁶⁰⁴ de természetesen bizonyos közös jellemzők az összehasonlítás igényével kiemelhetők. Különösen igaz ez az Áfa vonatkozásában, amelyet illetően a jövedelemadóknál lényegesen arányban határozhatóak meg pozitív és a legtöbb állam számára alkalmazható megoldási alternatívák⁶⁰⁵ – nem véletlen, hogy ennek az adónemnek a szabályozása áll nemzetközileg is és az Európai Unióban is a legmagasabb szinten.

Alapvető, hogy az Áfát, mint az állami bevételek fő forrását alkalmazó államokban a szerkezetet és az igazgatási eljárást is vizsgálni, valamint módosítani érdemes. Az Áfa szabályozása akkor lehet igazán eredményes, ha nemcsak az anyagi szabályok, hanem a kapcsolódó igazgatási elemek (szervezetrendszer, eljárás, ellenőrzés stb.) is vizsgálандók és javítандók. Jelen tanulmányomban azonban csak az anyagi jogi szabályozással foglalkozom és szervezeti struktúrát, eljárási rendet valamint az ezekre vonatkozó szabályozást és apparátust nem vizsgálom.

Az állami bevételek növelésének legegyszerűbb, de politikailag a legtöbb vitát kiváltó megoldása a már meglévő adónemek mértékének emelése⁶⁰⁶ lenne, ha az adózók valóban egyszerűen megfizetnék a magasabb összegű adót ez azonban természetesen csak ideális körülmények között képzelhető el. Elméleti megvalósításához azonban mindössze kismértékű jogszabály-változtatásra van szükség, a kényszerítő apparátus és háttérszabályozás ugyanis rendelkezésre áll. Az Áfa ehhez kifejezetten alkalmas, éppen ezért alapvető szerepet játszik az állami bevételek növelésében: kulcsainak emelésével, gyorsan és egyszerűen növelhetőek az állami bevételek.

Ahogy a közelmúltban folytatott kutatás is megállapította,⁶⁰⁷ a magyar adózók ellenzik az adókulcsok – és különösen a jövedelemadó, valamint az Áfa kulcsainak – emelését. Az Áfa kulcsainak emelését ugyanis – már, mint kifejtettük egy rejtett adónemről van szó – pontosan

⁶⁰⁴ Richard M. Bird: Value Added Taxes in Developing and Transitional Countries: Lessons and Questions. ITP Paper 0505, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Canada, Toronto 2005.

⁶⁰⁵ Ennek oka részben az, hogy a jövedelem szerkezete és a jövedelemadók jogkövetési szintje az összetettségükből adódóan jelentős eltéréseket mutat, az Áfa felépítése és rendszere pedig ennél lényegesen egyszerűbb és a világ minden táján hasonló a globalizálódó kereskedelemnek köszönhetően.

⁶⁰⁶ Hangsúlyozandó, hogy bizonyos adófajtáknál az államok fiskális szuverenitása korlátozottan érvényesül, és szabályozásuk csak meghatározott feltételek között szabad. A közösségi irányelvek például egyértelműen meghatározzák azokat a kereteket és határokat, amelyekre a tagállami szabályozásnak figyelemmel kell lennie. Így például csak külön bizottsági engedéllyel emelhető az Áfa általános kulcsa a 25%-os küszöb fölé.

⁶⁰⁷ Lásd részletesebben: Szilovics Csaba: Adózási ismeretek...

és azonnal megérik az adózók, mivel egyből megjelenik a fogyasztói árakban. Különösen érzékelhető a magyar adózók számára a magas Áfa tartalom, ha lehetőségük van az országok árszínvonalát összehasonlítani a külföldi árakkal. Ennek megfelelően a tájékozottabb adózók nemcsak a hatást érzékelik korábban, hanem az okokat is gyorsabban felmérhetik. Az Áfa vonatkozásában a kulcsok minden fogyasztót, ezáltal minden adózót – beleértve a munkanélkülieket és nyugdíjasokat is – érintik, ennek megfelelően a jövedelemadóktól eltérően a kapcsolódó emelés minden társadalmi csoport helyzetére kihatással van. Megjegyzem, hogy ezzel szemben a jövedelemadók emelése csak az aktív adózókat érinti, akik Magyarországon átlagosan 2,5 inaktív személyt tartanak el.

Általánosan elfogadott megoldás tovább új adónemek bevezetése. E tekintetben is jelentős felelősség terheli a mindenkori kormányzatot: az új adónemek bevezetése összetett és nem várt hatásokat is magában foglalhat. Denis Healey kifejtette, hogy a konkrét gyakorlati hatások ismerete nélkül még ellenzékben sem kötelezheti magát el egyetlen politikus sem új adók bevezetése mellett, tekintettel arra, hogy a bevezetés és alkalmazás költségeinek, valamint a várható bevételnek az aránya nem mérhető fel egyértelműen, így pedig nemcsak a politikai támadási felületeket növeli, de még gazdasági haszna is kérdéses lehet.⁶⁰⁸ Tipikus magyar példa erre a tranzakciós adó, amelynél a jogalkotó kifejezetten nagy a bevétellel számol, azonban figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a felső plafon hiánya miatt különösen a nagy (multinacionális) vállalatok számára a jelentős többlet költség megelőzése végett lényegesen előnyösebb megoldás, ha magyarországi fióktelepüket, illetve magyarországi tevékenységüket más államba helyezik át. Ez nemcsak a tranzakciós adóból származó bevételeket csökkenti majd radikálisan, hanem a társasági adóbevételekben is jelentős visszaesést eredményez, továbbá a személyi jövedelemadó bevételeket és kapcsolódó járulékokat is csökkenti, sőt, a foglalkoztatási szint visszaesésével növelni kell a kapcsolódó állami kiadásokat és transfereket (foglalkoztatási járadék, és egyéb szociális juttatások) is.

Az adóteher csökkenthető az adómértékek csökkentésével, a kedvezmények bővítésével, illetve további mentességek meghatározásával. A közelmúlt kutatásai azonban azt mutatják, hogy az adókulcsok csökkentése nem segíti érdemben a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeit és nincs hatással a szegénység csapdára sem. E tekintetben a kedvezmények körének bővítése a járható út.⁶⁰⁹ A konkrét adóteher csökken, ha a közvetlen jövedelemadót további kedvezményekkel színesítjük. Ezek kifejezetten hatékonyak lehetnek,

⁶⁰⁸ Denis Healey: *Memoirs*. 1989. 404. o. idézi John Tiley i.m. 347. o.

⁶⁰⁹ John Tiley i.m. 327-330. o.

amennyiben gondosan megtervezettek. A kedvezményezett kört innovatív megoldásokkal előnyhöz lehet juttatni, amely e megoldást még a politikusok számára is vonzóvá teheti. Az Áfa rendszere egyszerű, összefüggő, átlátható, és érthető kell, hogy legyen minden adózó számára. Egyértelmű, egyszerű megfogalmazású, és világos szabályokat kell törvénybe iktatni és közzé tenni. Hosszútávon érvényben lévő és stabil szabályokat kell alkalmazni, és a kiszámíthatóság érdekében csak a legszükségesebb mértékben szabad a szabályozást módosítani.

Magyarországon az adó mértéke általános kulcs esetén az adó alapjának 27%-a. Az Áfa törvény 3-as számú melléklete rögzíti a 82. § (2) bekezdése alapján 5%-kal adózó preferált termékeket és szolgáltatásokat. Ennek alapján 5% terheli a forgalomba hozatalra engedélyezett humán gyógyszereket, valamint a nem kereskedelmi jellegű áruforgalomba az erre jogosult hatóság engedélyével importált gyógyszereket, továbbá a humán gyógyászati célú magisztrális készítményeket. E termékkörhöz kapcsolódik a közvetlen lakossági fogyasztásra szolgáló, kiskereskedelemben szokásos kiszerezésben található hagyományos gyógynövény drogokat, az illetékes hatóság által engedélyezett humáncélú felhasználású diagnosztikai reagenseket, az orvosi radioaktív izotópokat, a speciális gyógyászati célra szánt tápszereket és az anyatej helyettesítő és anyatej kiegészítő tápszereket, valamint az egészségügyi oxigént. Ebbe a körbe tartoznak továbbá a vakoknak szolgáló segédeszközök, így a fehérbot, a pontozó, a műanyagból és fémből készült braille-tábla, braille-írógép, a braille-óra, és a vakok számára készült telefonkezelő adapter, továbbá a vakok és hallássérültek részére szóló információ átalakító egység. Ebbe a preferált körbe tartozik még a könyv, a napilap (hetenként legalább négyszer megjelenő kiadvány), az egyéb újság és folyóirat (amely évente legalább egyszer megjelenik), valamint a kotta, és e termékek bármely más fizikai adathordozón reprodukált formája. A preferált körbe tartozik két csoportba sorolható szolgáltatás: a távhőszolgáltatás, valamint az előadó művész személyes közreműködésével vendéglátás keretében, üzletben, vagy nem nyilvánosan meghirdetett családi esemény, baráti rendezvény keretében, zárt körben, vagy belépődíj nélkül tartott, a zenés, táncos közösségi rendezvényeken nyújtott hangszeres élőzenei szolgáltatás.

A 18%-os kedvezményes kulccsal adózó termékeket a 82.§ (3) bekezdésének alkalmazásával az Áfa törvény 3/A számú melléklete tartalmazza. Ennek alapján 18%-kal terhelt a tej, ízesített tej és tejtermékek köre (kivéve az anyatejet és az italként közvetlen fogyasztásra alkalmas tej pótlására szolgáló olyan imitátumokat, melyek minősége és mennyiségi összetétele különbözik a természetes tejétől és tejfehérje tartalma lényegesen alacsonyabb a természetes tejénél). A másik termékkörbe tartoznak a gabona, liszt, keményítő

vagy tej felhasználásával készült termékek. A kedvezményes kulcs hatálya alá szolgáltatások vonatkozásában kizárólag a kereskedelmi szálláshely-szolgáltatások tartoznak.

4. Következtetések

Az adóztatás állami feladatok finanszírozásának háttérét megteremtő funkciója összhangban áll azzal a törekvéssel, hogy az adott kormányzat növelje a közvetlen külföldi befektetéseket, tehát az országba beáramló tőkét, és vonzó pénzügyi-gazdasági környezetet teremtsen, amely környezetnek alapvető részét kell képezze a kiszámítható, jól tervezhető, hatékony és széles társadalmi konszenzuson alapuló adórendszer.

Az Áfa a legösszehangoltabb adótípus az Európai Unióban. Hasonló a szabályozása, működése, a mentességi rendszere, így az adómentes áruk, személyek köre is. Habár vannak nyitott szabályozási kérdések, amelyeket eltérően szabályoznak a tagállamok például adókulcsok száma és mértéke⁶¹⁰, az állandó és a kedvezményes kulcsok, közigazgatási intézkedések, az adóvisszatérítés feltételei⁶¹¹, az Áfa-levonás joga, valamint a számla alaki kellékeiről szóló részletes rendelkezések. Annak ellenére, hogy a magyar Áfa-szabályozás az EU szabályozással, az alkalmazandó irányelvekkel és megegyező rendelkezésekkel harmonizált, a gyakorlati alkalmazásban és végrehajtásban számos probléma merül fel.

Azért, hogy az Egységes Piac négy alapszabadsága⁶¹² biztosítva legyen, az azonos Áfa kötelezettséget nemzetközi szinten kellene elrendelni az EU összes tagállamában tekintettel a hasonló vállalkozási típusokra. Ez a cél nem érhető el EU-s jogalkotás nélkül, így rögzített és részletes rendelkezéseket lenne célszerű bevezetni, emellett szükséges volna általánosan alkalmazni az Európai Bíróság értelmezési gyakorlatát, ezáltal az EU jog általános érvényesítését biztosítani az összes tagállamban.

A fenti Európai Unió Bírósága által hozott ítéletek világosan mutatják, hogy az uniós szabályozásnak nemcsak az adócsalás elleni küzdelem az alapvető célja, hanem az is, hogy az Áfa működésének semlegessége garantált legyen, és az Áfa-kötelezettségeket az egyes adózónként vizsgálják – tehát egy adózó adókötelezettségeinek megítélésében nem játszhat szerepet az értékesítési láncban őt megelőző, illetve őt követő adózó magatartása.

⁶¹⁰ Az általános áfa-kulcs 15%, és a csökkentett kulcs legkevesebb 5%, másfelől a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a mérték pontos meghatározásához.

⁶¹¹ A részletszabályokat a tagállamok hazai szabályozása határozza meg.

⁶¹² Az Európai Unió Egységes Piac vagy Belső Piac (korábban Közös Piac) célja, hogy garantálja az áruk, a tőke, a szolgáltatások és munkaerő szabad mozgását a 27 tagállamon belül.

Az Európai Bíróság ítéletei alapján egyértelmű, hogy a 2006/112/EC irányelv alapján biztosított adólevonás joga nem korlátozható, és nem utasítható el az adókötelezett részére rosszul kiállított számla okán, ha az kijavításra kerül mielőtt az adóhatóságok részéről adóellenőrzés történne. A számla megengedi a vevő számára, hogy bizonyítsa az adólevonási jogát és ebből a szempontból már nem megtámadható vagy elutasítható az hiba miatt, még akkor sem, ha az a teljesítés időpontjára vonatkozik.

Továbbá annak ellenére, hogy számos mérlegelési lehetőség adott a tagállamok számára, hogy eldöntsék, hogy vajon az Áfa többlet átvezetik-e a következő adóévre vagy visszatérítik, előnyösebb lenne, ha a közösségi Áfa elveivel és adósemlegesség elvével összehangoltan gyakorolnák ezt. Habár az Áfa-többlet visszatartása, mint vitatott magyar rendelkezés komoly likviditási problémákat és pénzügyi kockázatot is okozhat az adófizető számára, de az adófizető halasztása több mint egy évre terjedhet ki, és így az Áfa visszatérítése több mint egy pénzügyi éven át vezethető.

Figyelembe véve a jelen tanulmányban tárgyalt ügyeket és azok következményeit, a magyar Áfa rendszer és szabályozása annak ellenére, hogy a vonatkozó EU rendelkezésekkel való harmonizációja megtörtént, felülvizsgálatra és átgondolásra és amennyiben szükséges módosításra szorul.

Mint fent említettem, az Áfa hatékonysága, egyszerűsége és semlegessége miatt széles körben elterjedt, mint az egyik legfőbb kormányzati költségvetési finanszírozási elem az öt kontinens több mint százhusz országában,⁶¹³ és ezt az adónemet választotta preferált fogyasztási adónak az Európai Gazdasági Közösség is hozzávetőlegesen félévszázaddal ezelőtt, mivel érzékelte annak az egységes piacon belüli, határokon át nyúló értékesítésekre vonatkozó előnyeit.⁶¹⁴ Erre tekintettel követelte meg az Európai Unió is a lehetséges új tagjaitól a csatlakozás előfeltételeként, hogy legalább egy minimális Áfa kulcsot vezessenek be.⁶¹⁵ Így egy semleges és átlátható forgalmi adó rendszer épült fel az Európai Unión belül, amelyben az általános Áfa kulcs legalább 15% és a kedvezményes kulcs⁶¹⁶ legalább 5%.⁶¹⁷ Ez

⁶¹³ Michael J Graetz: 100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the U.S. Tax System. Yale Law Journal 2002. 11. sz. 283. o.

