

ERCSEY ZSOMBOR

A közteherviselés és a gazdaságban való részvétel összefüggései

Az alkotmányi szabályozásról

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

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” részben található a közteherviselési kötelezettséget rögzítő XXX. cikk (1) bekezdése, amely az Alkotmány 70/I §-ában korábban megállapított tartalmat részben átvéve rögzíti,¹ hogy „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételnek megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”. Ez a korábbi alkotmányi megfogalmazással ellentétben nem tartalmazza ugyan egyértelműen az arányosság elvét, amely első hallásra visszalépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest.² Az Alaptörvény közteherviselés tartalmára vonatkozó e rendelkezése tehát az adózó gazdaságban elfoglalt helyzetétől is függ, az állam tehát erre tekintettel előírhatja, hogy a gazdasági helyzetük alapján az adózóknak milyen mértékben kell a közterhek viselésében szerepet vállalniuk. E rendelkezés ezzel a szektorális adók kivetésének alkotmányi alapját is megteremti. A gazdaság jelentős szereplői e rendelkezés alapján tehát nagyobb arányban vehetik ki részüket a közterhek viseléséből, akár a fizetőképesség elvének sérelmével is.³

A szektorális adók bevezetése

A szektorális adókat kivételes körülmények között vezetik be és az átlag fölötti jövedelmet adóztatják, amely jövedelem nem keletkezne általános üzleti körülmények között.⁴ E speciális adók igazságossági alapja, hogy a monopóliumhelyzetből realizált extra nyereségből közjavakat finanszírozzanak. E közjavak finanszírozása különös jelentőséget kap a gazdasági válsá-

¹ Vö. SZILOVICS Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről*. Inter-szféra Kft., Pécs, 2012. 71.

² Uo. 71.

³ Ez fejeződik ki a kiskereskedelmi láncokat terhelő adók megállapításában is, valamint a KATA rendelkezéseiben.

⁴ DEÁK Dániel: Hungary Introduces Special Taxes. *European Taxation* 12 (2010) 545.

gok idején, amikor a gazdasági teljesítmény és ezzel együtt a fogyasztás visszaesésével az adórendszerből (mind a közvetett és közvetlen, a jövedelmet és vagyont, illetve fogyasztást terhelő adókból) származó bevételek is jelentősen csökkennek. Erre tekintettel ezeket az adófajtákat válság adónak is nevezzük, mert az állam a gazdasági nehézségekre tekintettel vezeti be átmeneti jelleggel e többlet terheket.⁵

A különadóknak két alapvető csoportját különíthetjük el: a hagyományos különadókat (pl. energiaadó, környezetterhelési díj, bányajáradék, játékadó-bevétel), valamint az unortodox különadókat (pl. hitelintézeti járadék, pénzügyi szervezetek különadója, pénzügyi tranzakciós illeték, energiaellátók jövedelemadója, egyes ágazatokat terhelő különadó, közműadó, távközlési adó, biztosítási adó, végkielégítések különadója).

A magas magyar állami kiadások finanszírozása érdekében Magyarország élen járt az ilyen típusú válságadók bevezetésében, hogy finanszírozni tudja mind az állami bürokráciát, mind pedig az állami transzfereket és társadalombiztosítási szolgáltatásokat, valamint a szociális juttatásokat (például nyugdíjak, egészségügy, oktatás),⁶ és így ellensúlyozza a magyar gazdaság kríziséből eredő hátrányokat.

Az adók bevezetése deklaráltan ideiglenes jelleggel történt, és 2013. január 1-vel e válságadók közül némelyek kivételére kerültek volna. Ez azonban nem történt meg, jogbiztonsági kérdéseket vetve fel. A válságadók bevezetésével azonban a kiszámíthatóság és méltányosság érdekében többlet garanciákat is szükséges lenne nyújtani, amelyek biztosítják az adott adónem ideiglenességét, jól tervezhető mértékét és felhasználása területét. A kötelezettséggel ugyanis jogok is járnak, ez pedig igaz az adóügyi jogviszony minden alanyára, emellett pedig a konkrét cél is egyértelműen meghatározandó. E magyar különleges adók bevezetését számtalan vita övezte, jelentős kritikát fogalmazott meg velük szemben az Európai Bizottság is. Azonban az Unió több tagállamában bevezetést nyertek különféle különadók, sőt például a tranzakciós adó (Magyarországon tranzakciós illeték) bevezetését Unió szinten is tervezik⁷ – bár a magyar szabályozáshoz képest teljesen eltérő módon.

A különadók igazságosságáról

A válságadók bevezetése az átlagemberek nevében és érdekében követelt igazságosság megvalósulását hivatott elősegíteni⁸, és álláspontom szerint a vertikális igazságosság szempontjából valóban helytálló, hogy azok a piaci szereplők, amelyek jelentős nyereségre és bevétel többletre tettek szert a magyar gazdaság rendszerváltását követő átalakulás óta (e többlet nyereség pedig arányaiban is lényegesen magasabb, mint a külföldi befektetők anyországaiban ebben az időintervallumban realizált profit), így joggal várható el tőlük, hogy a jelen gazdasági válság időszakában többlet terhekkal segítsék az állami működést és a társa-

⁵ Uo. 546.

⁶ Az egészségügyi ellátórendszer működtetésével kapcsolatos állami felelősségi körbe tartozó tevékenységi formákról bővebben lásd BENCSIK András: *Az egészségügy igazgatása*. In: Bencsik András (Szerk.): *Közigazgatási jog*. Különös rész I. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2014. 155-156.

