

Janicsa-Pék Judit<sup>1</sup>

# Az általános forgalmi adóztatás nemzetközi irányai

## I. rész

Az általános forgalmi adóztatás Európai Unió szinten harmonizált jogrendszeren alapul, amelytől hazánk sem térhet el. Érdemes tehát figyelmet fordítanunk a háttérben zajló nemzetközi átalakulási folyamatokra. A jelenlegi közösségi hozzáadottértékadó-rendszer nem tökéletes, az adminisztráció nehézkes, az eltérő tagállami szabályok nehézségeket és sokszor bírságot eredményeznek az adóalanyok számára, az ellenőrzések szigorodása ellenére az áfarendszerből kifolyó adóösszegeket közösségi szinten eurómilliárdokra becsülik. Ezért az uniós áfarendszer reformja több fronton zajlik, és a nemzetközi adózásban a jövedelemadók összehangolásáról híres OECD is az áfairányelv létrehozásán dolgozik. Jelen cikkkel a Nemzetközi adózás rovat küldetéséhez igazodva az általános forgalmi adóztatás nemzetközi vizeire invitálom olvasóimat.

Az általános forgalmi adóztatás nem csupán európai instrumentum, hanem világszerte alkalmazott, az egyik legjelentősebb adótípus. Az 1960-as években még csupán tíz országban használták, mára azonban több mint 150 országban biztosítja az állam adóbevételeinek jelentős hányadát. Globális értelemben véve az általános forgalmi adó a költségvetési bevételek harmadik legnagyobb forrása, melyet a társadalombiztosítási járulékok és a személyi jövedelemadók előznek meg. A világméretű gazdasági válság által okozott törekeny költségvetési egyensúly az adózásban is több újszerű trendet hívott életre<sup>2</sup>, ezek egyike az európai, sőt világszinten megfigyelhető tendencia a jövedelem típusú adók felől a forgalmi típusú adók felé történő elmozdulás, melynek oka, hogy a forgalmi típusú adók gazdaságilag semlegesek, valamint átlátható és kiszámítható a bevételi struktúrájuk. A fokozódó gazdaság globalizáció és a határon átnyúló kereskedelem – beleértve az e-kereskedelmet is – térnyerése azonban új kihívások elé állítja ezt az 50 éves rendszert.

Az áfarendszer nemzetközi reformja ezért több fronton zajlik, az Európai Unió összehangolt intézkedéscsomaggal és fokozatos lépésekkel újítja meg rendszerét, és a nemzetközi adózásban a jövedelemadók összehangolásáról híres OECD is áfairányelv létrehozásán dolgozik. Az alábbiakban az átalakulási folyamat európai irányait elemzem.

### 1. Újdonságok az áfában az Európai Unióban

Gondolták volna, hogy a jelenlegi Európai Unió hozzáadottértékadó-rendszer reformjával kapcsolatban az Európai Bizottság 2011-ben tartott nyilvános konzultációs felkérésére 1726 válasz érkezett a rendszert jobbitani kívánó közösségi polgároktól, üzleti és akadémiai véleményformálóktól és adóhatóságoktól? Ez a hatalmas mennyiségű válasz rekordnak számít az uniós konzultációs eljárások történetében, és híven tükrözi a jelenlegi rendszer hibáit.

Bizony, a jelenlegi közösségi hozzáadottértékadó-rendszer nem tökéletes, az adminisztráció nehézkes, a tagországok között még mindig megjelenő eltérő szabályok nehézségeket és sokszor bírságot eredményeznek a jogalkalmazók számára. Gondoljunk csak a több tagállam területén is aktív adóalanyokra, akiknek az érintett országok mindegyikében a helyi nyelven, eltérő formák szerint, különböző határidőkkel kell beadniuk a bevallásaikat, a különböző áfafizetési és visszatérítési határidők szabta eltérő időszakokra kell az áfát megfinanszírozniuk, arról nem is beszélve, hogy uniós szabályozás ellenére az egyes ügyletek áfabeli megítélése bizony továbbra is eltérő lehet az egyes tagállamokban. Ha hozzátesszük, hogy esetleg épp egy kis- és középvállalkozás próbálja tevékenységét határon túl is kiterjeszteni, úgy mindehhez további adminisztratív és finanszírozásbeli nehézségek is társulnak.

Ráadásul, az ellenőrzések nemzetközi szintű szigorodása és az tagországok közötti egyre nagyobb fokú koordinációja ellenére, az áfa rendszeréből kifolyó adóösszegeket közösségi szinten eurómilliárdokra becslik. Az EU kalkulációja szerint az áfa bevételeinek 12 százaléka nem

<sup>1</sup> A szerző, Janicsa-Pék Judit, az Adótanácsadók Országos Egyesülete Nemzetközi Adó Tagozatának elnöke, a LeitnerLeitner vezető adótanácsadója, partnere. Elérhetősége: judit.janicsa-pek@leitnerleitner.hu

<sup>2</sup> Részletesebben lásd a „Különadók szerepe az adózásban” című tanulmányban, LeitnerLeitner (2013. június): [http://www.leitnerleitner.hu/sites/default/files/Kulonadok\\_tanulmany.pdf](http://www.leitnerleitner.hu/sites/default/files/Kulonadok_tanulmany.pdf)

folyik be a közösségi költségvetésbe. Ezért az uniós áfarendszer reformja több fronton zajlik.