⁶¹⁴ Richard Krever: Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences. British Tax Review 2010. évi 4. sz. 393-394. o.

⁶¹⁵ Robert W. McGee: The Philosophy of Taxation and Public Finance. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London 2004. 105 o.

⁶¹⁶ A kedvezményes kulcs a fentieknek megfelelően csak az áruk és szolgáltatások kiemelt jellegére tekintettel és taxatívén meghatározott körére terjed ki.

az uniós ajánlás, illetve iránymutatás azonban az ismertetett Áfa rendszerek alapján sok tagállamban nem érvényesül. Magyarország azonban betartotta e szabályokat és az uniós csatlakozása érdekében eleget tett a korábbi 0%-os adókulcs eltörlésének – helyette bevezette a „mentes, de visszaigényelhető” kategóriát⁶¹⁸, amely mind az exportra, mind pedig a termelésre ösztönzően hatott.

A közvetett adózás az elmúlt évtizedekben egyre fontosabb szerephez jutott. Ennek megfelelően az Áfa a kormányzati bevételek egyik legfontosabb elemévé vált, mint a fejlődő, mint pedig a fejlett országokban. Az Áfa bevezetése és alkalmazása ugyanis az állami bevételek megszerzésének, illetve növelésének egyik leghatékonyabb és legegyszerűbb eszköze. Minden adórendszert az igazságosság, hatékonyság, egyszerűség és átláthatóság elveire kell építeni, és ezeknek az értékeknek kell az Áfa szabályozásban is megnyilvánulnia. Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb mértékű adó terheli, a megtakarítások adóterhei csökkenthetővé válnak, és így növelhető az adózók döntési kompetenciája jövedelmük felhasználását illetően. A gazdasági események adóztatása felveti a horizontális igazságosság kérdését, tekintettel arra, hogy a piacon megjelenő fizetési képességet terheli az adó. A fogyasztás adóztatásával annyiban is érvényesül az igazságosság, hogy megtakarítások hiányában nem terhel senkit adó: csak a megtakarítások elköltésével keletkezik adókötelezettség.⁶¹⁹ Ennek megfelelően abban is nagyobb mozgásterük adódik, hogy ténylegesen mekkora összegű adót fizessenek, és hogyan használják fel jövedelmük egészét. Az Áfa így nemcsak hatékonyabb, hanem igazságosabb is lehet annak ellenére, hogy a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegű rétegeit jobban sújtja, ezáltal a vertikális igazságosság tekintetében jelentős hibákban szenved. Az Áfával könnyebben befolyásolható a fogyasztás, ezáltal a termelés is, így a gazdaságot befolyásoló szerepe is erőteljesebb. Az Áfa tehát azért tekinthető igazságos adónemnek, mert mindenkit ugyanolyan mértékben terhel, és az adózó (illetve az adóteher viselő) fogyasztását terheli, amely igazodik az adózó lehetőségeihez. Ugyanakkor az uralkodó szakirodalmi álláspont szerint a fogyasztási adó

⁶¹⁷ A fentiekben kifejtettek alapján a tagállamok által alkalmazott kedvezményes kulcsok a különböző termékek és szolgáltatások vonatkozásában is eltérőek. Továbbá a tagországok speciális területekre nemzeti jellegű szabályokat is fenntartanak.

⁶¹⁸ Ez lehetővé tette, hogy az áru vagy szolgáltatás értékesítésekor ne kelljen felszámítani Áfa-t, de az értékesítő az ahhoz kapcsolódó előzetesen felszámított Áfa összegét visszaigényelhetette.

⁶¹⁹ Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

alapvetően tehát antiszolidáris és antiszociális, tekintettel arra, hogy azt jutalmazza, aki nem fogyaszt.⁶²⁰

Az Áfa rendszere éppen ezért gondos tervezést igényel, és hatékony igazgatási szervezet felállítását követeli: az Áfa, mint minden adónem hatékonysága az eredményes igazgatási ellenőrzéstől függ, hiszen ezzel biztosítható a jogkövető magatartás.⁶²¹ A méltányosság jegyében indokolt az általános kulcs mellett kedvezményes kulcsokat is alkalmazni, valamint különböző mentességeket megállapítani. Tekintettel arra, hogy a magyar adórendszer elmozdult a jövedelmek adóztatásáról a fogyasztás adóztatása irányába, az uniós viszonylatban kiugróan magas és a társadalom szegényebb rétegeit sújtó Áfa-kulcs mérséklésének hiányában a közvetlen adók csökkentése lenne indokolt.⁶²² Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb adó terheli (így tehát ha az Áfa mértéke jogszabály szerint magasabb) a jövedelmet, illetve megatakarításokat terhelő adómérték csökkenthető, és az adózó számára szélesebb körű lehetőség adott a saját egyéni döntéseinek meghozatalára.

Az adójogban a struktúra komplexitása és a szerteágazó hatásmechanizmusok miatt az egyetlen adónemet érintő átalakulás az adórendszer egészére, az egyének és a különböző társadalmi csoportok helyzetére, az államháztartás bevételi oldalára és ezen keresztül az állami feladatok körére és ellátására is alapvető kihatással van.

Ebből is következik az, hogy nincs egyértelműen elfogadott és kötelező érvényű modell, illet sem az adójogi gondolkodók, sem a gyakorlati szakemberek nem lesznek képesek felvázolni. A társadalmak ugyanis különböznek mind fejlettségi szintjüket, mind gazdasági, jogi és adórendszerüket, mind adóigazgatási szervezetrendszerüket illetően. Ez azt eredményezi, hogy egy adott szabályozás eredményesen működhet egy adott országban és teljességgel megbukhat egy másikban. Bird megfogalmazásában: nincs mindenkire alkalmazható modell,⁶²³ de természetesen bizonyos közös jellemzők az összehasonlítás igényével kiemelhetők. Különösen igaz ez az Áfa vonatkozásában, amelyet illetően a jövedelemadóknál lényegesen nagyobb arányban határozhatóak meg pozitív és a legtöbb állam számára alkalmazható megoldási alternatívák⁶²⁴ – nem véletlen, hogy ennek az

⁶²⁰ Bogár Zsolt i.m. (http://hvg.hu/interjuk_gazdasag/20120426_deak_daniel_interju_adopolitika, 2012. 05. 01.)

⁶²¹ Alan Schenk – Oliver Oldman i.m. 17. o.

⁶²² Vö. Deák Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. European Taxation, IBFD Amsterdam, 2010. 12. sz. 546. o.

⁶²³ Richard M. Bird i.m.

⁶²⁴ Ennek oka részben az, hogy a jövedelem szerkezete és a jövedelemadók jogkövetési szintje az összetettségükből adódóan jelentős eltéréseket mutat, az Áfa felépítése és rendszere pedig ennél lényegesen egyszerűbb és a világ minden táján hasonló a globalizálódó kereskedelemnek köszönhetően.

adónemnek a szabályozása áll nemzetközileg is és az Európai Unióban is a legmagasabb szinten.

V. Szektorális adók

A szektorális adókat kivételes körülmények között vezetik be és az átlag fölötti jövedelmet adóztatják, amely jövedelem nem keletkezne általános üzleti körülmények között.⁶²⁵ E speciális adók igazságossági alapja, hogy a monopóliumból realizált extra nyereségből közjavakat finanszírozzanak. E közjavak finanszírozása különös jelentőséget kap a gazdasági válságok idején, amikor a gazdasági teljesítmény és ezzel együtt a fogyasztás visszaesésével az adórendszerből (mind a közvetett és közvetlen, a jövedelmet és vagyont, illetve fogyasztást terhelő adókból) származó bevételek is jelentősen csökkennek. Erre tekintettel ezeket az adófajtákat válság adónak is nevezzük, mert az állam a gazdasági nehézségekkel tekintettel vezeti be átmeneti jelleggel többlet terheket.⁶²⁶

A magas magyar állami kiadások finanszírozása érdekében Magyarország élen járt az ilyen típusú válságadók bevezetésében, hogy finanszírozni tudja mind az állami bürokráciát, mind pedig az állami transzfereket és társadalombiztosítási szolgáltatásokat, valamint a szociális juttatásokat (például nyugdíjak, egészségügy, oktatás), és így ellensúlyozza a magyar gazdaság kríziséből eredő hátrányokat. E válságadók bevezetése az átlag emberek nevében és érdekében követelt igazságosság megvalósulását hivatott elősegíteni⁶²⁷, és álláspontom szerint a vertikális igazságosság szempontjából valóban helytálló: azok a piaci szereplők, amelyek jelentős nyereségre és bevétel többletre tettek szert a magyar gazdaság rendszerváltást követő átalakulás óta (e többletnyereség pedig arányaiban is lényegesen magasabb, mint a külföldi befektetők anyaországában ebben az időintervallumban realizált profit), így joggal várható el tőlük, hogy a jelen gazdasági válság időszakában többlet terhekkal segítsék az állami működést és a társadalom boldogulását. A bevezetés kormányzati indoklása és ezt tartalmazza: "A magyar adófizetőkről már sok bőrt lehúztak, ők nem terhelhetők tovább, ezért az extraprofitot bezsebelő ágazatoknak kell most megsegíteniük az országot és az embereket, úgy tisztességes, hogy azok vállaljanak pluszterheket, akik jelentős extraprofitot könyvelhettek el a kormány arányos terhet akart, amely nem veszélyeztet munkahelyeket" – mondta a miniszterelnök Orbán Viktor.⁶²⁸

⁶²⁵ Deák Dániel: Hungary Introduces... 545. o.

⁶²⁶ Deák Dániel: Hungary Introduces... 546. o.

⁶²⁷ Deák Dániel: Hungary Introduces... 548. o.

⁶²⁸ Másik oldal: Hernádi Zsolt, a Mol elnök-vezérigazgatója hétfő esti rádiónyilatkozatában arról beszélt az InfoRádióknak: a "[profit nem bűn](#)", és nem feltétlenül a nyereséges cégek profitját kellene megcsapolni

A horizontális igazságosság szemszögéből vizsgálva már nem ennyire egyértelmű a helyzet, tekintettel arra, hogy bár az azonos helyzetű adózókat, azonos mértékben adóztatják ezek a válságadók, az adó alanyi köre csak bizonyos piaci szegmensekre, szektorokra, illetve meghatározott tevékenységet végző adózókra terjed ki.

Az adók bevezetése továbbá deklaráltan ideiglenes jelleggel történt, és 2013. január 1-vel e válságadók közül némelyek kivezetésre kerülnének. Ez azonban a kormány közelmúltbeli kijelentése alapján a korábban tervezettek és a különböző szektorokkal kötött megállapodások ellenére sem történik meg. Ez pedig a kifejezetten sérti a jogbiztonságot és az állami indokok ellenére is egyértelműen vitatható. Ez különösen sajnálatos arra tekintettel, hogy a válságadók bevezetésével a kiszámíthatóság és méltányosság érdekében garanciákat is szükséges nyújtani, amelyek biztosítják az adott adónem ideiglenességét, jól tervezhető mértékét és felhasználásuk területét. A kötelezettséggel ugyanis jogok is járnak, ez pedig igaz az adóügyi jogviszony minden alanyára, emellett pedig – mint azt a különadókról szóló AB határozat elemzésénél fent kifejtettem – a konkrét cél is egyértelműen meghatározandó. E magyar különleges adók bevezetését számtalan vita övezte, jelentős kritikák fogalmazott meg velük szemben az Európai bizottság is, azonban végül az Unió több tagállamában bevezetést nyertek, sőt például a tranzakciós adó (Magyarországon tranzakciós illeték) bevezetését Uniós szinten is tervezik – bár a magyar szabályozáshoz képest teljesen eltérő módon és szabályozással.

A magyar megoldás alapvető problémája azonban igazságossági szempontból az, hogy az adók bevezetésével nem nőtt a vertikális igazságosság, tekintettel arra, hogy ezeknek az adóterheknek jelentős részét az adóalanyok pont a társadalom tagjaira hárítják át, így például a bankadó költségeit is részben vagy egészben az ügyfelekkel fizettetik meg az ügyfelekkel ezek a pénzügyi intézmények. Ugyanez a helyzet az infokommunikációs szolgáltatókra kivetett adóval, amelynek problematikus kérdéseit az Európai Bizottság jelenleg is vizsgálja.

További hátránya ezeknek az adófajtáknak a túladóztatás lehetőségét érzékelő adóalanyok jogkövetési hajlandósága jelentősen visszaesik, így növekedhet a feketegazdaság mértéke és aránya, valamint a tőke, illetve gazdasági tevékenységek külföldi államokba helyezése. Tipikus példa erre a magyar tranzakciós illeték, amely felső összeghatár nélkül terheli a gazdasági eseményeket, ennek megfelelően pedig az adott gazdasági események lebonyolítása, olyan országokba helyeződhet, illetve helyeződik át, amelyeknél vagy nincs hatályban ilyen típusú adóteher, vagy pedig van az adó összegének felső küszöbe.

Jelentős anomáliája a szabályozásnak, hogy az állam törvény által nem a jogkövetési hajlandóságot kívánja ösztönözni, hanem kifejezetten számolva az adóalanyok szándékos,

vagy gondatlan mulasztásával még a bírságok tekintetében előre meghatározta a negyedévente bírságok mértékét és összegét. Alapvetően igazságtalan az, hogy az állam előírja az adóalanyok számára e többlet kötelezettségeket, azonban pontosan számol azzal, hogy azokat az adóalanyok túlzott mértékük miatt sem fogják teljesíteni, erre tekintettel az adóhatóságoknak előirányozza a betarthatatlan szabályokból adódó jogsértések szankcionálásának összegét és az adóalanyok kiprovoált jogsértéséből adódó bevételek beszedési kötelezettségét. Az állam tehát ahelyett, hogy ösztönözné az adóalanyt az önkéntes jogkövetésre kifejezetten vélelmezi az adóalany jogsértő jövőbeni magatartását és eleve számszerűsíti az ebből érvényesítendő szankció összegét.

A magyar túladóztatás jelentős probléma, és a történetileg kialakult alacsony szintű adójogi jogkövetést jelentősen rombolja: a magyar vállalkozók védelmet várnak az államtól, ugyanakkor nem szívesen járulnak hozzá a közterhekhez,⁶²⁹ ami adóteher nemzetközi viszonylatban is magas mivoltát figyelembe véve – bár el nem fogadható – teljesen érthető. Az adó és járulék szintek nagy mértéke miatt a társadalom jelentős tömegei részben, illetve egészben választják a jogsértő magatartást. Ez pedig ahhoz a jelenséghez vezethet, hogy az adóztatás funkciói nem vagy nem megfelelően érvényesülnek: az adócsalás mértékének növekedésével, valamint a foglalkoztatás szintjének csökkenésével, illetve nagyvállalatok esetleges kivonulásával az állami bevételek – tervezett bírságok ellenére is – jelentősen csökkenhetnek. Ennek eredményekképpen növekszik az egyébként is nagyarányú inaktívák száma, akiktől nem csak kevesebb adó lesz beszedhető, de még szociális támogatásuk is állami forrásból történik.

