

**MTA Law Working Papers  
2018/14.**

**Az Alaptörvény hatása az adójogra,  
különös tekintettel a  
magánszemélyek adózásában  
bekövetkezett változásokra**

*Simon István*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences  
Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

## **Az Alaptörvény hatása az adójogra, különös tekintettel a magánszemélyek adózásában bekövetkezett változásokra**

*Az elmúlt években számos kritika érte az új magyar pénzügyi alkotmányjog – az Alaptörvény és az ennek nyomán elfogadott pénzügyi tárgyú sarkalatos törvények – rendelkezéseit, különösen a magánszemélyek jövedelemadóztatásában bekövetkezett változásokat. A magyarországi legális (adóbevallásban szereplő) munkajövedelmek európai összehasonlításban alacsonyok – és különösen azok voltak 2010-ben –, ugyanakkor magas az adórövidítés (adóelkerülés, adókijátszás) szintje. Ezért a legális munkajövedelemből élők a változások előtt aránytalanul nagy adóterhet viseltek. A személyi jövedelemadó mellett a fogyasztási adókat is figyelembe kell venni. Amint a – tanulmányban szereplő – NAV bevallott bruttó bér (összevont adóalap) statisztikából kiderül, a nemzetgazdasági átlagbér nettó összege a létminimum másfélszerese, a harmadik „leggazdagabb” réteg (ami megfelel az egyetemi tanári fizetésnek) nettó jövedelme pedig a létminimumérték háromszorosa volt. Egy ilyen jövedelemszerkezetű országban korlátozottak a progresszív jövedelemadóztatás lehetőségei és az igazságos közteherviselésről szóló vita nagyon szűk keretek között zajlott: a legális munkajövedelmek adóztatásáról szólt. Pl. egy olyan országban, ahol 2010-ben az emberek 70 százaléka olyan háztartásban élt, amelynek nem volt megtakarítása, nehezen indokolható a munkajövedelmek és a kamatjövedelmek adóterhelésének eltérése. Az eltartottak száma meghatározza a jövedelemfelhasználás lehetőségeit, az életlehetőségeket, ezért az említett jövedelmi viszonyok között több mint indokolt volt a családi adókedvezmény bevezetése. Mindez nem azt jelenti, hogy a magyar adórendszer igazságos, pusztán azt, hogy a beavatkozások iránya pozitív volt és a legális munkajövedelemből élő úgynevezett alkalmazotti középosztály terheit – különösen a nagycsaládosokét – érezhetően könnyítette.*

### **1. Alapvetés**

1. A konferencia tárgya annak vizsgálata, hogy az Alaptörvény milyen hatással volt a szakjogágakra, így a pénzügyi jogra és azon belül az adójogra. Az adójog elmúlt fél évtizedben történt hazai változásainak egy része a globális- és az európai-, egy része a hazai politikai és gazdasági folyamatokból következett.

A nemzetközi (globális- és európai) változások lényegében az államok válaszát jelentik a 2007-ben indult válságra. E körbe tartoznak az információcserét biztosító nemzetközi jogi változások és az OECD BEPS projekt. Ezekben a tárgykörökben Európában is sor került jogalkotásra, amely jelentős részben a globális szinten is megfogalmazott megoldások, koncepciók követője.<sup>1</sup> A külső jogi változások beépültek a magyar jogrendszerbe.<sup>2</sup>

---

A tanulmány az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 2016-17 között folytatott, „Az Alaptörvény hatása a szakjogágakra” c. kutatási program keretében készült. A kézirat lezárása 2017 nyarán történt, eltekintve 8. lábjegyzetben indokolt kiegészítéstől, ami a 2018-as választások eredményére utal.

A hazai indíttatású adójogi változások túlnyomó többsége az Országgyűlési választásokat követő új politika eredménye. Magyarország a 2010-es választások idején válsághelyzetben volt mind a gazdasági mutatókat, mind a társadalmi és politikai viszonyokat tekintve.<sup>3</sup> A választásokat követően az új kormány a kétharmados országgyűlési többség birtokában egyrészt az adott válsághelyzetre reagált, másrészt reagált a rendszerváltás és az azóta eltelt közel harminc év általa problémaként érzékelt jelenségeire, folyamataira. Ez a jogalkotás szintjén az alkotmányozást és a közjogi rendszer jelentős részének újraszabályozását jelentette. A hazai indíttatású adójogi változások között voltak olyanok, amelyek az Alaptörvényből – amely maga is egyfajta új egyensúlyi állapot megfogalmazásaként értelmezhető – fakadtak és voltak olyanok, amelyek ettől függetlenül következtek be. A lenticben azokat a változásokat tekintem át, amelyek magában az Alaptörvényben és az Alaptörvény rendelkezéseiben foglaltak alapján következtek be, azzal, hogy a súlypont a magánszemélyek jövedelemadóztatását meghatározó teherelosztási szabályokra esik.

2. Az anyagi adójogi változások majd mindegyike – a 98 %-os különadón<sup>4</sup> kívül – megvalósítható lett volna a korábbi Alkotmány keretei között, alkotmánybírósági kontroll mellett is. Tehát az anyagi adójogban történt változásoknak nem volt előfeltétele az alkotmányos alapok újrafogalmazása. Ugyanakkor, az alkotmányos alapok megváltozása az állam adóztatási jogának kereteit módosította. Egyrészt az alkotmányos alapok kétszintűvé váltak: az Alaptörvény előírja az adótárgyú sarkalatos törvény megalkotásának kötelezettségét.<sup>5</sup> A sarkalatos törvény meghatározza az adójogalkotás alapvető szabályait, behatárolja az Országgyűlés – egyszerű többségének – mozgásterét. Másrészt az új alkotmányos keretek szűkítik az állam – egyszerű többséggel alkotott törvények útján gyakorolható – adóztatási jogát. Maga az Alaptörvény tartalmazza a gyermeknevelési költségek figyelembevételének kötelezettségét, ami alkotmányon alapuló alanyi jogot biztosít az adóalanyok számára; emellett a Stabilitási törvény további, elsősorban a munkajövedelmek adóztatására vonatkozó korlátokat tartalmaz. Ugyanakkor – harmadrészt – az alkotmányos keretek tágították az adóztatási jog határait, egy új teherelosztási elv a gazdaságban való részvétel elvének Alaptörvénybe foglalásával.

---

<sup>1</sup> Pl. az ún. ATAD I. (a Tanács 2016/1164. irányelve) és az ATAD II. (a Tanács 2017/952 irányelve) irányelvek. A tárgyban folyó EU jogalkotási folyamatról lásd.

<http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/anti-tax-avoidance-package/>

<sup>2</sup> Pl. számos adóügyi információcsere egyezményt kötöttünk; pl. Jerseyvel (kihirdetve 2014. évi L. tv.). Az OECD BEPS project számos eredménye európai közvetítéssel (ATAD I.) beépült a magyar jogba.

<sup>3</sup> Magyarország 2010-es állapotainak értelmezése gyakran elvész a pártpolitikai és ideológiai útvesztőben. Az ember, a társadalom egy idő után hozzászokik nem természetes állapotokhoz és sok esetben elkezd természetesnek tekinteni, azonban azt gondolom, hogy pl. a tartósan magas államadósság vagy a nagy költségvetési hiány nem természetes, rombolólag hat, mert elvonja a forrásokat (a törlesztés) és folyamatos kényszerhelyzetet tart fenn. Ugyanígy a magas munkanélküliségi arány egyértelműen negatív. Az említett makrogazdasági mutatók természetesen csak a probléma egy kis részét mutatják. Részletesebben pl.: Társadalmi riport – 2010 (szerk. KOLOSI Tamás – TÓTH István György), TÁRKI, Budapest, 2010

<sup>4</sup> A 98 %-os különadó alkotmányellenes volt, amint azt az Alkotmánybíróság megállapította. Lásd pl. 184/2010.

(X. 28.) AB határozat, 37/2011. (V. 10.) AB határozat Az Európai Emberi Jogi Bíróság szerint az EU Alapjogi Kartáját sértette a különadó, pl. *Gáll v. Hungary, Judgement 25 June 2013, no. 49570/171-7 és ez alapján is 6/2014. (II. 26.) AB határozat*. Azt gondolom, hogy ez a különadó nem érthető a 2006-os választások előzményei és következményei, – amelyek szimbolikusan legfontosabb eseménye 2006. októbert 23-a volt – nélkül.

<sup>5</sup> 2011. évi CXCV. törvény - Magyarország gazdasági stabilitásáról. A tanulmányban a törvényre Stabilitási tv. elnevezéssel hivatkozom. Az adózásra vonatkozóan sarkalatosnak minősül a tv. „A közterhek” c. 8/A. fejezete (28-38/A. §).

3. Azt gondolom, hogy a családi adókedvezmény bevezetése és a magánszemélyek munkából származó jövedelme adóztatásának megváltoztatása nem pusztán indokolt, de szükséges is volt. Az nem állítható, hogy a magyar adórendszer az alkotmányos alapok megváltoztatása után igazságos lett, azonban azt állíthatjuk, hogy a gazdaság jogi keretein belül – azaz nem a feketegazdaságban – foglalkoztatottak jelentős részének adóterhelése méltányosabb lett. Ezért az adójogban történt változásokat pozitív irányúnak tekintem.

4. Az alkotmányozást, a közjogi rendszer újraszabályozását és az adójogi változásokat célszerű tágabb horizonton vizsgálni. Jóllehet más és más a közvetlen kiváltó ok és mások a körülmények, de a magyar változások ugyanabba a folyamatba illeszkednek, ami az Egyesült Államokban Donald Trump győzelméhez vagy Angliában a Brexithöz vezettek.<sup>6</sup> A 2010-es magyarországi politikai változás az elmúlt közel harminc év átalakulásaira adott választ, ha úgy tetszik a demokrácia itt is befékezett.<sup>7</sup> A legegyszerűbben fogalmazva: túl sok volt a vesztes és kevés a nyertes a közösség politikailag többé-kevésbé aktív tagjai között. Ugyanakkor ez önmagában valószínűleg kevés lett volna a 2010-es – és tegyük hozzá a 2014-es, valamint a 2018-as<sup>8</sup> – választásokon elért, az alkotmányozást is lehetővé tevő kétharmados országgyűlési többséghez. Többek között szükség volt az ún. baloldal elutasíthatóságára és az érthető üzenetekben megfogalmazott, pozitív jövőkép meghatározására. Ez utóbbi körbe tartozott a közösségi identitás megfogalmazása is.

5. Az alkotmányozó a pénzügyek szempontjából két fontos koncepcionális kérdésre adott választ az Alaptörvényben, amiket az adójoggal összefüggésben is célszerű szem előtt tartani. Az egyik a politikai közösség meghatározása; ez a politikai közösség a nemzet, amelybe az államhatárokon kívül élő magyarok is beletartoznak.<sup>9</sup> Kétszáz év telt el a reformkor óta, XX. századi történelmünk ismeretében a nemzet nem könnyű szó Magyarországon.<sup>10</sup> Éppen ezért

---

<sup>6</sup> Napjainkra vonatkozóan tanulságos Milanovic későbbiekben még szóba kerülő elemzése. Ld. Branko MILANOVIC: *Global Inequality*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, London, 2016.

<sup>7</sup> Vö. Dani RODRIK: *A globalizáció paradoxona*. Corvina Könyvkiadó, Budapest, 2014. 72. A két világháború között több ország, pl. az USA feladta az aranystandard rendszert, aminek gazdasági és politikai okai voltak. A politikai ok az volt, hogy az általános választójog körülményei között a gazdaságpolitikának is demokratikusabbá kellett válnia.

<sup>8</sup> Az MTA Law Working Papers számára 2018 nyarán leadott szöveget kizárólag a 2018-as választásokra történő utalással egészítettem ki 2018. július 6-án

<sup>9</sup> Jogásként olvasva a nép és a nemzet Alaptörvényben használt fogalmait több kérdés felmerül. A nép a közhatalom forrása, tehát alkotmányjogi értelemben Magyarország a népszuverenitás talaján áll. Vö. KUKORELLI István: *Opponensi vélemény Drinóczi Tímea: "Több szintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon"* című akadémiai doktori értekezéséről. Göd, 2017.02.22. 3.

<http://real-d.mtak.hu/863/10/Kukorelli%20Istv%C3%A1n.pdf>.

A nemzet, mint létező (politikai, kulturális) közösség meghatározásával, - a nemzetfogalommal - az alkotmányjogi és a politikatudományi irodalom foglalkozik bővebben. Lásd pl. BÍRÓ Gáspár: *A State is a Nation is a People, A Body, a Community, a Society ... Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica* (53) 2012. 267–338. <http://www.ajk.elte.hu/annales>; SMUK PÉTER: Nemzeti értékek az Alaptörvényben. In *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére* (szerk. SZOBOSZLAI Kiss Katalin – Deli Gergely) Universitas-Győr, Győr 2013. 446-463.; MAJTÉNYI Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratóból. *Állam- és jogtudomány*, (55) 2014/1. 77-96.; JAKAB András: *Defining the Borders of the Political Community: Constitutional Visions of the Nation* (April 24, 2012). SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2045648>; JAKAB András – SONNEVEND Pál: Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review*, (9) 2013/1. 102-138. doi:10.1017/S1574019612001058, 109-112.; TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, HVG Orac, Budapest 2014, III. ([http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmanyjog/ch03s03.html#id501415](http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch03s03.html#id501415)).

