

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a 2006/112/EK irányelvnek a fordított adókvetési mechanizmus bizonyos csalásra alkalmas termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó választható és ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról**

(COM(2009) 511 végleges – 2009/0139 (CNS))

(2010/C 339/09)

Főelőadó: **Edgardo Maria IOZIA**

2009. október 6-án a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 93. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

*Javaslat tanácsi irányelvre a 2006/112/EK irányelvnek a fordított adókvetési mechanizmus bizonyos csalásra alkalmas termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó választható és ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról*

COM(2009) 511 végleges - 2009/0139 (CNS).

Az EGSZB Elnöksége 2009. november 3-án megbízta a „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekciót a bizottsági munka előkészítésével.

A munka sürgősségére való tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. január 20–21-én tartott, 459. plenáris ülésén (a 2010. január 21-i ülésnapon) főelőadót jelölt ki Edgardo Maria IOZIA személyében, továbbá 91 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

## 1. Következtetések

1.1 Az EGSZB kedvezően fogadja a bizonyos termékekre vagy ágazatokra vonatkozóan fordított adókvetési rendszert bevezető irányelvre vonatkozó javaslatot, ugyanakkor rendkívül sajnálja, hogy ismét „konvencionális” megoldásokat kell keresni az adócsalás problémájára és az „átmeneti” rendszeren történő túllépésre, mely továbbra is akadálytalanul megkönnyíti a közösségen belüli csalást.

1.2 Az EGSZB megérti és támogatja az Európai Bizottság által a politikai nehézségek ellenére is megtett erőfeszítéseket, azonban továbbra is kiáll egy új hea-rendszerre történő átállás mellett, mely korlátozza a csalás lehetőségét, és csökkenti az adóalanyokra nehezedő adminisztratív terheket.

1.3 Az EGSZB egyetért az Európai Parlament 2008. szeptember 2-i állásfoglalásában szereplő, az adócsalás elleni küzdelem javítását célzó koordinált stratégiára vonatkozó javaslatokkal, különösen a Közösségen belüli ügyleteknek a származási országban történő 15 %-os egységes adókulccsal való megadóztatása tekintetében. Ez összhangban lenne a 2006/112/EK irányelv 402. cikkében foglaltakkal.

1.4 Az irányelvjavaslat további olyan elemeket vezet be, melyek növelik a hea-rendszerben meglévő eltéréseket. Az EGSZB aggodalmának ad hangot a tervezett megoldásokkal kapcsolatban, melyek nyomán egy későbbi időpontra halasztódik a hea-harmonizáció.

1.4.1 A választott jogi eszköz megfelelőnek tűnik, jóllehet kívánatos lenne rendeleteket elfogadni.

1.5 A tagállamoknak meg kellene erősíteniük az adóügyek kezelését. A visszatérítésre irányuló kérelmek száma növekedni fog, mivel a beszedett hea már nem lesz kompenzálható a kifizetettel. Elengedhetetlen szükség van egy szigorú ellenőrzési rendszerre ahhoz, hogy a tagállamok védve legyenek azokkal a negatív következményekkel szemben, amelyeket a fordított adókvetési mechanizmus maga után vonhat.

1.6 Az EGSZB alapvetően fontosnak tartja a kibocsátás-tanúsítványokra vonatkozó ügyletek beépítését az irányelv keretébe.

1.7 Az EGSZB nem helyesli, hogy az eszköz az irányelvben szereplő négy termék kategóriából csupán kettőre terjed ki. Minden tagállamnak el kellene döntenie, hogy adóügyi adminisztrációja képes-e ellátni a fordított adókvetési mechanizmus megfelelő bevezetését valamennyi termék kategória esetében. Egy ilyen korlátozás ellentmondani látszik a 2006/112 irányelv 395. cikkének.

1.8 Az EGSZB továbbra is támogatni fogja a hea-rendszer harmonizációjának megerősítését célzó európai bizottsági kezdeményezéseket, miközben kívánatosnak tartja, hogy az Európai Bizottság „ambiciózusabb strukturális” reformokat fogadjon el, melyek jelentős mértékben csökkentenék az adócsalás lehetőségét.

## 2. Bevezetés

2.1 Az adócsalás, különösen a Közösségen belüli csalás elleni küzdelem nem sok előrelépést hozott az utóbbi években. A csalásból fakadó adóveszteségek globális összege 200-250 milliárd eurót tesz ki, ami az EU GDP-je 2 %-ának felel meg.