Az osztó igazságosság érvényesülésének lehetősége is egyre csökken, és az egykulcsos adó bevezetésével úgy tűnik, hogy az állam részben lemondott az osztó igazságosságról.⁶³⁰ Alapvetően jónak tartom azonban, hogy az adóztatás súlypontja a jövedelemadóztatástól folyamatosan a fogyasztás adóztatása irányában mozog, ez azonban az ismertetet fogyasztási visszaesés miatt költségvetési szempontból hátrányos lehet, emellett pedig – ahogy azt az Áfáról szóló fejezetben részletesen kifejtem – igazságtalanabbá teszi az adórendszert és rombolja a vertikális igazságosságot, mert pont a legszegényebb rétegek kénytelenek jövedelmük teljes elfogyasztására.⁶³¹

⁶²⁹ Deák Dániel: Hungary Introduces... 546. o.

⁶³⁰ Deák Dániel: i.m. 546. o.

⁶³¹ Deák Dániel: i.m. 546. o.

A jelenlegi adóztatási struktúra olyan kritikusan instabil egyensúlyi helyzetet teremt, amelyben a rövidtávon illetve lehetőség szerint azonnal beszédhető bevételek érdekében az állam pont a zászlójára kitűzött gazdaságélénkítést és munkahelyteremtést valamint az adóztatási igazságosságot veszélyezteti. Előfordulhat ugyanis a fentiekből adódóan a rövid távú esetleges bevétel növekedés mellett középtávon szignifikánsan nőhetnek a magyar gazdaság problémái.

A fogyasztás központú adóztatással az államnak csökkentenie kellene az adóztatás általános szintjét.⁶³² Ez azonban Magyarországon nem történik meg, bár bizonyos adók mértékét valóban csökkentette a jogalkotó. Ennek megfelelően az Sza korábbi sávosan progresszív, 17%-os és 32%-os kulcsát 16%-ra csökkentették (az összevonandó jövedelmekre vonatkozó adóalap kiegészítést a kezdeti 27%-ról a tervekkel ellentétben a 2012. adóévben sem szállították le 13,5%-ra), a társasági adót pedig a gyakorlatban az adóalanyok nagy többsége számára 10%-ra mérsékeltek (a korábbi 19%-os társasági adómérték mellett szűk körben és szigorú feltételekkel 50.000.000 forintos éves bevételi határig választható 10%-os mérték feltételeit eltörölték és az összeghatárt 500.000.000 forintra emelték). Az adóztatás allokációs funkciója túl hangsúlyos szerephez jut Magyarországon, ahol a GDP több mint 50%-át központosították állami csatornákon.⁶³³ Mindenképpen szükségesnek ítélem a közgazdászok és jogászok által egyaránt javasolt redisztribúciós szint csökkentést, a magyar adórendszer túl elosztó jellemezőjén változtatni kell. A rendkívül magas elvonási szintekhez ugyanis nem kapcsolódik hasonlóan magas színvonalú állami szolgáltatás, és nem véletlen, hogy az állampolgárok bizalmatlansága magas az állami pénzek felhasználásának hatékonyságával kapcsolatban. Utalok arra, hogy a rendelkezésre álló anyagi források felhasználásának alapvetően négy fő formáját különítik el a közgazdászok.⁶³⁴ A jelenleg

⁶³² Deák Dániel: i.m. 546. o.

⁶³³ Deák Dániel: i.m. 546. o.

⁶³⁴ Az első, amikor az anyagi javak tulajdonosa saját magára fordítja a tulajdonában lévő vagyontárgyat, illetve pénzüsszeget, ez a megoldás a teher vállalója szempontjából hatékony és eredményes, valamint általában jó szívvvel és többet áldozva használja fel a rendelkezésre álló forrást. A második, amikor a pénzüsszeg tulajdonosa másra költi anyagi javait, ez a módszer is hatékony, a javak tulajdonosa saját maga mérlegel, hogy ténylegesen milyen kiadást eszközöl és mi az határhaszon, amely az adott kiadást indokolja. A harmadik eset az, hogy más pénzt költik az adóalanyra, amely természetesen az adóalany szempontjából a legörömtelibb felhasználási formája a rendelkezésre álló javaknak. A negyedik megoldás tipikusan az adóbevételek felhasználása: az adóalany által befizetett összeget az állam másra költi el (részben vagy egészben, természetesen biztosítva az adóalany számára a közjavakhoz, és közszolgáltatásokhoz való hozzáférést). Kézenfekvő, hogy ezt a felhasználási módot itélik a legkevésbé hatékonynak, és ez a felhasználási mód az, amely a jövedelem tulajdonos számára a legkevésbé előnyös. Természetesen az a körülmény, hogy mennyire értékeli fájdalmasnak (bizonyos nézetek szerint lopásnak) az adófizetést függ attól, hogy hogyan értékeli a cserébe kapott állami szolgáltatásokat és közjavakat. Amennyiben magasabb fokú állami ellenszolgáltatást érzékel, adófizetési hajlandósága is nő.

hatályos adóterhelési szintet azonban az adóalanyok méltánytalanul magasnak érzik és szívesebben elkerülik. Nem látják ugyanis a cserébe kapott állami szolgáltatások megfelelő színvonalát, és ugyanakkor eltúlzott érezhetik az olykor valóban pazarlónak tűnő bürokratikus kiadásokat. Így egyfelől méltánytalanul nagynak és ellenszolgáltatás nélkülinek, valamint a gazdasági nehézségek kezelésére alkalmatlannak tartják a közpénzek felhasználását.

Deák Dániel álláspontja szerint a főbb adók (Szja, Tao, Áfa) mértéke nem haladhatná meg a 15%-ot.⁶³⁵ Meggyőződésem, hogy a fogyasztás adóztatása felé történő elmozdulással és ezzel összhangban az Áfa-kulcs 27%-ra történő emelésével indokolt lenne csökkenteni az általános adó- és járulékkerhelést. A bejelentett munkaviszonyok számát ezzel jelentősen emelhetné, e tekintetben pedig nem csak a tényleges munkahelyteremtés (és természetesen a jelenlegi munkahelyek védelme és megtartása) válna reális lehetőséggé, hanem a gazdaság fehéredésével a nominális adóbevétel sem csökkenne. Véleménye szerint nem lenne szükség a szektorális adók alkalmazására, ha az állam ténylegesen csökkentené a kiadásait,⁶³⁶ és nemcsak átrendezné, illetve átcsoportosítaná azokat. Csökkenteni kell a bürokráciát az adminisztratív kiadásokat, valamint – bár ez természetesen politikai érdekekkel ellentétes – az állami támogatásokat is.⁶³⁷

Összegezve elmondható, hogy a szektorális adók bevezetése megosztja a társadalmat és a szakértőket is. Álláspontom szerint ezek az adók a nehéz gazdasági helyzetben indokoltak és bevezetésük növeli a társadalmi igazságosságot, azonban hiányoznak az adóalanyok számára nyújtott garanciák, és felhasználásuk mindenki számára megkérdőjelezhető a tekintetben, hogy alapvetően nem a gazdasági válság enyhítése végett vált szükségessé ennek az állami többletbevételnek a biztosítása, hanem a túlzott mértékű állami költségek és hibás forrásfelhasználás miatt keletkező hiányok fedezése érdekében. Számos vélemény és költségvetési tény – az IMF adatai, a költségvetési főszámok, és Deák Dániel véleménye – is azt támasztja alá, hogy e bevételekre többek között a jogilag

⁶³⁵ Deák Dániel: i.m. 546. o.

⁶³⁶ Deák Dániel: i.m. 546. o.

⁶³⁷ Elmondható, hogy ezen javaslatnak már kézzel fogható megvalósulása is tapasztalható, azonban az nem maradéktalanul kifogásolhatatlan, hiszen a szociális támogatások (mint például az álláskereső támogatás, vagy a szociális juttatás, illetve az előre hozott nyugdíj rendszerének megszüntetése) valóban csökkentek, azonban a társadalom legkiszolgáltatottabb szegmensét érik hátrányosan ezek a változások, a közszférában pedig a létszám stoppal (és 2013-tól várhatóan jelentős létszám leépítéssel), a plusz juttatások (jutalom, 13. havi bér) megszüntetésével vagy jelentős csökkentésével valóban jelentős törekvéseket láthatunk a takarékoság jegyében, másfelől viszont egy új közigazgatási szint kerül 2013-tól bevezetésre, ami minden szabályozási igyekezet (önkormányzati szint biztosítja a munkaerőt és eszközöket) ellenére is plusz költségekkel jár.

egykulcsos adó bevezetése végett volt szükség, ez pedig már távol áll az adó igazságosságának követelményétől.⁶³⁸

A magyar pénzügyi tranzakciós adó elnevezésében azonos (hasonló), de tartalmában teljesen eltér az EU-ban alkalmazott megoldásoktól. Nálunk – mint az illeték megjelölés is mutatja – vagyon forgalmi illetéket takar, amely fizetési műveletekhez kapcsolódik.

A tranzakciós illeték és az Áfa között alapvető különbség, hogy az utóbbi a gazdasági események nagy részére kiterjed, míg az előbbi csak meghatározott szektorokat érint. Az Áfa a levonás fent tárgyalt jellegzetességéből adódóan gátolja az adóhalmozást, a tranzakciós illeték viszont minden pénzügyi művelet (banki és postai pénzforgalom) esetén fizetendő.

A távközlési adó magyar változata formailag nem kifogásolható, de a piacnak kifejezetten riasztó.⁶³⁹ Ez az adó nem közvetlen, az egész gazdaságot terheli, valóban adó, és nem ütközik az engedélyezési irányelvbe.

Összegezve elmondhatjuk, hogy a Magyarország által bevezetett új adók nem sértenek Uniós jogszabályokat, de külön-utas adópolitikát jelenítenek meg. Deák Dániel véleménye szerint⁶⁴⁰ olyan nagyok az adópolitikai érdek különbségek, hogy már az Unió egységét is veszélyeztetik az adópolitikában ugyanis jelentős különbségek érzékelhetőek az Unió régebbi tagállamai és a közép-európai tagállamok között, amely a tőkeimport és tőkeexport miatti különbségekből adódik.

⁶³⁸ Deák Dániel: Hungary Introduces...549. o.

⁶³⁹ Bogár Zsolt i.m. (http://hvg.hu/interjuk_gazdasag/20120426_deak_daniel_interju_adopolitika, 2012. 05. 01.)

⁶⁴⁰ Bogár Zsolt i.m. (http://hvg.hu/interjuk_gazdasag/20120426_deak_daniel_interju_adopolitika, 2012. 05. 01.)

VI. Összegző gondolatok

Az igazságosság fogalma nem objektív, tértől és időtől független kategória, és konkrét meghatározása is nehézségekbe ütközik. Sokkal könnyebben meghatározható az igazságtalanság kategóriája, amelyet az adózó azonnal érzékel, illetve vélelmez. Az azonban bizonyos, hogy a jognak hordoznia kell az igazságosságot, illetve annak elemeit és törekednie kell az adórendszerben az igazságosság érvényesítésére. Az a normarendszer, ami nem tartalmazza az igazságosságot – vagy éppen ellentmond annak– nem nevezhető és nem minősíthető valóban jognak.

Az adó, mint az állami bevételek egyik legfontosabb forrása alapvető fedezetet nyújt a közfeladatok teljesítésére. Ezek eredményes elvégzése a polgárok érdeke, ezeket az állam a polgárai érdekében végzi: „a közigazgatás van az emberekért és nem fordítva”.⁶⁴¹ Ezért alapvető fontosságú, hogy az adózók egyértelműen átlássák a kötelezettségeik teljesítéséért cserébe nyújtott közszolgáltatásokat és közjavakat, illetve az ezek létrehozásában megnyilvánuló állami szerepvállalást, tevékenységet és erőfeszítést. Pontosan látniuk kell a közterhekhez való hozzájárulásuk értelmét és kereteit.

Az adókötelezettség elemei alapvetőek és kiemelt fontosságúak, rögzítésük ezzel összhangban pedig alkotmányi szinten is elengedhetetlen. A közteherviselési kötelezettség megfelelő szabályozottsága nélkül és teljesítésének hiányában egyik állam sem lenne működőképes, nem tudná ellátni közfeladatait és képtelen lenne a közszolgáltatások biztosítására is. Meg kell teremteni az adójogi jogbiztonságot és az adózók jogainak hatékony védelmét. Ezek hiányában a jogrendszer nem lehet igazságos, és hatékonysága is megkérdőjelezhető.⁶⁴² Mivel az alkotmányok– egyebek mellett – rögzítik az alapvető jogokat és kötelezettségeket, állami célokat és feladatokat, tilalmakat, alkotmányi értékeket,⁶⁴³ belátható, hogy nem kerülhető el az adókkal kapcsolatos kötelezettségek, illetve az alapvető szabályok alkotmányi rendelkezésekbe foglalása. A közteherviselés, és ezzel összefüggésben minden államalkotó polgár áldozatvállalása érték, amelynek indokolt az alkotmányi értéként történő rögzítése is. A közteherviseléshez és az adózáshoz kapcsolódó kötelezettségek azonban csak jogosultságokkal lehetnek teljesek – ahogy a jogokkal szükségszerűen együtt járnak a kötelezettségek is –, és e jogok érvényesülésére elengedhetetlen garanciákat is

⁶⁴¹ Vö. Kiss István – Magyary Zoltán i.m. 373. o.

⁶⁴² Vö. Deák Dániel: *Neutrality...* 180. o.

⁶⁴³ Vö. Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris, Budapest 1998. 39. o.

biztosítani, erre pedig az alkotmányi szabályozás a legmagasabb szintű norma. Álláspontom szerint tehát korszerű, ha a közteherviselés és az adózás a rájuk vonatkozó garanciákkal együtt, alapvető kötelezettségeként nyernek alkotmányi szabályozást.

A közteherviselés alkotmányi értéké emelésén túl több állam alaptörvénye is konkrétan szól az adózásról. Ezzel egyet lehet érteni, üdvözlendőnek tartom. Ezek az egyes európai államokban eltérő megoldásokat mutatnak, az adózásról a nemzeti alkotmányok változó tartalommal és részletességgel rendelkeznek, de az egyes alkotmányokban számos figyelemre méltó szabályozást látunk. Általánosságban az adók két alapvető csoportját, a központi és a helyi adókat deklarálják, rögzítik kötöttségüket a törvényhez, az adóztatás visszaható hatályának tilalmát, a helyi adóztatás jogát, továbbá egyes alapvető eljárási szabályokat is megfogalmazznak, illetve alapítanak bizonyos adóprivilegiumokat, és e rendelkezésekkel közvetve vagy közvetlenül szólnak az adóztatás igazságosságának követelményéről is. E tekintetben Spanyolország Alkotmánya a legfigyelemreméltóbb, mert *expressis verbis* kimondja az adórendszer igazságosságának szükségességét.