<sup>10</sup> Ld: ESZTERHÁZY Péter: *A szavak csodálatos életéből*. Előadás a Mindentudás Egyetemén <https://mindentudas.videotorium.hu/hu/recordings/8214/a-szavak-csodalatos-eletebol>.

lényeges az a mód, ahogy a nemzeti kérdést az országgyűlési többséget szerzett ún. jobboldal ki tudta szabadítani a XX. század fogságából. Azt gondolom, hogy függetlenül a nemzetfogalom meghatározása során felbukkanó szemantikai csapdától és logikai ellentmondásoktól, vitán felül áll Magyarországon, hogy a nemzet a tagok morális egyenlőségén alapuló közösség.<sup>11</sup> A másik koncepcionális kérdés a pénzügyi stabilitás, a fenntartható, ésszerű gazdálkodás alkotmányos garanciáinak megteremtése.<sup>12</sup> Az ésszerű gazdálkodás garanciái a nemzet létezésének, fennmaradásának anyagi alapjait hivatottak biztosítani, akár költségvetési gazdálkodás szabályaira, pl. a pénzgazdálkodás alapelveire,<sup>13</sup> az államadósság-fék szabályra és érvényesülésének garanciájára a Költségvetési Tanácsra, akár a nemzeti vagyona vonatkozó rendelkezésekre gondolunk. Ebbe koncepcióba illeszkednek az új teherelosztási szabályok, különösen az ún. családi adókedvezmény. Fontos látnunk azt, hogy az itt említett, a közösségre és a gazdálkodásra vonatkozó szabályok meghatározása magában az Alaptörvényben és az Alaptörvény alapján sarkalatos törvényekben történt. Ezzel az alkotmányozó behatárolta az egyszerű országgyűlési többséggel eldönthető tárgyköröket, az alapkérdések eldöntéséhez minősített többség szükséges. Az Alaptörvény rendelkezéseit olvasva alappal vonhatjuk le azt a következtetést, hogy az alkotmányozó célja szerint az állam sem jogosult megfelelő – kétharmados – felhatalmazás nélkül a nemzet sorsát alapvetően meghatározó pénzügyi és vagyoni döntéseket hozni. Azt nem gondolom, hogy a kétharmad, mint a döntésre vonatkozó, lényegében eljárási szabály megfelelő garanciát biztosít az Alaptörvény említett szabályainak érvényesülésére, azt azonban igen, hogy a tapasztalatok alapján a pénzügyi kormányzás sarkalatos kereteinek meghatározása szükséges volt.

## **2. Az adó és az alkotmány**

1. Adóra vonatkozó alapvető szabályokat alkotmányos demokráciákban jellemzően az alkotmányban határozzák meg. Az alkotmányok – hasonlóan a magyar alkotmányokhoz – általában szükséztlenül bánnak az adózással, jóllehet vannak kivételek.<sup>14</sup> Ha több rendelkezést tartalmaznak a tárgykörben, azok főként a föderatív államok hatásköri kérdéseit, az adóztatási jog megosztását határozzák meg és tisztázzák az adóbevételek elosztásának elveit.

2. Az adózás alkotmányosságának közvetlen alapja kettős: egyfelől el kell ismerni a magántulajdont az alkotmányban, másfelől szükséges az adóztatási jog biztosítása, de egyben ezt be is kell határolni.<sup>15</sup> Ennek megfelelően az adóztatási jog – ami a másik oldalról az adókötelezettség – legalább két körben igényel szabályozást az alkotmányban, egyrészt lényeges az adóztatási jog jogosultjának – a hatáskör – meghatározása, másrészt az adóztatási

<sup>11</sup> Vö. MAJTÉNYI Balázs Alaptörvény a nemzet ... 79.

<sup>12</sup> Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének – At. 36-44. cikk A közpénzek – jelentős része, különösen az államadósság-fék szabályok, továbbá az Alapvetésben meghatározott költségvetési alapelv – N) cikk. [„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”] – ezt a célt szolgálják.

<sup>13</sup> At. N cikk) „(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”

<sup>14</sup> Pl. Belga Alkotmány 170-173. cikk., Brazil Alkotmány 145-162. cikk

<sup>15</sup> Ez az adózásra vonatkozó rendelkezések alapszerkezete. Ld. pl. FÖLDES Gábor: *Az adójog határai* (kandidátusi értekezés), Budapest, 1988, kézirat, 105-106. Földes Gábor az adót a tulajdon korlátjaként fogja fel. (A hivatkozott írás lezárása 1988-ban történt, a magánszemélyek általános jövedelemadóztatása megkezdésének évében, és még a jelentős alkotmánymódosítások előtt. A közteherviselésre vonatkozó 70/I. § 1989. október 23-án lépet hatályba, azt megelőzően az alkotmány nem tartalmazott adózásra vonatkozó rendelkezést.); FÖLDES Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. *Társadalmi Szemle*, 1996/1. 64.

jog terjedelmének a behatárolása figyelemmel az alkotmányban meghatározott jogok védelmére is.<sup>16</sup>

### 3. Az adózás alkotmányos alapjai: hatáskörmegosztás

1. Az állam felhatalmazása körében hatásköri kérdésről is dönt az alkotmányozó; az adóztatásra vonatkozó rendelkezés egyike az alkotmányokban hagyományosan meghatározott négy pénzügyi törvényhozási tárgynak.<sup>17</sup> Ez azt jelenti, hogy a törvényhozás – a képviselő – fenntartja magának az adók létrehozására vonatkozó döntési jogot.<sup>18</sup>

Magyarországon az adójogalkotás főszabálya szerint egyszintű, adót bevezetni kizárólag törvényben lehet. Ez következik egyfelől abból, hogy az Alaptörvény az adózást alapvető kötelezettségként határozza meg a Szabadság és felelősség című rész XXX. cikkében, másfelől abból, hogy az alapvető jogokat és kötelezettségeket csak törvényben lehet szabályozni az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés alapján.<sup>19</sup> Ez a szabály azt is jelenti, hogy a magyar jogban nincs lehetőség arra, hogy a végrehajtó hatalom saját hatáskörben egyedi ügyekben az adókötelezettségről megállapodást kössön az adózóval, vagy a törvényben meghatározott tényállás alapján fizetendő adót határozatában – eltekintve a méltányosság törvényben meghatározott tényállásaitól – mérsékelje vagy elengedje.<sup>20</sup>

2. Hatásköri szempontból is jelentősége van az Alaptörvény 40. cikkének, amely szerint: „A közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.” A Stabilitási törvény sarkalatosnak minősített 8/A. fejezete tartalmazza az adózásra vonatkozó alapvető szabályokat. Azok a tárgyak, amelyeket a Stabilitási törvény szabályoz egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel nem szabályozhatóak és ez utóbbi törvényeknek meg kell felelniük a Stabilitási törvény rendelkezéseinek. A minősített többséget igénylő döntés előírása nem hatásköri kérdés abban az értelemben, hogy intézmények között osztaná el a döntési jogot, mégis itt emlitem, mert az Országgyűlés adózásra vonatkozó – egyszerű többséget igénylő – döntési jogát korlátozza.

<sup>16</sup> Yoseph EDREY: Constitutional Review and Tax Law: An Analytical Framework. *Am. U. L. Rev.* (56) 2007/5. 1187- 1228, 1190.

<sup>17</sup> NAGY Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. *Acta Fac. Pol. Jur. Univ. Sci.*, 1963. 2.; NAGY Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi alkotmányosság. In. *Pénzügyi jog I.* (szerk. Simon István). Osiris, Budapest, 2007, II. rész 6. fej. 58-62. (A négy tárgykör: költségvetés, pénzrendszer, adózás, államadósságügy.); Pl. Holland Alkotmány (2008) 104. cikk; Lengyel Alkotmány 84. cikk.

<sup>18</sup> „Az adó képviselő nélkül zsarnokság”- fogalmaz James Otis. (Ez F.V. itt hivatkozott tanulmányának mottója.) Frans VANISTENDAEL: Ch. 2. Legal Framework for Taxation, In: *Tax Law Design and Drafting* (szerk. Victor Thuronyi). International Monetary Fund, Washington 1996. 1-56. 4. <http://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/>. Ugyanígy NAGY Tibor A pénzügyi jog alkotmányos ..., és NAGY Tibor A pénzügyi jog és a ... .

<sup>19</sup> Lényegében ezt a két szabályt tartalmazta az Alkotmány is: 70/I. § és 8. § (2) bekezdés. Ld: NAGY Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi ... 59.; FÖLDES Gábor: *Adójog*. Osiris, Budapest 2001. 82.; TERSZTYÁNSZKINÉ VASADI Éva: A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései. In. *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára* (szerk. Hajas Barnabás – Schanda Balázs). PPKE JÁK – Szent István Társulat, Budapest 2006. 478.

<sup>20</sup> Vö. Frans VANISTENDAEL Legal Framework ... 4.

3. A Stabilitási törvény 29. §-a meghatározza az egyes fiskális bevételek létrehozásának jogforrási szintjeit, ahogy ezt a régi Áht. 10. §-a is tartalmazta.<sup>21</sup> Eszerint fizetési kötelezettséget előírni kizárólag törvényben lehet. A főszabály alól vannak kivételek. Egyrészt a helyi adó tartozik ide. A Stabilitási tv. azt tartalmazza, hogy törvény felhatalmazása alapján lehet önkormányzati rendeletben adót bevezetni.<sup>22</sup> Ez így nincs összhangban az Alaptörvény rendelkezésével. Az Alaptörvény önkormányzati adóztatásra vonatkozó rendelkezését a 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza: „*A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között ... h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről*”. Eszerint a helyi önkormányzatok az Alaptörvényen alapuló eredeti adójogalkotási hatáskörrel rendelkeznek azzal, hogy jogalkotásuk kereteit törvény határolja be.<sup>23</sup> Tehát a felhatalmazást az Alaptörvény és nem a kereteket meghatározó törvény tartalmazza. Az itt tárgyalt szabályok – ti. csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben lehet adót bevezetni – nem érvényesülnek, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

A kivételek másik csoportja a közbevétel jellegén, egy esetben speciális helyzeten – elemi csapás – alapul. A közbevétel jellegén alapuló kivétel a díjakra vonatkozik.

4. A hatásköri kérdéseknél kell említeni az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítését, jóllehet ez nem az Alaptörvény újítása, az Alkotmányban is szerepelt már. Az Alaptörvény átmeneti időre szűkíti az Alkotmánybíróság közpénzügyi jogszabályok alkotmányosságának megítélésére vonatkozó hatáskörét.<sup>24</sup> Mai tudásunk alapján feltételezhető, hogy az államadósság GDP-hez viszonyított aránya hosszú ideig az ötven százalékos határ felett lesz, ezért az Alaptörvény idézendő rendelkezése – hacsak nem módosítja az Országgyűlés – feltehetően hosszabb ideig hatályban marad.

Itt kell megemlíteni azt, hogy a népszavazás lehetőségét az Alaptörvény kizárja.<sup>25</sup> Az adójogalkotás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Az Alaptörvény több, nem adótárgyú rendelkezése alapján bekövetkező változások – pl. a Kúria Alaptörvényben meghatározott jogegységesítő tevékenysége vagy az alkotmányjogi panasz hatáskörének kiterjesztése<sup>26</sup> – is közvetlenül hatott az adójogra, azonban ezek annál általánosabb szabályok, semhogy az adójog körében tárgyalandóak lennének a jelen keretek között.

#### **4. Az adózás alkotmányos alapjai: a legalitás alapvonalai a Stabilitási törvényben**

---

<sup>21</sup> Stabilitási törvény 29. § (1) bekezdés: „Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.” A főszabály alóli kivételekre vonatkozó rendelkezéseket a (2)-(4) bekezdés tartalmazza.

<sup>22</sup> Stabilitási tv. 29. § (1) bekezdés

<sup>23</sup> Ld. A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozóan ld. pl. BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma, *Alkotmánybírási Szemle* 2011/1. 72-82.; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon. *Közjogi Szemle* 2010/4. 1-12.; CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers* 2014/08, 1-16.

<sup>25</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés b) pont.

<sup>26</sup> Lásd pl. ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. *PLWP* 2016/20.

Ebben a fejezetben a Stabilitási törvényben meghatározott, adójogalkotásra vonatkozó szabályokat tárgyalom. A Stabilitási törvény adótárgyú rendelkezéseinek többsége – elsősorban a jogalkotásra vonatkozóak – nem új a magyar jogban. Egy részüket, esetenként az alkotmánybírósági határozatok következtében, tartalmazta a régi Áht.<sup>27</sup>

A törvény meghatározza a fiskális bevételek elnevezéseit (adó, eljárási illeték stb.) és meghatározza az egyes közbevételei formák alapvető jellemzőjét (28. §).<sup>28</sup> A probléma ezzel a paragrafussal az, hogy érdemi segítséget nem nyújt a jogalkotónak a bevezetni tervezett közbevétel elnevezésére vonatkozóan, mert nem határozza meg és határolja el egymástól – magában az alapvető szabályokat tartalmazó sarkalatos törvényben – az egyes közbevételei formákat; magyarul: nem lehet tudni, hogy az egyes szavak (pl. adó, járulék) mit jelentenek és különböznek-e egymástól. Ha a Stabilitási törvény az alapvető szabályokat tartalmazza és ezek között külön paragrafust szentel az elnevezéseknek, akkor meg kellene határozni a jelentésüket.

