

# EURÓPAI UNIÓ

## Az adójog-harmonizáció fő jellemzői az Európai Unióban

GALÁNTAINÉ MÁTÉ ZSUZSANNA

*A cikk az Európai Unió adóharmonizációs törekvéseit, annak eredményeit vizsgálja. Az adók közösségi harmonizációja az országok adószabályainak a tisztességes szabad verseny biztosításához, a kereskedelmet torzító különbségek felszámolásához elengedhetetlenül szükséges mértékű összehangolására irányul, konkrét tartalma a közösség mindenkori integrációs fokának megfelelően alakul. Az EU a nemzeti adópolitikák fennmaradása mellett a forgalomhoz kötődő adók és a társasági adó tekintetében szándékozik harmonizált rendszert kialakítani, a többi területen koordináltságot kíván elérni. A legmagasabb szintű harmonizáltság az általános forgalmi adó terén valósul meg, bár a folyamat még itt sem zárult le. Az előrelépést hátráltatja, hogy – különösen a közvetlen adók összehangolásában – hiányzik a tagállamok egyeztetett akarata, nincs egyöntetű álláspont arra vonatkozóan, hogy milyen mélységig lehet egységesíteni az adópolitikákat a nemzetgazdaságok költségvetési önállóságának sérelme nélkül. Az adóharmonizáció még korántsem ért véget, és elvileg igen különböző kifizetése lehetséges. Számítani lehet arra, hogy nemzetközi versenyképességük javítása érdekében a tagállamok lemondanak a túlzott mértékű jövedelemelvonásról, ami az adóbevételek jelentős mérséklődését eredményezné. Ez különösen a csatlakozó új tagállamok számára okozhat komoly problémákat a költségvetési követelmények teljesítésében..*

### Bevezetés

A téma aktualitását közelgő EU-csatlakozásunk adja. A nemzeti adópolitikák a tagállamok gazdaságpolitikájának alapvető eszközei, melyekre az Európai Unió mint a gazdasági környezet fontos befolyásoló tényezőire tekint. Az integráció központi eleme a határok nélküli belső piac, amelynek alapvető kritériuma, hogy a versenyfeltételek valamennyi potenciális piaci szereplő számára azonosak legyenek. A fiskális korlátok leépítése érdekében kiemelt feladatot jelent a Közösségen belüli adóharmonizáció. A tanulmány célja, hogy megismertesse az olvasót a globalizációnak az adórendszerekre gyakorolt főbb hatásaival, bemutassa az Európai Unió adójog-harmonizációs törekvéseinek jellemzőit, és a fontosabb adónemekre vonatkozóan annak eredményeit.

---

*Galántainé Máté Zsuzsanna, a Modern Üzleti Tudományok Főiskolája adjunktusa, okleveles könyvvizsgáló, adószakértő*

A globalizáció térhódításával földrajzilag mobilabbá válik a tőkepiac, ami az adóalapok mozgékonyágát is magával hozza. A nemzetközi tőkemozgás alapvető változást hozott a nemzeti adópolitikák kialakításában is, míg korábban az adótípusokra, adószervezetre vonatkozó döntés kizárólag a belső, nemzeti gazdasági és szociális megfontolásokra épült, addig napjainkban egyes országok adópolitikájukban arra törekszenek, hogy másoknál *kedvezőbb adózási környezetet* teremtsenek a mobil tőkék vonzására. (Sivák, 2001.) A beruházási és pénzügyi döntéseknél egyre nagyobb szerepe van az egyes országok adózásbeli különbségeinek, a beruházási helyek megválasztásában kiemelt szerepe lett az adózási megfontolásoknak.

A globalizálódó világ egyik jellegzetes megnyilvánulási formája, az *elektronikus kereskedelem* is sürgősen megoldandó speciális adójogi problémákat vet fel, elsősorban a fogyasztáshoz kapcsolt adók terén.<sup>1</sup>

A globalizációnak az adórendszerekre gyakorolt összehatásában pozitív és negatív elemek is megjelennek. *Pozitívan értékelhető*, ha a globalizáció indukálta reformfolyamatok az adórendszereket a kereskedelmi és beruházási korlátok csökkentése irányába mozdítják el, és így az egészséges verseny az erőforrások jobb allokációját, a jólét növekedését eredményezheti. A korábbinál szabadabb tőkemozgás azonban új lehetőséget kínál a versenyben részt vevőknek a fizetendő adó minimalizálására és az adóelkerülésre is. A globalizáció fűtötte adóverseny arra ösztönözte az országokat, hogy a tőke megnyerése céljából csökkentsék a mobil termelési tényezők adóit, aminek ellensúlyozásaként meg kellett emelni a kevésbé mobil termelési tényezőket, elsősorban a munkát érintő adóterheket. Mindez a foglalkoztatási helyzet romlásához, valamint a mobil termelési tényezők elcsábításával bizonyos nemzeti adóalapok erőzójához vezethet, veszélyeztetve a tagországok adóbevételeit. Az egyes országok közfeladatainak ellátása továbbra is a kormányok feladata, alapvető érdekük a finanszírozási forrásul szolgáló adóalap védelme. A versenyben előfordulhat olyan helyzet, hogy bizonyos befektetők adóparadicsomok adóelőnyeit élvezik (ez akár 0 adófizetést is jelenthet), miközben használják azokat a hazai közszolgáltatásokat, amelyekhez adóelkerülésük folytán nem járultak hozzá. Ez a tendencia egyik államnak sem érdeke, és az országonként különböző és sokszor inkonzisztens adószabályok léte érezhetően jelentős többletterhet is jelent az üzleti világ számára, így az EU-tagországok maguk is egyre inkább felismerik a koordináció szükségességét.