Az ismertetett tagállami alkotmányok szabályozását áttekintve véleményem szerint az új magyar Alaptörvénynek előnye, hogy szól az adózásról, azonban előremutatóbb lenne, ha rögzítené is az erre vonatkozó legalapvetőbb szabályokat. E körben az alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott stabilitási törvény korszerű, a korábbi szabályozásnál részletesebb rendelkezéseket tartalmaz. A rendelkezések elhelyezése azonban vitatható: egyrészt – mint fent említettem – szerencsésebb lett volna a magyar jogrendszerben újításként lefektetett szabályokat, illetve azok egy részét alkotmányi szintre és ezzel alkotmányi értéké emelni. Annak ellenére, hogy a stabilitási törvény garanciát növelő módon, sarkalatos törvényként szól e tárgykörrel és kifejezetten a jogalkotó számára határoz meg az adózók védelme érdekében átléphetetlen korlátokat, a törvény egészét vizsgálva az állampolgár úgy érezheti, hogy a garanciákat leginkább az állam érdekében fogalmazták meg. Érthető ugyanakkor a jogalkotói álláspont, hogy a közterhekből befolyó bevételek képezik az államháztartás anyagi alapját, és ezért nyertek szabályozást ebben a törvényben, azonban ezek az adózókat érintő alapvető kötelezettségek és jogok, valamint az állammal szembeni tényleges garanciák a jogrendszer egészének olyan új értékes szabályozási elemei, amelyek fontosságuk és szerepük alapján az Alaptörvényben is helyet kaphattak volna. Ugyanakkor nem kétséges a törvény előnye, hogy sarkalatos törvényi szinten részletesebben rögzíti a kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket. A garanciális szabályoknak egyértelműnek, világosnak és közérthetőnek kell lenniük, és az állami pénzügyi szükségletek megfelelő szintű

kiegyenlítését kell biztosítaniuk, e követelményeknek pedig megítélésem szerint a sarkalatos törvény megfelel.

Az adóztatás legfőbb elvei közé tartozik, hogy az adózók számára a közterheket az állam adófizető-képességüknek megfelelően írja elő. Szükséges a nemzeti, illetve akár nemzetközi egyetértés a közterhek és közjavak elosztását illetően.⁶⁴⁴ Fontos követelmény továbbá az is, hogy az adókat egyértelmű és világos szabályok rögzítsék, valamint a fizetési kötelezettség olyan időpontban álljon fenn, amikor arra az anyagi fedezet is rendelkezésre áll, valamint lényeges szempont az is, hogy az adók beszedése ne járjon aránytalanul magas költségekkel. Az adórendszer akkor lehet igazán hatékony, ha stabil és átlátható, kiszámítható kötelezettségeket ír elő az adózó számára, ezt pedig egyszerű formában és egyszerűen teljesíthető módon teszi. Ennek legfontosabb eleme, hogy az adónemek száma ne legyen feleslegesen magas.⁶⁴⁵

A modern állam adóztatási rendszerében olyan szociális érzékenységnek is szerepet kell kapnia, amely a közterhek viselését az arra való képesség figyelembevételével, illetve e képesség javításával éri el. A szociális érzékenység pedig az igazságosság követelményének érvényesülése nélkül elképzelhetetlen. A jóléti állam korszakában a jövedelemadó a jövedelmek személyi szétosztásán – tehát a személyes jövedelemszerzési képességen, az egyes tranzakcióktól függetlenül – alapul, nem pedig a funkcionális elosztáson. Az ilyen adót a fizetőképesség elve alapján határozzák meg.⁶⁴⁶ E követelményhez egy olyan adórendszer áll a legközelebb, amely szerint a jogalanyoknak az állam fenntartásának költségeihez fizetőképességük arányában kell hozzájárulniuk, így az azonos jövedelműek azonos mértékű teherviselésre kötelezettek, míg a nagyobb fizetőképességgel bíró alanyokra nagyobb teher hárul. Az adóterhek egyenletes elosztása vitathatatlanul a jogalkotó feladata, ennek érdekében pedig az adójogszabályok meghatározásakor figyelemmel kell lennie az egyének szolgáltatási képességére is. Az adózás, az adórendszer, és a közteherviselés igazságosságát elősegítheti az áttekinthető szabályozás, az adókulcsok csökkentése és különösen az adóalap szélesítése.⁶⁴⁷

A jogállam egyik feladata, hogy az adóztatásban a horizontális és vertikális igazságosságot megvalósítsa, ez pedig csak akkor teljesíthető, ha az adóterheket erre való tekintettel, és a személyi körülményeket részben figyelembe véve osztják el a különböző

⁶⁴⁴ Deák Dániel: *Neutrality ...* 180. o.

⁶⁴⁵ Vö. Szilovics Csaba: *Az igazságos...* 106. o.

⁶⁴⁶ Deák Dániel: *Hungary: Does...* 50. o.

⁶⁴⁷ Vö. Szilovics Csaba: *Az igazságos...* 106. o.

társadalmi csoportok között. Ezzel összhangban a horizontális egyenlőség azt jelenti, hogy az adójogszabályok az azonos jövedelemmel rendelkező személyeket azonos módon kezelik, míg a vertikális egyenlőség kimondja, hogy a különböző jövedelemmel rendelkezők eltérő adóterhet viselnek. Az adórendszerben a horizontális igazságosság elsősorban az adómértékek meghatározásával, a vertikális igazságosság pedig leginkább a kedvezmények és mentességek kimunkált struktúrájával valósítható meg. Ezt a megállapítást alapul véve álláspontom szerint a legegyszerűbb adórendszer nem lehet igazságos, de ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a leghatékonyabb rendszer sem lehet a legigazságosabb.⁶⁴⁸

Az, hogy az adórendszer igazságos-e, függ a gazdasági, társadalmi, szociális és kulturális berendezkedéstől, történelmi hagyományoktól, az adórendszer egyes elemeitől, tehát a különböző adónemek alkalmazásától és azok konkrét szabályozásától. Dolgozatomban arra törekedtem, hogy különböző modellek alapján felvázoljam, hogyan lehet a magyar adórendszer igazságosabb, és milyen intézkedésekkel növelhető a személyi jövedelemadó (Szja) és az általános forgalmi adó (Áfa) méltányossági szintje. Ennek felvázolásához elengedhetetlen e két adónem jellegének és szerepének összehasonlító elemzése is.

Az Szja adóalapja átfogó és a jövedelem-növekedést tartalmazza, míg az Áfa a fogyasztás adóztatásával a nyereség áramlását terheli. Az Szja-ban figyelembe vehető az adózó tényleges helyzete és progresszióval, adókulcsok meghatározásával, kedvezményekkel, mentességekkel, költség- és veszteség-levonási lehetőséggel érvényesíthető a vertikális igazságosság követelménye. Az Áfa esetén nem érvényesíthető ezekkel az eszközökkel a vertikális igazságosság, az egyszerű teher-meghatározással azonban a horizontális igazságosság megvalósítható.

A Szja a nettó jövedelmet adóztatja, a gazdasági események kínálati oldalához kötődik, a vertikális igazságosság érvényre juttatásával megvalósítja az adóztatás utáni osztó igazságosságot és érvényesíti a fizetőképesség elvét, közvetett jellege pedig csak a nem önálló tevékenységekkel összefüggő tényleges működésben érhető tetten. Az Áfa ezzel szemben a szabadpiac törvényeivel összhangban a kereslethez igazítható, a fogyasztásban megnyilvánuló kiadásokon keresztül áttételesen érvényesíti a fizetőképesség elvét, az adóalanyok tekintetében teljeskörűen megvalósuló semlegességgel horizontális igazságosságot biztosít, a hozzáadott értéket az értékesítések arányában, minden esetben áthárítottan terheli.

⁶⁴⁸ Vö. R. Avi-Yonah – N. Satori – O. Marian i.m. 16. o.

Az Áfa és a fogyasztás-központú jövedelemadó (amely csak a fogyasztásból származó jövedelmet terheli) alapja kifejezetten hasonló. Egyezik továbbá az adótárgy is (a fogyasztás) bár az Áfa az egyes gazdasági eseményeket, míg a fogyasztás központú jövedelemadó a jövedelem-növekedést terheli.⁶⁴⁹

A közvetlen és közvetett adók között az is lényeges eltérés, hogy a közvetlen adók esetében az államok általában ragaszkodnak a saját belső szabályrendszerükhöz, míg a közvetett adók esetén magasabb fokú harmonizáció valósítható meg. Ennek megfelelően mivel az Áfa magas szinten harmonizált az EU-ban, az Szja esetén ilyen harmonizációról nem beszélhetünk.

A következtetések levonásának igényét e két adónemmel összefüggésben az alapozta meg, hogy a társadalmon belüli jövedelem-különbségek egyensúlyozására és a közteherviselésben való részvétel arányosabbá tételére a személyi jövedelemadó a legalkalmasabb⁶⁵⁰, amely az osztó igazságosság követelményének eleget téve rugalmasabb és eltérhet a szabad piaci standardoktól.⁶⁵¹ Az egyenlőség megteremtése és így a közterhek enyhítése a személyi jövedelemadó tekintetében természetes adottság, tekintettel arra, hogy ebben az adónemben vehetőek leginkább figyelembe az adózók személyi körülményei.

A sávós adózás is gyakran használt fajtája a különböző jövedelemmel rendelkezők közti, a közteherviselésben kinyilvánított differenciálásnak, azonban ennek nagy hátránya, hogy az egyes sávok határain levő jövedelmeknél meglehetősen nagyok a változások. Ennek konkrét megvalósulása lehet a létminimum adómentessége érdekében, hogy egy bizonyos, jogszabályban rögzítettnél alacsonyabb jövedelem után nulla mértékű adókulcs érvényesüljön. Az adómentességek egy része szociális megfontolásokon alapul, így pl. a családi pótlék, illetve egyes szociális juttatások. Eszköz lehet a személyi jövedelemadón belül az adókulcsok száma és nagysága, a vonatkozó kedvezmények és mentességek jól megtervezett rendszere, a társadalombiztosítási járulék és a személyi jövedelemadó összekapcsolásának módja, az adóalanyok körének meghatározása, illetve differenciálása. Az adómentességek és adókedvezmények általában elsődleges szerepet töltenek be az egyediesítésben.

Több pénzügyi jogi gondolkodó véleménye szerint azonban az adókedvezmények megszüntetésével igazságosabbá és átláthatóbbá is válhat az adórendszer, és elkerülhető a

⁶⁴⁹ Lásd részletesen: Deák Dániel: Hungary: Does... 56. o.

⁶⁵⁰ Az Áfa kapcsolódó jellemzőire később térek vissza.

⁶⁵¹ Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

bevételek csökkenése, az egységes kulcs alkalmazásával pedig megszűnik a különböző bevételi típusok közötti átcsoportosítással megvalósítható adókikerülés.⁶⁵²

A magyar személyi jövedelemadó rendszere a bevezetése óta jellemző sávosan progresszív rendszerről – a foglalkoztatás szintjének emelése, a feketegazdaság arányának csökkentése és az állami bevételek növelése érdekében – áttért az egykulcsos modellre. A magyar személyi jövedelemadó rendszere így jogilag az egykulcsos adón alapul, azonban a jövedelmek a gyakorlatban a 2012. adóévvel bezárólag kétféle adómértékkel terheltek. Kétségtelen, hogy a hatályos struktúra egyszerűbbé vált, de még mindig túlságosan bonyolultak az adójog szabályai. Az adózónak azonban meg kell értenie és ismernie kell az őt terhelő kötelezettségeket és adózói jogokat, és legalább részben átfogó képpel kell rendelkeznie az adórendszer egészéről, csak ez teheti az adóztatást hatékonyá és eredményessé, valamint ez az igazságosság érvényesülésének alapfeltétele is.⁶⁵³

A dolgozatban vizsgált modellek alapján véleményem szerint kötelező érvénnyel nem lehet kijelenteni, hogy az egykulcsos adórendszer rossz, a progresszív adó pedig hatékony és igazságos. Ugyanúgy azt sem lehet kijelenteni, hogy a progresszív rendszeren belül hány és milyen mértékű adókulcsok szükségesek, ezeket az adott ország sajátosságaitól függően kell kialakítani. Az azonban egyértelmű, hogy az egykulcsos adók bevezetése elsősorban a kelet-közép-európai államok sajátossága és ismeretlen a nyugati országokban, amelyekben a törvényhozó álláspontja szerint az adózás igazságossága jobban érvényesül, ha a magasabb jövedelműek nemcsak az adó mennyiségét tekintve, de arányosan is többet fizetnek.

A magyar személyi jövedelemadó nincs tekintettel az adózó illetve eltartott családtagjai alapvető életszükségleteinek kielégítésére, az adózóknak alacsony jövedelemszintje miatt nem biztosítanak kedvezményeket, még a minimálbér sem adómentes, másképpen fogalmazva minden forint bevétel adóköteles az adózó létminimumára való tekintet nélkül, az emberek az első megkeresett forint után is adóznak, így a létminimum adómentességének modern adóztatási alapelve nem érvényesül. Az egyetlen megkülönböztetés, hogy az éves bevétel, pontosabban az összevont adóalap egy meghatározott részéig az adóalap-kiegészítés szabályait nem kell alkalmazni. Ez ellentétes az adóztatás modern alapelveivel és csökkenti az adórendszer igazságosságának szintjét. Az uniós tagállamok adórendszerei között számos olyat találhatunk, amely adómentes sáv alkalmazásával figyelembe veszi az adózó által megkeresett minimum összeget, ez pedig

⁶⁵² Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 37. o.

⁶⁵³ Vö. Szilovics Csaba: Az igazságos... 104. o.

véleményem szerint méltányosabb megoldás és hasonló kedvezmény bevezetését a magyar rendszerben is üdvözölni lehetne.

A magyar rendszer éles különbségeket tesz a jövedelemfajták, illetve jövedelemtípusok között. Ilyen jelentős eltérő szabályozási elemek nem szerepelnek az uniós tagállamok szabályozásában, így az Szja által szabályozott bevételek jövedelemtípusokra tekintet nélkül – a tőkejövedelmek kivételével – általában egységes elbírálás alá tartoznak, ez pedig a laikusok számára is átláthatóbbá teszi a szabályozást. Ezzel együtt az eltérő nemzeti jogszabályok is meghatároznak fontos elhatárolásokat, amelyek a különböző jövedelmfajták – forrás és tevékenység szempontjából történő azonos definiálása mellett – különböző kategóriákba sorolják és ezért eltérően kezelik a hasonló bevétel- és jövedelemtípusokat.

A magyar szabályozás lényeges hiányossága, hogy a magyar összevont adóalap, illetve annak adója – ellentétben a fent ismertetett külföldi modellekkel – főszabály szerint nem csökkenthető az önálló tevékenységből származó bevétel megszerzése érdekében felmerülő költségekkel (például munkába járás költsége, szakszervezeti tagdíjak), jótékonyági célból egyes szervezetek részére nyújtott támogatásokkal, valamint az életbiztosítás költségeivel. Korszerű lenne továbbá a veszteségek leírására vonatkozó szabályok magyar sajátosságokra figyelemmel történő átvétele is.