2.2 A héa-csalások mintegy 40 milliárd euróra terjednek, vagyis 10 % bevételkiesést jelentenek.

2.3 A kereskedelem fokozatos növekedése az úgynevezett „körhintacsalás” elterjedéséhez vezetett. A vonatkozó szabályozás előírja, hogy az EU területén található tranzitárúk szabadon mozoghatnak, de a tagállamok közötti kereskedelmi műveletekre vonatkozó héát a célországban kell fizetni.

2.4 Egy fiktív adóalany közösségi tranzakcióba történő közbeiktatásával törvénytelen háromszögrendszer jön létre, ami ugyanazon termék két egymást követő értékesítésének látszatát kelti. A vevő jogosult egy olyan héa visszatérítésére, melyet a közbelső adóalany – aki a héaadó-mentes terméket egy másik tagállam beszállítójától vásárolta meg – soha nem fizetett meg. A közbelső szereplő ezáltal eltűnik.

2.5 A fordított adókimutatási mechanizmus alkalmazása során a belföldi eladó nem számít fel héát az adóalanyának számító vevők felé, így a vevők kötelesek megfizetni a héa összegét. Ezzel az eljárással elméletileg minden „körhinta” jellegű csálási lehetőséget ki lehet zárni.

2.6 A célország elvének alkalmazásán alapuló rendszer, mely a helyes működéshez szilárd és hatékony információcserét tenne szükségessé a tagállamok között, ellentmondásossága miatt nehezen megakadályozható adócsalásoknak ad teret. Az Európai Unió véglegesen a származási ország elvét választotta, mely egyfajta kompenzációt ír elő a tagállamok között, a héa újraelosztása révén. A 2006. november 28-i 2006/112/EK irányelv 402. cikke kimondja, hogy a Közösségen belüli kereskedelem megadóztatása a származási országban történik.

2.7 Az újraelosztás az adóbevételekre, az exportra és a származási országban már megadóztatott importra vonatkozó adókedvezményekre gyakorolt hatás semlegesítése érdekében válik szükségessé.

2.8 A végleges rendszer elfogadásának, mely drasztikusan csökkentené a Közösségen belüli adócsalást, integrált adminisztratív együttműködési rendszerre kellene támaszkodnia, melynek az Európai Bizottság erőfeszítései ellenére sem sikerült még megszületnie <sup>(1)</sup>. Ugyanilyen nehéz a kompenzációs testület nélkülözhetetlen felállítása, amit az Európai Bizottság 1987 óta kér, mivel a statisztikai adatok ellenőrzésében és összegyűjtésében jelentős különbségek vannak a tagállamok között.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 427 végleges – 2009/0118 (CNS). Megvitatás alatt, ECO 265, előadó: Umberto BURANI.

2.9 Ebbe a – vitathatatlanul elszomorító – kontextusba illeszkedik a tanácsi irányelvre vonatkozó európai bizottsági javaslat a fordított adókimutatási mechanizmus bizonyos termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó választható ideiglenes alkalmazásának bevezetéséről <sup>(2)</sup>.

## 3. Az európai bizottsági javaslat

3.1 A vizsgált kezdeményezés az adócsalás-ellenes stratégia szakértői csoportjának (ATFS) javaslataiból indul ki: az Európai Bizottság közleményt <sup>(3)</sup> adott ki, melyben innovatív javaslatokat tett az adócsalás elleni küzdelem érdekében, ezek között szerepelt egy általános fordított adókimutatási mechanizmus bevezetése. Ezeket a javaslatokat nem fogadta el az ECOFIN-Tanács.

3.2 A Közösségen belüli, ún. „eltűnő kereskedő” útján elkövetett csalás (*Missing Trader Intra-Community fraud*, MTIC) – közismertebb nevén „körhintacsalás” (mivel ugyanazon termékek többszöri transzferéről van szó a különböző tagállamokbeli szereplők között) – jelensége elterjedésének megakadályozása érdekében egyes tagállamok arra kérték az Európai Bizottságot, hogy alkalmazza az áfa-irányelv 395. cikkében előírt eltérést, mely lehetővé teszi a fordított adókimutatási mechanizmus bizonyos termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó ideiglenes alkalmazásának bevezetését.

3.2.1 Az Európai Bizottság megfelelőbbnek ítélte a héa-irányelv módosítását, egy 199. a) cikk beépítése és egy 2014-ig tartó eltérés engedélyezése révén.

3.3 A fordított adókimutatási mechanizmus fakultatív alkalmazására elfogadott termékek listáján olyan rendkívül elterjedt elektronikus készülékek szerepelnek, mint a mobiltelefonok és az integrált áramkörök. Ezt a lehetőséget már alkalmazzák az Egyesült Királyságban, mely eltérést kapott a Tanácstól.

