

CSALÁDI ADÓPOLITIKA AZ ÚJ ALAPTÖRVÉNY FÉNYÉBEN

KLICSU LÁSZLÓ
tudományos munkatárs (PPKE JÁK)

Miért fontos, és egyáltalán fontos-e a család védelme? Mi hasznunk van belőle? Arra a kérdésre, hogy mi okozhatja az utóbbi két évszázadban az európai versenyelőny csökkenését és a gazdasági növekedés motorjának Ázsiába való áthelyeződését, a téma világvallások szerinti megközelítésében Botos Katalin ad egy lehetséges választ. *A bő két évszázadra visszatekintő kapitalizmus, mely a társadalmi és egyéb érdekek harmonizálására a legjobb eszköznek a piacot tekintette, hatalmas társadalmi változásokat és ezzel együtt járó társadalmi, gazdasági problémákat hozott magával.*¹ Az összes nagy világvallás elutasítja a pusztán profit által motivált tevékenységet, viszont közös pontjaik a személyes felelősség, igazságosság, kooperáció és a szolidaritás. Az ázsiai gazdaságok sikerének talán az a kulcsa, hogy erőteljesen támaszkodnak a kisközösségi, családi szolidaritásra, így sok társadalmi problémát meg tudnak oldani saját kereteken belül. A túlságosan az egyénre építő individualista nyugati civilizációjú világ viszont mindent pénzért vásárol, mely számos konfliktushoz vezethet.² A konfucianizmus – Kína uralkodó vallása – hangsúlyozza a társadalmi kötelezettségeket és hagyományokat, szorgalmazza a vállalkozóvá válást, fontos tétele, hogy a társadalom a nagycsaládok szövevénye, s az egyén kötelezettsége elsősorban a közszel szemben áll fenn. *A kínai vállalkozások kibővített családokként tekintenek magukra.*³

Mi tehát a család? A család hagyományosan az a közösség, amely a társadalom fenntartását – a gyermekek révén – lehetővé teszi. Zlinszky János szavai szerint pedig „a társadalom a maga fennmaradását értéknek tekintí, az életet alkotmányosan védendő értéknek minősíti. Olyan értéknek, amelyet a társadalom létrehozta hatalom védeni, előnyben részesíteni köteles céljai meghatározása során.”⁴ Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvényben vannak értékek, az Alaptörvénynek is van értéktartalma, van értékrendje és van emberképe is. Ezeket azonban csak az Alaptörvény egészéből lehet kiolvasni, mert más eredményre jut az, aki az egészet nézi, és másra, aki csak a részletet tekintí. Most nem

¹ BOTOS Katalin: *Keresztény gazdaság – Globális piacgazdaság*. Budapest, Kairosz, 2009. 35.

² BOTOS i. m. 26.

³ BOTOS i. m. 15.

⁴ ZLINSZKY János: Az Alkotmány nem engedi. <http://ujember.katolikus.hu/Archivum/2007.11.18/0301.html>

az emberkép kibontása a feladatunk, pedig ez is érdekes lenne, hanem a család, a gyermek, a politika és az adózás alkotmányos összekapcsolása.

Jóllehet az Alaptörvénynek még nincs joggyakorlata, nincs hiteles értelmezése, csak a szöveg van a kezünkben, mindazonáltal a szöveg több helyen támaszkodik a hatályos Alkotmányra és az Alkotmánybíróság több mint húszéves működése során kifejtett értelmezésekre. Ez tetten érhető abban is, ahogyan az Alaptörvény a házasságról, a családról, a gyermekvállalásról szól. Az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelműen összekapcsolta a család és a házasság intézményét. Az Alkotmánybíróság szerint ez az életközösség tipikusan közös gyermekek születését és a családban való felnevelését célozza, amellett, hogy a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban való élésének is a kerete.

Az Alaptörvény lényegében ennek a gyakorlatnak a szellemében szól, amikor ki mondja: „Magyarország védi a házasság intézményét, mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot, mint a nemzet fennmaradásának alapját. Magyarország támogatja a gyermekvállalást. A családok védelmét sarkalatos törvény szabályozza.”