⁷ Tobin adó: James TOBIN Nobel-díjas közgazdász által kitalált és utána elnevezett, eredetileg a deviza-tranzakciókra kivetett adófajta. A Bretton Woods-i rendszer 1971-es összeomlása után jelentősen megnőtt a tőkepiaci tranzakciók volumene, a politikai és gazdasági döntéshozók egyfajta fékező mechanizmust tartottak szükségesnek a magas volatilitás és a gyors pénzmozgások megfékezésére. Tobin elmélete alapján a tőkepiaci tranzakciókat adóval sújtják, a megemelkedő tranzakciós költségek miatt a spekulatív pozíciók volumene visszaszorulna. Eredetileg a deviza-tranzakciókra vetették volna ki az adót, amelynek mértéke „békeidőben” 0,5 százalék lehet, extrém piaci szituációkban azonban akár 20 százalékig is emelkedhetne.

⁸ DEÁK, 2010. 548.

dalom boldogulását. A bevezetés kormányzati indoklása is ezt tartalmazza: „A magyar adófizetőről már sok bőrt lehúztak, ők nem terhelhetők tovább, ezért az extraprofitot bezsebelő ágazatoknak kell most megsegíteniük az országot és az embereket, úgy tisztességes, hogy azok vállaljanak pluszterheket, akik jelentős extraprofitot könyvelhettek el a Kormány arányos terhet akart, amely nem veszélyeztet munkahelyeket” – mondta Orbán Viktor miniszterelnök.⁹

A horizontális igazságosság szemszögéből vizsgálva már nem ennyire egyértelmű a helyzet, tekintettel arra, hogy bár az azonos helyzetű adózókat azonos mértékben adóztatják ezek a válságadók, az adó alanyi köre csak bizonyos piaci szegmensekre, szektorokra, illetve meghatározott tevékenységet végző adózókra terjed ki.

A magyar megoldás alapvető problémája azonban igazságossági szempontból az, hogy az adók bevezetésével nem a legoptimálisabb mértékben nőtt a vertikális igazságosság, tekintettel arra, hogy ezeknek az adóterheknek jelentős részét az adóalanyok pont a társadalom tagjaira hárítják át, így például a bankadó költségeit is részben vagy egészben az ügyfelekkel fizettetik meg ezek a pénzügyi intézmények. Ugyanez a helyzet az infokommunikációs szolgáltatókra kivetett adóval is, amelynek problematikus kérdéseit az Európai Bizottság jelenleg is vizsgálja.

Hangsúlyozom, hogy a fentiek alapján álláspontom szerint a válságadók alapvetően igazságosak, és emellett elméletileg hatékony eszközei lehetnének a gazdasági krízisből történő kilábalásnak. Megítélésem szerint az, hogy ezek az adók a szektorsemlegesség elvének ellentmondva sértik a horizontális igazságosságot, csupán másodlagos kérdés, tekintettel arra, hogy a nehéz gazdasági körülmények miatt az állami többletbevételek biztosítása előnyt élvez. Egyértelmű azonban, hogy az új típusú terhek nem sérthetik a verseny szabadságát, és különösen nem lehetnek diszkriminatívak – ez az Unió joggal is ellentétben állna. Nehéz azonban megtalálni a bevezetésükre szolgáló legmegfelelőbb módot, ugyanis a gyakorlati példák is azt támasztják alá, hogy a kapcsolódó adóterhek a fogyasztókra való áthárításának megakadályozása,¹⁰ valamint az átmeneti jelleg biztosítása és tényleges érvényesítése nem megoldott.¹¹ E tekintetben véleményem szerint jelentős felelősség terheli a kormányzati kommunikációt és azt a hibás tervezést, amivel a kiszámíthatóság követelményével teljesen ellentétes módon például a bankadó 2013. adóévben is hatályban, vagy a tranzakciós illeték mértékének hatályba lépés előtt módosított emelése történt. Mivel emellett a gazdasági szereplők nagyobb mértékű megadóztatásához nem látszik társulni a bürokratikus állami kiadások csökkentése sem, így még elméleti szempontból sem támaszthatóak alá hitelt érdemlően e többlet terhek, nem hogy gazdasági hatásukat tekintve. Alapvető probléma továbbá, hogy az azonnali állami bevételek biztosítása érdekében a szabályozás figyelmen kívül hagyja az ország közép- és hosszú távú gazdasági céljait, és az erőteljes nyereség-elvonás miatt kérdéses, hogy elérik-e a hozzájuk fűzött költségvetési célokat. Fennáll ugyanis a tőkekivonás, illetve –áthelyezés veszélye, valamint ettől függetlenül is visszaeshet a foglalkoztatás mértéke. E veszélyeket támasztják alá az ismertett nemzetközi tapasztalatok is, ame-

⁹ Hernádi Zsolt, a Mol elnök-vezérigazgatója hétfő esti rádiónyilatkozatában arról beszélt az InfoRádió: a „profit nem bűn”, és nem feltétlenül a nyereséges cégek profitját kellene megcsapolni. http://hvg.hu/gazdasag/20101018_hernadi_mol_interju (2012. 11. 29.)

¹⁰ A jogalkotó által a gazdasági élet területére történő beavatkozások és a fogyasztók érdekei közötti összefüggésekről lásd BENCsik András: A versenyjog szerepe a fogyasztóvédelemben. *JUR* 4 2 (2012) 31.