A családi kedvezmény intézményét ugyan a magyar adórendszer is ismeri, azonban egy alacsony adóalap-csökkentést biztosít az első és a második gyermekre tekintettel, és egy sokkal jelentősebb nagyságút a harmadik gyermektől kezdve, de nem számítja be az egyéb eltartottakat, továbbá a kedvezmény igénybevételének lehetősége az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők számára korlátozott. Ezekre való tekintettel indokolt a családi kedvezmény rendszerének átgondolása, és álláspontom szerint a követendő példa az eltartott családtagokat is a gyermekekkel azonos módon kezelő, arányosan növekvő, lépcsős adókedvezményt alkalmazó struktúra törvénybe iktatása lenne.

A közvetett adózás az elmúlt évtizedekben egyre fontosabb szerephez jutott. Ennek megfelelően az Áfa a kormányzati bevételek egyik legfontosabb elemévé vált, mind a fejlődő, mind pedig a fejlett országokban. Az Áfa bevezetése és alkalmazása ugyanis az állami bevételek megszerzésének, illetve növelésének egyik leghatékonyabb és legegyszerűbb eszköze. Minden adórendszert az igazságosság, a hatékonyság, az egyszerűség és az átláthatóság elveire kell építeni, és ezeknek az értékeknek kell az Áfa szabályozásban is megnyilvánulnia. A fizetőképesség elve annyiban terjed ki az általános forgalmi adóra, hogy ténylegesen nem a fogyasztást, hanem a fogyasztással jelentkező kiadást terheli az adó. A kiadás pedig egyértelműen igazolja a fizetőképességet, amely így szükségszerűen megjelenik

az Áfa esetén.⁶⁵⁴ Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb mértékű adó terheli, a megtakarítások adóterhei csökkenthetővé válnak, és így növelhető az adózók döntési kompetenciája jövedelmük felhasználását illetően. Ennek megfelelően abban is nagyobb mozgásterük adódik, hogy ténylegesen mekkora összegű adót fizessenek, és hogyan használják fel jövedelmük egészét. Az Áfa így nemcsak hatékonyabb, hanem igazságosabb is lehet annak ellenére, hogy a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeit jobban sújtja, ezáltal a vertikális igazságosság tekintetében jelentős hiányosságban szenved. Az Áfával könnyebben befolyásolható a fogyasztás, ezáltal a termelés is, így a gazdaságot befolyásoló szerepe is erőteljesebb.

Az Áfa rendszere éppen ezért gondos tervezést igényel, és hatékony igazgatási szervezet felállítását követeli meg. A méltányosság jegyében indokolt az általános kulcs mellett kedvezményes kulcsokat is alkalmazni valamint különböző mentességeket megállapítani. Nincs egyértelműen elfogadott és kötelező érvényű modell, ilyen sem az adójogi gondolkodók, sem a gyakorlati szakemberek nem lesznek képesek felvázolni, bizonyos közös jellemzők azonban az összehasonlítás igényével kiemelhetők. Különösen igaz ez az Áfa vonatkozásában, amelyet illetően a jövedelemadóknál lényegesen nagyobb arányban határozhatóak meg pozitív és a legtöbb állam számára alkalmazható megoldási alternatívák⁶⁵⁵ – nem véletlen, hogy ez az egyik legharmonizáltabb adónem az Európai Unióban. Nem lehet az uniós polgárok jogvédelme hatékony, ha nem érvényesíthetik egyszerűen e jogaikat.⁶⁵⁶

Az adóteher csökkenthető az adómértékek mérséklésével, a kedvezmények bővítésével, illetve további mentességek meghatározásával. A közelmúlt tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy az adókulcsok csökkentése nem segíti érdemben a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeit és nincs hatással a szegénységcsapdára sem. E tekintetben a kedvezmények körének bővítése a járható út, bár az Áfa rendszerében az igazságosság követelményének és az adóztatás alapelveinek érvényesülése végett indokolt több kulcsot alkalmazni és széles körű tárgyi, valamint jól meghatározott alanyi mentességet biztosítani.

A magyar Áfa-szabályozás összhangban van az európai uniós követelményekkel, és – az adónem magas fokú harmonizáltsága miatt – e területen nem található jelentős eltérés a

⁶⁵⁴ Deák Dániel: Hungary: Does... 50. o.

⁶⁵⁵ Ennek oka részben az, hogy a jövedelem szerkezete és a jövedelemadók jogkövetési szintje az összetettségükből adódóan jelentős eltéréseket mutat, az Áfa felépítése és rendszere pedig ennél lényegesen egyszerűbb és a világ minden táján hasonló a globalizálódó kereskedelemnek köszönhetően.

⁶⁵⁶ Vö.: Deák Dániel: Procedural Versus... 683. o.

tagállami szabályozásokban. A vizsgált példák alapján azonban megfontolandó, hogy a magyar Áfa-rendszerben a jogalkotó a kedvezményes, illetve preferált kulcsokba tartozó áruk és szolgáltatások körét bővítse.

Egy adónem megváltoztatása kihat az adórendszer egészére, ezért a változtatások során erre tekintettel kell lenni, továbbá tudni kell azt, hogy az ilyen módosítások eredményei csak hosszabb távon ítéltethők meg megfelelően. A jelenlegi ismeretek alapján egyértelmű, hogy a legutóbbi eredmények és kritikák alapján a fent ismertetett célokat az új magyar struktúra még nem érte el. A változások – a fogyasztási adók irányába történő áttolódás, az adómérték és terhelési szint csökkenése, valamint az adókötelezettségek teljesítésének egyszerűsítése miatt is – számos előnnyel járnak az adóalanyok számára, azonban sok tényezőt nem rendeznek teljeskörűen, és az előnyök jelentős részét leginkább csak a magasabb jövedelműek élvezetik.

Az egyfázisú forgalmi adók a nemzetgazdaság meghatározott szektorait terhelik, ez pedig ellentétes az adóztatás semlegességével. Ugyanez vonatkozik a szektorális adókra is, amelyekkel a nemzetgazdaság meghatározott szektorai piaci szereplőinek (például bankoknak, pénzügyi intézményeknek, energiaszolgáltatóknak stb.) a többletnyereségét terhelik. A megkülönböztetés tilalmát e többlet-terhek azonban speciális jellegük ellenére sem sértik, tekintettel arra, hogy adójogi szempontból a különböző szektorok eltérően kezelhetők.⁶⁵⁷

Az adórendszerben az Áfa az egyik legfontosabb általános adó, amely tehát az adózó jövedelmén alapuló fogyasztási döntéseit terheli. Ezzel szemben az Szja személyre szabott (személyi típusú adó), amelynek tekintettel kell lennie az adózó egyéni körülményeire. E követelményt alapvetően a progresszív Szja-rendszer valósíthatja meg igazán, különösen, ha a jövedelmek típusa, a kedvezmények és mentességek rendszere valamint az adókulcsok száma és mértéke egy koherens rendszert alkot. Kétségtelen azonban, hogy az egykulcsos megoldás igazságossága is alapvetően a részletszabályoktól függ.

Tekintettel arra, hogy a magyar adórendszerben az adóztatás súlypontját a fogyasztásra helyezik át, az egykulcsos Szja hatékonysága megkérdőjelezhető. Az eddigi tapasztalatokból annyi látszik, hogy az Szja egykulcsossá válásával a magasabb összevonandó jövedelmű adózóknál maradó többlet jövedelem nem növeli jelentős mértékben a fogyasztást, így ez az intézkedést ténylegesen adóbevétel-kiesést eredményez a központi költségvetésben.

⁶⁵⁷ Vö. Deák Dániel: Hungary: Does... 51. o.

Ez az adórendszer egészét teszi igazságtalanná, tekintettel arra, hogy e hiányt más adózók többlet terheivel kell pótolni. Erre tekintettel megfontolandónak tartom az egykulcsos Szja újragondolását.

A pénzforgalmi adónak hátránya, hogy a túladóztatás lehetőségét érzékelő adóalanyok jogkövetési hajlandósága jelentősen visszaesik, így növekedhet a feketegazdaság mértéke és aránya, valamint a tőke, illetve gazdasági tevékenységek olyan külföldi államokba helyezése, amelyeknél vagy nincs hatályban ilyen típusú adóteher, vagy pedig van az adó összegének felső küszöbe. Ennek gazdasági szempontból erőteljes negatív következményei is lehetnek, tekintettel arra, hogy a magyar kifizetések külföldi bankszámláról történő teljesítése kizárt. Az egységes belső piacon érvényesülnie kell a négy alapszabadságnak, így a tőkeforgalom is szabadon érvényesül⁶⁵⁸ és valamely környező országból teljesíteni ezeket a kifizetéseket egyáltalán nem bonyolult, még az Szja alanyok jelentős része is rendelkezik külföldön bankszámlával illetve megtakarítással.

Álláspontom az, hogy nem csak az igazságosság adórendszerbeli relatív – kultúrától, történelemi hagyományoktól, társadalmi rendszertől, neveltetéstől és egyéni helyzettől – érvényesülése határozható meg nehezen, hanem alapvetően az adórendszer igazságossága is az aktuális társadalmi és gazdasági helyzettől és politikai céloktól függ. Az adórendszer igazságossága fontos követelmény, amelyet csak a részletszabályok átfogó elemzésének ismeretében szabad értékelni, azonban érvényesülése háttérbe szorul a hatékonyság, az eredményesség és gazdasági stabilitás eléréséhez képest. Joggal vetődhet fel ugyanis a kérdés, hogy amíg gazdasági visszaesés tapasztalható vagy ennek a veszélye fenyeget, lehet-e egyáltalán az igazságosság ismérével foglalkozni. Egy ilyen válsághelyzetben ugyanis az államcsőd elkerülése fontosabb az adórendszer igazságosságának megteremtésénél, tekintettel arra, hogy az előbbi bekövetkezése hosszútávon magának az adóigazságosságnak az érvényesülését tenné lehetetlenné. Ugyanakkor az is vitathatatlan, hogy az igazságos adórendszer az adóterhek arányos elosztásával és a jogkövetési szint emelésével több állami bevételt eredményezhet. Emellett kézenfekvő, hogy az igazságosság érvényesülését is csak a kapcsolódó szükséghelyzettel arányosan szabad korlátozni, csak annak elhárítása érdekében és megfelelő garanciákkal.

Úgy gondolom, hogy Magyarországon a többi adónemre vonatkozóan is, a gazdaság és a költségvetés helyzetére figyelemmel levő, további intézkedésekre és módosításokra van

⁶⁵⁸ Ld. Szalayné Sándor Erzsébet: A tőke szabad mozgása. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 297-298. o.

szükség. Minden gazdaságpolitikai és társadalompolitikai cél megvalósítható bármilyen adózási technikával,⁶⁵⁹ amely a társadalom számára elfogadható, és megfelelően végrehajtható valamint ellenőrizhető. A munkajövedelmek után fizetendő adó ugyan jelentősen csökkent, azonban az adóalap-kiegészítés intézményére tekintettel az egyetlen kulcs ellenére is magasabb maradt, mint a tőkejövedelmek adója, és sok adóalany magasabb összegben járul hozzá a közterhekhez, mint azt a korábbiakban tette. A magyar sajátosságokra és a vizsgált adónemek belföldi működésének különleges vonásaira figyelemmel, de a nemzetközi tapasztalatokat is elemezve szükséges az adórendszert korrigálni, valamint az optimális struktúra kialakítása végett célszerű nagyobb hangsúlyt fordítani a jogkövetés szintjének és az adóelkerülés lehetséges technikáinak feltárására, továbbá az adórendszer működésének gazdasági és költségvetési szempontú elemzésére. Az adózás és az adórendszer igazságosságához tehát nemcsak a jogszabályoknak megfelelő törvényes kiszabás, hanem az állami kiadások, ellenszolgáltatás és az adózók állam általi kezelése is szükséges.⁶⁶⁰

A magyar adórendszer fogyasztás-orientálttá válása mellett és ellen igazságossági szempontból egyaránt lehet érvelni, egyfelől kijelenthetjük, hogy elméletileg az adózói döntési szabadságot növeli, másfelől viszont pont a jövedelmük nagy részét elkölteni és elfogyasztani kénytelen, megtakarítani képtelen társadalmi rétegek jövedelmi és vagyon viszonyaikhoz képest nagyobb mértékben járulnak hozzá a közösségi szükségletek fedezéséhez. Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy ez a tendencia gazdasági szükségszerűségként érvényesül, így ebben a tekintetben kérdéses, hogy a kelet-európai államokban van-e egyáltalán más út.

⁶⁵⁹ Szilovics Csaba: Az igazságosság... 107. o.

⁶⁶⁰ Deák Dániel: Harmonization in... 484.o.

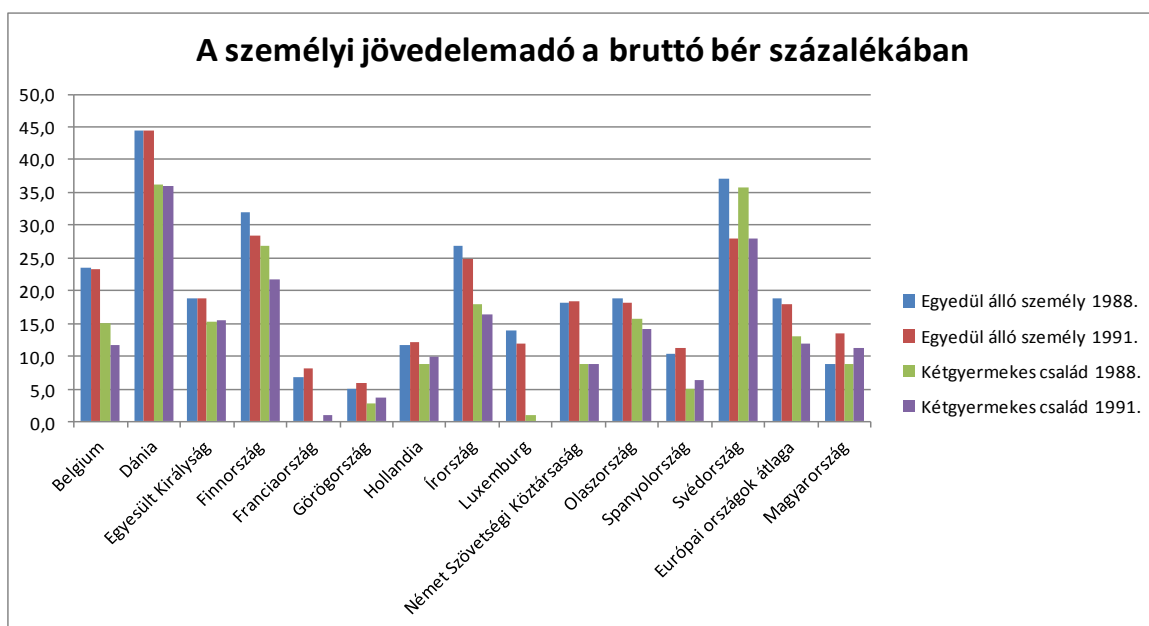
VII. Melléklet

1. sz. táblázat

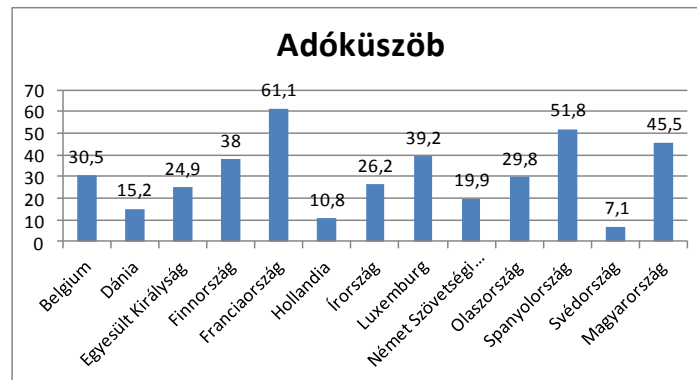
Az 1988. évi adótábla	
Adósáv (forint)	Adókulcs (százalék)
0–48 000	0
48 001–70 000	20
70 001–90 000	25
90 001–120 000	30
120 000–150 000	35
150 001–180 000	39
180 001–240 000	44
240 001–360 000	48
361 001–600 000	52
600 001–800 000	56
800 001–	60

Forrás: 1987. évi VI. törvény.