3.3.1 A parfümök, valamint a gyűjteménydarabokhoz és régiségekhez nem sorolható nemesfémek egészítik ki az irányelv által előírányzott négy termékkategóriát. A szolgáltatások között szerepelnek a kibocsátás-tanúsítványokra vonatkozó ügyletek.

## 4. Általános megjegyzések

4.1 A Tanácsnak és az Európai Parlamentnek szóló közleményében <sup>(4)</sup> az Európai Bizottság egyrészt kiemelte azokat a pozitív hatásokat, amelyeket a fordított adókimutatási mechanizmus alkalmazása elméletileg maga után vonhat az adócsalás elleni küzdelem terén, másrészt pedig felhívta a figyelmet az új csalástípusok összes lehetséges veszélyére, valamint az ellenőrzések és főként az igazgatási együttműködés megerősítésének szükségességére.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 511 végleges.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 109 végleges, 2008.2.22., valamint SEC(2008) 249, 2008.2.22.

<sup>(4)</sup> Uo.

4.2 Az Európai Bizottság megismételte fenntartásait az általános fordított adókvetési rendszer fakultatív alkalmazásának bevezetésével kapcsolatban, mely „jelentősen befolyásolná az Európai Unió héa-rendszerének koherenciáját és harmonizáltságát, valamint jövőbeli fejlesztésének lehetséges irányait”.

4.3 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság aggodalmait, és helyénvalónak tartja minden olyan intézkedés elkerülését, mely veszélyeztethetné a héa jövőbeli harmonizációja felé vezető rögzös utat.

4.4 Az Európai Parlament már 2008-ban hangsúlyozta, miközben kérte a Tanácsot, hogy hatékonyabban lépjen fel az adócsalás elleni küzdelemben <sup>(5)</sup>, hogy az általános fordított adókvetési rendszer bevezetése veszélyeket rejthet magában a csalás lehetséges új formái tekintetében, különösen a kiskereskedelemhez és a héa-azonosítószámokkal való visszaélésekhez kapcsolódóan. Ebben az állásfoglalásában a Parlament az átmeneti rendszeren történő túllépést és a Közösségen belüli értékesítések 15 %-os héakulccsal történő megadóztatását javasolta legjobb megoldásként.

4.5 Az EGSZB valamennyi korábban vagy újabban elfogadott véleményében hangsúlyozta az átmeneti rendszer meghaladásának szükségességét <sup>(6)</sup>, és úgy ítéli meg, hogy támogatásra érdemes a Közösségen belüli értékesítések egységes megadóztatásának bevezetésére vonatkozó európai parlamenti javaslat. Az átmeneti rendszer egyébiránt szétfűzött a speciális rendszerek magas száma miatt, ilyenek a mezőgazdaságra, a kisvállalkozásokra, az utazási ügynökségekre, a kiadói vállalkozásokra és másokra vonatkozó kivételek, könnyítések vagy eltérések.

4.6 Az ECOFIN szokás szerint nem jutott semmilyen megegyezésre, és az EGSZB megint csak sajnálattal állapítja meg, hogy a döntéshozatal bénultsága az adóügy terén a sokadik kísérletet hiúsítja meg a harmonizációs folyamat beindításával kapcsolatban.

4.7 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság javaslatát, azonban felhívja a figyelmet néhány következetlenségre a kitézített célokkal kapcsolatban: egy választható rendszerről van szó, mely az érintett ágazatok működtetőit további adminisztrációs terhekre, a gyakorlatban párhuzamos kettős könyvelés folytatására kényszeríti, jelentős felelősséget ruházva az adóalanyokra, akiknek feladata a megfelelő adórendszer meghatározása.

<sup>(5)</sup> Az Európai Parlament 2008. szeptember 2-i állásfoglalása az adócsalás elleni küzdelem fokozására irányuló koordinált stratégiáról (2008/2033(INI)) HL C 295 E, 2009.12.4., 13. o.

<sup>(6)</sup> EGSZB-velemény: Héa/Eltérések – HL C 32., 2004.2.5., 120. o.  
EGSZB-velemény az adócsalás elleni küzdelemről – HL C 161., 2007.7.13., 8. o.

EGSZB-velemény a standard héa-kulcsoktól eltérő héa-kulcsokról – HL C 211., 2008.8.19., 67. o.

EGSZB-velemény az importtal kapcsolatos adócsalásról – HL C 277., 2009.11.17., 112. o.

EGSZB-velemény a csalás elleni küzdelemről – HL C 100., 2009.4.30., 22. o.

EGSZB-velemény az eltérések és az adócsalás elleni intézkedések racionalizálásáról a hatodik irányelvvel kapcsolatban – HL C 65., 2006.3.17., 103. o.