¹¹ CSABA László: *A baj a válságadó formájával van*. <http://hetivalasz.hu/uzlet/csaba-laszlo-a-baj-a-valsagado-formajaval-van-34642/> (2012. 12. 08.)

lyek elmélyült tanulmányozásával és a magyar gazdasági sajátosságokat és adózói magatartást is figyelembe véve kellett volna megalkotni a vonatkozó jogszabályokat. Úgy érzem, hogy a jogalkotó a Kiss László által megfogalmazott késés-sietség csapdájába kerülve, a költségvetési egyensúly lehetőség szerint azonnal előirányzott javítása érdekében vezette be ezeket az adófajtákat. (Ezt látszik alátámasztani az ígért, de végül be nem tartott átmeneti jelleg is.) A jelenleg érzékelhető eredmény az, hogy a bizakodó várakozásokkal ellentétben végül mégis a fogyasztók fizetik meg ténylegesen az állam által a jövedelmi- vagyoni viszonyokkal rendelkező piaci szereplőkre rótt összegeket.

Hátránya ezeknek az uniós jogot nem sértő, de gazdasági és adópolitikai szempontból egyértelműen eltérő irányvonalat képviselő adófajtáknak, hogy a túladóztatás lehetőségét érzékelő adóalanyok jogkövetési hajlandósága jelentősen visszaeshet, így növekedhet a feketegazdaság mértéke és aránya, valamint a tőke, illetve gazdasági tevékenységek külföldi államokba helyezése. Tipikus példa erre a magyar tranzakciós illeték, amely mértékének még bevezetése előtti növelésével okozott instabilitás végett a gazdasági események lebonyolítása, olyan országokba helyeződhet, illetve helyeződik át, amelyeknél vagy nincs hatályban ilyen típusú adóteher, vagy pedig van, de az kevésbé érint érzékenyen a gazdasági szereplőt.

A 2010. december 4-től hatályos 2010. évi XCIV. ágazati különadókról szóló törvény¹² is igyekezett az általam felállított igazságos különadó követelményeinek megfelelni, így például az ideiglenesen került bevezetésre, és valóban a lakossági terhek növelése helyett a nagyobb jövedelemmel rendelkező piaci szereplők tevékenységéből származó nettó árbevétel alapján származó nyereséget terheli progresszívan. Azonban mindhárom ágazatban – a bolti kereskedelmi tevékenység, távközlési tevékenység és az energiaellátók vállalkozási tevékenysége – bevezetett különadók a gazdaságpolitikai koncepció váltások révén végbemenő jogszabályi változások folytán, vagy a gazdasági hatásuk révén az igazságosság elvével, követelményével oly mértékben kerültek ellentétbe, amelyet még a rendkívüli okból történő bevezetésük sem indokolhat, sem pedig az az elképzelés, hogy az „extraprofitot bezsebelő ágazatoknak kell most megsegíteniük az országot”¹³. Amellett, hogy az utóbbi kijelentés figyelmen kívül hagyja a különadók gazdaságban tovább gyűrűző, pont a lakossági fogyasztáson lecsapódó hatását – gondolva itt a kifejezetten bolti kereskedelmi tevékenység esetében a termékek, áruk jelentős árnövekedésére, és keresletcsökkentő hatásra –, az energiaellátók tevékenységét például már 2008 óta a Távhő törvényben¹⁴ szabályozott jövedelemadó terhelve, így az a kettős adóztatás általános tilalmába is ütközik a 2010-2012. adóévekben. Az Ágazati különadó tv. 2013-tól kivezetésre kerül, garantálva így a különadók ideiglenes jellegét, és megtartva a kormányzati ígéretet, azonban mintegy megújított, átalakított formában megmarad az energiaellátók jövedelemadója, mértéke pedig 8%-ról 11%-ra nő¹⁵, az áram- és gázcégeken kívül pedig az adóalanyok köre a víz- és csatornaszolgáltatókkal, valamint a települési hulladékkezelőkkel is bővül. E körben jegyzem még meg azt is, hogy a távközlési tevékenységet terhelő ágazati különadó 2013-tól történő kivezetése mellett, már 2012 júniustól a távközlési szolgáltatásokra kivetett,¹⁶ indirekt adó¹⁷ is sújtja ezt a szektort.¹⁸

¹² A továbbiakban: Ágazati különadó tv.

¹³ Orbán Viktor 2010. október 18-án az Országgyűlés napirendi pontja előtti felszólalásában. http://hvg.hu/gazdasag/20101018_orban_viktor_gazdasagi_akcioterv (2012. 12. 06.)

¹⁴ Robin Hood” adóként híresült el.

¹⁵ Robin Hood 2.0 adóként híresült el.

¹⁶ 2012. évi LVI. törvény a távközlési adóról.

¹⁷ Hasonló, fogyasztási típusú telekommunikációs adóra találhatunk példát az Egyesült Államok számos tagállamában és Máltán.

Bankadó és tranzakciós illeték

Az alábbiakban kifejtendő két közteherről (bankadó és tranzakciós illeték) részletesebb, nemzetközi kitekintést is tartalmazó taglalását azért is tartom szükségesnek, mivel ezek esetében a jogalkotó számára világszerte széleskörű alkalmazás során leszűrt tapasztalatok álltak rendelkezésére a bevezetésüket megelőzően, hogy egy gazdaságilag racionális, megalapozott, az igazságos közteherviselés követelményinek megfelelő, a gazdasági nehézségeket rövidtávon enyhítő ugyanakkor hosszútávon azt nem torzító különadó kerülhessen alkalmazásra.