Külön rendelkezéseket tartalmaz a törvény katasztrófahelyzet esetére (28/A. §). Ezekkel a szabályokkal a jogalkotó azt kívánta elérni, hogy amennyiben katasztrófahelyzetben a vállalkozások saját termékeiket vagy szolgáltatásaikat ellenszolgáltatás nélkül a katasztrófahelyzet következményeinek elhárítására ajánlják fel, ne keletkezzen adófizetési kötelezettségük. Ez azért fontos, mert pl. az áfatörvény szerint az ingyenes termékátadás vagy szolgáltatásnyújtás is adóköteles ügylet.<sup>29</sup> Hasonlóan merülnek fel a kérdések pl. a társasági adózás körében is, az ingyenes átadások vagy az ingyenes szolgáltatások elszámolásával kapcsolatban.

A fizetési kötelezettséget megállapító törvényben meg kell határozni, hogy a bevétel az államháztartás mely alrendszerét illeti.<sup>30</sup> Tekintve, hogy adóbevételek törvényi szabályozásról rendelkezik a tárgyalt jogszabályhely, a rendelkezésnek inkább csak szimbolikus jelentősége van. Az államháztartásnak ma már csak két alrendszere van a hatályos Államháztartási törvény rendelkezései szerint, központi és helyi.<sup>31</sup> A Stabilitási tv. itt tárgyalt rendelkezésének az adóbevételek elosztása szempontjából van jelentősége. Így például lényeges, hogy a jogalkotó akarata szerint meghatározott célra – pl. társadalombiztosítás – fizetendő közbevételek államháztartáson belüli elhelyezése (nyilvántartása) megfelelő helyen, és felhasználása a meghatározott célra történjen. Amennyiben a jogalkotó ezt lényegesnek gondolja, úgy célszerű lenne pontosítani a szabályokat. Az önkormányzatok változó mértékben részesülnek a központi adóbevételekből, hatályos jogunkban két megosztott

<sup>27</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (10. §)

<sup>28</sup> Stabilitási tv. 28. § A törvény két csoportra osztja a fiskális bevételeket, az alapvető elhatárolási szempont az, hogy egyes közbevételek az állami közhatalom közvetlen ellenszolgáltatásával járnak (pl. eljárási illeték, díj), míg mások nem (pl. adó). A fiskális bevételek felsorolását korábbi törvényeink is tartalmazták, jóllehet nem tagolták az említett jellemző alapján. Ld. Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) 5. § (2) bekezdés. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (rég. Áht) 5. § (2) bekezdés.

<sup>29</sup> Áfa tv. 11. § (1) bekezdés a termékértékesítésre vonatkozóan, 14. § (1)-(2) bekezdés a szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan.

<sup>30</sup> Stabilitási tv. 30. §

<sup>31</sup> 2011. évi CXCV. tv. az államháztartásról (Áht) 3. § (1) bekezdés.



központi adó van, a megosztásra vonatkozó szabályokat nem az adónemeket szabályozó törvények, hanem az éves költségvetési törvények tartalmazzák.<sup>32</sup>

A törvény 31. §-a a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának három körét határozza meg: a jogszabály hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozóan egyrészt nem növelheti a fizetési kötelezettséget, másrészt nem növelheti a kötelezettek körét, harmadrészt nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának speciális eseteként szabályozza a törvény az alanyok közötti visszaható hatályú pozitív diszkriminációt, jöllehet ebben a körben kivételt állapít meg, arra az esetre, ha a megkülönböztetést az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés írja elő. A teljes alanyi körre vonatkozó, a fizetési kötelezettség összegét csökkentő visszaható hatályú jogalkotást a törvény kifejezetten lehetővé teszi.

A visszaható hatály tilalmának meghatározása mellett a törvény (32. §) rendelkezik a kellő felkészülési idő biztosításáról, amelynek minimális időtartama 30 nap. A felkészülési idő tartamát a régi Áht-ban foglalt 45 naphoz képest szűkíti az új szabályozás és még inkább szűkíti ahhoz az AB határozathoz képest, amely szerint a felkészülési idő hosszát a felkészüléshez ténylegesen szükséges idő határozza meg.<sup>33</sup> A visszaható hatály tilalma és a szükséges felkészülési idő biztosítása a jogállam alapvető építőelemei.<sup>34</sup> Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az adóelkerülés, különösen a nemzetközi vállalatok ún. agresszív adótervezési tevékenysége miatt több jogrendszerben esetenként új, „innovatív” – vagy a mai tudományos- és közbeszéd kedvelt fordulatát alkalmazva, unortodox, – megoldásokat vezetnek be, amelyekkel pont a felkészülést, a tervezést és ezzel az adófizetési kötelezettség elkerülését próbálják korlátozni.<sup>35</sup>

A Stabilitási törvény 33. §-a az ésszerű gazdálkodás követelményeit szem előtt tartva kimondja azt, hogy egy adott közbevételek államháztartás – gyakorlatilag az adóhatóság – általi kezelésének adminisztrációs költségei ne legyenek aránytalanul magasak. Az aránytalanság mértékéről a sarkalatos törvény szintjén nehéz konkrét mértéket mondani, valószínűleg ezért szerepel a törvényben a végső határ, az adminisztrációs költségek nem haladhatják meg a bevétel összegét.<sup>36</sup> Kérdés, hogy mi lehet az értelme olyan közbevételek létrehozatalának, amelynek hozadékát, tehát a belőle származó bevétel nagyságát eléri vagy megközelíti az

---

<sup>32</sup>A gépjárműadó (40%) és a termőföld bérbeadásból származó jövedelem után fizetett szja (100%). 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről 37. §. Ugyanezek az arányok szerepelnek 2015. évi C. törvényben, amely Magyarország 2016. évi központi költségvetését határozza meg. Más bevételek (pl. környezetvédelmi bírság) is átengedésre kerülnek, azonban ezek nem tartoznak tárgyunkhoz.

<sup>33</sup> 41/1997 (VII.1.) AB határozat

<sup>34</sup> Lásd a magyar irodalomban pl. PESCHKA Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. *Jogtudományi Közlöny* 1981/4., 242-243.; HOLLÓ András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága. *Alkotmánybírói Szemle* 2010/1. 112-119., 112. ; PAPP Imre: A jogbiztonság formai eleme: a kellő felkészülési idő követelménye. *Kodifikáció* 2013/1. Az AB hagyományosan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben meghatározott jogállami klauzula fogalmi elemének tekintette a jogbiztonságot, amelynek része a visszaható hatály tilalma és a szükséges felkészülési idő biztosítása. Pl. 34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat II.

<sup>35</sup> Ilyen volt pl. Ausztráliában az ún. bejelentési hatály. Ld: Miranda STEWART - Kristen WALKER: Australia – National Report. In: *Restricting the Legislative Power to Tax*, IACL 17th Congress (General reporter: Henry Ordover). *Michigan State Journal of International Law* (15) 2007/2. 193-245., 238-239.

<sup>36</sup> Stabilitási tv. 33. § Új fizetési kötelezettség megállapítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy annak kivetésével, beszédésével, nyilvántartásával, ellenőrzésével összefüggő adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak a fizetési kötelezettségből származó bevétel összegéhez képest, illetve azokat nem haladhatják meg.

adminisztrációs költség? Erre egy ésszerű esetet látok: a szabályozási célból bevezetett közbevételek. Ugyanakkor azt gondolom, hogy a pusztán szabályozási célból bevezetett adók helyett célszerű más szabályozási technikát alkalmazni.

A törvény 34. §-a mind a 30 napos felkészülési időre (32. §), mind bevétel-költség arányra (33. §) vonatkozó szabály alkalmazásának mellőzését teszi lehetővé, ha a fizetési kötelezettség megállapítására az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelés miatt kerül sor. Ezzel a szabállyal az említett két körben az EU jog elsőbbségét nyilvánította ki a jogalkotó.

A jogbiztonság célját szolgálja a törvény 35. §-a, amely arról rendelkezik, hogy a fizetési kötelezettség létrehozása, módosítása és hatályon kívül helyezése kizárólag hasonló életviszonyt szabályozó törvényben történhet.<sup>37</sup>

A törvény 38/A. §-a tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek során a felkészülési időre, a bevétel-költség arányra, az EU jog elsődlegességére, a szabályozási tárgy azonosságára (35. §), a munkával szerzett jövedelmekre és – 2020-tól – a gazdálkodó szervezetek nyereségének adómértékére vonatkozó szabályoktól eltérhet a jogalkotó. Az egyik a különleges jogrend – a következmények enyhítéshez szükséges mértékben –, a másik eset a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése. Ez utóbbi esetben a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének meghatározása a Stabilitási törvény 7. §-ában, – amint erre Kecső Gábor az Alaptörvényben szabályozott államadósságfék szabályainak elemzése során rámutatott – kényelmesebb helyzetet teremt, mint az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése alapján feltételezhetnénk.<sup>38</sup> Azzal, hogy a Stabilitási törvény úgy határozta meg a fogalmat, hogy tartós és jelentős visszaesésnek minősül, ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken – akár egy forinttal is – könnyebbé tette az államadósság szabályoknak való megfelelést. Az adójogi garanciák feloldásával összefüggésben viszont nem tartom helyesnek ezt a megoldást. Úgy gondolom, hogy nem indokolt az említett kritérium alapján feloldani a Stabilitási törvény itt említett szabályait vagy a későbbiekben szóba kerülő tehermegosztási szabályokat. Ilyen megoldásra szükség lehet, azonban a gazdasági növekedés nulla körüli értékeinél még nem indokolt, különösen nem a munkából származó jövedelmekre vonatkozóan.

## **5. Az adózás alkotmányos alapjai: a teherbíró képesség**

### **5.1. A teherbíró képesség szerinti adózásról - általában**

1. A közfeladatok köre, az ellátásukhoz szükséges *fedezet* nagysága meghatározza a szükséges adóbevételek mértékét, befolyással van az adórendszer kialakítására és az adóterhekre.<sup>39</sup> A közfeladatok körének vizsgálata meghaladja a kereteket, de az ezek ellátását biztosító

<sup>37</sup> Stabilitási tv.: 35. § A fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmény, mentesség körét és mértékét, valamint az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényt kizárólag ezzel azonos vagy hasonló életviszonyokat szabályozó törvényben lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni.

<sup>38</sup> KECSŐ Gábor: Adósságfék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pörázon In. Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet (szerk. Fazekas Marianna). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának III. konferenciája, 2012. április 20. Budapest. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 417-429.,425.

<sup>39</sup> Lásd pl. VARNAY Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. *Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica.* (47) 1996. 187-196. 187.

pénzügyi fedezet létrehozatala, az adóterhek megosztása az adózás legfontosabb kérdése. Az Alaptörvény XXX. cikke az adópolitika alakításának határait jelöli ki. Szövege a következő: „(1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.” Az Alaptörvény a korábbi egyhez képest három tehermegosztási elvet – teherbíró képesség, gazdaságban való részvétel, gyermeknevelési költségek figyelembe vétele – tartalmaz.

2. Az Alaptörvényben meghatározott teherbíró képesség elve a lényegét tekintve azonos az Alkotmány 70/I. §-ban meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő adózási elvvel, mindkettő a klasszikus fizetőképességi elv megfogalmazása. Erről tanúskodik a két alkotmány szűkszavú indokolása is. Az Alkotmány 1989. október 23-án hatályba lépett 70/I. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint: „A méltányos közteherviselés alkotmányos kötelezettségének elvével összhangban a Javaslat úgy rendelkezik, hogy minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.” Az Alaptörvény XXX. cikk indokolása hasonló alapokon áll: „Az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan részben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik.” Mindkét alkotmány indokolása azonos elvi alapokon áll: mindenki olyan mértékben járul hozzá a közterhekhez, amilyen mértékben ezt jövedelmi és vagyoni viszonyai, vagy egy más megfogalmazásban, körülményei lehetővé teszik.

3. *A teherbíró képesség elve a szükségszerű terhek arányos elosztásának elve.* A teherbíró képesség elve az igazságos közteherviselés biztosítására szolgál. Az adózás igazságosságának értelmezése régi probléma a szakirodalomban. A modern elemzések jellemző hivatkozási pontja Adam Smith, aki az adózás négy alapvető elvét írta le, amelyek közül az első az arányos közteherviselés elve.<sup>40</sup> Amint Richard Musgrave írja, Smith adózásra vonatkozó igazságossági elvét kétféleképpen értelmezik. Az egyik szerint a fizetőképességi elvet (ability to pay principle) a másik szerint a hasznelvet (benefit principle) fogalmazta meg.<sup>41</sup> A haszonelv összekapcsolja az állami bevételeket az állami kiadásokkal, pontosabban az állam által nyújtott szolgáltatásokkal. Ezzel szemben, ha a fizetőképesség elve az adóztatás elvi alapja, nem merül fel kérdésként az állam által nyújtott szolgáltatás. A fizetőképesség elve pusztán a bevételi oldalra, az adóterhek megosztására vonatkozik. Amint Musgrave írja, John Stuart Mill fordította a látószöveget úgy, hogy az adózásról való gondolkodás sarokpontja nála, és az őt követő viták során nem a költségvetés kiadási oldalához mért hozzájárulás, hanem a

<sup>40</sup> „The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. The expence of government to the individuals of a great nation is like the expence of management to the joint tenants of a great estate, who are all obliged to contribute in proportion to their respective interests in the estate. In the observation or neglect of this maxim consists what is called the equality or inequality of taxation.” Adam SMITH: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, Methuen & Co. 1904. <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN21.html#V.2.25>, V.2.25.