2. sz. ábra



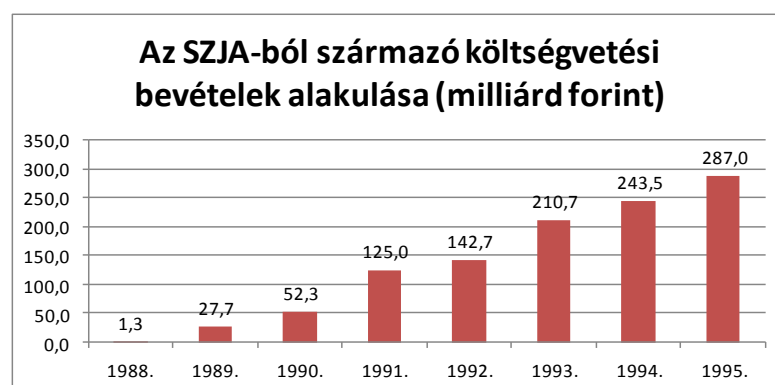
3. sz. grafikon



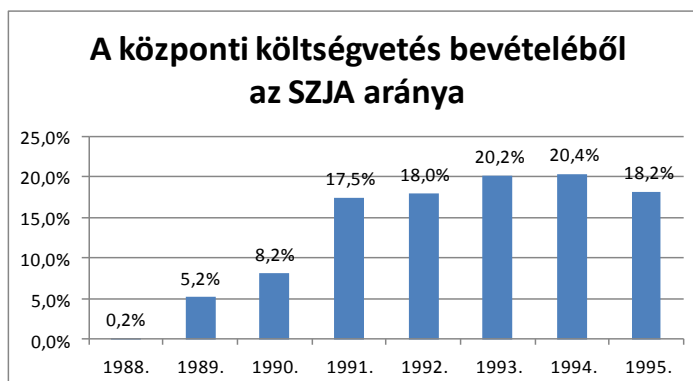
4. sz. táblázat

Az szja-bevallást adók aránya az összlakosságon belül 1994-ben		
Lakossági csoportok 1994-ben	Létszám (ezer fő)	Arány (százalék)
Összlakosság létszáma *	10 227	100,0
1. Jövedelemmel nem rendelkezők ⁺	1 911	18,7
2. Szja-köteles jövedelemmel nem rendelkezők ^{**}	3 950	38,6
3. Szja-köteles jövedelemmel rendelkezők ^{**}	4 366	42,7
3.1. Bevallást adó adóalanyok száma (önbevallók) ^{**}	2 189	21,4
3.2. Munkáltatók által elszámolt adóalanyok ^{**}	2 177	21,3
* 1994. január 1-jei adat. (KSH 1994.)		
⁺ 15 év alatti népesség.		
^{**} A Magyar háztartáspanel 1994-es felvételének adatai alapján becsült érték.		
^{**} Az APEH SZTADI által rendelkezésünkre bocsátott adatok		

5. sz. grafikon



6. sz. grafikon



7. sz. táblázat

Az 1989. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0– 55 000	(0–47 619)	0
55 001– 70 000	(47 620–60 606)	17
70 001–100 000	(60 607–86 580)	23
100 001–150 000	(86 581–129 870)	29
150 001–240 000	(129 871–207 792)	35
240 001–360 000	(207 793–311 588)	43
360 001–600 000	(311 689–519 480)	49
600 001–	(519 481–)	56
Forrás: 1988. évi XIX. törvény.		

8. sz. táblázat

Az 1990. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0– 55 000	(0–40 700)	0
55 001– 90 000	(40 701–66 600)	15
90 001–300 000	(66 601–222 000)	30
300 001–500 000	(222 001–370 000)	40
500 001–	(370 001–)	50
Forrás: 1989. évi XLV. törvény.		

9. sz. táblázat

Az 1991. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0– 55 000	(0–31 575)	0
55 001– 90 000	(31 576–51 558)	12
90 001–120 000	(51 669–68 891)	18
120 001–150 000	(68 892–86 113)	30
150 001–300 000	(86 114–172 227)	32
240 001–500 000	(172 228–287 044)	40
500 001–	(287 045–)	50
Forrás: 1989. évi XLV. törvény kiegészítve az 1991. évi LVIII. Törvénnyel.		

10. sz. táblázat

Az 1992. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0–100 000	(0–42 525)	0
100 001–200 000	(42 526–85 050)	25
200 001–500 000	(85 051–212 626)	35
500 001–	(212 627–)	40
Forrás: 1991. évi XC. törvény.		

11. sz. táblázat

Az 1993. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0–100 000	(0–34 573)	0
100 001–200 000	(34 574–69 1469)	25
200 001–500 000	(69 147–172 866)	25
500 001–	(172 867–)	40
Forrás: 1991. évi XC. és 1992. XLIV., LV. törvények		

12. sz. táblázat

Az 1994. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0–110 000	(0–31 045)	0
110 001–150 000	(31 046–42 335)	20
150 001–220 000	(42 336–62 091)	25
220 001–380 000	(62 092–107 248)	35
380 001–550 000	(107 249–155 227)	40
550 001–	(155 227–)	44
Forrás: 1991. évi XC. törvény módosításokkal.		

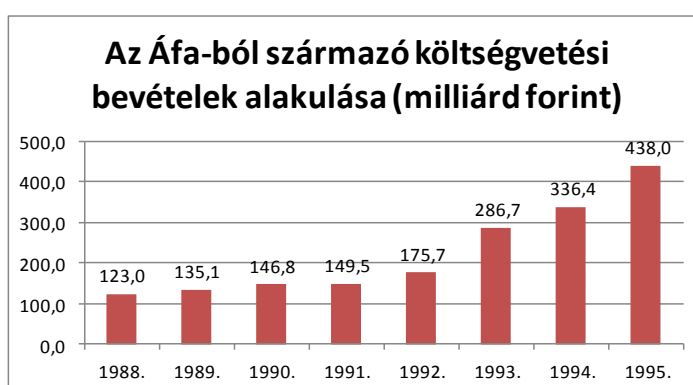
13. sz. táblázat

Az 1995. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0–110 000	(0–26 132)	0
110 001–150 000	(26 133–35 635)	20
150 001–220 000	(35 635–52 265)	25
220 001–380 000	(52 266–90 276)	35
380 001–550 000	(90 277–130 662)	40
550 001–	(130 663–)	44
Forrás: 1991. évi XC. törvény az 1994. évi LXXXII. törvény szerinti módosítással.		

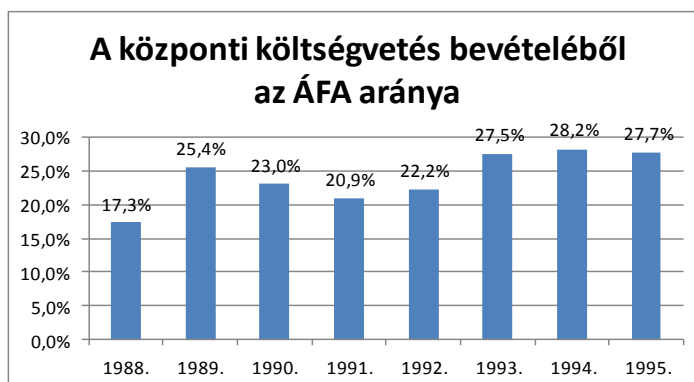
14. sz. táblázat

Az 1996. évi adótábla		
Adósáv (forint)		Adókulcs %
0–150 000	(0–28 972)	20
150 001–220 000	(28 972–42 492)	25
220 001–380 000	(42 492–73 395)	35
380 001–550 000	(73 395–106 230)	40
550 001–900 000	(106 230–173 831)	44
900 001–	(173 831–)	48
Forrás: 1995. évi CXVII. törvény.		

15. sz. diagram



16. diagram



VIII. Irodalomjegyzék

Felhasznált irodalom

Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998

Ádám Antal: A posztmodernitás jogi sajátosságairól. Társadalmi Szemle 1996. évi 4. sz.

Ádám Antal: Bölcelet, vallás, állami egyházjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2007

Ádám Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. JURA 2011. évi 1. sz.

Ádám Antal: A posztdemokráciáról mint a posztmodernitás különös változatáról. JURA 2012. évi 1. sz. 7-14. o.

Alberto Vega: Simplificación y Justicia Tributaria (Simplification and Tax Justice). InDret, 2011. évi 4. sz.

Alan Schenk – Oliver Oldman: Value Added Tax: A Comparative Approach. Cambridge University Press, New York 2007

Alex Raskolnikov: Revealing Choices: Using Taxpayer Choice to Target Tax Enforcement. Columbia Law Review 2009/5.

Algirdas Šemeta: The Future of VAT. EC Tax Review 2011. évi 1. sz. 2-3.

Andrikó Miklós (szerk.): Adóreform '88. Cikkek, esettanulmányok az új adórendszer vállalati bevezetéséhez a belkereskedelemben. Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság, Budapest, 1987.

Bencsik András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: Drinóczi Tímea (Szerk.): Magyarország új alkotmányossága PTE ÁJK, Pécs 2011. 36. o.

Bencsik András: A gazdaság igazgatása. Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (Szerk.): Közigazgatási jog különös rész. PTE ÁJK, Pécs 2011

Bencsik András: Fejezetek a fogyasztóvédelmi (köz)jog hazai történetéből. JURA 2011. évi 2. sz.

Benjamin Cortez – Thorsten Vogel: A Financial Transaction Tax for Europe? EC Tax Review 2011. évi 1. sz.

Botos Katalin: Adóelméletek – mit üzen az elmélettörténet a mának? Pénzügyi Szemle 2008. évi 3. sz.

Brother Layman: Az offshore halála. HVG Kiadó Zrt., Budapest 2010

Bryan A. Garner: Black's Law Dictionary. West Publishing, 1979

Christopher Heady: The Conflict Between Equity and Efficiency in Designing Personal Income Tax Systems. The Role of Tax Reform in Central and Eastren European Economies. OECD, Párizs 1991

Deák Dániel: Igazságos-e a magyar adórendszer? (Egy törvényhozási csapdahelyzet elemzése). Jogtudományi közlöny 1997. évi 7-8. sz.

Deák Dániel: Pioneering Decision of the Constitutional Court of Hungary to Invoke the Protection of Human Dignity in Tax Matters. Intertax, Vol. 39, No. 11, pp. 534-542, 2011

Deák Dániel: The Role of Law and Ethics in Developing Business Management as a Profession. Society and Economy, Vol. 31, No. 2, pp. 271-293, 2009

Deák Dániel: Outbound Establishment Revisited in Cartesio. EC Tax Review, Vol. 17, pp. 250-258, 2008

Deák Dániel: Removing Tax Barriers from the Clearing and Settlement of Cross-Border Capital Market Transactions. Acta Juridica Hungarica, Vol. 52, No. 3, pp. 183-206, 2011

Deák Dániel: Implementing the EU Tax Collection Directive in Hungary. Tax Notes International Vol. 55, No. 8, pp. 631-635, August 24, 2009

Deák Dániel: Legal Autopoiesis Theory in Operation - A Study of the ECJ Case of C-446/03 Marks & Spencer v. David Halsey. ACTA JURIDICA HUNGARICA, Vol. 50, No 2, pp. 145–175, 2009

Deák Dániel: Harmonization in Community Law and Enforcement of Rights in Tax Law. INTERTAX, Vol. 36, No. 11, pp. 478-491, 2008

Deák Dániel: Procedural Versus Substantive Law: A Balancing Act in the EU. Tax Notes International Vol. 57, No. 8, pp. 683-694, February 22, 2010

Deák Dániel: Cartesio: A Step Forward in Interpreting the EC Freedom to Emigrate. Tax Notes International, Vol. 54, No. 6, pp. 493-499, May 11, 2009

Deák Dániel: Hungary: Does the Hungarian Local Trade Tax Fall within the Substantive Scope of a DTC? TAX TREATY CASE LAW AROUND THE GLOBE – 2011, M. Lang, P.

Pistone, J. Schuch, C. Staringer, A. Storck, L. de Boe, P. Essers, E. Kemmeren, F. Vanistendael, eds., Linde, 2011 pp. 43-57

Deák Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. *European Taxation* Vol. 50, No. 12, pp. 545-549, 2010

Deák Dániel: International Tax Law and Tax Avoidance: A Case Study on Tax Havens and the Option of Ethics in a Global Economy. M.A. Plazas Vega (ed.), *Dal diritto finanziario al diritto tributario; Studi in onore A. Amatucci, Volume 5, Temis, Bogotá*, 2011, pp. 433-482

Deák Dániel: Hungary's Halfway Tax Amnesty. *Tax Notes International* Vol. 53, No. 7, pp. 603-607, February 16, 2009

Deák Dániel: Creation of Residual Communities. *SPIRITUAL HUMANISM AND ECONOMIC WISDOM*, Hendrik Opdebeeck, Laszlo Zsolnai, eds., pp. 35-52, Garant, Antwerpen and Apeldoorn, 2011

Deák Dániel: Neutrality and Legal Certainty in Tax Law and the Effective Protection of Taxpayers' Rights. *Acta Juridica Hungarica* Vol. 49, No. 2, pp. 177–201, 2008

Deák Dániel: A Proposal of Law & Ethics, and Its Application to the Case of Tax Avoidance *RESPONSIBILITY, DEEP ECOLOGY AND THE SELF; FESTSCHRIFT IN HONOUR OF KNUT J. IMS*, Ove Jakobsen & Lars Jacob Tynes Pedersen, eds., Forlag 1, 2011

Deák Dániel: Hungary introduces special taxes. *European Taxation*, IBFD Amsterdam, 2010. december

Denis Healey: Denis Healey, *Memoirs* (1989), 404.; quoted by John Tiley, *Away from a virtuous tax system?*, *British Tax Review* 1998. évi 4. sz.