Mindenekelőtt megjegyzem, hogy a bankadó és tranzakciós illeték nem új keletű találmány, sőt hasonló adójogi megoldást nemcsak az uniós tagállamokban találhatunk, de még az EU keretein belül is van erre irányuló terv. A magyar bankadó két szempontból számít egyedinek Európában: egyrészt GDP-arányosan a magyar teher messze a legmagasabb, másrészt Magyarország az egyetlen olyan ország – eddig – Európában, ahol annak ellenére fogadnak el bankadót, hogy a válság óta eltelt időszakban nem kellett jelentős állami forrásokkal segíteni a pénzügyi intézeteket. Hazánkban a bankadó bevezetésére „a kölcsönös felelősségvállalás jegyében a költségvetési egyensúly javítása, stabilizálása érdekében az általános adófizetési kötelezettséget meghaladó közteherviselésre képes adófizetők szolidaritására alapozva”¹⁹ került sor, amely cél mindenképpen megfelel a vertikális igazságosság követelményének, azonban sajnálatos módon a megvalósítási mód már a politikai hatalmi érdekek mentén történt, amely révén a szektorra vetített horizontális igazságosság követelménye sérült. Megállapítható, hogy a szabályozás révén a bankadóból származó bevétel biztos és pontosan tervezhető (nem manipulálható, nem kijátszható és nem kerülhető el az adóalanyok részéről), azonban igazságossági szempontból igencsak megkérdőjelezhető, hogy az adóalapját a 2009-es beszámoló adataiból kell kiszámítani, azaz az adóalanyok múltbéli vagyoni állapotán alapul, és így figyelmen kívül hagyja az adóalanyok jövedelmezőségében és így teherviselési képességükben bekövetkező esetleges változásokat. Versenysemlegességi szempontból diszkriminatívnak mutakozó mentességi kör²⁰ kialakítása pedig még az adóhasznosságának érdekében történő korlátozott igazságosság vonatkozásában sem értelmezhető. A bankadó bevezetése annak esetleges gazdasági hatásai miatt mindig kockázatos lépés, mert a bankok a rosszabb profitkilátások miatt konzervatívabb politikát folytatnak majd, és visszafoghatják a hitelezést. Ezt a hatást valószínűsíti és egyben erősíti, hogy a magyar bankok többsége külföldi tulajdonban van, így gazdaságilag racionális lépés lenne, ha a rosszabb hozamkilátások miatt az anyabankok kevesebb pénzt fektetnének majd a magyarországi leányvállalatokba. Ezért kijelenthető, hogy minél tovább marad a rendszerben a

¹⁸ A hatályos törvény alapján két forintot kell fizetni a szolgáltatóknak minden megkezdett perc beszélgetés és minden elküldött üzenet után. Az adó összege havonta magánszemélyek után legfeljebb négyszáz, a cégeknél ezer-négyszáz forint lehet, 2013-tól magánszemély esetén havi maximum 700, nem magánszemély esetén maximum havi 2500 forint. Magánszemélyeknél havonta az első tíz perc beszélgetés adómentes, ez 20 forint kedvezményt jelent. A kék és zöld számok (vagyis a helyi tarifával, illetve az ingyen hívható számok) szintén adókötelesek, amely azon szolgáltatókat (bankokat, közmű szolgáltatókat) terheli, akik ügyfélbarát ügyfélszolgálatot üzemeltetnek. Az adó a nemzetközi hívásokat természetesen terheli, nem terheli azonban a magyarok külföldi roaming díjait, és se-gélyhívásokat.

¹⁹ T/581 törvényjavaslat benyújtása az Országgyűlésre: 2010. 07. 02.: http://www.google.hu/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CD0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.spek.hu%2Fletoltes.php%3Ffajl%3Danyagok%2FPandurics_Rita_A_bankado_hatasa.pdf&ei=KK3NUMfjEcqo4gT18oDgCA&usq=AFQjCNFfy4fTQaPkg6RcfitkgRoXII3fv5A&sig2=kYounjxors7TtMzNebcLw&bvm=bv.1355325884,d.bGE (2012. 12. 11.)

²⁰ A „tevékenységi engedélyét első alkalommal 2007. június 1-től megszerző” biztosítók és takarékszervezetek kö-re.

bankadó, annál inkább megtalálják a bankok annak módját, hogy a terheket áthárítsák az ügyfelekre, amennyiben nem a tőke kivonás lehetőségét választják.²¹ Ennek kiküszöbölésére az Európai országok – és maga az Európai Unió is²² – eltérő megoldásokkal élnek az adó a hatályát és felhasználási módját illetően.²³

Míg ezzel szemben Magyarországon háromféle banki különadó terheli párhuzamosan a bank szektort, egyrészt az államilag támogatott lakáshitelek kamatbevétele után fizetendő teher, másrészt a 2009. évi mérlegfőösszeg alapján fizetendő bakadó, harmadrészt az tranzakciós illeték²⁴. Ennek tükrében a szektor ilyen mértékű túladóztatása mellett és megfelelő jogszabályi korlátok felállítására hiányában elkerülhetetlen, hogy végül részben vagy egészben ne kerüljön sor a teher továbbhárítására a lakosságra, annak ellenére, hogy a fizetési kötelezettség jogilag mást terhel. Az illeték gazdasági hatását tekintve is elkerülhetetlen a továbbhárítás, mivel ha nem tennék, a bankok gyengülő hitelezési hajlandósága még tovább csökkentené az egyébként is csökkenő gazdasági, befektetői aktivitást. Megjegyzem viszont, hogy a továbbhárítással az inflációgerjesztő hatás érvényesül, amelyet az illeték felső korlátja hivatott mérsékelni. A tovább gyűrűző gazdasági hatásokat, pedig valószínűleg csak erősíteni fogja, hogy a tranzakciós illeték hatálya – az Európai Bizottság pénzügyi tranzakciós illetékre vonatkozó javaslata nyomán – 2014. január 1-jétől kiterjed az értékpapírügyletekre is, ide értve az értékpapírra vonatkozó derivatív ügyleteket is.²⁵

A magyar tranzakciós illetékekkel kapcsolatban nem árt tisztázni, hogy az jellegét tekintve nem kamatadó, hisz nem az elért kamat- (és nem is árfolyam) nyereség, hanem egy tranzakció nagysága képezi az alapját. Azonban nem is Tobin-adó, hisz nem a pénzügyi piacok szereplőit, hanem az állampolgárokat terhelő, forgalmi típusú adó.²⁶