2010. december 1-jén az Európai Bizottság elfogadta az ún. GreenPaper-t<sup>3</sup> az általános forgalmi adóztatás jövőjére vonatkozó iránymutatásokat, melyet az általam is említett rekorderedménnyel záruló hathónapos konzultáció keretében osztottak meg a nyilvánossággal, kérdezve a közvéleményt az uniós áfarendszer megerősítésének és a minden érintett számára előnyös továbbfejlesztésének lehetőségeiről. A konzultációval párhuzamosan a bizottság hatástanulmányt készített a jelenlegi közösségi áfarendszer legfőbb elemeinek működéséről és azok gazdasági következményeiről.

Figyelembe véve a fenti eredményeket és az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint az Adópolitikai Csoport (amelynek tagjai a tagállamok pénzügyminiszterei és azok képviselői) támogatását, 2011 decemberében az Európai Bizottság továbblépett a GreenPaper által kirajzolt irányba, egy a közös piacra szabott egyszerűbb, sokkal hatékonyabb és semlegesebb, ugyanakkor erős, a csalásnak ellenálló európai áfarendszer irányába.

Azt, hogy a gyakorlatban mindez mit jelent, az időközben megtett és a továbbiakban tervezett lépések ismeretében keresztül mutatjuk be.

## 2. Az áfarendszer jövője, a célország szerinti adóztatás

Az uniós áfa harmonizációjának a célja az volt, hogy a közös piac számára egységes hozzáadottértékadó-rendszer szabályokat alkosson, amelyek szektorsemlegesek és a gazdasági versenyt a legkevesebb mértékben torzítják. A harmonizációval a közös piac, az Európai Unió tagországainak eltéréseit is megpróbálták kiküszöbölni, azonban a tény, hogy az adókulcsokat – bár a közösségi szinten megfogalmazott keretszabályok betartása mellett – a tagországok saját hatáskörben rögzítik, valamint hogy a rendszer lehetőséget ad bizonyos a közös szabályoktól való kisebb-nagyobb eltérésekre (ún. „may provisions” például vevői készlet, áfacsoportok, tényleges használat elve stb.), továbbra is az uniós hozzáadottértékadó-rendszer sokszínűségét eredményezi.

Közösségi szinten, az egyetlen országon belüli gazdasági kapcsolatokhoz hasonló rendszer létrehozása érdekében, az uniós áfa szabályozását első körben a származás elve szerinti adóztatásra építették fel. A származás elvének teljes körű megvalósítása azonban lehetetlennek bizonyult, és nagyfokú adóelkerülést mutatott. Ezért a rendszer felbomlott, és elsőként a határon átnyúló árumozgásra (azaz a közösségen belüli termékértékesítésre és beszerzésre), majd a szolgáltatásokra vezették be a célor-

szág adózásának elvét tükröző elemeket. Ez a rendszerben további inkonzisztenciát eredményezett, hiszen a belföldi és külföldi ügyletek adózásának különbözősége további problémákat vet fel. Hiszen így a belföldi irányba teljesített termékértékesítést, illetve a főszabály szerinti szolgáltatásnyújtást áfafinanszírozás terheli, míg ugyanazok határon átnyúló teljesítése az eredet országában adómentes és a célországban is csupán az áfa finanszírozását mellőző technikai adóztatás alá esnek (ún. fordított adózás).

## 3. Az áfarendszer egyszerűsítése

Az Európai Bizottságot régóta foglalkoztatja az Európai Unión belüli áfarendszer összetettségének feloldása. A jelenleg alkalmazásban lévő szabályozás a vállalkozásokra aránytalanul nagy terhet ró, különösen a határon átnyúló ügyletek esetén. Továbbá a belföldi és a nemzetközi ügyletek kezelésének eltérései sem csupán a jogalkalmazást és az adminisztrációt bonyolítják, hanem az adóelkerülő technikáknak is táptalajt adnak. Az egyszerűsítés és az ebből fakadó tehercsökkenés által a jövő áfarendszere az egységes piacra jutás megkönnyítésének alapvető eszköze lehet. Az egyszerűség lehetővé tenné minden gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás számára, hogy az egész Unión belül, tagállamtól függetlenül egy modern és dinamikus áfakódex keretein belül működjön. A gyakorlati életben ez azzal a „kézzel fogható” egyszerűsítéssel járna, hogy minden szereplő a határon átnyúló ügyleteitől függetlenül egyetlen szabályrendszer és egyetlen adóhivatal fennhatósága alá tartozna.

Az adminisztratív terhek csökkentése mentén elindított egyszerűsítés elsősorban azon vállalkozásokat érinti, melyek vállalkozási szerkezetükből adódóan különböző tagállamokban is folytatnak gazdasági tevékenységet. A határon átnyúló ügyletekkel kapcsolatos egyszerűsítéseknek különös jelentősége lenne továbbá a kis- és középvállalkozások számára, akiket gyakran a megfelelési költségek terhei riasztanak el az Unión belüli határon túli gazdasági tevékenységtől.