<sup>41</sup> Richard MUSGRAVE: A Brief History of Fiscale Doctrine, In. *Handbook of Public Economics*, vol. 1 (szerk. A.J. Auerbach - M. Feldstein). Elsevier, North-Holland 1985. 1-59., 16.

társadalmi igazságosság általános elve. Mill alapozta meg az *áldozati elméletet*, azaz azt, hogy az egyenlőség az adóztatásban azt jelenti, hogy a közös teherviselés mindenki számára egyenlő áldozattal járjon.<sup>42</sup> A *fizetőképesség elve lényegében az egyenlőség elve* és ebben az összefüggésben lehet megfogalmazni azt, hogy az egyenlő áldozat az egyenlő jövedelmi és vagyoni viszonyok között lévők esetében az azonos terhelést, míg az eltérő pozícióban lévők esetében az eltérő terhelést jelenti. Ebből következően a fizetőképesség (teherbíró képesség) elvének két eleme a *horizontális igazságosság*, amely szerint az azonosakat azonosan, és a *vertikális igazságosság*, amely szerint az eltérőeket eltérően kell adóztatni.<sup>43</sup> A fizetőképesség elve a lényegét tekintve egy materiális egyenlőségi tétel, kiindulópontja az egyenlő áldozat, azaz az egyelő teher, ami mindenki esetében más, a teherbíró képességének függvényében. Ezt fogalmazta meg az Alkotmánybíróóság is, amikor egy ügyben kimondta, hogy a teherviselő képesség elve – az Alkotmány 70/I. §-a – egy *speciális jogegyenlőségi tétel*.<sup>44</sup> Meg kell jegyezni, hogy az AB megoldotta az adóteher elosztásának alkotmányossági problémáit, azonban a speciális rendelkezés kínálta módszertani előnyt nem használta ki, a jogegyenlőség kérdéseit az esetek többségében az Alkotmány 70/A. § alapján bírálta el az adózás körében is.<sup>45</sup> Több állam alkotmányában nem szerepel ilyen speciális rendelkezés, ti. mint az egykori 70/I. § vagy a jelenlegi XXX. cikk. Például, Németország Alaptörvénye nem tartalmazza fizetőképesség elvét, ott elsősorban egyenlőség elvéből vezetik le az adózásra vonatkozó megállapításokat és az adózásra vonatkozó speciális jogegyenlőségi tételt valójában a Német Alkotmánybíróóság dolgozta ki.

4. A teherbíró képesség elve azt is jelenti, hogy az adótehernek igazodnia kell az adóalany teherbíró képességéhez, ahhoz képest arányosnak kell lennie; az elvonást az adóalany körülményeihez kell viszonyítani.<sup>46</sup> Ha a vertikális és horizontális igazságosságot másokhoz viszonyított, tehát relatív mércének tekintjük, akkor az itt tárgyalt mércét nevezhetjük abszolútnak. Az *abszolút mérce* körében egyrészt az elvonás alsó és felső határának meghatározása, másrészt e keretek között a megfelelő arány meghatározása merül fel kérdésként. Az *alsó határt* a *létminimum* adómentességében jelölhetjük meg. A magyar alkotmányos szabályok a létminimum adómentességére vonatkozó szabályt hagyományosan nem tartalmazzák.<sup>47</sup> Más megoldások is vannak, pl. a német és a kolumbiai alkotmány

---

<sup>42</sup> Ezzel magyarázható a fizetendő adó összegének eltérő nagysága. Richard MUSGRAVE A Brief History ...,18.; Richard MUSGRAVE: Horizontal Equity, Once More. *National Tax Journal* (43) 1990/2. 113-22, 114-115.; John Stuart MILL: *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy* (William J. Ashley, ed.) London; Longmans, Green and Co., 1909, 7th edition. V.2.7. <http://www.econlib.org/library/Mill/mlP64.html#Bk.V,Ch.II>

<sup>43</sup> Richard MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, 160.

<sup>44</sup> 127/2009. (XII. 17.) AB határozat IV. 2.: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróóság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.”

<sup>45</sup> Ld. SIMON István: Restricting the Legislative Power to Tax – National Report: Hungary. In. Restricting the Legislative Power to Tax, IACL 17th Congress (General reporter: Henry Ordower). *Michigan State Journal of International Law* (15) 2007/2. 341-369.

<sup>46</sup> 8/2007. (II. 28.) AB határozat III. 4.

<sup>47</sup> 85/B/1996. AB határozat „A Magyar Köztársaság hatályos Alkotmánya - egyes demokratikus jogállamok alaptörvényeitől eltérően - sem elvi tilalmat, sem konkrét összeghatárhoz kötött tilalmat nem tartalmaz a minimális jövedelmek adóztatására nézve. Önmagában véve tehát az adómentes jövedelmű megszüntetését nem szükségképpen alkotmányellenes.”. (A létminimum adómentességének kérdése res iudicata az 1253/B/1996. AB végzés szerint) Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az AB felfogásában szerint a létminimum – az emberhez méltó élet – biztosítása az állam feladata, lásd pl. 32/1998. (VI. 25.) AB határozat. Tehát bevételi oldalon a létminimum adómentességét nem kell biztosítani, azonban a kiadási oldalon (támogatás,

biztosítja a létminimum adómentességét, az alkotmánybíróságok alkotmányértelmezése szerint: az emberi méltósághoz való jogból vezetik le.<sup>48</sup> A *felső határra* ritkán találunk konkrét mércét alkotmányos szinten a tételes jogban – ilyen pl. a későbbiekben szóba kerülő magyar adóék szabály a Stabilitási tv-ben –, mindig az adott helyzetben, a konkrét esetben lehet dönteni az aránytalanság kérdésében. Ilyen konkrét helyzetben hozott döntés volt például az az AB határozat, amely a telek értékének 20 %-ában határozta meg a telekadó maximális mértékét.<sup>49</sup> Meg kell jegyezni, hogy itt az AB arányt tévesztett, mert egy éves vagyoadó esetében a 20 % aránytalan; ötévenként ki kell fizetni a vagyontárgy árát. Az abszolút mérce két szélső értéke között megvalósuló arányos adóterhelést az adómérték kialakításával lehet meghatározni. Az adómérték lehet progresszív, proporciónális és regresszív. Az alkotmányos gyakorlat szerint, - amivel a szakirodalom is egyetért - az egyes adónemek vonatkozásában mind a progresszív, mind a proporciónális adómérték elfogadhatónak tekinthető, azonban a regresszív adómértéket szükséges kizárni.<sup>50</sup>

5. Mintegy összegzésként azt mondhatjuk, hogy a teherbíró képesség elve egy speciális, az adózásra vonatkozó materiális jogegyenlőségi tétel. A *teherbíró képesség elvének tartalmát* az egyenlő áldozaton alapuló arányos adózás jelenti, amelynek kereteit a vertikális és horizontális igazságosság relatív mércéi és az adóalany terhelését önmaga körülményeihez viszonyító abszolút mércéje jelölik ki.

6. A teherbíró képesség alapkérdése, hogy mire vonatkozik: a jogalany (magánszemély, szervezet) teljes adóterhelésére vagy egy-egy adónem általi terhelésére? Azt gondolom, hogy a fizetőképesség elve, ez a speciális jogegyenlőségi tétel a teljes adóterhelésre – más szavakkal: az össz-adóterherre – vonatkozik.<sup>51</sup> Az Alkotmánybíróság adóügyeket előadó bírója a következőképpen fogalmazott a teherbíró képességgel összefüggésben: „Az Alkotmánybíróság szerint az AB nem az adóztatás egészének arányosságát vizsgálja. Ezt nem teheti, erre nincs felhatalmazása, hanem csak absztrakt vagy konkrét normakontroll kapcsán, mindig az adott adójogi jogszabályra vonatkoztatva folytatja le a vizsgálatát. Nem a teherbíró képesség az, amit az arányosság körében vizsgálni kell.”<sup>52</sup> Az alkotmányos gyakorlatban eddig a teherbíró képesség kérdése az egyes adónemek vonatkozásában merült fel. Úgy

---

intézményrendszer) biztosítani kell. Meg kell jegyezni, hogy pl. a hajléktalanság, mint állapot rendkívül nehéz, az esetek majd mindegyikében lehetetlenné teszi az emberhez méltó életet. Az alkotmányos gyakorlat és a valóság nincs összhangban egymással.

<sup>48</sup> Ekkehart REIMER: *German Income Tax - Outline and Reforms*. Kézirat, 2001. 1-44. 7.; Hano KUBE: Financing the State – the Tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies. In: *Debates in German Public Law*. (szerk. Hermann Pünder - Christian Waldhoff), Hart, Oxford 2014. 131-158, 148.; Joachim ENGLISH: The Impact of Human Rights on Domestic Substantive Taxation – the German Experience. In: *Human Rights and Taxation in Europe and the World* (szerk. Miguel Poiaras Maduro - Pasquale Pistone et al.), IBFD, Amsterdam 2011. 285-302., 287.; Natalia Quiñones CRUZ: Minimum Vitalis and the Fundamental Right to Property as a Limit to Taxation in Colombia. In: *Human Rights and Taxation in Europe and the World* (szerk. Miguel Poiaras Maduro, Pasquale Pistone et al.), IBFD, Amsterdam 2011. 353-364., 356.

<sup>49</sup> 1531/B/1991. AB határozat

<sup>50</sup> Lásd: ERDŐS Éva: A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. Miskolci Jogi Szemle (6) 2011/különszám 46-61. 57.; CSERNE Péter: 70/I. § [Közteherviselés] in.: *Az Alkotmány kommentárja I-II.* (szerk.: Jakab András). Századvég Kiadó, Budapest, 2009 2. kiadás II. kötet 2645-2662.; Simon István: A közpénzügyek szabályozása ... 17.

<sup>51</sup> Hasonlóan gondolta ezt pl. Földes Gábor is és ugyanő jegyezte meg, hogy Fritz Neumark ugyanezen az állásponton volt. Vö: FÖLDES Gábor Az adójog határai ...

<sup>52</sup> TERSZTYÁNSZKINÉ VASADI Éva: A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései. In: *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára* (szerk. Hajas Barnabás – Schanda Balázs). PPKE JÁK – Szent István Társulat, Budapest 2006, 483.

gondolom, hogy a látószöveget módosítani kell és a teherbíró képesség elvét az összadóteherre vonatkozóan kell alkalmazni a jogalkotás során és vizsgálni az alkotmányossági kontroll során.

## **5.2. A teherbíró képesség szerinti adózás alkotmányos alapjai a hatályos jogban**

7. A tehermegosztás hatályos szabályait az Alaptörvény már idézett XXX. cikkének két bekezdése, valamint a Stabilitási tv. egyes rendelkezései tartalmazzák. Az At. alapvető rendelkezése, mint speciális jogegyenlőségi tétel a fentiekben szóba került. A teherbíró képesség fogalom jelentését meghatározó – ha úgy tetszik szűkítő – első szabály a Stabilitási törvényben arra vonatkozik, hogy a munkából szerzett jövedelmeket azonos mértékben kell adóval terhelni; ez az a szabály, amit a közbeszédben az egykulcsos adó szabályának hívnak.<sup>53</sup> A teherbíró képesség fogalom jelentését meghatározó második szabály az adóék behatárolására vonatkozik.<sup>54</sup> Ez azt jelenti, hogy a munkáltató által viselt munkaerőköltség (bruttó bér plusz a munkáltatói közterhek) teljes összegének maximum a felét vonhatja el az állam fiskális bevételek útján. Másként fogalmazva a munkavállalói és a munkáltatói közterhek összege nem haladhatja meg a foglalkoztatott által kézhez kapott nettó fizetést. Gyakran megfogalmazódik érvként, – főként a foglalkoztató által a foglalkoztatott után fizetett közterhek<sup>55</sup> csökkentése érdekében – hogy Magyarországon rendkívül nagy az *adóék*, azaz az állam a teljes munkaerőköltség jelentős részét vonja el különféle kötelező befizetések formájában. Ez igaz.<sup>56</sup> Ugyanakkor azt gondolom, hogy annak, hogy az adóék magas az az oka, hogy *rendkívül alacsony a bérszínvonal*, és erre a bérre rakódnak a közterhek. Ezt a helyzetet az ideai munkáltatói járulécsökkentések módosították és további csökkentés várható. A bérre rakódó munkáltatói közterhek csökkentését, komoly bérszínvonal emelkedés nélkül nem tartom jó irányúnak, mert veszélyezteti a társadalombiztosítási rendszer működését.

7. A teherbíró képesség jelentésének további elemét maga az Alaptörvény idézett XXX. cikk (2) bekezdése tartalmazza, mert kimondja, hogy az adóteher mértékének meghatározásakor figyelembe kell venni a gyermeknevelés kiadásait. Ezzel megteremti a családi kedvezmény alkotmányos alapját, amit a Stabilitási tv. három rendelkezése egészít ki. Egyrészt meghatározza a kedvezmény elnevezését: családi kedvezmény. Másrészt meghatározza azt, hogy a kedvezmény mértékét gyermekszámtól függően, eltérően kell megállapítani úgy, hogy

<sup>53</sup> Stabilitási tv. 36. § (1) „A természetes személy munkaviszonyból, munkaviszonnal egy tekintet alá eső jogviszonyból, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból származó jövedelme (a továbbiakban együtt: munkával megszerzett jövedelem) után, annak alapul vételével teljesítendő olyan fizetési kötelezettséget, amely a központi költségvetés - ide nem értve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait és az elkülönített állami pénzalapokat - bevételeit képezi, a jövedelem összegétől függetlenül, a jövedelem azonos arányában egységesen kell megállapítani.”