Nemzetközi viszonylatban a tranzakciós adó szintén nem új keletű adó, ²⁷ használata főként a fejlődő országokban – elsősorban Latin-Amerikában és Ázsiában – már bevezetésre került, azonban „Az időközben felhalmozódott negatív tapasztalatok miatt a 2005 utáni időszakban számos ázsiai és dél-amerikai ország megszüntette, illetve más adófajttával kiváltotta”²⁸. A hazaihoz hasonló tranzakciós illeték bevezetése nyomán közös tapasztalat volt, hogy egyre több tranzakció típus került ki az adó hatálya alól a negatív negatív következmények (külföldi számlahasználat, készpénzforgalom növekedése) okán.²⁹ Az ilyen jelle-

²¹ http://hvg.hu/gazdasag/20101109_bankado, <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1937739> (2012. 11. 30.)

²² Európai Bizottság elfogadta azt a javaslatot, amely szerint az unióban működő bankokra egységes adót vetnének ki 2014-től, így a bankok közötti üzletelést adóztatná meg, és az nem terjedne ki a magánszemélyek és vállalkozások közötti banki kapcsolatokra. Ezzel szeretné az Európai Unió visszafogni az bankok saját haszonszerzésre irányuló spekulatív ügyleteit Európában, ha a tagállamok is jóváhagyják a Tobin adóként elhíresült tranzakciós adót.

²³ Vö. <http://www.politicalcapital.hu/blog/?p=1937739> (2012. 12. 06.)

²⁴ A 2012. évi CXIV törvénnyel bevezetett, 2013. január 1-től hatályos pénzügyi tranzakciókat terhelő illetéktől.

²⁵ Az ügylet ellenértékére (értékére) vonatkoztatva az adó mértéke származtatott (derivatív) ügylet esetén a 0,01%, egyéb értékpapírügylet esetén 0,1%

²⁶ PALKÓ István: *A világ túldaláról vette az új adóötletet a kormány 2012. április 20.* http://www.portfolio.hu/vallalatok/penzugy/a_vilag_tuloldalrol_vette_uj_adootletet_a_kormany.166096.html (2012. 12. 06.)

²⁷ Vö. KOVÁCS Levente: Banki különadók az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle* 3 (2012).

²⁸ Magyar Nemzeti Bank: Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2012. http://www.google.hu/url?sa=t&rect=j&q=&esrc=s&source=web&ccd=2&cad=rja&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.mnb.hu%2FRoot%2FDokumentumtar%2FMNB%2FKiadvanyok%2Fmnbhu_stabil%2Fmnbhu_stab_jel_201211%2Fjelenes_penzugyi_stabilitas_201211_hu.pdf&ei=zEXQUPLZEeqp4gTW3IHICw&usq=AFQjCNFGTszuA67kL116NeL0695fCS4zsQ&sig2=W3P_iWZYSpunXbCbz-RQ&bvm=bv.1355534169,d.bGE (2013. 01. 18.) MNB stábjának jelenlegi ismeretei szerint Argentínában, Bolíviában, Kolumbiában, a Dominikai Köztársaságban, Mexikóban, Peruban, Pakisztánban és Sri Lankán használatos napiainkban.

²⁹ Magyar Nemzeti Bank: Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2012.

gű legismertebb sarc a svéd tranzakciós adó volt, ahol olyan drámai hatással járt, hogy az opciós piac eltűnt, a piaci forgalom töredékére esett, illetve Londonba költözött, majd végül mivel az adó jóval kevesebb bevételt hozott a remélnél ki is vezették az adórendszerből.³⁰

Következtetések

A fentiekből is jól látszik, hogy a válság-, krízis-, különadóknak nevezett rendkívüli adók bevezetése a szereteágazó negatív hatásai miatt, leginkább rövidtávú bevételnövelő céllal, válságkezelés jelleggel történő ideiglenes alkalmazásuk felelhet meg az igazságosság követelményeinek, mert potenciális gazdasági társadalmi költségeik megengedhetetlenül nagyok lehetnek, és súlyosan káros következményekkel járhat.³¹

Jelentős anomáliája a szabályozásnak, hogy az állam a törvény által nem a jogkövetési hajlandóságot kívánja ösztönözni, hanem kifejezetten számolva az adóalanyok szándékos, vagy gondatlan mulasztásával még a bírságok tekintetében előre meghatározta a negyedévente bírságok mértékét és összegét. Alapvetően igazságtalan az, hogy az állam előírja az adóalanyok számára e többlet kötelezettségeket, azonban pontosan számol azzal, hogy azokat az adóalanyok túlzott mértékük miatt sem fogják teljesíteni, erre tekintettel az adóhatóságoknak előíranyozza a betarthatatlan szabályokból adódó jogsértések szankcionálásának összegét és az adóalanyok kiprovokált jogsértéséből adódó bevételek beszedési kötelezettségét. Az állam tehát ahelyett, hogy ösztönözné az adóalanyt az önkéntes jogkövetésre kifejezetten vélelmezi az adóalany jogsértő jövőbeni magatartását és eleve számszerűsíti az ebből érvényesítendő szankció összegét.