### 3.1. Az ún. one-stop shop rendszer fokozatos bevezetése

Az egyszerre több tagállamban gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások számára az általános forgalmi adózás a több tagállamban való egyidejű áfaregisztrációt, az áfabevallások különböző nyelven és különböző szabályok szerinti benyújtását, eltérő számlázási szabályoknak való megfelelést és akár jelentős áfakezeléssel kapcsolatos különbségeket jelent. A célország szerinti adóztatás tervezett és folyamatosan megvalósuló gyakorlati kiterjesztése szükségessé teszi a rendszer egyszerűsítését.

Az uniós hozzáadottértékadó-rendszer egyszerűsítésének alappillére az úgynevezett one-stop shop (továbbiakban OSS) vagyis az egyablakos ügyintézési rendszer lehet.

<sup>3</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0695:FIN:HU:PDF>

Az ideális OSS rendszer az áfabevallási és -befizetési kötelezettségek teljesítését a fogyasztó tartózkodási helyétől függetlenül az értékesítő államában tenné lehetővé. Ezáltal az értékesítőnek hazai pályán maradván a határon átnyúló ügyletei esetén is csupán egyetlen, a saját adóhatóságával kellene kommunikálnia, és adminisztrációja is jelentősen egyszerűsödne. A befizetett adót a hatóságok osztanák meg egymás között a teljesített ügyleteknek megfelelő arányban. Tekintettel a 2015-től hatályba lépő uniós szabályozásra, amely szerint a telekommunikációs, a műsorszórás, valamint az Unión belül nyújtott elektronikus szolgáltatásokra vonatkozóan a teljesítési helyet az igénybe vevő nem adóalanyok tartózkodási helye szerint kell majd megállapítani, az OSS rendszer bevezetése nagy jelentőséggel bírna ezekben a szektorokban.

Egy korlátozott érvényű ún. super mini OSS rendszer már 2003 óta sikeresen működik a közösségen belül, méghozzá a harmadik országbeliek által az EU területére nyújtott elektronikus szolgáltatások esetében van lehetőség arra, hogy a teljes közösségi áfaadminisztrációt egyetlen adószám alatt, egyetlen országban teljesítsék az érintettek. A szolgáltatásokra vonatkozó teljesítési hely szabályokhoz igazodva, a fent említett ágazatokban 2015-ben vezetnék be egy ún. mini OSS-t; melyet annak sikere esetén további szolgáltatási ágazatokra és lehetőség szerint termékértékesítésekre is kiterjesztenének. A 2015-ös bevezetést szolgáló végrehajtási rendelet (815/2012/EK<sup>4</sup>) 2012. szeptember 13-án került közzétételre az EU Hivatalos Lapjában. 2013. október 23-án pedig, a rendszer bevezetését megelőző több mint egy évvel, az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta iránymutatását<sup>5</sup> a mini OSS rendszer működésére vonatkozóan.

Az VAT szakértői csoport (VAT Expert Group), mely tanácsaival támogatja az Európai Bizottságot, 2013. március 12-én megtartott negyedik ülésén foglalkozott az OSS rendszer kiszélesítésével. Míg a mini OSS rendszer jellemzői, hogy B2C tranzakciókat fed le, áfalevonásra a rendszer nem biztosít lehetőséget (azt az irányelvekben foglaltak szerint igényelheti vissza az adózó), csak olyan vállalkozások alkalmazhatják, melyek a felhasználás tagországában nem regisztráltak, a rendszerben való részvétel nem kötelező, az adóterhet egy összegben kell befizetni a bejelentkezés országának megfelelő adóhatósághoz, mely az összegeket felosztja, és továbbutalja a fogyasztás szerinti országokhoz.

Ez a rendszer – bár alkalmazásának tapasztalatai rendkívül értékesek lesznek a jövőben – túl szűk kereteket biztosít ahhoz, hogy alkalmazható legyen B2B ügyletekre is. Ezért a szakértői csoport egy úgynevezett kibővített OSS (broad OSS) rendszer lehetőségét vizsgálta, mely többféle felépítésben képzelhető el. Ezek közül az egyik a

2004-ben javasolt rendszer, melynek főbb vonásai, hogy mind B2C, mind B2B folyamatokat lefed, lehetőséget nyújtana a levonható adó rendszeren belüli kezelésére, az adófizető az adót egyenesen az egyes adóhatóságoknak utalná át, az adómegállapítás és adófelügyelet megmaradnának az adott tagállam hatáskörében. Bár ez a rendszer kézzel fogható egyszerűsítéssel járna, a résztvevők számára számos új kérdést vet fel. Kívánatos volna, hogy a vállalkozások a mini OSS-hez hasonlóan csak egy adóhatósághoz teljesíthessék a befizetési kötelezettségüket, valamint hogy csak ezzel az adóhatósággal kelljen kommunikálniuk az adómegállapítás és ellenőrzés folyamatában. Ez a vállalkozások számára kedvező helyzet azonban épp a tagállamok hatóságainak együttműködése kapcsán, no meg a kölcsönös bizalom terén vet fel kérdéseket, és támaszt problémákat.