<sup>54</sup> Stabilitási tv. 36. § (2) 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.

<sup>55</sup> Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezete ( 453-467/L.§) tartalmazza a Szociális hozzájárulási adó (Szocho) szabályait. A Szocho lépett a munkáltatói tb. járulékok helyébe 2012-től. Nagyságrendileg kisebb kivételektől – pl. rehabilitációs járulék - a Szocho jelenti a bérre rakódó, munkáltatók által viselendő közterhet.

<sup>56</sup> <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm>

magasabb kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani. Harmadrészt tartalmaz egy garanciális szabályt a kedvezmény mértékének csökkentésének megakadályozása végett: a kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem csökkenhet egyik költségvetési évről a másikra.<sup>57</sup> Az anyagi adójogban a családi kedvezményt a Személyi jövedelemadó tv. szabályozza, az összevont adóalap terhére lehet igénybe venni adóalap kedvezményként.<sup>58</sup> Annak érdekében, hogy az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők is igénybe tudják venni, a családi kedvezmény ma már a munkavállalói tb járulék terhére is igénybe vehető.<sup>59</sup>

8. A már hivatkozott Szociális hozzájárulási adóra vonatkozó szabályt tartalmaz a Stabilitási tv. 36. § (3) bekezdése, aminek lényege, hogy a munkáltató társadalombiztosítási befizetése nem keletkeztet ellátási jogosultságot a munkavállaló részére.<sup>60</sup> Nagyon fontos rendelkezésről van szó, ami egyértelművé teszi a munkáltatói tb befizetés – korábban nem egyértelmű, esetenként másként felfogott – jogi természetét.<sup>61</sup>

9. A közterhek elosztásával kapcsolatos kérdés az adóamnesztia. A lényegét tekintve az adóamnesztia azt jelenti, hogy az adózás alól elvont jövedelmek legalizását utóbb lehetővé teszi az állam. Hatályos jogunkban maga a Stabilitási törvény, jóllehet nem sarkalatos rendelkezésként, biztosít visszavonulási lehetőséget az információcsere új szabályai miatt szűkülő globális térből a 2010 előtt egyszerűen csak off-shore lovagoknak minősített adóalanyoknak az adóamnesztia különböző megfogalmazásaival. Az első ilyen lehetőség a Stabilitási megtakarítási számla<sup>62</sup> volt, ma pedig az ún. utólagos adófizetés és a részesedés kedvezményes megszerzése<sup>63</sup> elnevezés alatt találjuk ezeket a szabályokat.

---

<sup>57</sup> Stabilitási tv. 37. §: „(1) A 36. § (1) bekezdése szerinti fizetési kötelezettség megállapításakor a gyermekvállalás és -nevelés költségeit családi kedvezmény formájában kell figyelembe venni.

(2) A családi kedvezmény gyermekenkénti mértékét a gyermekszámtól függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani.

(3) A családi kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél.”

<sup>58</sup> Szja tv. 29/A. § A kedvezmény igénybevételi lehetőségét az Országgyűlés kitérítette, ma már a társadalombiztosítási járulék terhére is igénybe vehető. Ennek az a célja, hogy az alacsony jövedelem mellett is igénybe vehető legyen. Ld: Tbj. 51-51/B. § (Tbj.: A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény)

<sup>59</sup> Lásd a Tbj. 24/A – 24/C. §-t a családi járulékkedvezmény szabályairól.

<sup>60</sup> A Stabilitási tv. 36. § (3) bekezdés: „(3) Az olyan fizetési kötelezettség, ami természetes személy munkával megszerzett jövedelme után, annak alapul vételével a munkáltató, kifizető által teljesítendő, a természetes személyt társadalombiztosítási ellátásra sem közvetve, sem közvetlenül nem teszi jogosulttá, az ilyen fizetési kötelezettség mértékétől a természetes személy által igénybe vehető társadalombiztosítási ellátások mértéke nem tehető függővé.” Az indoklás szerint: „Indokolt a közteherviselés alapvető szabályairól rendelkező sarkalatos törvényben rögzíteni, hogy a munkabér összege alapján a munkáltatót/kifizetőt terhelő fizetési kötelezettség a munkavállalót sem közvetve, sem közvetlenül nem jogosítja társadalombiztosítási ellátásra, illetve ennek mértéke sem függhet a munkáltató/kifizető adókötelezettségétől.”

<sup>61</sup> A foglalkoztatói tb befizetések újraértelmezésére történt korábban is kísérlet. Ez volt az ún. szuperbruttósítás az szja rendszerében, amely a munkáltatói befizetéseket a foglalkoztatott adóalapjának részévé tette és adóztatta. Ez lényegében a nyugdíjcélú megtakarításokat azok képződésekor adóztatta. A szabályozás logikája alapján feltehető, hogy ez a szabályozás az egyéni tb számlák kialakításához vezetett volna előbb-utóbb úgy, hogy a foglalkoztatók befizetései az egyéni számlákon írta volna jóvá. Egyébként nem lett volna alkotmányos alapja a meg sem szerzett jövedelem adóztatásának, mint ahogy a szabály hatályban léte alatt erre nem is volt alkotmányos alap, szerintem, mert az adóalany által meg nem szerzett jövedelmet adóztatott. Az AB ezt másként látta, lásd 110/2009. (XI. 18.) AB határozat.

<sup>62</sup> A Stabilitási tv. 2013. június 28-án hatályba lépett módosítása, a 39/A-C. §.

<sup>63</sup> Stabilitási tv. 39/D. § és 39/E. §.

### 5.3. Teherbíró képesség: a progresszív jövedelemadóról folyó vita szűk horizontja

10. A teherbíró képesség körében elfogadott új alkotmányos szabályokkal – és az adóreformmal – kapcsolatban megfogalmazott kritika lényege, hogy az új szabályok szűkítik az adópolitika mozgásterét és bebetonozottá teszik a téves koncepción alapuló, igazságtalan proporcionális személyi jövedelemadót. Az alábbiakban röviden összefoglalom a magyar adórendszer néhány jellemzőjét, amelyek alapján azt gondolom, hogy Magyarországon korlátozott a munkajövedelmek progresszív adóztatásának lehetősége.<sup>64</sup>

A progresszív személyi jövedelemadóztatás szempontjából a legalapvetőbb probléma a magyarországi bérek alacsony szintje. Az 1990-ben történt rendszerváltás óta a magyarországi bérek a reálértéküket tekintve nem változtak. Amint Kovács Ilona írja, a transzformációs válság idején minden gazdasági mutató erősen az 1980-as szint alá csökkent, a reáljövedelem és a reálbér 1989 és 1996 között 18-20 százalékkal csökkent, a reáljövedelem 2009-ben az 1990-es 99,4 százaléka volt.<sup>65</sup> Tágabb horizonton mutatja be a helyzetet Branko Milanovic, aki szerint 1988 és 2008 között az OECD országokban a középosztály, különösen az ún. alsó középosztály jövedelmei nem emelkedtek.<sup>66</sup> Ebbe a körbe tartoznak az OECD taggá vált európai volt szocialista országok. Az ún. szocialista társadalomban az egyénileg viselendő terheket – legalábbis koncepcionális szinten – minimálisra szorították, ezzel együtt az állami feladatok körét nagyon tágan határozták meg. A munkabér egykor a nem nagykorú állampolgárok zsebpénze volt, napjainkban pedig – az Alaptörvény koncepciója szerint is – az önmagáért és a közösségért felelős polgár jövedelme; a köz és a magán feladatvállalás megváltozott határai miatt ez napjaink Magyarországnak egyik nagy problémája. A magyarországi bérek Európai összehasonlításban is rendkívül alacsonyak; a nemzetgazdasági éves nettó átlagbér 2015-ben Magyarországon 6702 euró, míg az EU átlag 24162 euró volt.<sup>67</sup> A kereseti viszonyok miatt hosszú ideje a családok háromnegyedének,<sup>68</sup> – a legfrissebb **adatok** szerint felének<sup>69</sup> – nincs legalább 70 ezer forint pénzügyi megtakarítása, azaz egy ilyen összegű váratlan kiadást nem tudna teljesíteni. Ugyanakkor az MNB számításai szerint 2008-ban a jövedelmek átlagosan közel 12 %-át fordították a háztartások kölcsöntörlesztésre, a 2009. I. negyedévi becslést adatok szerint ez 14 % volt.<sup>70</sup>

Hogy jobban lássuk azt, hogy mit jelent az alacsony bérszínvonal az adózás szempontjából, érdemes alaposan tanulmányozni a lenti táblázatot, ami a 2010-es adóév összevont

<sup>64</sup> Tekintve, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan adatbázis, ami évről évre standardizált módon mutatja a szükséges információkat, az általam fontosnak tartott adatok úgy kerülnek bemutatásra 2010-ből és az előtte, valamint utána következő évekből, ahogy azok rendelkezésre álltak. Az arányok és a nagyságrendek az egyes évek között nem jelentős mértékben térnek el, alkalmasak a problémák bemutatására.

<sup>65</sup> KOVÁCS Ilona: A jövedelemeloszlás és jövedelemegyenlőtlenség a személyi jövedelemadó-bevallási adatok tükrében. *Statisztikai Szemle* (89) 2011/3. 294-312., 306-307.

<sup>66</sup> Branko MILANOVIC: *Global Inequality*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA, London, 2016. 11., 19.

<sup>67</sup> Az európai összehasonlítást ld. pl. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages\\_and\\_labour\\_costs/hu](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/hu);  
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

<sup>68</sup> *Háztartások életszínvonala*. KSH 2014. 19.

<sup>69</sup> *Háztartások életszínvonala*, 2015. KSH, 2016 november. 22.

<sup>70</sup> Magyar Nemzeti Bank: Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2009. április. 39. ( 2-20. ábra)



adóalapjára vonatkozó adatokat tartalmazza. A táblázat az összevont adóalapba tartozó összes jövedelmet tíz egyenlő részre osztva tartalmazza, továbbá minden jövedelmi tizeddel (jövedelemdecilissel) egy sorban látható az azt bevalló adóalanyok száma továbbá az adott decilishez tartozó adóalanyok havi és éves átlagjövedelme. Az átlagtól való eltérés minden decilisben jellemző, azonban a 10. decilisben nagyon jelentős.

Jövedelemdecilis	2010 összevont adóalap			
	Adóalap	Létszám	Átlagadóalap forint/fő	
	forint	fő	évi	havi
1.	839 588 933	1 582 416	530.574	44.210
2.	839 587 636	725 125	1.157.800	96.480
3.	839 591 320	550 752	1.524.400	127.000
4.	839 589 192	443 184	1 894 000	157 860
5.	839 588 900	357 849	2 346 200	195 500
6.	839 588 222	287 680	2 918 470	243 200
7.	839 589 683	226 290	3 710 200	309 180
8.	839 589 093	169 216	4 961 600	413 460
9.	839 583 369	111 900	7 502 979	625 248
10.	839 598 308	46 230	18 161 330	1 513 440
Összesen	8 395 894 656	4 500 642	1 865 480	155 460

A táblázatot a Nemzeti Adó és Vámhivatal készítette és bocsátotta rendelkezésemre

A nemzetgazdasági bruttó havi átlagbér 199837 forint volt 2009-ben és 202525 forint 2010-ben.<sup>71</sup> Ez a jövedelemszint az 5. decilisben található. A 2009-es bruttó nemzetgazdasági átlagbér nettó összege 120676 forint volt. Az egy főből álló háztartásra számított létminimum összege 2009-ben 75024 forint, 2010-ben 78736 forint volt.<sup>72</sup> Ez azt jelenti, hogy a nettó nemzetgazdasági átlagbér alig haladta meg a létminimumérték másfélszeresét. A korabeli progresszív adótáblát alkalmazva a 7. decilis havi nettó átlagjövedelme 180 ezer, míg a 8. decilisé 240 ezer forint lenne. Ez azt jelenti, hogy még a harmadik legmagasabb jövedelmi csoport esetében is sokkal inkább a létminimumhoz találunk kapcsolatot (annak háromszorosa) semmint a gazdagsághoz. Ennyi volt 2010-ben pl. egy orvosprofesszor havi nettó fizetése a közalkalmazotti bértábla szerint. Azt gondolom, hogy a mai jövedelmi viszonyok mellett a 9. decilis átlagáig a progresszív jövedelemadózásnak nem célszerű teret biztosítani. Az afölötti jövedelmek adóztatásáról való gondolkodás során célszerű a magyar adórendszer jellemzőit átgondolni. Az adórendszer nem pusztán a természetes személy adóalanyok legális munkajövedelmeit terhelő adóból áll.

Itt szükséges megjegyezni azt is, jöllehet nem az alkotmányos szabályok változása miatt következett be, hogy 2013 január 1-től megszűnt a nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség felső határa. Így nem pusztán a jövedelemadó, de – a korábban degresszív – nyugdíjjárulék is proporciónális lett.<sup>73</sup> Tekintve, hogy a járulékfizetés felső határát meghatározó járulékalap jellemzően a 9. decilis átlaga körül volt, a járulékteher növekedés a felső „másfél” decilist

<sup>71</sup> STATADAT: 2.1.35. *Az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban (2000–)*  
[http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli012b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html)

<sup>72</sup> KSH: *Létminimum 2010.* 1-7., 6. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin10.pdf>

<sup>73</sup> Lásd Tbj. 24. § (2)-(3) bek.