Kiemelendő továbbá, hogy a magyar túladóztatás jelentős probléma, és a történetileg kialakult alacsony szintű adójogi jogkövetést jelentősen rombolja, hogy: a magyar vállalkozók védelmet várnak az államtól, ugyanakkor nem szívesen járulnak hozzá a közterhekhez,³² ami az adóteher nemzetközi viszonylatban is magas mivoltát figyelembe véve – bár el nem fogadható – teljesen érthető. Az adó- és járulékszintek nagy mértéke miatt a társadalom jelentős tömegei részben, illetve egészben választják a jogsértő magatartást. Ez pedig ahhoz a jelenséghez vezethet, hogy az adóztatás funkciói nem vagy nem megfelelően érvényesülnek: az adócsalás mértékének növekedésével, valamint a foglalkoztatás szintjének csökkenésével, illetve nagyvállalatok esetleges kivonulásával az állami bevételek – tervezett bírságok ellenére is – jelentősen csökkenhetnek. Ennek eredményeképpen növekszik az egyébként is nagyarányú inaktívák száma, akiktől nem csak kevesebb adó lesz beszedhető, de még szociális támogatásuk is állami forrásból történik.

Az osztó igazságosság érvényesülésének lehetősége is csökken, és az egykulcsos adó bevezetésével úgy tűnik, hogy az állam részben lemondott az osztó igazságosságról.³³ Alapvetően jónak tartom azonban, hogy az adóztatás súlypontja a jövedelemadóztatástól folyamatosan a fogyasztás adóztatása irányában mozog. Álláspontom szerint az adórendszer ezzel igazságosabbá is válik, mert az adózó – kivéve, ha a teljes jövedelmét kénytelen létfenntartása miatt elfogyasztani – nagyobb döntési mozgásteret kap arra nézve, hogy ténylegesen mennyi adót viseljen (minél többet fogyaszt, annál több adót fizet).

³⁰ Újabb csapás a magyar tőzsdére: jön a tranzakciós illeték http://www.portfolio.hu/vallalatok/ujabb_csapas_a_magyar_tozsdere_jon_a_tranzakcios_illetek.175438.html?utm_source=index_main&utm_medium=portfolio_box&utm_campaign=portfoliobox (2013. 03. 08.)

³¹ Vö. PALKÓ, 2012.

³² DEÁK, 2010. 546.

³³ Uo. 546.

Összegzés

Tekintettel arra, hogy az adók, mint az állami bevételek egyik legfontosabb forrása alapvető fedezetet nyújtanak az állami feladatok teljesítésére, és az adózók adókötelezettségei alapvető és kiemelt fontosságú kötelezettségek, az adókötelezettség rögzítése alkotmányi szinten elengedhetetlen. A közteherviselési kötelezettség megfelelő szabályozottsága nélkül és a kötelezettségek teljesítésének hiányában egyik állam sem lenne működőképes, nem tudná el látni közfeladatait és képtelen lenne közszolgáltatások biztosítására is. Ezek alapján, mivel az alkotmányok rögzítik az alapvető jogokat és kötelezettségeket, nem hagyható ki az adókkal kapcsolatos kötelezettségek, illetve az alapvető szabályok alkotmányi rendelkezésekbe foglalása.

A közteherviselés alkotmányi értéké emelésén túl több állam alaptörvénye is konkrétan szól az adózásról. Ezzel egyet lehet érteni, üdvözlendőnek tartom. Ezek az egyes európai államokban eltérő megoldásokat mutatnak, az adózásról a nemzeti alkotmányok változó tartalommal és részletességgel rendelkeznek, de az egyes alkotmányokban számos figyelemre méltó szabályozást látunk. Általánosságban az adók két alapvető csoportját, a központi és a helyi adókat deklarálják, rögzítik kötöttségüket a törvényhez, az adóztatás visszaható hatályának tilalmát, a helyi adóztatás jogát, továbbá egyes alapvető eljárási szabályokat is megfogalmaznak, illetve alapítanak bizonyos adóprivilegiumokat, és e rendelkezésekkel közvetve vagy közvetlenül szólnak az adóztatás igazságosságának követelményéről is. E tekintetben Spanyolország Alkotmánya a legfigyelemreméltóbb, mert *expressis verbis* kimondja az adórendszer igazságosságának szükségességét.

Úgy vélem, hogy a legfontosabb garanciák alkotmányi értéké emelése³⁴ a részletszabályokra (pl. az egykulcsos adóra történő) utalás nélkül elengedhetetlen. A garanciális szabályoknak egyértelműnek, világosnak és közérthetőnek kell lenniük, és az állami pénzügyi szükségletek megfelelő szintű kiegyenlítését kell biztosítaniuk.

A hatályos szabályozás összhangban áll a 2011. december 31. napjáig érvényben lévő alkotmányi rendelkezésekkel,³⁵ de részletesebben rögzíti a kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket. Amint arra a törvény indoklása is rámutat, a jogszabály célja az volt, hogy az Alkotmányban rögzített alapelvekkel összhangban megvalósítsa a közteherviselés alkotmányos rendjét. A szakasz második bekezdése a 2010. évi CXIX. törvénnyel került be a jogszabály szövegébe és 2010. XI. 20-tól volt hatályos. E második bekezdés célja az volt, hogy a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában, vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, a törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapítson meg. Ezzel az elvonás legmagasabb mértékét is meghatározza az Alkotmány.

³⁴ Az adózók védelme és a jogaik érvényesítéséhez szükséges feltételek megteremtése, valamint a kötelezettségeik (adóhatóság általi) kikényszeríthetőségének korlátja így alapvetően biztosított lett volna. E körben utalok továbbá a Petrétei József által az alkotmányos jogok kötöttsége vonatkozásában értelmezett alanyi jogok szubjektív és objektív oldalára. Lásd részletesen PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 438-440.

³⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) ugyanis az „Alapvető jogok és kötelezettségek” című XII. fejezetében viszonylag kevés alapvető állampolgári kötelezettséget állapított meg, amelyek közül az Alkotmány 70/I. §-a a közterhek viselésével kapcsolatos alkotmányi előírásokat tartalmazta. Lásd ÁDÁM Antal: Észrevételek a magyar alkotmányozáshoz. *JURA* 1 (2011) 201.