Az uniós hozzáadottértékadó-rendszer egyszerűsítésére való törekvés – aminek hátterében végső soron a csalások visszaszorításának, a közös piac minél akadálymentesebb érvényesítésének, a rendszer hatékonyságának növelése áll – leginkább az OSS rendszer és a 3.3. pont alatt tárgyalt standardizált áfabevallás bevezetésével látszik megvalósulni. Ezek kidolgozása és bevezetése azonban még évek munkája lesz.

### 3.2. EU-szintű információáramlás és az átláthatóság biztosítása a vállalkozások számára

Az Unióban tevékenykedő vállalkozások számára az egyszerűbb áfarendszert hivatott szolgálni az a kezdeményezés is, mely szorgalmazza a tagállamokban jelenleg hatályos nemzeti szabályok részleteire vonatkozó megbízható, aktuális és pontos hozzáférhetőséget. Az egységes adatbázis megkönnyítheti a szabályok betartását mindaddig, ameddig az Unió egy közös egységes szabályrendszerrel nem tudja ezt biztosítani.

A kezdeményezés keretében az EU már eddig is komoly lépéseket tett annak érdekében, hogy több, áfával kapcsolatos információ álljon az érintettek rendelkezésére, melyek hosszú távon hozzájárulnak ahhoz, hogy a tagállamok és az érintett vállalkozások is strukturált, friss és szakmailag pontos információhoz jussanak:

- jelentős fejlesztések történtek az EU honlapján annak érdekében, hogy az egyes tagországok adórendszeréről, köztük az alkalmazott áfaszabályokról információkat gyűjtsenek össze és tegyenek közzé<sup>6</sup>;
- létrehoztak egy áfaszakértőkből álló csoportot (VAT Expert Group), hogy az szakmai támogatást nyújtsanak a Bizottság részére az áfát érintő kérdésekben, illetve a kapcsolódó döntéselőkészítési folyamatban;

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:249:0003:0010:HU:PDF>

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/telecom/one-stop-shop\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/telecom/one-stop-shop_guidelines_en.pdf)

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxSearch.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html)

- közzétették egységes szerkezetben<sup>7</sup> az eddig megjelent bizottsági iránymutatásokat, amelyek az áfairányelv (112/2006/EK) értelmezésében segítik az adózókat illetve az adóhatóságokat. A dokumentum tartalmazza az áfabizottság (VAT Committee) 1997-es létrejötte óta kiadott összes iránymutatást, áttekintést biztosítva az ez idő alatt felmerült témákról és a konzultáció eredményeként kialakult közös értelmezésekről. Fontos kiemelni azonban, hogy ezen iránymutatások nem minősülnek az EU-jog hivatalos értelmezésének – erre csak az Európai Bíróság jogosult – illetve nem bírnak jogi kötőerővel sem a Bizottság, sem a tagállamok részére.

### 3.3. Az áfakötelezettségek egységesítése

A számlázási rendszer harmonizációjának fejlődését a 2013. január 1-jével hatályba lépett új szabályok nyomán a papíralapú és elektronikus számlázásra vonatkozóan már tapasztalhatjuk. Azonban az áfarendszer tagállamok közötti egyéb különbségei továbbra is szükségessé teszik a számviteli és IT-rendszerek országok szerinti specifikációját.

Ennek egyszerűsítése érdekében a Bizottság egy standardizált áfabevallási nyomtatványon dolgozik, amelyet a tervek szerint legkésőbb 2017-től vezetnének be, és az EU minden hivatalos nyelvén elérhető lenne.

Ehhez kapcsolódóan a 2013. október 23-án benyújtott COM (2013) 721 szám alatti javaslat hatására folyamatban van a 112/2006/EK áfairányelv módosítása. A javaslat a standardizált áfabevallás adattartalma mellett rögzíti a harmonizált bevallási időszakokra és az ehhez tartozó fizetési kötelezettség időpontjára vonatkozó szabályokat is. A bevallási időszakra főszabályként egyhónapos periódust jelöl meg a javaslat, de lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy attól eltérjenek. Például kétmillió euró éves bevétel alatt a tagállamok lehetővé tehetnék a vállalkozások számára a negyedévenkénti bevallást. A lehető leghosszabb időszakot egy évben határozza meg a javaslat. Az új bevallás kötelező tartalma mindössze öt elemre terjedne ki (a fizetendő adóra és annak alapjára, a levonható adóra és annak alapjára, valamint ezek egyenlegére, azaz a pénzügyileg rendezendő fizetendő vagy visszaigényelhető adó összegére), melyet a tagállamok maximum 26-ra bővíthetnének ki (a fizetendő oldalon a javaslatban meghatározott további 8, míg a levonandó oldalon további 13 adatmező van). Ez jelentősen kevesebb információ, mint amit a jelenlegi magyar áfabevallás tartalmaz, azonban az európai szándékok határozottan az egyszerűbb és kevesebb adatot tartalmazó bevallás felé mutatnak. A javaslat kifejezetten elrettentő példaként

említi, hogy „bizonyos” tagállamok akár 100 adat megadását is megkövetelik egy áfabevallásban.