érintette. Ez valóban tehernövekedés a legfelső jövedelmi kategóriában, azonban feltehető, hogy a magánnyugdíj-pénztárak közel 60 ezer fős tagságának többsége ebből a körből kerül ki. Így a tehernövekedés inkább kényszerű megtakarítási formának minősül.<sup>74</sup>

11. Az nyolcvanas-kilencvenes években – máig hatóan – átalakult a magánszemélyek különböző jövedelmeinek adóztatása a nyugati világban. Ennek lényege, hogy a munkajövedelmekre vonatkozóan megmaradt a progresszív adómérték, – bár simult a meredeksége – a megtakarítások (tőkejövedelmek: pl. kamat, osztalék) adóterhelése csökkent, jellemzően proporcionálissá vált.<sup>75</sup> Az 1996-ban hatályba lépett mai Szja tv. keretei között a tőkejövedelmek (pl. kamat, osztalék, árfolyamnyereség) adóztatása korábban is egy adókulccsal történt, a kamatjövedelem sokáig 0 %-os kulccsal adózott. Az adóprogresszióról szóló vita során a tőkejövedelmek adóztatását is végig kell gondolni. Ugyanígy pl. az Szja összevont adólapba tartozó őstermelőkre vonatkozó speciális tényállást. Hasonlóan, számos foglalkozás végzése esetén az azt űzők jogosultak arra, hogy az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás (Ekho) alapján teljesítsék adókötelezettségüket az Szja. helyett, ami kisebb mértékű fizetési kötelezettséggel jár. Az Ekho – mint a jellemzően intenzív adóelkerülő megoldásokat alkalmazó foglalkozási ágak üzőinek kínált kompromisszumos megoldás – elvezet bennünket a hasonló megfontolásból bevezetett átalányadók (Eva, Kata) felé. A munkabér típusú jövedelmet és az ún. vállalkozói jövedelmet az alkotmányos joggyakorlat eltérően kezeli: a lényeges különbséget a kockázat jelentette, amit a vállalkozók viselnek, a munkavállalók viszont nem.<sup>76</sup> Részletekbe bocsátkozni most nem tudok, de – hivatásunknál maradva – érdemes végiggondolni a horizontális igazságosság szempontjából azt, hogy miért lenne indokolt egy havonta bruttó egymillió forintot kereső – azaz a 9. és a 10. decilis határán lévő – bankjogászt vagy köztisztviselőt az Szja keretei között progresszív – pl. 36 %-os – adómértékkel terhelni, míg az ugyanannyi bevételre szert tevő ügyvédet a Kata keretei között körülbelül 5 %-os adómértékkel. A munkaerőpiac rugalmas.

12. A teherbíró képesség szerinti adózás meghatározása körében szükséges tárgyalni az egyenlő áldozatvállalást jelentősen torzító adórövidítést (adókijátszás, adóelkerülés) és a kiadási oldali nem megfelelő pénzfelhasználást, – ez utóbbi elnagyolt kifejezéssel a korrupció, – amelyek nagyságrendjét a 2007-es költségvetési évre vonatkozóan hozzávetőlegesen 4000 milliárd forintra valószínűsítettem. Ez körülbelül 2000 milliárd forintos adókiesésből és körülbelül 2000 milliárd forintos korrupciós kifizetésből adódott össze.<sup>77</sup> Azt gondolom, hogy

<sup>74</sup> A kötelező magánnyugdíjpénztári rendszer szakértők szerint kifejezetten rossz megoldás volt a nyugdíjproblémára. Lásd pl. Matits Ágnes: A pénztártagok nem választhatnak - Vissza kell lépniük. *Portfolió*, 2010. december 15.; Matits Ágnes: A magánnyugdíjpénztárak problémáiról. *Hitelintézet* (8) 2009/4. 259-277. Ezzel véleményemmel, egyrészt a rendszer finanszírozása miatt bekövetkezett államadósság növekedés, a megfelelő nyugdíjak megalapozásához szükséges befizetések elégtelensége és emiatt a tb finanszírozás kényszere, másrészt a válság során is előtérbe került befektetési kockázatok, valamint a magas működtetési költségek miatt egyetértek.

<sup>75</sup> Ken MESSERE: Half a Century of Changes in Taxation *Bulletin for International Fiscal Documentation* (53) 1999/8-9. 340-365. 347.,352.; Frans VANISTENDAEL: Is Fiscal Justice Progressing? *Bulletin for International Taxation*. 2005/10. October. IBFD, Amsterdam. 526-540. 531., 535-536.; Az 1987. évi VI. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról 11 adókulcsot – 0 %-tól 60 %-ig – tartalmazott. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy már ez a törvény is egy adókulcsot (20 %) tartalmazott egyes tőkejövedelmekre: a takarékbetétből, az értékpapírból és a 10 éves vagy annál hosszabb életbiztosításból származó jövedelmekre.

<sup>76</sup> 191/B/1992. AB határozat.

<sup>77</sup> SIMON István A közpénzügyek ... 10-11. A 2007-es költségvetési évben a központi költségvetés bevételi főösszege kerekítve 7 100 milliárd forint, a társadalombiztosításé pedig 4 318 milliárd forint volt, a kiadási főösszeg szintén kerekítve 8 498, illetve 4 291 milliárd forint, a kettő hiánya pedig 1371 milliárd forint volt a

a legális, tehát adózott, munkajövedelmet szerzőkkel szemben – ha magas jövedelemmel rendelkeznek is – méltánytalan a munkajövedelmek progresszív adóztatása mindaddig, amíg ez utóbbi probléma nagyságrendekkel nem mérséklődik.

#### **5.4. A teherátcsoportosítás alkotmányossága**

13. A 2010-es adópolitikai fordulat során legalább két célt kellett megvalósítani egyensúlyhoz közelítő költségvetési egyenleg mellett: kezelni a válságot és csökkenteni a munkajövedelmekre vonatkozó személyi jövedelemadó mértékét, kiegészítve a családi adókedvezménnyel. A személyi jövedelemadó körében bekövetkezett változások bevételkiesést okoztak, aminek pótlását más adónemekből származó bevétel növelésével, új adónemek bevezetésével oldotta meg az állam. A bevételek pótlása egyrészt az általános forgalmi adó általános mértékének felemelésével – 25-ről 27 %-ra 2012. január 1-vel – történt.<sup>78</sup> Tekintve, hogy az áfa mértékét a 2010-es választások előtt, 2009. július 1-vel 20-ról, 25 %-ra emelték,<sup>79</sup> az újabb emeléssel három éven belül hét százalékkal emelkedett az áfa mértéke. Ez egyértelmű lakossági teher, ami a kisjövedelműeket aránytalanul terheli.

A kieső személyi jövedelemadó egy másik részét az ún. különadókból pótolja az állam. Rendkívülinek minősíthető adók és speciális ágazatokat terhelő adók léteztek 2010 előtt is. Ilyen volt például a 2005-ben bevezetett bankadó,<sup>80</sup> a 2006-ban bevezetett ún. szolidaritási adó, a hitelintézeti járadék és később az ún. Robin Hood adó.<sup>81</sup> A 2010-es választások után a hitelintézeti járadék és az energiaellátók különadója továbbra is hatályban maradt, és új adónemként jelentek meg az ún. ágazati különadók a kiskereskedelmi, a távközlési és az energiaellátási tevékenységet végző vállalkozásokra,<sup>82</sup> továbbá ismét lett bankadó, valamint elfogadták a pénzügyi szervezetek adóját, amely a korábbi adónemeknél – amelyek alanyai a

---

zárszámadási törvény szerint. A zárszámadási törvény szerint 2007-ben a személyi jövedelemadóból 1 305 712,1 milliárd forint, általános forgalmi adóból 1 979 373,8 milliárd forint bevétele keletkezett a költségvetésnek. (2008. évi LXXVIII. törvény - a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról, 2. sz. melléklet)

<sup>78</sup> Ld. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 118. § (1) bek.

<sup>79</sup> Ld. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény 1. § (1) bek.

<sup>80</sup> A hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások különadójáról 2004. évi CII. törvény. A törvény 2005-2006-ban volt hatályos. Az adó alanyai a pénzügyi intézmények (Hpt.) voltak.

<sup>81</sup> Pl. Az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény, amely 2006. szeptember 1-én lépett hatályba. Ez a törvény három alanyi körre vezetett be adót: magánszemélyek, társas vállalkozások, és külön a támogatott lakáskölcsönt folyósító hitelintézetek. A magánszemélyek és a társas vállalkozások adóját szolidaritási adónak, míg a hitelintézetek fizetési kötelezettségét járadéknak nevezték. A magánszemélyek szolidaritási adóját azok az adóalanyok fizették, akiknek az összevonás alá eső jövedelmük meghaladta a nyugdíjjarulék fizetési kötelezettséget megalapozó jövedelem felső határát, ami 2006-ban 6325450 forint volt. A lényegét tekintve bevezetésre került egy új adókulcs, az 500 ezer forint havi bruttó bért meghaladó bér után, az 500 ezer forint feletti részt adóalapnak tekintve, további 4 % adót kellett fizetni. A különadó mértéke 4 % volt az egyéni vállalkozók és a társas vállalkozások esetén is, a számukra meghatározott adóalap után. A hitelintézetek által fizetendő járadék mértéke 5 %, alapja a kamattámogatással érintett kölcsönök kamata volt törvény szerint. Ugyanígy példa a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvénnyel bevezetett, a távhőszolgáltatókra vonatkozó különadó. A köznyelvben ezt hívják Robin Hood adónak. A lényegét tekintve a távhőszolgáltatók extraprofitjának egy részét, - 8 %-os adómértéket alkalmazva a törvényben meghatározott adóalapra, - elvonja és a fogyasztóknak juttatja rászorultsági alapon. Ebben az esetben egy iparágon belül történt újraelosztás.

<sup>82</sup> Az egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvény. A törvény 2010. október 20-án került kihirdetésre, a kihirdetést követő 45. napon lépett hatályba és 2013. január 1-én veszítette hatályát.

pénzügyi intézmények voltak – tágabb alanyi kört érintett. Ezek voltak az első adónemek, amik bevezetésre kerültek az adópolitika iránymódosítása során. Később több új adónem került még bevezetésre.<sup>83</sup>

14. Fontos, hogy választ adjunk arra a kérdésre is, hogy a konkrét megoldások, az új adónemek hogyan értékelhetők az alkotmányosság, az elmúlt évtizedekben kialakult alkotmányos gyakorlat szempontjából. Azt gondolom erre nem jó válasz az, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése miatt lényegében sehogy.<sup>84</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatának megítélése az elmúlt évtizedekben – elsősorban aktivizmusa miatt – vegyes volt a szakirodalomban.<sup>85</sup> Az adójog, és általában, a pénzügyek körébe tartozó tárgyakat tekintve az AB-t nem a túlzott aktivizmus jellemezte. Ugyanakkor lényeges megjegyezni, hogy határozatai hozzájárultak az adójog alkotmányos alapjai fogalmi rendszerének kidolgozásához.

A pénzügyi törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó elvi keretek felrajzolásának megkezdésére már egészen korán, 1990-ben sor került. Az AB kinyilvánította, hogy előzetes normakontrollt nem vállal adóügyekben, azaz nem veszi magára az adópolitika kialakításának felelősségét.<sup>86</sup> Ugyanígy, az állam adóztatási jogának alkotmányos kereteit tágan értelmezte. Határozatai szerint az Alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, ezért az Országgyűlésnek széles mérlegelési joga van az adójogalkotás körében,<sup>87</sup> az Alkotmánybíróság csak szélső esetben avatkozik be,<sup>88</sup> továbbá kimondta azt is, hogy igazságossági vagy célszerűségi felülvizsgálatra nincs lehetősége.<sup>89</sup> Korlátot az adóztatás határának átlépése, tehát a 70/I. § szerinti kirívó aránytalanság jelentett.<sup>90</sup> Azt, hogy a jogalkotó az arányosság keretei között marad-e esetről esetre lehet megítélni.<sup>91</sup> Szintén

<sup>83</sup> Pl. pénzügyi tranzakciós illeték, közművezetékek adója

<sup>84</sup> Vö. JAKAB András – SONNEVEND Pál: A reklámadó és az európai jog, PLWP, 2014/14, 1. (4.lj.)

<sup>85</sup> Pl. STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég, Budapest, 2014, 19.: „A gyenge legitimitású Alkotmány politikai és normatív játékeret engedett a pártoknak és az Alkotmánybíróságnak arra, hogy újraírják a korábban kialakított szabályokat (MDF-SZDSZ paktum), illetve kitöltsék az alkotmány által üresen hagyott interpretációs teret („láthatatlan alkotmány”, az Alkotmánybíróság első elnökének jogi aktivizmusa).”; POKOL Béla: *Demokrácia, jogállam, konstitucionalizmus - A magyar alkotmányos berendezkedés feszültségei* In. *Magyarország évtizedkönyve I-II.* (szerk. Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László). *Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány*, Budapest. 1998, I. kötet; <http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp10/> „A hazai alkotmánybíróság a világon egyedülálló függetlenséget vívott ki magának az írott alkotmánnyal szemben. Ebben szerepet játszott a rendszerváltás során újonnan alakuló pártok félelme a korábbi állampárt erőfölényétől a jövőendő új Országgyűlésben, amely arra ösztönözte ezeket, hogy a későbbi kormánypárttal szemben a legnagyobb hatáskört adják – ellensúlyként – a létrehozás alatt álló alkotmánybíróságnak.”