Ádám Antal megfogalmazásában: „A sarkalatos törvények által létrehozott, illetve alkotmányi rangra emelt jogi alapértékek tartalmának és egymás közötti viszonyának feltárásában kiemelkedő szerepet töltenek be az AB hiteles és kötelező alkotmányértelmező döntései.”³⁶ Az adópolitikai döntések során ugyanis számtalan, esetenként egymásnak ellentmondó cél fogalmazódik meg rendszerint, amelyek között a jogalkotónak többnyire mérlegelnie és rangsorolnia kell. Ezen sokrétű mérlegelés eredményeként születnek meg az adópolitikai döntések, jogszabályok formájában, amelyek nem minden esetben állják ki az alkotmányosság próbáját.

A jogállam egyik feladata, hogy az adóztatásban a horizontális és vertikális igazságosságot megvalósítsa, ez pedig csak akkor teljesíthető, ha az adóterheket erre való tekintettel, és a személyi körülményeket részben figyelembe véve osztják el a különböző társadalmi csoportok között. Ezzel összhangban a horizontális egyenlőség azt jelenti, hogy az adójogszabályok az azonos jövedelemmel rendelkező személyeket azonos módon kezelik, míg a vertikális egyenlőség kimondja, hogy a különböző jövedelemmel rendelkezők eltérő adóterhet viselnek. Az adórendszerben a horizontális igazságosság elsősorban az adómértékek meghatározásával, a vertikális igazságosság pedig leginkább a kedvezmények és mentességek kimunkált struktúrájával valósítható meg. Ezt a megállapítást alapul véve álláspontom szerint a legegyszerűbb adórendszer nem lehet igazságos, de ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a leghatékonyabb rendszer sem lehet a legigazságosabb.

Az adóztatás alokációs funkciója azonban még mindig túl hangsúlyos szerephez jut Magyarországon, ahol a GDP több mint 50%-át központosították állami csatornákon.³⁷ Mindenképpen szükségesnek ítélem a közzgazdászok és jogászok által egyaránt javasolt redisztribúciós szint csökkentését, ugyanis a magyar adórendszer túlzottan elosztó jellemzőjén változtatni kell, mivel a rendkívül magas elvonási szintekhez nem kapcsolódik hasonlóan magas színvonalú állami szolgáltatás, és nem véletlen, hogy az állampolgárok bizalmatlansága magas az állami pénzek felhasználásának hatékonyságával kapcsolatban. Utalok arra, hogy a rendelkezésre álló anyagi források felhasználásának alapvetően négy fő formáját különböztetik el a közzgazdászok.³⁸ A jelenleg hatályos adóterhelési szintet azonban az adóalanyok méltánytalanul magasnak érzik és szívesebben elkerülik. Nem látják ugyanis a cserébe kapott állami szolgáltatások megfelelő színvonalát, és ugyanakkor eltúlzottnak érezhetik az olykor valóban pazarlónak tűnő bürokratikus kiadásokat. Így egyfelől méltánytalanul nagyok és ellenszolgáltatás nélkülinek, valamint a gazdasági nehézségek kezelésére alkalmatlannak tartják a közpénzek felhasználását.

³⁶ Uo. 192.

³⁷ DEÁK, 2010. 546.

³⁸ Az első, amikor az anyagi javak tulajdonosa saját magára fordítja a tulajdonában lévő vagyontárgyat, illetve pénzüsszeget, ez a megoldás a teher vállalója szempontjából hatékony és eredményes, valamint általában jó szívvel és többlet áldozva használja fel a rendelkezésre álló forrást. A második, amikor a pénzüsszeg tulajdonosa másra költi anyagi javait, ez a módszer is hatékony, a javak tulajdonosa saját maga mérlegel, hogy ténylegesen milyen kiadást eszközöl és mi az határhaszon, amely az adott kiadást indokolja. A harmadik eset az, hogy más pénzt költik az adóalanyra, amely természetesen az adóalany szempontjából a legörömtelibb felhasználási formája a rendelkezésre álló javaknak. A negyedik megoldás tipikusan az adóbevételek felhasználása: az adóalany által befizetett összeget az állam másra költi el (részben vagy egészben, természetesen biztosítva az adóalany számára a közjavakhoz, és közszolgáltatásokhoz való hozzáférést). Kézenfekvő, hogy ezt a felhasználási módot ítélik a legkevésbé hatékonynak, és ez a felhasználási mód az, amely a jövedelem tulajdonos számára a legkevésbé előnyös. Természetesen az a körülmény, hogy mennyire értékeli fájdalmasnak (bizonyos nézetek szerint lopásnak) az adófizetést függ attól, hogy hogyan értékeli a cserébe kapott állami szolgáltatásokat és közjavakat. Amennyiben magasabb fokú állami ellenszolgáltatást érzékel, adófizetési hajlandósága is nő.

Meggyőződésem, hogy a fogyasztás adóztatása felé történő elmozdulással és ezzel összhangban az Áfa-kulcs 27%-ra történő emelésével indokolt lenne csökkenteni az általános adó- és járulékkerhelést. A bejelentett munkaviszonyok számát ezzel jelentősen emelhetné, e tekintetben pedig nem csak a tényleges munkahelyteremtés (és természetesen a jelenlegi munkahelyek védelme és megtartása) válna reális lehetőséggé, hanem a gazdaság fehéredésével a nominális adóbevétel sem csökkenne. Csökkenteni kell a bürokráciát az adminisztratív kiadásokat, valamint – bár ez természetesen politikai érdekekkel ellentétes – az állami támogatásokat is.³⁹

A fogyasztás központú adóztatással az államnak csökkentenie kellene az adóztatás általános szintjét.⁴⁰ Az adóteher csökkenthető az adómértékek mérséklésével, a kedvezmények bővítésével, illetve további mentességek meghatározásával. A közelmúlt tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy az adókulcsok csökkentése nem segíti érdemben a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeit és nincs hatással a szegénységcsapdára sem. E tekintetben a kedvezmények körének bővítése a járható út, bár az Áfa rendszerében az igazságosság követelményének és az adóztatás alapelveinek érvényesülése végett indokolt több kulcsot alkalmazni és széles körű tárgyi, valamint jól meghatározott alanyi mentességet biztosítani.