Az egyszerűsítés szándéka olyan erős, hogy a javaslat szerint csupán derogáció (azaz az uniós áfadirektívától való eltérés) keretében, kizárólag különösen indokolt esetben lehetne újabb adattartalmakat beemlíteni a bevallásba. 2019. december 31-ig tartó átmeneti időszakot követően továbbá, a bevallás nem tartalmazná a közösségen belüli termékértékesítésre és termékbeszerzésre vonatkozó adatokat, tekintettel arra, hogy azok az összesítő nyilatkozatban amúgy is szerepelnek. Kérdéses, hogy a tételes belföldi összesítő jelentés adatait a magyar rendszer hogyan biztosíthatná. Az új közlekedési eszköz értékesítésével kapcsolatban megszűnne a jelentési kötelezettség, és csak a beszerzéséhez kapcsolódó bevallási kötelezettség maradna meg. A standardizált áfabevallás kapcsán a fogalmak egységes meghatározására, a leadás és javítás szabályozására is szükség lesz, mely folyamatot várhatóan megnehezíti majd az irányelv módosításához szükséges egyhangú szavazás.

Hasonló további egységesítési törekvések vannak továbbá az áfaregisztráció, a számlázás, valamint az áfamentesség és a fordított adóztatás lehetőségének biztosítására vonatkozóan is.

## 4. Hatékonyság és semlegesség az áfában

Az áfa alapjának kiterjesztése, párhuzamban a csökkentett kulcsok használatának korlátozásával már önmagában magasabb adóbevételeket generálhatna a tagországok számára, amely lehetőséget biztosítana az általános áfakulcsok csökkentésére, ami végső soron a vállalkozások terheit is csökkentené. Jogosan felmerülő kérdés, hogy mindez hogyan kerül összhangba a valódi gazdasági trendekkel, melyek a növekvő áfakulcsokról tanúskodnak.

### 4.1. Az adóalap szélesítésének lehetősége

Az adóalap szélesítésének lehetősége felveti egyrészt a közhatalmi szervek gazdasági tevékenységének áfakötelezettség alá vonását, másrészt pedig az egyéb mentességeket élvező tevékenységek felülvizsgálatának szükségességét. Tekintettel arra, hogy a közhatalmi feladatok (pl. oktatás, egészségügy) ellátása sok esetben a privát szférán keresztül történik, a közhatalmi szervek adómentessége a verseny torzulásához és az adósemlegesség elvesztéséhez vezet. Hasonló hatással járhatnak bizonyos mentességek is (pl. pénzügyi szféra), különösen abban az esetben, ha azokat a különböző tagállamok eltérően alkalmazzák.

### 4.2. Az áfakulcsok vizsgálata

A 112/2006/EK áfairányelv szigorúan szabályozza a tagországokban alkalmazható áfakulcsok szerkezetét, miszerint a tagállamok által meghatározott egyetlen általános

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/key\\_documents/vat\\_committee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/vat_committee/index_en.htm)

áfakulcs legalacsonyabb szintje a 15 százalék lehet, amely mellett két csökkentett kulcs vezethető be a direktíva által meghatározott termékkategóriák egy részére vagy egészére, melyek egyike sem lehet 5 százaléknál alacsonyabb. Összességében tehát legfeljebb három adókulcs lehet egy tagállamban. Az adócsalások elkerülése, valamint a versenysemlegesség érdekében az elektronikusan nyújtott szolgáltatások nem tartozhatnak a csökkentett kulcsok körébe.

Kitekintő megjegyzésként hadd utaljunk a magyar ún. luxus áfa bevezetésének nehézségére, hiszen az uniós keretszabályozásba nem fér bele egy emelt, az általános kulcsnál magasabb adómérték, ráadásul a 35 százalékos adókulcs nálunk már a negyedik kulcs lenne az 5 százalékos, 18 százalékos és 27 százalékos mellett.

A konkrét szabályozás ellenére a gyakorlatban számos ún. derogáció, azaz kivételszabály miatt az áfakulcsok rendszere jóval nagyobb fokú változatosságot mutat országonként. Bizonyos tagországokban (jellemzően, ahol már 1991 előtt is alkalmazták őket, például Angliában és Írországból, illetve Spanyolországban és Luxemburgban, ahol 1993-ban kényszerültek az általános adókulcsuk növelésére, melynek ellentételezésére történt a csökkentett kulcsok bevezetése) 0 százalékos vagy 5 százaléknál alacsonyabb, ún. szuper csökkentett kulcsok vannak érvényben. Közbenső, 12 százalékos elérésű áfakulcsok használata is előfordul (jellemzően azokra a szolgáltatásokra és termékekre, amelyek korábban csökkentett kulcs alá tartoztak, ám kívül ezek a csökkentett kulcsra érdemes kategóriákon (pl. Belgium, Írország, Luxemburg, Ausztria és Portugália). És végül az EU Áfa Bizottság is biztosíthat kivételt például a természetes gáz-, az áram- és a távhőszolgáltatások kapcsán.

Az Unió tagállamai által alkalmazott áfakulcsok struktúrájának felülvizsgálata is szolgálhatja a semlegesség és hatékonyság alapelveit. Bizonyos szempontból indokolt lenne a tagállamok általános kulcsait közelíteni egymáshoz, ezzel is csökkentve a vállalkozások ebből fakadó extra költségeit. Másik szempontból, a megváltozott gazdasági és fejlettebb jogi környezet hatására a korábban megalapozott csökkentett adókulcsok alkalmazása mára kérdésessé vált, ezek tagállami bevezetése olykor indokolatlan adókedvezményeket eredményezett bizonyos szektorok számára, ami versenytorzító hatású lehet. Indokolatlan továbbá csökkentett kulcsokkal támogatni azokat a területeket, ahol az EU más gazdaságpolitikai irányai miatt éppen a fogyasztás visszaszorítása lenne a cél, például termékek és szolgáltatások, melyek károsak az egészségre, a természetre vagy a gazdasági jólétre.