<sup>86</sup> BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráskodás gyakor és ma. *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 72- 82, 73.; Lásd 31/1990. (XII. 18.) AB határozat;

<sup>87</sup> Ezt a felfogást számos ország alkotmánybírósága követi. Pl. Richard HAPPÉ-Hans GRIBNAU: *The Netherlands – National Report: Constitutional Limits to Taxation in a Democratic State: The Dutch Experience.* In. *Restricting the Legislative Power to Tax*, IACL 17th Congress (General reporter: Henry Ordower). *Michigan State Journal of International Law* (15) 2007/2. 417-459, 446-448.; Leonard P. MARTINEZ.: "To Lay and Collect Taxes": The Constitutional Case for Progressive Taxation," *Yale Law & Policy Review* (18) 1999/1. Article 4., 132. <http://digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol18/iss1/4>

<sup>88</sup> 620/B/1992. AB határozat

<sup>89</sup> Pl. 1117/B/1993. AB határozat

<sup>90</sup> Pl. 1531/B/1991. AB határozat.

<sup>91</sup> 61/2006. (XI. 15.) AB határozat szerint: „Az Alkotmánybíróság a jelen ügy elbírálása során is tekintettel volt arra, hogy az Alkotmány 70/I. §-a nem határozza meg a jövedelem, illetve a vagyon alkotmányi fogalmát, ezeket a fogalmakat az egyes anyagi adójogszabályokban a jogalkotó határozza meg. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági vizsgálat alá vont konkrét adójogszabály rendelkezései alapján esetről

korlátot jelentettek az AB gyakorlat szerint az Alkotmányban biztosított jogok, mint például a diszkriminációmentes elbánás (70/A. §).

Az Alkotmánybíróság által kidolgozott adójogi fogalmi rendszer feltérképezésére a jelenlegi keretek között nincs lehetőség, ezért csak azt a három döntést említem, ami egyértelműen azt tartalmazza, hogy az egyes gazdasági ágazatok eltérő adóterhelése nem sérti az alkotmányos kereteket, nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek. A szabályozás tárgya szempontjából azonos jellemzőkkel rendelkező jogalanyok megkülönböztetése, továbbá a különböző jellemzőkkel rendelkezők azonos kezelése minősül hátrányos megkülönböztetésnek, diszkriminációnak. Ezért az alapkérdés, az adott szabályozási tárgy szempontjából azonosnak minősülő jogalanyok, azaz a homogén csoport meghatározása.<sup>92</sup> A fentiekben szóba kerültek a vertikális és a horizontális igazságosság fogalmai, amelyekkel az AB határozatoknak is szerkezetet adhatunk. A *vertikális igazságosság* kérdésében született döntés szerint a jövedelemkülönbség megalapozza a progresszív adóztatást, a nagyobb jövedelemmel rendelkezők arányosan nagyobb terhelését.<sup>93</sup> A *horizontális igazságosság* körében született az a döntés, amely a fentiekben szóba került hitelintézeti járadékra vonatkozóan született. Eszerint szabályozási szempontból homogén csoportot a Hpt-ben szabályozott pénzügyi intézmények képeznek.<sup>94</sup> Más ágazatok vállalkozásai nem vonhatók ebbe a körbe akkor sem, ha előnyük származik állami támogatásból. Tehát az AB által kidolgozott fogalmi keretben a tevékenységi kör jellege szerint, ha úgy tetszik „ágazati” alapon is lehet különbséget tenni a vállalkozások között. Ez a döntés meghatározó az ágazati különadók megítélés szempontjából. Ugyanígy alapvetően meghatározó az a döntés, amely megengedhetőnek tartotta a különbségtételt a bankok és a lízingtevékenységet végző pénzügyi vállalkozások között, éppen olyan tevékenységekkel összefüggésben felmerült ügyben, amelyek egymás funkcionális helyettesítői. A döntés szerint: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában kifejtette azon álláspontját, amely szerint a jogalkotó hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a vállalkozók eltérő csoportjaira, adóköteles tevékenységeik megállapítására eltérő szabályokat alkosson. E jogosítványának alkotmányos korlátja, hogy a szabályozás nem eredményezhet hátrányos megkülönböztetést a kiválasztott azonos vállalkozói csoporton, *azonos tevékenységi körön belül*.”<sup>95</sup> A horizontális igazságosság – vagy ahogy ez a gyakorlatban megjelent: a hátrányos megkülönböztetés tilalma – AB általi

---

esetre, a szabályozás - így különösen az adótárgy - összes sajátosságának a figyelembevételével kell döntést hoznia abban a kérdésben, hogy a jogalkotó az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz való kötöttség keretei között maradt-e a szabályozás kialakítása során.

<sup>92</sup> Például az 620/B/1992. AB határozat; 54/1993. (X.13.) AB határozat; 59/1995 (X. 6.) AB határozat; 127/2009. (XII. 17.) AB határozat IV. 2.

<sup>93</sup> 1558/B/1991. AB határozat III. („Az eltérő jövedelmi, vagyoni feltételek mellett kirótt adók különbözősége és az ebből következően eltérő nagyságú adóteher nem értékelhető az állampolgároknak Alkotmány által tiltott megkülönböztetéseként. A magasabb jövedelműek számára a szabályozás természetes következménye, hogy adókötelezettségük mindig a saját vagyoni, jövedelmi szintjükhöz és nem az ennél alacsonyabb szinthez igazodik.”) Pl. az ún. Kiskereskedelmi adó alkotmányosságának elemzése során ezt a döntést is szükséges figyelembe venni.

<sup>94</sup> 66/2006. (XI. 29.) AB határozat III. 2. (A pénzügyi vállalkozásokra nem terjed ki a hitelintézeti járadékot szabályozó törvény hatálya.)

<sup>95</sup> 57/1995. (IX. 15.) AB határozat. A korabeli Szja tv-ben a cégautó magáncélú használata természetbeni juttatásnak minősült. Az adóalap az autó beszerzési ára volt, ami lízing esetén tartalmazta a kamatot, kölcsön esetén nem. Ez hátrányosan érintette azokat a pénzügyi vállalkozásokat, amelyek pénzügyi lízing szolgáltatást nyújtottak.

értelmezése azt is jelenti, hogy az azonosság és különbözőség legfeljebb az azonos tevékenységi körbe tartozó vállalkozásokra vonatkozóan vizsgálandó.

15. Az ágazati különadók az alkotmányos gyakorlatnak megfelelnek. A keretek szűkössége miatt azt a kérdést nem tudom megválaszolni, hogy a fent tárgyalt speciális jogegyenlőségi tétel elvi keretei között – tehát nem az AB fent felvázolt gyakorlata alapján – hogyan lehet meggyőzően érvelni amellett, hogy egyes gazdasági ágazatok adóterhelése különadóval is kiegészül. A kiindulópontom az lenne, hogy a különadókkal terhelt gazdasági ágazatok a magyarországi fogyasztásból nyerik jövedelmüket és a meghatározó vállalkozások jellemzően gazdasági erőfölénnyel rendelkeznek; az ún. terület-specifikus extraprofit (location-specific rent) jellemzően kimutatható.

## **6. Az adózás alkotmányos alapjai: a gazdaságban való részvétel elve**

1. A gazdaságban való részvétel elvének jelentése jelenleg nem tisztázott. Nem arról van szó, hogy nem egyértelmű, hanem arról, hogy egyáltalán nem állnak rendelkezésre azok a források, amelyek az alkotmányozó szándékára, feltehető akaratára vonatkozó információt hordoznának. Az adótan és az adójog tudományának fogalmi rendszere a teherbíró képesség elvét tárgyalja.<sup>96</sup> Ezért a meghatározások számos kor-, kultúra-, és kutatófüggő variációját is figyelembe véve annyi kijelenthető, hogy az Alaptörvényben szereplő gazdaságban való részvétel elve mást jelent mint a teherbíró képesség elve. Jelentésének tisztázása fontos, mert ettől függ, hogy a teherbíró képesség elvével nem megalapozható közbevételeknek van-e alkotmányos alapjuk és pontosan mi az. Megfordítva: létezhetnek-e olyan fiskális közbevételek, amelyek nem a teherbíró képesség elvén, alapulnak? A válasz igen, azonban tisztázni kell a „gazdaságban való részvételnek megfelelő” szavak jelentését.

2. A 2011-ben rendezett konferencián javaslatot tettem arra, hogy az új alkotmány tágítsa az állam adóztatási jogának lehetőségét, mert a gazdaságban keletkeznek olyan előnyök, amelyek adóztatása a teherbíró képesség elvén – az aktuális alkotmányértelmezés függvényében – kívül esnek. A javaslatom lényege a következő volt: „Az ország gazdasági versenyképességének, valamint a szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek szem előtt tartása mellett, célszerűnek látom megfontolni a belföldön keletkező gazdasági teljesítmény adóztatása elvi alapjainak átgondolását, a belföldön keletkező transznacionális jövedelmekre, üzleti vagyokra, továbbá a belföldön végzett gazdasági tevékenységre, továbbá az ún. externáliákra vonatkozóan.”<sup>97</sup> Úgy vélem az alkotmányozó nagyon hasonlóan gondolkodott erről a problémakörrel és azt gondolom, hogy a gazdaságban való részvétel elvének lényege megegyezik fenti idézetben szereplő gondolatokkal.

A gazdaságban való részvétel elvének értelmezése felmerült a különadókkal összefüggésben is, – jóllehet a szerző nem hivatkozott a gazdaságban való részvétel elvére – mondván az ágazati különadók esetében az adófizetési kötelezettség nem az adóalany teherbíró

---

<sup>96</sup> Itt meg kell jegyezni, hogy a haszonelvet szintén, azonban az Alaptörvénnyel összefüggésbe hozható változások között, a rendelkezésre álló keretek szűkössége miatt ezt nem tárgyalom.

<sup>97</sup> SIMON István: A közpénzügyek szabályozása ... 2011. 12. Ugyanerről 6., 7., 19. (Az adózásra vonatkozó javaslatot részletesen indokoltam a 10-26. oldalon.)

képességétől, hanem a gazdagságban elfoglalt helyzetétől függ.<sup>98</sup> Azt gondolom, hogy a különadók mind a teherbíró képesség elve, mind a gazdaságban való részvétel elve alapján végiggondolhatók és megalapozhatóak, azonban ennek elemzése meghaladja a kereteket.

## 7. Összegzés

1. A 2010-től kezdődő adóreform nem az Alaptörvény következménye, az adóreform egyes elemei – amelyek közül már nincs minden adónem hatályban – megvalósultak az Alaptörvény elfogadása előtt.<sup>99</sup> Ugyanakkor az új alkotmányos szabályok összhangban vannak azzal az adópolitikai iránnyal, amelynek kimondott célja, hogy eszköze legyen a gazdaság ösztönzésének, a foglalkoztatottság bővülésének – „1 millió új munkahely” – és a családok megerősítésének a gyermekvállalás anyagi terheinek mérséklésével. Ez az adópolitikai irányvonal a munkát és a vállalkozásokat terhelő közvetlen adók csökkentését célozza és az államháztartás bevételeit elsősorban a fogyasztást terhelő adókból kívánja elérni. A jövedelemadók mérsékléséből származó bevételkiesés pótlására eltérő mértékben, a 2009-ben megemelt áfa-mérték megtartása, majd kétszázalékos emelése, a minimálbér adómentességét biztosító adójóváírás eltörlése, a különadók és egyéb új adónemek bevezetése szolgáltak.

Az alkotmányos kereteket tekintve, az Alaptörvény és a rendelkezései alapján elfogadott Stabilitási tv. közvetlen hatást gyakorolt az adójogra, a teherelosztás szabályozásának alkotmányos alapjai módosultak. Amint a fentiekben szóba került az új szabályok egyrészt szűkítik, másrészt tágítják az – egyszerű többséget igénylő – adójogalkotás és ezzel az adópolitika lehetőségeit. A munkajövedelmekre vonatkozó proporcionális – egykulcsos – adómérték és az adóék szabály korlátozza a munkajövedelmekre vonatkozó közterhek mértékét. A családi adókedvezményre vonatkozó szabály szintén korlátozza a munkajövedelmek terhelhetőségét és egyúttal alkotmányon alapuló alanyi jogot biztosít a kedvezményre. A gazdaságban való részvétel elve tágítja az adójogalkotás lehetőségeit.

2. A 2010-et követő teher újraosztás elsősorban a magasabb legális munkajövedelemmel rendelkezők és egyes gazdasági ágazatokban működő társaságok tulajdonosai között történt.<sup>100</sup> A munkajövedelmek egykulcsos adóztatásának bevezetése tekinthető úgy is, mint a legfelső, legális munkajövedelemmel rendelkező réteg mintegy felszabadítása a közpénzügyek rendszeréből; az anyagi autonómiát is igénylő középosztályi létük megteremtésének elősegítése. A fentiekben amellet érveltem, hogy a legfelső

---

<sup>98</sup> DEÁK Dániel: *Alkotmány és adójog*. HVG-Orac, Budapest, 2016 251.