Dennis Weber: Editorial. Tax Coordination: a Joint Responsibility of the Member States. *Still a Fantasy?* *EC Tax Review* 2007. évi 4. sz., 162-163. o.

Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. In: Pázmány Law Working Papers. 2012. évi 33. szám, <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf>

Erdős Tibor: Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle* LIX. évfolyam 2012. február. http://epa.oszk.hu/00000/00017/00189/pdf/01_erdostibor.pdf

Ékes Ildikó: Adózás 1988–1996. Központi Statisztikai Hivatal, *Statisztikai Elemzések. Statisztikai Szemle* 1997. évi 1. szám

Faluvégi Lajos – Kállai Lajos (szerk.): Adóreform és Költségvetési Gazdálkodás (oktatási kézikönyv). Saldo Pénzügyi Szervező és Tanácsadó Vállalat, Budapest 1987

Ercsey Zsombor - Emina Jerković: Személyi jövedelemadó: az igazságosságra vonatkozó rendelkezések. Kézirat. 2012.

Eric C.C.M. Kemmeren, Prof. Dr: Group Interest Tax Regimes and State Aid: EC on the Wrong Track. EC Tax Review 2010. évi 4. sz., 146-148. o.

Eric J Gouvin: Radical Tax Reform, Municipal Finance, and the Conservative Agenda. Rutgers Law Review 2004. évi 4. sz.

Erich Streissler: Gazdaságelméleti kétségek a progresszív jövedelemadó ésszerűségét illetően. Közgazdasági Szemle 1990. évi 1. sz.

Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996 évi. 1. sz.

Földes Gábor: Adójog. Osiris Kiadó Budapest 2001

Frens Pennings – Marjon Weerepas: Towards a Convergence of Coordination in Social Security and Tax Law? EC Tax Review 2006. évi 4. sz. 215-225. o.

Gács Endre: Bérek, adózás, családtámogatás. Statisztikai Szemle, 1993. évi 11. szám

Gáspár Andrea: A magyar adórendszer és annak mezgazdasági egyéni vállalkozókra gyakorolt hatása az Észak-alföldi Régióban (doktori értekezés). Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Gödöllő 2011

Gergely István: Tízéves az adóreform. Közgazdasági Szemle, XLV. évf., 1998. április

Guy Laroque – Bernard Salanié: Does Fertility Respond to Financial Incentives? Discussion Paper IZA No. 3575 2008. június

Halmosi Péter: A személyi jövedelemadó-rendszer helyzete és aktuális kérdései a fejlett országokban. Pénzügyi Szemle 2008. évi 3. sz.

Hans van Meerten – Bastiaan Starink: Cross-Border Obstacles and Solutions for Pan-European Pensions. EC Tax Review 2011. évi 1. sz., 30-40. o.

Hanti Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió munkügyi irányelvek és érvényesítsük a hazai kollektív tárgyalásos gyakorlatban. Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Budapest 2003

Havasi Éva: Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. Szociológiai Szemle 2002. évi 4. sz.

Henk Vording – Onno Ydema: The Rise and Fall of Progressive Income Taxation in the Netherlands (1795-2001). British Tax Review 2007. évi 3. sz.

Henk Vording – William B. Barker: The relevance of a concept of tax. In: The Concept of Tax in EU Member States. – General Introduction and Comparative Analysis. 7-24. o. http://www.eatlp.org/uploads/public/part_I_concept_of_tax_in_eu_member_states_05_05_09.pdf

Ilonka Mária: Az adózás története az őskortól napjainkig. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest 2004

John Stuart Mill: Principles of Political Economy. Longmans, Green and Co., London 1848

John Tiley: Away from a virtuous tax system? British Tax Review 1998. évi 4. sz.,

Joseph Bankman, David A. Weisbach: The Superiority of an Ideal Consumption Tax over an Ideal Income Tax, 58 Stan. L. Rev. 1413, 1423, 1425 (2006).

Jukka Pirttila – Matti Tuomala: Labour Income Uncertainty, Taxation And Public Good Provision. The Economic Journal 2007. évi Márciusi sz.

Kecskés András: Felelős társaságirányítás (Corporate Governance). HVG-ORAC, Budapest 2011

Kelemen Nóra: Keresetek, munkaerőköltség, minimálbér az Európai Unióban és Magyarországon. Európai Tükör 2007. évi 4. sz.

Kiss István – Magyary Zoltán: A közigazgatás és az emberek. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., Budapest 1939. 373. o.

Kiss László: Jogállam és/vagy élhető állam. In: Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 140. Pécs 2008

Kiss László: Jogállam és/vagy élhető állam. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): A demokrácia deficitje avagy a deficitese hatalomgyakorlás. PTE-ÁJK, Baranyai Értelmiség Egyesület, Pécs 2008. 145. o.

Klicsu László: Fenntartható társadalom – egykulcsos adó. Pénzügyi szemle 2008. évi 4.sz. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle/2008/liii-evfolyam-2008-4-szam/pu-szemle-08-4.pdf>

- Lakatos Mária: A gazdaságpolitika hatása a magyar adórendszerre (doktori értekezés). Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Műszaki Menedzsment Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola Üzleti Tudományok Intézet, Pénzügyek Tanszék, Budapest 2007
- László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997). Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október
- Ludwig van den Hauwe: German income tax policy between equity and efficiency. European Journal of Law & Economics 1998. évi 5. sz.
- Martin T. Crowe: The Moral Obligation Of Paying Just Taxes The Catholic University of America Press, Washington, D.C. 1944
- Michael J. Graetz: 100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the U.S. Tax System. Yale Law Journal 2002/11
- Michael S. Kirsch: Taxing Citizens in a Global Economy. In: New York University Law Review 2007. évi 5. sz.
- Michael Sánchez Rydelski: Distinction between State Aid and General Tax Measures. EC Tax Review 2010. évi 4. sz., 149-155.
- Milton Friedman: Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press, Chicago 1962
- Mogens Lykketoft: The Danish Model. A European success story. In: Internationale Politikanalyse 2009. évi 12. sz.
- Neubauer Gyula: A magyar nemzeti jövedelem megoszlása az adóstatisztikák szerint. Statisztikai Szemle: A Központi Statisztikai Hivatal tudományos folyóirata, Budapest, 1939. január
- Nicola Masarelli – Daniele Giovannola – Monika Wozowczyk: Population and Social Conditions. Eurostat - Statistics in focus 2011. évi 8. sz.
- Ola van Boeijen-Ostaszewska (szerk.): European Tax Handbook 2010. IBFD, Amsterdam 2010
- Pablo Saavedra, (2007): Flat Income Tax Reforms, Ch. 8., megjelent: Gray, C., Lane, T. es Varoudakis, A. (szerk.): Fiscal policy and economic growth, , World Bank

Pablo Saavedra [2007]: Flat Income Tax Reforms. Megjelent: *Gray, C.–Lane, T.–Varoudakis, A.* (szerk): Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia. World Bank, Washington

Paul Kirchhof: Bundessteuergesetzbuch – Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, C.F. Müller, Heidelberg 2011

Petar Sindičić: Načelo pravednosti u poreznom sustavu RH. Znanstveni skup Uloga države u socio-ekonomskom razvoju nacionalnog gospodarstva, Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića [A méltányosság elve a horvát adórendszerben. In: Szimpózium az állami szerepvállalás, a társadalmi-gazdasági fejlődés és a nemzetgazdaság összefüggéseiről. Tanulmánykötet Bozidar Jelčić professor emeritus 80. születésnapja alkalmából], Visoka poslovna škola Libertas Zagreb [Libertas Üzleti Főiskola], Zagreb 2010

Peter M. Mieszkowski – Joseph A. Pechmann – James Tobin: Is a Negative Income Tax Practical? Yale Law Journal 1967. évi 1. sz.

Pierpaolo Rossi-Maccanico: The Specificity Criterion in Fiscal Aid Review: Proposals for State Aid Control of Direct Business Tax Measures. EC Tax Review 2007. évi 2. sz., 90-103. o.

Reuven S. Avi-Yonah: The Three Goals of Taxation. Tax Law Review 2006.évi 1. sz.

Reuven Avi-Yonah - Nicola Satori - Omri Marian: Global Perspectives on Income Taxation Law. Oxford University Press, Oxford 2011

Richard A. Musgrave – Peggy B. Musgrave: Public Finance in Theory and in Practice. McGraw-Hill Book Company, New York 1989

Richard Krever,: Value Added Tax and Direct Taxation: Similarities and Differences. British Tax Review 2010/4.

Richard M. Bird: Value Added Taxes in Developing and Transitional Countries: Lessons and Questions. ITP Paper 0505, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto Canada 2005

Richard Thompson Ainsworth: Biometrics: Solving the Regressivity of Vats and Rsts with “Smart Card” Technology. Florida Tax Review 2006. évi 10. sz.

Rob Vosslamber: How Much? Taxation on New Zealanders' Employment Income 1893-1984. New Zealand Journal of Taxation Law and Policy 2009. évi 12. sz.

Robert W. McGee: The Philosophy of Taxation and Public Finance Kluwer Academic Publishers, Boston-Dordrecht-London 2004

Robert W. McGee: The Philosophy of Taxation and Public Finance. Kluwer Academic Publishers, Boston-Dordrecht-London 2004

Scharle Ágota – Benczúr Péter – Kátay Gábor – Váradi Balázs: Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága? Közpénzügyi füzetek, 26. szám, 2010. július

Sébastien de Monès, Pierre-Henri Durand etc.: Abuse of Tax Law. EC Tax Review 2010. évi. 2. sz.

Sütő Dezső (szerk.): Adóigazgatási eljárások, 2. kötet, Általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, vállalkozói adó. Fővárosi Építőipari Üzemgazdasági és Ügyviteltechnikai Iroda, Ár- és Információs Főosztály, Budapest, 1988.

Sütő Dezső – Várszegi György – Murányi Zoltán: Adóigazgatási eljárások, 3. kötet, Magyar adóreform. Fővárosi Építőipari Üzemgazdasági és Ügyviteltechnikai Iroda, Ár- és Információs Főosztály, Budapest 1988

Steven H. Gifis: Law Dictionary (Barron's Legal Guides). Barron's Educational Series Inc., New York 1996

Szalai Júlia: Néhány gondolat a szegénységről és a létminimumról. Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, In: Vukovich György (Szerk.): Társadalmi riport 1990. TÁRKI, Budapest 1990

Szalai Júlia: Some thoughts on poverty and the concept of subsistence minimum. In: Andorka Rudolf, Kolosi Tamás, Vukovich György (szerk.): Social Report. Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés, Budapest 1992

Szalayné Sándor Erzsébet: A belső piac fogalma, kialakulása. Jogalkotás - dereguláció a belső piacon. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011

Szalayné Sándor Erzsébet: A diszkriminatív adóztatás tilalma. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011

Szalayné Sándor Erzsébet: A tőke szabad mozgása. In: Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (Szerk.): Az Európai Unió joga. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011

Szilovics Csaba: Az adójog. Heirich György (Szerk.): Adó 2012 magyarázatok. Penta Unió Oktatási Centrum, Pécs 2012

Szilovics Csaba: Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002-2007). G&G Nyomda Korlátolt Felelősségű Társaság, Pécs 2009

Szilovics Csaba: Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről. Inter-szféra Kft., Pécs 2012

Szilovics Csaba: Az igazságosság elveinek érvényesülése a természetes személyek adóztatásában. Jura 2012. évi 1. sz.

Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Kiadó, Budapest 2003

Szilovics Csaba: Stabilitás és kiszámíthatóság a természetes személyek adóztatásában 1985-2005. között. Előadásanyag kézírata. ELTE-ÁJK A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 - 2005 c. konferencia, Budapest, 2006. április 7.

Szilovics Csaba: Stability and Calculability Regarding the Taxation of Natural Persons in the Period of 1998-2005. In: Jakab András, Takács Péter, Allan F. Tatham (Szerk.): The Transformation of the Hungarian Legal Order 1985-2005. Kluwer Law International, 2007

Tóth István György: Gyermekes és eltartottak figyelembevétele a jövedelemadóztatásban. In: Semjén András (szerk.): Adózás, adórendszerek, adóreformok. MTA Szociológiai Intézet, Budapest 1993. Szociálpolitikai Értesítő – Különszám 1993. évi 1-2. sz.

Tóth István János - Ábrahám Árpád: Jövedelemszerkezet és adóteher-megoszlás: Az 1994-es személyi jövedelemadó-bevallások vizsgálata. Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., 1996. évi 4. szám

Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból. <http://www.asz.hu/konyvfejezetek/2011/kormanyzati-szerepvallalas-a-globalizalodo-gazdasagban-penzugyinezopontbol/vigvari.pdf>.

Wollela Abehodie Yesegat: A Comparative Analysis of VAT/GST Design in Ethiopia, Kenya and New Zealand. New Zealand Journal of Taxation Law and Policy, 2008. évi 9. sz.

Zrinka Perić: Osvrt na najnovije izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak: raspodjela poreznog tereta. Znanstveni skup Uloga države u socio-ekonomskom razvoju nacionalnog gospodarstva, Zbornik radova u povodu 80. godišnjice života prof. emeritusa Božidara Jelčića [A jövedelemadó legutóbbi módosításainak áttekintése: az adóteher eloszlása. Szimpózium az

állami szerepvállalás, a társadalmi-gazdasági fejlődés és a nemzetgazdaság összefüggéseiről. Tanulmánykötet Bozidar Jelčić professor emeritus 80. születésnapja alkalmából], Visoka poslovna škola Libertas Zagreb [Libertas Üzleti Főiskola], Zagreb 2010

Várnay Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban – az adóssághűség. Jogtudományi Közlöny 2011. évi 10. szám

Felhasznált egyéb források

An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, V. ii. b Oxford, 1976. II. kötet

Eurostat Newsrelease 2011. évi 18. sz.

Főbb népgazdasági folyamatok 1979–1987. KSH, Budapest 1988.

Gazdaságkutató Intézet: Az 1988. évi adóreform közgazdasági értékelése. Budapest, 1989. szeptember

Központi Statisztikai Hivatal: Az 1988. évi adóreform hatásai az iparban. Budapest 1989

KPMG adóhírlével, 2011. december

Létminimum és társadalmi minimum. Esély 1991. évi 6. sz.

Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar Üzleti Információgazdálkodási és Módszertani Intézet Pénzügyi Intézeti Tanszék: Adózási ismeretek, Oktatási segédlet 2010

Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar: Adózás alapjai (elektronikus jegyzet), Budapest, 2011

OECD, Consumption Tax Trends. Paris, 2001

Felhasznált internetes források

Dr. Juhász István: Az adózás története (jegyzet):

http://5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem_2_www.5mp.eu_.pdf

LMP („Lehet más a politika”) költségvetési javaslata: <http://lehetmas.hu/wp-content/uploads/2011/09/Az-LMP-2012.-%C3%A9vre-sz%C3%B3l%C3%B3-k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9si-javaslat.pdf>

GFK elemzés:

http://www.gfk.hu/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_2012/press_eng/press_2012_03_16_eng.pdf

<http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=464441>

http://adozona.hu/Szja_ekho_kulonado/LMP_tobbkulcsos_adora_van_szukseg_UPU7YH

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés:

www.ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf

www.afeh.hu

www.ksh.hu

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság COM (2005) 702 final számú véleménye:

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:195:0058:0061:HU:PDF

Vágyi Ferenc Róbert: Magyar adóreform: Lehet másképp?

<http://www.spek.hu/index.php?page=cikkek>

Ambrus Attiláné: Szja – szomszédoló

http://www.spek.hu/letoltes.php?fajl=anyagok/Ambrus_Attilane_Szja_szomszedolo_1.pdf

Statement by Willy Kiekens, Executive Director for Hungary and Szilard Benk, Senior Advisor to the Executive Director January 18.:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf>

<http://www.origo.hu/itthon/20120509-ervenyesnek-tekinti-az-alkotmanybirosag-a-regi-hatarozatait.html>

http://www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/penz/marad_az_egykulcsos_Szja.html

Központi Statisztikai Hivatal: Létminimum, 2004.:

<http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin04.pdf>

Nemzetközi adóreform tapasztalatok, Szakmai háttéranyag, 2007. szeptember 5., A Gazdasági Versenyképesség Kerekasztal felkérésére készítette a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztály Közgazdasági kutató osztálya

http://versenykepessseg.magyarorszagholnap.hu/images/5_%C3%BCI%C3%A9s_Nemzetkoz_itapasztalatok.pdf

Szociális helyzet az Európai Unióban 2004. Összefoglaló jelentés:

http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_hu.pdf

Földhivatali Portál, www.foldhivatal.hu

1987. évi V. és VI. törvények általános indoklásai. Ezer év törvényei:

<http://www.1000ev.hu/index.php>

A németországi adókatégoriák:

http://www.adozona.hu/hirek/20070302_ado_nemetorszag.aspx

Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25—i kimutatása:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm>

Nemzetközi Valutaalap 2012. január 25-i kimutatása:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm>

IMF Survey online January 25, 2012:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/NEW012512A.htm>

IMF Country Report No. 12/13:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf>

International VAT Services – TFM Group, EU VAT Rates 2012

<http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>

<http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/italy-2-vat-rise-postponed-till-2013.html>

<http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/netherlands-vat-increase-in-2012.html>

<http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/polish-1-vat-increase-to-23.html>

<http://www.tmf-vat.com/tmf-in-the-media/spanish-vat-rate-to-rise-from-18-to-21.html>

<http://www.vg.hu/gazdasag/hasonlitsa-ossze-a-cseh-reformot-a-magyarral-168062>

http://www.portfolio.hu/users/elofizetes_info.php?t=cikk&i=81066

<http://www.mfor.hu/cikkek/34636.html>

<http://www.mfor.hu/cikkek/34636.html>

<http://www.hirkereso.hu/hirgyujtemeny/gazdasag/egykulcsos-ado/egykulcsos-ado-1.html>

<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12136.pdf>

OECD Tax Policy Studies No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax: (Complete Edition - ISBN 9264025774) Source: SourceOECD Taxation, Volume 2006, Number 3, May 2006, pp. i-144(144) Publisher: OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/2306081e.pdf>

http://www.adko.hu/01_files/adotanulmanyok/2007/Nemzetkozitapasztalatok.pdf

http://www.budapestinstitute.eu/uploads/Adoreformok_Kiss_etal_Kulgazdasag_2008.pdf

http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fatk.elte.hu%2Fdokumentumtar%2Fdoc_download%2F2070-26-fuzet100727&ei=t2GbUM2hApD04QSy_4DYBg&usg=AFQjCNHfHukdOTmXAHl4riMKmpssWbtHLQ&sig2=lmWyi_7NPm2-iFacHMjDSw

http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CCgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fatk.elte.hu%2Fdokumentumtar%2Fdoc_download%2F1281-21fuezet&ei=t2GbUM2hApD04QSy_4DYBg&usg=AFQjCNGoSfTRIgMiPpxWtxHG8c27z0_CEA&sig2=NEhzfNseaHegA4L4wrHpZw

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbszemle/mnbhu_ms_z_200804/kreko_judit_p_kiss_gabor.pdf

http://silverst.dyndns.org/MyWeb/main_ftp_book/ tematikus/gazdasag/MT_88.pdf

Felhasznált jogszabályok

1848. évi VIII. törvénycikk közös teherviselésről

1868. évi XXV. törvénycikk a földadóról

1868. évi XXII. törvénycikk a házadóról

1868. évi XXVI. törvénycikk a jövedelemadóról

1875. évi XXII. törvénycikk a tőkekamat- és járadék-adóról

1875. évi XXIV. törvénycikk a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adójáról

1875. évi XXVII. törvénycikk a bánya-adóról

1875. évi XLVII. törvénycikk az általános jövedelmi pótdóról

1875:XXIX. törvénycikk némely rendeletének módosításáról

1875. évi VII. törvénycikk a földadó szabályozásáról

1909. évi V-XII. törvénycikkek

1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1976. évi XV. törvénycikk a közadók kezeléséről

1987. évi VI. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról

1987. évi V. törvény az általános forgalmi adóról

1987. évi VI. törvény általános indokolása

1988. évi IX. törvény a vállalkozási nyereségadóról

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1990. évi XCIII. törvény az illetékekről

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról

1996. évi LXXXV. törvény az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

1998. LXXXIV törvény családok támogatásáról

2000. évi C. törvény a számvitelről

2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2005. évi CXXI. törvény a luxusadóról

2006. évi LIX. törvény államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról

2006. évi LXI. törvény egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról

2009. évi LXXVII. törvény közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról

2010 évi CXIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

2010. évi CXXIV. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról

2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról

2010. évi CLXIX. törvény Magyarország központi költségvetéséről

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXXXIII. törvény 2010. évi zárszámadásról

2011. évi CLVI. törvény egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról

2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

2011. évi CXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról

2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről

2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

1977-es (77/388/EGK) 6. számú irányelv

2006/112/EC irányelv

242/2009. (X. 29.) Korm. rendelet

337/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

4/1991. (III. 14.) IM-BM együttes rendelet a büntetőeljárás során keletkezett iratokból másolat adásáról

Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete

Alkotmánybírósági határozatok

- 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

- 21/1990. (X. 4.) AB határozat
- 772/B/1990/5. AB határozat
- 821/B/1990. AB határozat
- 21/1991. (IV. 26.) AB határozat
- 62/1991. (XI. 22.) AB határozat
- 163/B/1991. AB határozat
- 1531/B/1991. AB határozat
- 1558/B/1991. AB határozat
- 61/1992. (XI. 20.) AB határozat.
- 66/B/1992. AB határozat
- 620/B/1992. AB határozat
- 666/B/1992. AB végzés
- 666/B/1992. AB határozat
- 522/D/1992. AB határozat
- 3/1993. (II. 4.) AB határozat
- 54/1993. (X. 13.) AB határozat.
- 963/B/1993. AB határozat
- 448/B/1994. AB határozat
- 658/B/1994. AB határozat
- 57/1995. (IX. 15.) AB határozat
- 59/1995. (X. 6.) AB határozat
- 16/1996. (V. 3.) AB határozat
- 85/B/1996 AB határozat
- 122/B/1996 AB határozat
- 574/B/1996. AB határozat
- 1416/D/1996. AB határozat

- 5/1997. (II. 7.) AB határozat
- 35/1997. (VI. 11.) AB határozat
- 44/1997. (IX. 19.) AB határozat
- 1106/B/1997. AB határozat
- 10/1998. (IV. 8.) AB határozat
- 31/1998. (V. 25.) AB határozat
- 544/B/1998. AB határozat
- 17/1999. (VI. 11.) AB határozat
- 22/2001. (VI. 29.) AB határozat
- 277/B/2001. AB határozat
- 836/B/2002. AB határozat
- 12/2004. (IV. 7.) AB határozat
- 26/2004. (VII.7.) AB határozat
- 17/2005. (IV. 28.) AB határozat
- 730/D/2005. AB határozat
- 61/2006. (XI. 15.) AB határozat
- 66/2006. (XI. 29.) AB határozat
- 8/2007. (II. 28.) AB határozat
- 55/2008. (IV. 24.) AB határozat
- 87/2008. (VI. 18.) AB határozat
- 155/2008. (XII. 17.) AB határozat
- 127/2009. (XII. 17.) AB határozat
- 8/2010. (I. 28.) AB határozat
- 64/2011. (VII. 13.) AB határozat
- 22/2012. (V. 11.) AB határozat

Uniós jogi aktusok

- C-392/09 ügy *Uszodaépítő kft v APEH Központi Hivatal Hatósági Főosztály*
Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2010. szeptember 30-án hozott C-392/09. számú ítélete az *Uszodaépítő kft kontra APEH Központi Hivatal Hatósági Főosztály* ügyben [EBHT 2010., I-08791. o.]
- C-29/08. (Skatteverket és AB SKF) ügy
Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2009. október 29-én hozott, C-29/08. számú ítélete *Skatteverket kontra AB SKF* ügyben [EBHT 2009., I-10413. o.]
- C-4/94. (BLP Group Plc és CC&E) ügy
Az Európai Bíróság 1995. április 6-án hozott, C-4/94. számú ítélete a *BLP Group plc v Commissioners of Customs & Excise* ügyben [EBHT 1995., I-983. o.]
- C-408/98. (Abbey National Plc és CC&E) ügy
Az Európai Bíróság (ötödik tanács) 2001. február 22-én hozott, C-408/98. számú ítélete az *Abbey National plc kontra Commissioners of Customs & Excise* ügyben [EBHT 2001., I-1361. o.]
- C-368/09 Pannon Gép Centrum kontra APEH Hivatal Hatósági Főosztály Dél-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztály
Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2010. július 15-én hozott C-368/09. számú ítélete a *Pannon Gép Centrum Kft. kontra APEH Központi Hivatal, Hatósági Főosztály, Dél-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztály* ügyben [EBHT 2010., I-07467. o.]
- C-62/93. (BP Sourgaz) ügy
Az Európai Bíróság 1995. július 6-án hozott C-62/93. számú ítélete a *BP Soupergaz Anonimos Etairia Geniki Emporiki-Viomichaniki kai Antiprossopeion kontra Görög Állam* ügyben [EBHT 1995., I-1883. o.]
- C-110/98. és C-147/98. (Gabalfrisa és a Többiek)
Az Európai Bíróság 2000. március 21-én hozott, C-110/98 és C-147/98. számú ítélete a Gabalfrisa és társai egyesített ügyekben [EBHT 2000., I-1577. o.]
- C-439/04 és C-440/04 (Kittel és Recolta Recycling)

- Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2006. július 6-án hozott, C-439/04 és C-440/04. számú ítélete az Axel Kittel és Belga Állam valamint Belga Állam és Recolta Recycling SPRL egyesített ügyekben [EBHT 2006., I-6177. o.]
- C-123/87 (Lea Jorion, nee Jeunehomme és Belgium) ügy
Az Európai Bíróság 1988. július 14-én hozott, C-123/87. és 330/87. számú ítélete a Lea Jorion, nee Jeunehomme és EGI egyesített ügyekben [EBHT 1988., 4517. o.]
 - C-274/10 ügy (Bizottság és Magyarország)
Az Európai Bíróság (harmadik tanács) 2011. július 28-án hozott, C.274/10. számú ítélete a Európai Bizottság kontra Magyar Köztársaság ügyben [HL C 221., 2010.8.14.]
 - C-95/07. és C-96/07. (Ecotrade)
Az Európai Bíróság 2008. május 8-án hozott, C-95/07. és C-96/07. számú ítélete az Ecotrade egyesített ügyekben [EBHT 2008., I-3457. o.]
 - C-513/04 Kerckhaert-ügy
Az Európai Bíróság (nagytanács) 2006. november 14.-én hozott, C-513/04. számú ítélete a Mark Kerckhaert és Bernadette Morres ügyben. [EBHT 2006., I-2157. o.]
 - De Groot-ügy C-385/00. sz.
Az Európai Bíróság (második tanács) 2002. december 12-én hozott, C-385/00. számú ítélete a F. W. L. de Groot kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben [EBHT 2002., I-11819. o.]
 - Bachmann-ügy Bachmann v. Belgium C-204/90
Az Európai Bíróság 1992. január 28-án hozott, C-204/90. számú ítélete a *Hanns-Martin Bachmann kontra Belga Állam* ügyben [EBHT 1992. I-249. o.]
 - Schumacker-ügy C-279/93
Az Európai Bíróság 1995. február 14-én hozott, C-279/93. számú ítélete a *Finanzamt Köln-Altstadt kontra Roland Schumacker* ügyben [EBHT 1995., I-225. o.]
 - Gottardo-ügy C-55/00
Az Európai Bíróság 2002. január 15-én hozott, C-55/00. számú ítélete az *Elide Gottardo kontra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)* ügyben [EBHT 2002., I-413. o.]
 - Buno Barra ügy, Case C-309/85, Barra v. Belgium,[1998] ECR355

Az Európai Bíróság 1988. február 2-án hozott, C-309/85. számú ítélete a *Bruno Barra kontra belga állam és Ville de Liège* ügyben (EBHT 1988. I-00355. o.)

- D-ügy C-376/03

Az Európai Bíróság (nagytanács) 2005. július 5-én hozott, C-376/03. számú ítélete a *D. és Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/Ondernemingen buitenland te Heerlen* ügyben [EBHT 2005., I-5852. o.]

Rövidítések jegyzéke

AB: Alkotmánybíróság

ABH: alkotmány bírósági határozat

Áfa: általános forgalmi adó

Áhej.: az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló törvény

Art.: az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény

EHO: az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény

Epmt.: egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény

EU: Európai Unió

EUR: Euró

Ft: Forint

GDP: bruttó hazai termék

Gt.: a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény

GYED: gyermekgondozási díj

GYES: gyermekgondozási segély

Hatv.: helyi adókról szóló törvény

HRK: Horvát Kuna

Itv.: Illetékekről szóló törvény

Korm r.: kormányrendelet

KSH: Központi Statisztikai Hivatal

Ltv.: luxusadóról szóló törvény

MNB: Magyar Nemzeti Bank

Mt rendelet: Miniszter tanácsi rendelet

Mt.: a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

Nért.: nagyértékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló törvény

OECD: Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet

Ör.: önkormányzati rendelet

PLN: Lengyel Zloty

PSZÁF: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelet

Ptk.: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

SEK: Svéd Korona

Számvt.: a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

Szja: személyi jövedelemadó

ta.: társasági adó

Tao.: társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény

Tbj.: a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény

tc.: törvénycikk

TGYÁS: terhességi-gyermekágyi segély

Tpvt.: a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

tsz: termelő szövetkezet

tv.: törvény