Bizonyos adók mértékét jelentősen csökkentette a magyar jogalkotó. Ennek megfelelően az Szja korábbi sávosan progresszív, 17%-os és 32%-os kulcsát 16%-ra csökkentették (az összevonandó jövedelmekre vonatkozó 27%-os adóalap-kiegészítést a tervekkel összhangban kivették az adórendszerből), a társasági adót pedig a gyakorlatban az adóalanyok nagy többsége számára 10%-ra mérsékeltek (a korábbi 19%-os társasági adómérték mellett szűk körben és szigorú feltételekkel 50.000.000 forintos éves bevételi határig választható 10%-os mérték feltételeit eltörölték és az összeghatárt 500.000.000 forintra emelték).

Abban az esetben, ha a fogyasztást magasabb mértékű adó terheli, a megtakarítások adóterhei csökkenthetővé válnak, és így növelhető az adózók döntési kompetenciája jövedelmük felhasználását illetően. Ennek megfelelően abban is nagyobb mozgásterük adódik, hogy ténylegesen mekkora összegű adót fizessenek, és hogyan használják fel jövedelmük egészét. Az Áfa így nemcsak hatékonyabb, hanem igazságosabb is lehet annak ellenére, hogy a társadalom alacsonyabb jövedelmű rétegeit jobban sújtja, ezáltal a vertikális igazságosság tekintetében jelentős hiányosságban szenved. Az Áfával könnyebben befolyásolható a fogyasztás, ezáltal a termelés is, így a gazdaságot befolyásoló szerepe is erőteljesebb.

Az egyfázisú forgalmi adók a nemzetgazdaság meghatározott szektorait terhelik, ez pedig ellentétes az adóztatás semlegességével. Ugyanez vonatkozik a szektorális adókra is, amelyekkel a nemzetgazdaság meghatározott szektorai piaci szereplőinek (például bankoknak, pénzügyi intézményeknek, energiaszolgáltatóknak stb.) a többletnyereségét terhelik. A megkülönböztetés tilalmát e többlet-terhek azonban speciális jellegük ellenére sem sértik, tekintettel arra, hogy adójogi szempontból a különböző szektorok eltérően kezelhetők.⁴¹

³⁹ Elmondható, hogy ezen javaslatnak már kézzel fogható megvalósulása is tapasztalható, azonban az nem maradéktalanul kifogásolhatatlan, tekintettel arra, hogy a szociális támogatások (mint például az álláskeresői támogatás, vagy a szociális juttatás, illetve az előre hozott nyugdíj rendszerének megszüntetése) valóban csökkentek, azonban a társadalom legkiszolgáltatottabb szegmensét érik hátrányosan ezek a változások, a közsférában pedig a létszám stoppol (és 2013-tól várhatóan jelentős létszám leépítéssel), a plusz juttatások (jutalom, 13. havi bér) megszüntetésével vagy jelentős csökkentésével valóban jelentős törekvéseket láthatunk a takarékoság jegyében, másfelől viszont egy új közigazgatási szint kerül 2013-tól bevezetésre, ami minden szabályozási igyekezet (önkormányzati szint biztosítja a munkaerőt és eszközöket) ellenére is plusz költségekkel jár.

⁴⁰ DEÁK, 2010. 546.

⁴¹ Uo. 51.

Összegezve elmondható tehát, hogy a szektorális adók bevezetése megosztja a társadalmat és a szakértőket is. Álláspontom szerint ezek az adók a nehéz gazdasági helyzetben indokoltak és bevezetésük növeli a társadalmi igazságosságot, azonban indokolt az adóalanyok számára nyújtott garanciák vizsgálata és esetleges bővítése.

ZSOMBOR ERCSEY

The Connection between the Contributions to Common Needs
and the Economic Position

(Summary)

The in-depth analysis of the special taxes with respect to the European methods is highly topical. These types of taxes were introduced in Hungary in a different way from the regulation of the member states, and due to the decrease of the government revenue as a result of, among others, the global economic crises and the transformation of the Hungarian tax system. Therefore the relevant issues are raised both from the perspective of fairness and efficiency.

Due to the high importance of the constitutional basis, the constitutionality of taxation in the provisions of the former Constitution of the Republic of Hungary and the effective Fundamental Law of Hungary are scrutinized. The link between the economic position and the contribution to common needs has been established by the new wording of the Fundamental Law ('Everyone shall contribute to covering common needs according to his or her capabilities and/or to his or her participation in the economy.')

also as a base for introducing special taxes (e.g. sector taxes).

Such taxes may be levied according to the economic position and participation as well, thus different industrial sectors may be affected, which might violate neutrality and horizontal equity, but increase vertical fairness. Therefore with the new provision referred to above, the system of contribution to public burden has been restructured, and those who make more profit shall take more part and play more important role in funding the society.

The introduction of such taxes divide the society, the experts and academics. Thus the the context of the legal regulation applicable for the specific taxes, the advantages and disadvantages of the introduction thereof is analysed in detail from the legal, economic, and budgetary point of view.