A fent említett közösségi keretek között, a tagállamok egyedi döntéssel határozzák meg az adórendszerükben alkalmazott áfakulcsokat, azonban az áfakulcsok uniós rendszer szintű szerkezetének elemzése rámutat a hasonló termékek és szolgáltatások eltérő kulcs alá tartozásából

fakadó torzításokra. Gondoljunk itt elsősorban az írott és elektronikus könyvek közötti különbségre.

A feszültség feloldására 2012. október 8-án az Európai Bizottság nyilvános konzultációt<sup>8</sup> indítványozott, melynek előzményei még a 2011-ben kibocsátott összefoglalóig<sup>9</sup> nyúlnak vissza. A konzultáció témája az uniós áfarendszert illető jövőbeli lehetőségek; az egyik prioritást élvező napirendi pont a jelenlegi adókulcsok felülvizsgálata és részletes értékelése volt. 2013. július 1-jén<sup>10</sup> az Európai Bizottság közzétette összefoglalóját a tagállamokban alkalmazott áfakulcsokról. A dokumentum tartalmát az egyes tagállamok bocsátották rendelkezésre, és elsősorban információs célokat szolgált.

Bár az eredeti tervek szerint 2013 végére a tagállamokkal és az érintettekkel történt konzultáció utáni javaslattételre készült a Bizottság e témákban, a jelenlegi információk azt sugallják, hogy a felülvizsgált technikai szinten zajlik még, és egyelőre döntés nem fog születni az ügyben.

## 5. A rendszer ereje és csalásbiztossága

Az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottságának 2010-es becslései szerint<sup>11</sup> a csalásból fakadó adóvesztések globális összege a 250 milliárd eurót is kitehet, amely az EU GDP-jének 2 százaléka. Ebből a héa-csalások mintegy 40 milliárd euróra terjedhetnek, amely közel 10 százalékos, 2013-as becslések szerint már 12 százalékos bevételkiesést jelent. A kereskedelem fokozatos növekedése az ún. „körhintacsálás” elterjedéséhez vezet, amely az áruk szabad mozgásának és a határon átnyúló ügyletek célszabálybeli adóztatásának rendszeréből fakad. A fiktív adóalany közösségi tranzakcióba történő közbeiktatásával törvénytelen láncolat jön létre, ami ugyanazon termék több egymást követő értékesítésének látszatát kelti. A vevő jogosult a közbenső adóalany által soha meg nem fizetett áfa visszaigénylésére, miközben a közbenső eltűnik. A fordított adózási mechanizmus gátat szabhat e fiktív ügyleteknek, hiszen általa a belföldi adóalany áfát nem számít fel, azt a vevők kötelesek rendezni.

A 2012. december 6-án napvilágot látott „Cselekvési terv az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelem megerősítésére”<sup>12</sup> bizottsági közlemény bemutatta a Tanács és a Bizottság által kidolgozott cselekvési terv olyan alapvető gyakorlati intézkedéseit, amelyek révén az áfacsalások elleni küzdelemben konkrét eredmények érhetőek el valamennyi tagállamban. A cselekvési terv előkészítési fázisa

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common\\_consultations/tax/vat\\_rates/consultation\\_document\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common_consultations/tax/vat_rates/consultation_document_hu.pdf)

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0851:FIN:HU:PDF>

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

<sup>11</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a QRM-ről ((COM(2009) 511 végleges – 2009/0139(CNS), (2010/C 339/09))

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0722:FIN:HU:PDF>

már jóval korábban megkezdődött, amelynek keretében a tagállamokkal és az érintettekkel folytatott konzultáción keresztül állították össze a terv konkrétumait. A kiadott dokumentum azért is tekinthető kisebb mérföldkőnek az adócsalás elleni küzdelemben, mert az elfogadni kívánt valamennyi intézkedést összhangba helyezték a jelenlegi 2007–2013 közötti időszakokra elfogadott több éves pénzügyi kerettel, valamint már az új 2014–2020 közötti időszakot érintő pénzügyi kerettel is.

Az adócsalás és adókikerülés jelentőségét mutatja, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben ezek kifinomultsága és eredményessége határokon átívelő dimenziókkal rendelkezik. Ebből következik, hogy megelőzésük is csak úgy valósulhat meg, ha a tagállamok adóhatóságai közötti együttműködést erősítik. Ezen cselekvési terv rövid távon alkalmazott és eredményesség szempontjából legígéretesebbnek vélt eszközei az alábbiakban kifejtettek.