A házasság és család védelmének állami kötelezettsége, továbbá a házasság és a család, valamint a nemzet megtartása és gyarapodása fogalmainak egyértelmű összekapcsolása és ezeknek a házasságra, mint alapra helyezése Európában elsőként a weimari alkotmányban jelent meg.⁵

Bizonyos értelemben az Alkotmánybíróság gyakorlatából ered – de annak a meghaladását jelenti – a közteherviselési szabály alaptörvénybeli megfogalmazása is. A jövedelmi és vagyoni viszonyoknak való megfelelés értelmezése korábban több adótörvény megsemmisítéséig vezetett el.⁶ Az Alaptörvény ezért nem tartalmazza⁷ a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő hozzájárulási kötelezettséget. Az Alkotmány hatályos szövegénél az Alaptörvény lényegesen megengedőbb, amikor a teherbíró képességhez, illetve a gazdaságban való részvételhez köti a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulási kötelezettséget. Új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy az adózásnál kötelező lesz figyelembe venni a gyermeket nevelők kisebb teherbíró képességét.⁸ Ennek a szabálynak a törvényi szintű kibontását lehet várni attól a sarkalatos törvénytől, amely a közteherviselés alapvető szabályait fogja tartalmazni.⁹ Ha ez így lesz, akkor várhatóan hosszú távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató rendelkezések stabilitását. Kimutatható ugyanis, hogy nem önmagában a támogatás mértéke, hanem a kiszámíthatóság az, amely hatékonyan ösztönözheti a gyermekvállalást.¹⁰

⁵ Weimari Alkotmány 119. §. Ld. Norbert GEIS, MdB: Stellenwert von Ehe und Familie in Politik und Verfassung. <http://www.norbert-geis.de/ueberzeugungen/ehe.htm>

⁶ Pl. házipénztár-adó, 61/2006. (XI. 15.) AB határozat.

⁷ Az Alaptörvény a Szabadság és Felelősség című részben mondja ki: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

⁸ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.”

⁹ 2011. évi CXCV. tv. 37. §.

¹⁰ A francia példa, amelyben már az I. világháborút követően a gyermekvállalást ösztönző rendszert alakítottak ki, ezt igazolja. Ld. Hans-Werner SINN: *Ist Deutschland noch zu retten?* Berlin, Ullstein, 2004.

A gyermekvállalást az adórendszeren keresztül alapvetően háromféleképpen lehet támogatni. A legegyszerűbben a kedvezményekkel, ez esetben nem vonják össze a házaspár- vagy élettársak jövedelmét. A másik az úgynevezett „splitting”, amikor a házastársak jövedelmét összevonják, és elosztják kettővel. Végül a harmadik, ahol az eltartottak számát is figyelembe veszik. Franciaországban ez utóbbit alkalmazzák, mégpedig egy meglehetősen bonyolult képlet segítségével számítják ki a fizetendő adót.¹¹

Mi jellemzi a múltat a gyermeket nevelők adózását illetően? Hazánkban 1987-ig nem volt általános jövedelemadó. A bevezetésekor a legalább 3 gyermeket nevelő magánszemély az adóalapból gyermekeként vonhatott le évente 12 ezer forintot.¹² Ez alapvetően az 1990. január 1-jétől hatályos második szja-törvényben sem változott, de egyedülállóként már két gyermek, súlyos fogyatékos gyermeket nevelőnél pedig már egy gyermek után is csökkenthető volt az adóalap. A harmadik szja-törvény 1992. január 1-jétől minden gyermekre kiterjesztette az adóalap-kedvezményt. 1994-től az adóalap-kedvezmény átalakult az adóból levonható kedvezményé. 1995-től a gyermek után járó kedvezmény teljesen megszűnt. A negyedik szja törvény egyik módosítása 1999-től vezeti be az adót csökkentő családi kedvezményt, minden gyermek után. 2006-tól a családi kedvezmény ismét attól függött, hogy az eltartottak létszáma a három főt eléri-e. 2011-től eltartottakként és jogosultsági hónaponként a gyermekszámtól függő adóalap-kedvezmény érvényesül.

Miért érdekes ez most a számunkra? Azért, mert azt mutatja, hogy a gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembevétele erősen kormányzat-függő. Valamennyi gyermekre kiterjedően csak 1992–1994 között és 1999–2006 között szerepelt adóalapot vagy adót csökkentő kedvezmény a törvényben, más időszakokban nem. Ez a helyzet csak 2011-től változott, amikor a családi adókedvezményt átalakították, valamennyi eltartottra kiterjesztették, és az adóalapból újították, három és minden további eltartott után jelentős mértékben (havi 206 250 Ft gyermekenként).

Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy 1988-tól 1991 végéig, 1995-től 1998 végéig, illetve 2006-tól 2010 végéig olyan helyzet állt fenn, amelyben a gyermeket nevelő szülőket terhelő kötelezettség meghaladta az azonos keresetű, de gyermeket nem nevelő magánszemélyek kötelezettségét. Vagyis a gyermeknevelés költségeit az állam nem vette figyelembe adóteher-viselő képességet csökkentő tényezőként. Ennek kirívó példája volt a családi pótlék megadóztatásának terve, amelyet az Alkotmánybíróság 2009 végén egyhangú határozatban, visszaható hatállyal megsemmisített.¹³ Feltűnő, hogy a fordulópontokat általában az országgyűlési választást és ennek következtében kormányváltást követő évek jelentik.

¹¹ 'Quotient familial' (családi kvóciens). Minden szülőt egyes osztóval vesznek figyelembe, az első két gyermeket gyermekenként 0,5-del, minden további gyermeket ismét egyes osztóval. A család összes jövedelmét összeadják, és osztják a fentiek szerint számított és összeadott osztószámmal. Pl. egy család három gyermekkel az adóterhet négyfelé (1+1+0,5+0,5+1) tudja osztani. Ez azt eredményezi, hogy az összes háztartásnak csak a fele adózik, az átlagjövedelmet megszerző, három vagy többgyermekes család gyakorlatilag nem fizet adót.

¹² 1987. évi VI. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról, 17. § (2) bekezdés.

¹³ 127/2009. (XII. 17.) AB határozat.

Látható, hogy a családot érintő adópolitika a családpolitika része. Családpolitika alatt általában azokat a juttatásokat és szolgáltatásokat értik, amely kizárólag a gyermeket nevelő párokat és gyermeket egyedül nevelő szülőt illeti meg. Hagyományos elemei a közvetlen pénzügyi juttatás (pl. családi pótlék), a közvetett pénzügyi juttatások (adókedvezmények), a szülőknek adott fizetett vagy nem fizetett szabadság és segély, valamint a gyermekgondozási intézmények és szolgáltatások.

Miért más mégis a családi adópolitika, mint a többi? Azért, mert alkotmányjogi szempont alapján a horizontális jogegyenlőség érvényesítése érdekében ez az egyetlen adókedvezmény, amely nem adókedvezmény a szó eredeti értelmében – vagyis az állam kénye-kedve szerint alakítható, megvonható –, hanem egy jogegyenlőségi tétel közvetlen érvényesítése. Nyilvánvaló, hogy a gyermekükről az Alkotmány szerint saját háztartásukban gondoskodó szülőknek mind gazdasági teljesítőképessége, mind adóteher-viselő képessége eltér azokétól, akik egyedül élnek vagy gyermeket nem nevelnek. Könnyű belátni, hogy a szülők kereső foglalkozással elérhető bevételére hatással van (csökkenti) az, hogy a gyermek nevelése, gondozása időt von el más – közvetlenebbül és pénzben könnyebben kifejezhetően hasznot hajtó – tevékenységektől. Könnyű belátni azt is, hogy a gyermek tartására az Alkotmány alapján kötelezően fordított javak csökkentik azt az összeget, amely felett a szülők szabadon rendelkezhetnek. Az Alkotmány parancsánál fogva a szülők legalább arra kötelesek, hogy pénzt áramoltassanak a gyermekük felé. Ezen okok miatt, ha formálisan azonos az adóterhelés, valójában nagyobb terhet viselnek a gyermeknevelésért felelős szülők, mint az egyedülállóak. Ezt fejezi ki az Alaptörvény új szabálya, amikor előírja a gyermeknevelés költségeinek figyelembevételét az adózásnál, és előírja, hogy ennek részleteiről sarkalatos törvényben kell rendelkezni. Kimondja azt az – Alkotmánybíróság gyakorlatában már korábban megjelent¹⁴ – elvet, hogy a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani. Fontos közpénzügyi szabály az Alaptörvény azon előírása, amely kilatásba helyezi azt, hogy a közteljesítés alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás érdekében sarkalatos törvény fogja meghatározni.

Ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény a „feles politikák” közül – vagyis az egyszerű többséggel elfogadható törvények köréből – kivonni törekszik a gyermekekre tekintettel nyújtandó adókedvezmények meghatározását, ami esélyt ad arra, hogy hosszabb távon érvényesüljön a gyermekvállalás és nevelés ösztönzése az adórendszeren keresztül. Ez nem magyar kuriózum.