<sup>99</sup> Itt meg kell jegyezni, hogy a különadók nem az At. elfogadásának következtében kerültek bevezetésre, ezt megelőzően az adórendszer részeivé váltak. Ugyanígy az egykulcsos adó első változatának bevezetése is 2011. január 1-én történt. Az adórendszer átalakításának alapjait Orbán Viktor miniszterelnök az ún. első akcióterv részeként jelentette be az Országgyűlésben.

[http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_naplo.naplo\\_fszoveg?p\\_uln=13&p\\_ckl=39&p\\_felsz=1&p\\_szoveg=&p\\_felszig=88](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fszoveg?p_uln=13&p_ckl=39&p_felsz=1&p_szoveg=&p_felszig=88)

<sup>100</sup> A megváltozott teherelosztási szabályok előnyösek az ún. különadókkal terhelt gazdasági szereplők és a nemzetközi társaságok vezető alkalmazottainak, mert ezeken a területeken jellemzően magasak a fizetések. A lényegét tekintve ez azt is jelenti, hogy a magyar gazdaság „felhőregióiban” teherátcsoportosítás történt az alkalmazottak és a tulajdonosok között.

munkajövedelemmel rendelkező réteg adóztatását, az adórendszer minden jövedelemtulajdonosának adóztatására figyelemmel kell végiggondolni.

3. A *családi adókedvezmény* annak ellenére, hogy célját tekintve nem szociálpolitikai, hanem családpolitikai célú jogintézmény, a munkajövedelmek mai színvonalán nagyon fontos szociálpolitikai hatással járó szabály; a 9. decilistől kezdődően a bérskálán lefelé haladva mindaddig, ameddig a jövedelmi szint lehetővé teszi az igénybe vételét érezhető, komoly segítséget jelent.

A családi adókedvezmény bevezetése mellett még egy jelentős változás történt, az *Illetéktörvény* módosítása, amely eltörölte a családon belüli – egyenes ági – öröklés és ajándékozás illetékét. Ez minden olyan család számára pozitív változás, amelyik rendelkezik átörökíthető vagyonnal. Hasonlóan a jövedelemadó változáshoz, minél jelentősebb a vagyon értéke, annál előnyösebb az új szabály. A döntés egyéb hatásaitól függetlenül azt is jelenti, hogy a Fidesz-KDNP pártszövetség lezárta a privatizációt és az elmúlt harminc év egyéb vagyoni átalakulásait; a megszerzett vagyon közteher nélkül átörökíthető. Hatását tekintve ez a döntés legalább annyira jelentős, mint a személyi jövedelemadózásban történt változások.

A fent említett közpénzügyi változások – egykulcsos adó, családi adókedvezmény, az öröklési- és ajándékozási illeték eltörlése – társadalmpolitikai jelentőségük mellett más szempontból is értékelhetők. Pl. kézenfekvőnek tűnik az a megállapítás, hogy a választói magatartást is befolyásoló politikai-, valamint a társadalom „irányadó” rétegeinek együttműködési készségét, lojalitását elősegítő hatásuk is lehet.

4. Az *adóék* szabály lényeges beavatkozást jelent, korlátozza a közterhek formájában elvonható munkajövedelmet, – ami a rendszerváltástól kezdődően az adópolitika könnyű vadászterülete volt – és a gyakorlatban is megvalósítható. Ugyanakkor nem oldja meg azt a problémát, hogy a munkajövedelmeket a közvetett adók is terhelik, ami a magyar jövedelmi viszonyok között nagyon komoly elvonást jelent, tekintve, hogy a háztartások jelentős részének nincs megtakarítása, ami azt jelenti, hogy a teljes jövedelmet – a kölcsöntörlesztések mellett – fogyasztásra költik, amit teljes egészében terhel az áfa és a jövedéki adó. Emellett nem zárja ki a lakóingatlanok adóztatását, ami azt gondolom a társadalom jelentős része esetében méltánytalan lenne, tekintve, hogy jószerivel ez a családok generációkon átnyúló egyetlen megtakarítása.<sup>101</sup>

5. Azt látni kell, hogy a munkajövedelmek progresszív jövedelemadóztatásának, elsősorban az alacsony jövedelem színvonal miatt, korlátozottak a lehetőségei, továbbá azt is, hogy az egykulcsos adómérték bevezetése önmagában igazságtalanságot nem okozott. Ugyanakkor tény, hogy az új adópolitika az adójóváírás eltörlésével méltánytalanságot is okozott különösen az első időkben, mert az alsó jövedelmi szinten az emberek egy részének csökkent

---

<sup>101</sup> Az adóékhoz hasonló garanciális szabályt úgy fogalmaztam meg egykor, hogy a közvetlen adók és a tb járulékok mértékét kell behatárolni. Ez egyrészt behatárolja a közvetlen terhelést, másrészt ennek mértéke meghatározásakor a közvetett adókra is figyelemmel lehet a jogalkotó. Lásd SIMON István A közpénzügyek ... 7-8.



a nettó jövedelme,<sup>102</sup> és emellett a közvetett adók terhétől sem tudtak szabadulni. Azt gondolom, hogy a *ténylegesen* a létminimum szintjén mozgó keresetektől élők jövedelemét célszerűbb az embernél hagyni, mint az ellátórendszer útján biztosítani a minimumot.<sup>103</sup>

6. A terhek átcsoportosítása, a különadók bevezetése miatt került szóba az AB gyakorlata a fentiekben, amely alapján megállapítható, hogy a különadók nem voltak ellentétesek a magyar alkotmányos gyakorlattal. Jóllehet a Hervis ügyben nem az volt a kérdés, hogy a kiskereskedelmi különadó sérti-e az EU jogot, – azaz sérti-e valamely gazdasági szabadság gyakorlását, vagy diszkriminatív –, azonban döntésében az Európai Unió Bírósága nem tett olyan értelmű megállapítást, amely erre utalt volna.<sup>104</sup> A speciális ágazati közterhek – elsősorban az érintettek által – vitatottak, de az európai államokban nem példa nélküliek.

A különadókkal összefüggésben is élesen – ez a hazai és a nemzetközi konfliktusok során látható volt – vetődött fel az a kérdés, hogy mi az egyes nemzetállamok adópolitikájának a mozgásteret és azt milyen tényezők, érdekek határozzák meg. A gazdaság, saját logikájának megfelelően környezetének semlegesítésére törekszik.<sup>105</sup> Napjainkban a jó adópolitika kulcsfogalmi a hatékonyság és az adósemlegesség, amelyek felváltották az adópolitikát néhány évtizedig a jóléti államokban meghatározó méltányosságot és újraelosztást.<sup>106</sup> A steril semlegesség és az állami feladatok ellátásának szükségessége konfliktusban áll egymással, ezért az a kérdés, hogy miként lehet működőképes kompromisszumot találni. Az állam feladatait nem veszi át senki, legalábbis jelenleg nem látszik megfelelő alternatíva.<sup>107</sup> Az állam feladatait az Európai Unió sem veszi át, különösen nem a jóléti feladatokat. Az EU nem szociális unió, a jóléti rendszerek (pl. egészségügy, nyugdíjak, oktatás) finanszírozásának közös költségvetésből történő, azonos elvek és mértékek szerinti finanszírozása komoly lehetőségként nem merül fel.<sup>108</sup> Azt gondolom, hogy a racionálisan gazdálkodó nemzetállamra szükség van. Az egyik nagy kihívás napjaink Magyarországon az anyagi értelemben is tagolt társadalom és versenyképes gazdaság kialakulásának elősegítése. Állami beavatkozás nélkül nincs esély ezek létrejöttére.<sup>109</sup> A semleges pályák mindig az erőseknek

---

<sup>102</sup> Pl. VÁRHALMI Zoltán - TÜREI Gergely: *A bérkompensációs mechanizmus működése a vállalati szektorban - Hatástanulmány a bérek jogszabályi környezetének 2012-es változásairól*. MKIK Gazdaság- és vállalkozáskutató Intézet, Budapest 2015. 2-4.

<sup>103</sup> SIMON István *A közpénzügyek szabályozása ...* 2011. 7-8.

<sup>104</sup> C-385/12. sz. Hervis ügy. Egy speciális, a kapcsolt vállalkozásokra vonatkozó adóalap meghatározási móddal összefüggésben merült fel a letelepedési szabadság korlátozásának kérdése.

<sup>105</sup> Jürgen HABERMAS: *A kommunikatív cselekvés elmélete*. Gondolat, Budapest, 2011

<sup>106</sup> Philipp GENSCHEL (2005:2010): *Globalization and the transformation of the tax state*, in: *Transformations of the State?* (szerk. Stephan Leibfried - Michael Zürn). Cambridge University Press, Cambridge, 2005 68.

<sup>107</sup> A gazdasági, de különösen a pénzügyek területén számos olyan megoldás született, amelyek lényegében a globális kormányzás (és bíraskodás) alapjait jelentik. Politikai szinten ilyen a G20, szakpolitikai és „technikai” szinten az FSB (és az ágazati szabályozók), az OECD (pl. BEPS, modellegetmények, devizaliberalizációs kódexek), a WTO, de ide tartozik a Nemzetközi Számviteli Beszámolási Standardokat (IFRS) készítő szervezet az IASB is. A vitarendezés szintjén ide sorolhatóak az ún. alternatív vitarendezési megoldások, elsősorban a nemzetközi választott bíróságok. Eltekintve a szélesebb horizontú G20-tól, ezek az intézmények a piac működésének infrastruktúráját jelentik.

<sup>108</sup> Pl. Frank VANDENBROUCKE: *A European Social Union: Unduly Idealistic or Inevitable?* <http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2015/09/A-European-Social-Union-Unduly-Idealistic-or-Inevitable.pdf>

<sup>109</sup> Pl. Dani RODRIK: *A globalizáció paradoxona*. Corvina Könyvkiadó, Budapest 2014. Dani Rodrik elsősorban az iparfejlesztés és a nemzetközi (szabad)kereskedelem kapcsolatának konfliktusát tárgyalja ebben az összefüggésben.

kedveznek, ez különösen igaz ma, a globális gazdaság, a nemzetközi vállalatcsoportok korában. Tehát azt gondolom, hogy szükséges a Magyarország felzárkózását elősegítő állami beavatkozás, beleértve az adópolitika kialakítását is, aminek része lehet a szelektív adópolitika, figyelemmel az EU jog adta keretekre is.<sup>110</sup>

Az állami beavatkozás határát nyilván a környezet (pl. a piac, a hazai- és a nemzetközi politika) is befolyásolja. Az Alaptörvény és a Stabilitási törvény adótárgyú rendelkezései – az állam beavatkozása – részben újradefiniálták az adópolitika alakításának kereteit, módosították a teherelosztás szabályait. Annak a kérdésnek az elemzésére, hogy az ország történelme – abban az értelemben, hogy ma hogyan és milyen körülmények között létezőnk – és földrajzi elhelyezkedése mennyiben határozza meg a lehetőségeinket, a keretek nem adnak lehetőséget. Ugyanakkor azt gondolom, hogy azt szem előtt kell tartani, hogy a magyar társadalom megfelelő működését biztosító gazdasági, pénzügyi eszközök hagyományosan szűkösek; a hosszú időn keresztül kísértő, számunkra előnytelen nemzetközi kereskedelem és belső tőkehiány velünk maradt.<sup>111</sup> A belső tőkefelhalmozás, egy vagyoni értelemben is kiegyensúlyozott, tagolt társadalom előfeltétele a megfelelő társadalmi, ha úgy tetszik, nemzetállami létnek.<sup>112</sup> Ennek elősegítésére az adójog új alkotmányos szabályai részben alkalmasak. Azt is látnunk kell, hogy az adójog számos cél elérésében segíthet, azonban vannak olyan területei az állami feladatellátásnak, egyáltalán a társadalmi-gazdasági életnek, ahol korlátozottak a lehetőségei vagy egyáltalán nem alkalmas a beavatkozásra.

---

<sup>110</sup> Ez a megközelítés – ti. az unortodoxnak nevezett állami beavatkozás és a szelektív adópolitika létjogosultsága – vitatott a szakirodalomban. Vö pl.: DEÁK Dániel: *Alkotmány és ...*; DEÁK Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. *European Taxation*. 2010/12. 545-549.; DEÁK Dániel: Legislating Unorthodox Taxes: the Hungarian Experience. *Society and Economy* (36) 2014/3. 339–368

<sup>111</sup> Pl. Immanuel WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Gondolat, Budapest 1983. Giovanni ARRIGHI: A fejlődés illúziója. *Eszmélet*, 2014. 103. 159-192.; Dani RODRIK *A globalizáció ...*; Alexander GERSCHENKRON: *Gazdasági elmaradottság történelmi távlatból*. Gondolat, Budapest 1984. A helyzet annyiban módosult, hogy a kettős szerkezetű magyar gazdaság multinacionális vállalatainak termelő része komoly exportteljesítménnyel rendelkezik.

<sup>112</sup> Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a legutolsó harminc évünk vagyoni és piaci folyamatai hogyan alakultak a tulajdon- és a pozíciószerezést tekintve meghaladja a kereteket; ezt tárgyalja a szakirodalom. Ugy gondolom, hogy az eredményt, a magyar társadalom (háztartási szintű) gazdasági nem lehet figyelmen kívül hagyni az adórendszer kialakítása során sem. A „sok szegény – kevés gazdag” szerkezetben stabil, kiegyensúlyozottan fejlődő társadalom nem létezhet.

© Simon István

MTA Law Working Papers

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt,  
Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**