### 5.1. Gyorsreagálású mechanizmus

2012. július 31-én az Európai Bizottság javaslatot terjesztett elő egy egységes ún. „gyorsreagálású mechanizmus” (Quick Reaction Mechanism – továbbiakban: QRM) kialakítására az áfacsalások elleni küzdelem elősegítésére. Korábban az áfacsalások elleni küzdelem csak az áfairányelv módosításával, illetve az egyes tagállamok a közös rendszertől eltérő nemzeti szabályozásán keresztül (ún. derogáció) valósítható meg. Az eltérésre ugyan az EU Áfadirrektíva lehetőséget biztosít (2006/112/EK 395 cikk), azonban ez a Bizottság javaslatát teszi szükségessé, amely önmagában is akár nyolc hónapot vehet igénybe, továbbá a Tanács egyhangú döntéséhez kötött, amely szintén nem gyorsaságról híres.

A QRM a fentiekhez képest gyors és kivételes jellegű reagálást tesz lehetővé, amely lehetőséget nyújt arra, hogy az érintett tagállam a megfelelő értesítést és rövidített (egy hónap) bizottsági jóváhagyást követően a csalással érintett szektorban átmeneti ideig fordított adózást alkalmazzon. Az átmeneti időszak a bizottság jóváhagyásával egy évre terjed ki, azonban ez idő alatt a Bizottság szükség szerint megkezdheti a normál ügymenetben a derogációra vonatkozó engedély megszerzését, azaz javaslatot tesz a Tanácsnak, melyet az egyhangú döntésével elfogadhat.

A QRM tagadhatatlanul az egyik kiemelt témája az adócsalással kapcsolatos uniós konzultációknak. Feltűnik az Európai Bizottság 2013. május 22-én közzétett Nyilatkozatában<sup>13</sup> is, mely az adócsalások és adóelkerülés érdekében kíván egy úgynevezett eszköztárat nyújtani a tagállamok számára. Továbbá az ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) 2013. június 21-ei ülésének fő témáját is a Közösségen belüli adócsalások és adóelkerülések elleni összehangolt fellépés képezte, ennek keretében megvitatott intézkedéscsomag kiemelt részé-

ként tárgyalták a QRM irányelvet. A QRM bevezetéséhez szükséges EU áfadirrektíva-módosítások 2013. július 26-án jelentek meg a Hivatalos Lapban<sup>14</sup>. Fontos megjegyezni azonban, hogy a QRM csak időleges megoldást kínál, hiszen az EU áfarendszerét hosszabb távú jogalkotási megoldások révén kell ellenállóbbá tenni az áfacsalásokkal szemben.

### 5.2. Az áfacsalások elleni küzdelem további lépései

Az EU csalás elleni stratégiáját 2006-ban hozták nyilvánosságra, amelynek nyomán a Bizottság 2008 decemberében rövid távra szóló cselekvési tervet mutatott be. A cselekvési tervben megfogalmazott lépések azóta a Tanács elé kerültek, és nagy részük meg is valósult, azonban bevezetésük mellett újabb lépésekre lehet szükség. Ezek közé tartoznak az alábbiakban felsorolt tevékenységek.

- Az automatikus információcsere további szélesítése, tekintettel arra, hogy az egyhangúságot előíró döntéshozatal miatt az erre irányuló törekvéseket eddig csak puhított változatban fogadták el.
- Többoldalú ellenőrzések, melyek a különböző tagállamokat érintő összetett csalási esetek leleplezését szolgálják. Hosszabb távon az Eurofisc<sup>15</sup> részeként létre lehetne hozni egy több országra kiterjedő uniós ellenőrzési csoportot.
- A Bizottságnak a 12. cikk értelmében jelentést kell készítenie a tagállamok által alkalmazott nyilvántartási és ellenőrzési eljárásokról; amelynek alapján az egyes adóhatóságok felmérhetik hatékonyságukat, és tájékoztatást kaphatnak más adóhatóságok módszereiről és tapasztalatairól.
- Nem kötelező jellegű szabályozás (adóigazgatás) keretében a tagállamok arra törekcsenek, hogy a gazdasági szereplőkkel kialakított kapcsolatukon keresztül ösztönözzék a szabálykövetést. Ennek a tevékenységnek a körében főleg a potenciális csalók rendszerbe lépésének megakadályozása és a rizikócsoportok felmérése lehet a cél.
- Szorosabb együttműködés harmadik országokkal, ami annál inkább kívánatos, mivel az áfacsalási módszerek gyorsan változnak, és harmadik országokat is érintenek.

### 5.3. Az áfabeszedés rendszerének felülvizsgálata és ellenőrzése

Az áfabeszedés lehetséges átalakítására a Zöld könyvben négy modell szerepel, általános állásfoglalás szerint mind a négy struktúra költség-haszon egyenlege pozitív. Ugyanakkor, bármelyik modellen is alapul majd a jövő

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/tax_hu.pdf)

<sup>14</sup> <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2013:201:SOM:HU:HTML>

<sup>15</sup> [http://www.eurofisc.eu/how\\_it\\_works/](http://www.eurofisc.eu/how_it_works/)

áfarendszere, az jelentős beruházásokat igényel mind az adóalanyoktól, mind az adóhatóságoktól.