Az Európai Unió régi, tizenöt tagállamában ugyanis négy olyan ország is létezik, ahol kötelező a családi adózás, tehát a házastársak csak együtt róhatják le adójukat, és annak megállapításánál a gyermekek számát is figyelembe veszik, ezek Franciaország, Luxemburg, Portugália és Svájc. Több állam – Belgium, Írország, Németország, Norvégia, Spanyolország vagy Lengyelország – megadja a választás lehetőségét, összevontan és külön is adózhatnak a családok, és így van ez az Amerikai Egyesült Államokban is.¹⁵

¹⁴ 127/2009. (XII. 17.) AB határozat: „[a] gyermek tartására az Alkotmány alapján kötelezően fordítandó javak nyilvánvalóan csökkentik azt az összeget, amely felett a szülők, együttesen, vagy külön-külön szabadon rendelkezhetnek. A szülők személyes adóteher-viselő képessége ezért nem azonos azoknak a magánszemélyeknek az adóteher-viselő képességével, akiket az Alkotmány 67. §-a szerinti kötelezettség nem terhel, hanem kisebb.”

¹⁵ DEOL-Adózás családi kassza alapján. <http://www.deol.hu/main.php?c=9577>

Végül annak kapcsán, hogy az Alaptörvény a közteherviselésről szóló sarkalatos törvénnyel egy helyen említi a nyugdíjrendszerről szóló sarkalatos törvényt is, álljon itt egy elgondolkodtató összefüggés gyermeknevelésről, adózásról, nyugdíjrendszerről, amelynek megfogalmazása egy német politikustól származik:¹⁶ régen azoknak az asszonyoknak, akik otthon maradtak, gyermeket neveltek, megvolt az az előnyük a nem így cselekvőkkel szemben, hogy időskorban és betegségben gyermekeik mellettük álltak. A társadalombiztosítás vezetett oda, hogy azok is, akiknek nincsen gyermekük, idős korukban megfelelő biztonságra számíthattak. És ez jól volt így.

A jövőben főként a demográfiai változások miatt – ma a magyar népesség 37%-a 50 év feletti, és ez az arány növekszik – kétségessé válhat az állami nyugdíj öregségi megélhetést biztosító mértéke és felértékelődhet a gyermeket nevelők közreműködése a társadalom terheinek viselésében: az ő 18-22 évnyi munkájuk teszi lehetővé nagy mértékben azt, hogy – a gyermekeik befizetéseiből – a nyugdíjkasszák és egészségbiztosítók bevételeire tegyenek szert. Egy gyermek, amíg elvégzi az egyetemet, 30 millió forintba kerül a szülőknek. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy egy gyermektelen házaspár ebben az időszakban, vagyis durván 22-23 év alatt, elvileg ennyivel több tőkét halmozhatna fel, amelyet pl. akár járadékra is válthat – miközben a gyermeknevelésnek a megszerzhető szolgálati időt, az elérhető keresetet, befizetett járulékot, végső soron nyugdíjat csökkentő hatása van. Várható ezért, hogy a családi adópolitika a nyugdíjrendszert illetően is a gyermeket nevelőknek teremt a sarkalatos törvényben kedvező feltételeket.

Mit ér azonban az Alaptörvény valódi védelem nélkül? Általánosságban megállapítható, hogy egy alkotmány szabályainak kikényszeríthetőnek kell lennie ahhoz, hogy az alkotmányosság tartalmilag érvényesüljön. Így van ez az adózásra, a gyermeknevelésre vonatkozó előírással is.

Az Alaptörvény – nem az Alkotmánybíróságra vonatkozó részben, hanem a közpénzügyeknél – az Alkotmánybíróság hatáskörének 2010. novemberi korlátozását fenntartja. Ennek az a következménye, hogy éppen a közpénzügyekre vonatkozó törvények alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság csak kivételesen vizsgálhatja, vagyis ez gyengíti az Alaptörvény védelmét. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény közpénzügyi szabályaival ellentétes, közpénzügyekről szóló törvények főszabály szerint kikerülnek az alkotmánybírói ellenőrzés alól. Ugyanakkor az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények (pl. a törvény elfogadásához szükséges többség) nem teljesültek. Ezért a sarkalatos törvények tartalmának – ezek között a közteherviselésre vonatkozóknak – jelentős szerepe lesz annak a szabálynak a biztosításában is, amely kimondja a gyermeknevelés költségeinek kötelező figyelembevételét az adózásnál. Az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozását illetően fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a szóban forgó, a gyermeknevelés költségeire vonatkozó előírás jogegyenlőségi követelmény is egyben, ezért az ezt esetleg sértő törvény az emberi méltóság védelméhez való jog alapján önállóan is vizsgálható marad.

¹⁶ Norbert GEIST: *Stellenwart von Ehe Familie in Politik und Verfassung*, 6. 5. <http://www.norbert-geis.de/>