4.8 Az Európai Bíróság már ítélezett a fordított adókvetési mechanizmussal kapcsolatban <sup>(7)</sup>. Az ítélet a fordított adókvetési mechanizmus téves értelmezésének következtében egy adott adóhatóság által benyújtott fizetési igény esetére vonatkozik. A felesleges és költséges vitás eljárások elkerüléséhez a tapasztalok fényében szükség lenne a nemzeti jogszabályozások ellenőrzésére, ugyanis ez utóbbiak, jóllehet általános elveket alkalmaznak, eltéréseket mutatnak például a visszatérítésre irányuló kérelmek határideje és az adó megfizetésének határideje tekintetében.

4.9 A tagállamok adminisztrációinak, amelyek majd elfogadják ezt a rendszert, több visszatérítési kérelmet kell a jövőben elbírálniuk az adójóváírással kapcsolatban az adóalanyoktól, akik már nem tudják levonni az előzetesen felszámított héát.

4.10 Az adó megfizetésének terhe egyre kisebb gazdasági szereplőkre hárul, akik kevésbé megbízhatóak lehetnek, mint a jelenlegi héa-adóalanyok, a nagy- és középvállalkozások, amelyek ezen adóbevétel legnagyobb részét biztosítják. A kifizetések elaprózódásának megszüntetésével a rendszer növeli az adóveszteségek kockázatát.

4.11 Egy átfogó elemzés rámutat arra, hogy elengedhetetlen szükség van egy szigorú ellenőrzési rendszerre ahhoz, hogy a tagállamok védve legyenek azokkal a negatív következményekkel szemben, amelyeket a fordított adókvetési mechanizmus esetleg maga után vonhat. Fontos, hogy az ellenőrzés javítását célzó folyamat az igazgatási együttműködés megerősítésével, valamint az adminisztrációk közötti telematikus párbeszéd standardizált rendszereinek alkalmazásával párhuzamosan valósuljon meg.

## 5. Részletes megjegyzések

5.1 Az EGSZB nem ért egyet az Európai Bizottság abbéli döntésével, hogy nem kíván hatásellenőrzést végezni. Az Európai Bizottság, miközben kimerítőnek tartja a „Választható fordított adókvetési mechanizmus lehetséges bevezetése a héa tekintetében – A vállalkozásokra gyakorolt hatás” című, 2007. augusztus 13-i konzultációs dokumentumot – mely egyébként nem került közzétételre az Európai Bizottság honlapján –, nem veszi figyelembe azokat a következményeket, amelyeket az irányelv maga után vonhat a működtetők és az adminisztrációk számára.

5.2 Rendkívül vitatható az az érvelés, mely szerint az érintett tagállamok majd felvállalják a hatásértékelések elvégzését, mivel nem kötelező erejű lépésről van szó. Az EGSZB számos alkalommal ajánlotta, hogy kiemelt figyelmet fordítsanak az európai szabályozás következményeinek komoly és alapos elemzésére.

5.3 A javaslat jogalapja megfelelőnek és arányosnak tűnik. Az EGSZB véleménye szerint azonban az irányelv mint eszköz egyértelmű veszélyeket rejt magában az adóügyi rendszerek közötti eltérések növelése tekintetében: kívánatosabb lett volna rendeletet elfogadni.

<sup>(7)</sup> Összevont ügyek C 95/07 és C 96/07., 2008. május 8.

5.4 Az EGSZB meggyőződéssel támogatja az európai kibocsátási tanúsítványokra vonatkozó ügyletek beépítését (ETS), melyek a tanúsítványok nemzetközi piaca értékének 73 %-át képviselik (2008). Mivel a tanúsítványok adóalanyok közötti kereskedelme szolgáltatásnyújtásnak tekinthető, abban az országban kell az adót megfizetni, ahol a beszerző vállalkozás székhelye található. Az EGSZB csupán azt sajnálja, hogy nem kötelező a fordított adó-kivetési mechanizmus alkalmazása ezen ügyletek esetében.

5.5 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy nem kellően indokolt az említett négy termék kategóriából csupán kettőre történő korlátozás. Sokkal megfelelőbb lett volna, ha minden egyes tagállam a saját felelősségi körében, szabadon dönthetne erről a kérdéstről. A 2006/112 irányelv 395. cikke már megadja ezt a lehetőséget egy tagállamnak, a Tanács engedélye alapján. A 199. a) cikk jelenleg javasolt formájában ellentmondásba kerülhet az említett cikkel.

Kelt Brüsszelben, 2010. január 20-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke  
Mario SEPI

---