A részletesen vizsgált modellek<sup>16</sup> a következők:

- A megosztott fizetési modell szerint az áru kereskedelmének korai szakaszaiban az áfa zárolt adóhatóságai számlákra kerülne, amelyek felhasználásával a vevő kiegyenlíthetné az eladó felé fennálló áfakötelezettségét. Így a beszedett általános forgalmi adó adóalanyok közötti forgalma fizikailag átkerülne az adóhatósághoz, az adóhatóság képes lenne az ún. héa-bankszámlák egyenlegének nyomon követésére és zárolására, megelőzve ezzel azt, hogy az adóalanyok eltűnjenek a részükre megfizetett adóval együtt. Érdemes megjegyezni, hogy ezt a modellt már a felmerüléskor is több kritika érte, életképességét és hatékonyságát is megkérdőjelezték.
- A központi áfafelügyeleti adatbázis az adóalanyok e-számláiból összegyűjtött adatok feldolgozásán alapulna; ezért elsősorban akkor működőképes, ha az elektronikus számlázást kötelezővé teszik, és ha az adóhatóság az e-számlán szereplő összes adatot aktívan gyűjti.
- Az adattárház modell az információgyűjtést a számviteli rendszerek által generálandó szabványos adóellenőrzési állomány létrehozásával és az adóalanyoknál létrehozott, de az adóhatóság által is elérhető adattárházban való tárolásával oldaná meg. Ezt a modellt egyes tagállamokban (részlegesen) már bevezették, az OECD iránymutatása határozza meg a használatot, a formátumot és az adatelemeket. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a számviteli programok gyártói közreműködően módosítják alkalmazásaikat a szabványos adóellenőrzési állomány létrehozása követelményének való megfelelés érdekében, azonban az adattárház minden egyes adózó általi létrehozása jelentős beruházást igényel.
- Az ún. tanúsított adózói modell keretében az adózónak tanúsítási követelményeknek kell megfelelnie, és belső ellenőrzési rendszert kell létrehoznia. Ez a modell további bizonyosságot nyújtana, hogy az adózók megfelelő rendszereket használnak, és hogy a kockázati szint csökken, ami lehetőséget kínálhat az ellenőrzések koncentrálására és a magasabb kockázatot jelentő szegmensek hatékony kiválasztására. Azonban itt korlátozottabb eredményekre lehet számítani az adóbevételek csökkentésében, mivel ez a rendszer nem minden adóalanyra terjedne ki, elsősorban csak a nagyobbakra.

Összefoglalásképp elmondható, hogy az adócsalás és adókikerülés összehangolt és sokoldalú intézkedéscsomagot igényel, tekintve, hogy olyan globális kihívást jelent, amelyet a tagállamok önmagukban nem képesek kezelni.

## 6. Középtávú tervek

A vállalkozások közötti (B2B) közösségen belüli tranzakciókra vonatkozó hatályos átmeneti héa-rendelkezések a rendeltetési hely szerinti adóztatásra épülnek. Azonban ezek a rendelkezések jelenlegi formájukban nem felelnek meg annak az alapvető célnak, hogy a határon átnyúló és a belföldi tranzakciók ugyanolyan adóügyi elbánás alá essenek, ezért nem élvezik sem a vállalkozások, sem az Európai Parlament hosszú távú támogatását.

A felek a vevő székhelye szerinti adóztatás koncepciójának további vizsgálatát szorgalmazták. Ez biztosítaná azt, hogy a termékértékesítés és a szolgáltatásnyújtás egyforma elbánás alá essen. A termékértékesítések esetén vizsgálat tárgyát képezi az adóztatásnak a termékek fizikai áramaitól való elválasztása – és ezzel egyidejűleg a szerződéses viszonyokhoz való hozzákapcsolása –, mely lehetőség formáival, veszélyeivel negyedik ülésén az Áfa szakértői csoport is részletesen foglalkozott.

A határon átnyúló B2B ügyleteknél az általános forgalmi adó szállító általi felszámításával megszűnne a különbség a belföldi és a több országra kiterjedő ügyletek kezelésében, és az áfacsalások kiküszöbölése szempontjából is előnyös lenne. A rendszerszintű előnyök mellett azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy az EU-n belüli kereskedelem mintegy 2 500 milliárd eurót tesz ki, ami azt jelenti, hogy több száz milliárd euró áfát kellene felszámítani olyan ügyleteknél, amelyeknél a vevő jelenleg az adót csak elszámolja. Ez a vállalkozásokat a cash-flow szempontjából érintené érzékenyen, míg az adóhatóságok esetében az adóbefizetési kötelezettséggel rendelkező vállalkozás többé nem az abban a tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás lenne, ahol az adókiivetés történik.

Ezeknek az adminisztrációs többletterheknek a kezelésére az egyablakos ügyintézés és a standard áfabevallás lehet alkalmas.

Középtávon számos tennivaló rajzolódik ki az áfa rendszerén belül, mely várhatóan folyamatos változásokban fog testet öltetni. Főbb trendek maradnak a rendszer teljesítményének növelésére az adóalap szélesítése, a csökkentett adókulcsok alkalmazásának korlátozása, a csalási lehetőségek szűkítése és az adminisztráció egységesítése.

Bár a végső megoldás még sokára következhet be, időről időre célszerű egy pillantást vetnünk a folyamatok állására, mert az mindenképpen bizonyos, hogy az uniós szintű áfarendszer változása bennünket is elér majd.

<sup>16</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/econ/pr/868/868788/868788hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/econ/pr/868/868788/868788hu.pdf)