A *káros adóverseny* elleni nemzetközi fellépésben vezető szerepet tölt be az OECD, amely kiemelt projekt keretében foglalkozik a témával. Az OECD 1998-as jelentése szerint *az adóverseny akkor lehet potenciálisan kárt okozó*, ha eltorzítja a pénzügyi és a beruházási folyamatokat, ezáltal aláássa az adószervezetek igazságosságát, rontja az adófizetési morált, megváltoztatja az adók és közkiadások kívánatos szintjét és struktúráját, az adóterhek egy részét az olyan adóalapok irányába tolja el, mint a munkaerő, az immobilis vagyon és a fogyasztás, ami megnöveli az adóhivatalok és az adófizetők adminisztratív költségeit, és a behajtással kapcsolatos terheket.

A probléma az *Európai Unióban* is napirendre került, a tagországok adórendszereinek különbözőségéből fakadó adóverseny első közösségi szintű empirikus elemzését a Ruding Bizottság végezte el, majd az Unió Tanácsa 1997 végén egy *Magatartási Kódexet (Code of Conduct)* fogadott el az üzleti adózásról. (EC, 1998) Ennek értelmében a tagországok vállalhatják (a kódex előírásai nem kötelező jellegűek), hogy jövőbeli adószabályozásukban egyrészt tartózkodnak a káros adóverseny kialakulását lehetővé tevő megoldásoktól,

<sup>1</sup> Ezzel a témával részletesen foglalkozik C. E. McLure – G. Corabi [2001]

másrészt visszavonják azokat a korábbi szabályait, amelyek a vállalkozások telepítését befolyásoló, egymással konkuráló kedvezményeket adnak az EU-régióban.

Az EU-kódex és az említett OECD-irányelvek fő megállapításaikban kompatibilitások, alapvető eltérésük abban van, hogy míg a kódex hatóköre általában az üzleti – különösen a mobil – tevékenységre terjed ki, addig a OECD-irányelvek kifejezetten a pénzügyi és egyéb szolgáltatások adózására irányulnak. Mindemellett az EU-ban egyetértenek abban, hogy az adóversenyt érintő uniós szintű lépéseket nem szabad egy földrajzilag tágabb megoldás lehetőségétől függővé tenni, mert az Európai Unió gazdasági ereje és az egységes belső piac hatékony működése ennél gyorsabb ütemet kíván meg. Az adóverseny megállításának egyik módja a nemzeti adórendszerek harmonizációja lehet, ez viszont sok esetben – különösen a közvetlen adó terén – politikai ellenállásba ütközik.

### **Az adóharmonizáció törekvései és eszközei az Európai Unióban**

*Az adóharmonizáció módszerét* tekintve két alapvető nézetrendszer alakult ki az Európai Unióban. (Gábrriel – Hüttl, 1988)

Az egyik szerint az adózási rendszereket – az EU közös céljait figyelembe véve és a tagországok egyéni érdekei elé helyezve – „felülről” vezérelten kell szabványosítani. Ez esetben a közösség szintjén kell eldönteni, hogy milyen adózási típusok, adóalapok és adómértékek kívánatosak annak érdekében, hogy legkevesébbé torzuljon a piaci egyensúly, és leginkább fokozódjon a társadalmi jólét.

A másik megközelítés szerint az adórendszerek különbözőségét a verseny önmaga fogja megszüntetni. A széles adóalapokat és magas adókulcsokat alkalmazó országok ugyanis versenyhátrányba kerülnek, és adóik csökkentésére kényszerülnek, aminek viszont gátat szab az állami kiadások forrásigénye. A két ellentétes szempont pedig – e nézetet képviselők szerint – a konvergencia irányába tereli az adórendszereket.

Az adóharmonizáció üteme és annak konkrét eszközei attól függenek tehát, hogy melyik módszer jut érvényre.

A közösségi jogharmonizációs politika alapvető változásokon ment keresztül az évek során, a korábbi átfogó és közvetlen közösségi jogalkotási szándékkal szemben (a Neumark-jelentésben még egységes európai társasági adó bevezetését irányozták elő) a nyolcvanas évektől új megközelítés vette kezdetét, melynek értelmében elsősorban a tagállamok jogalkotásán keresztül kívánják elérni, hogy a nemzeti adószabályok kompatibilisek legyenek egymással. Az összhang megteremtésében követendő fő elvek a transzparencia (átláthatóság) és az ekvivalencia követelménye, a kölcsönös elismerés igénye, valamint a szubszidiaritás. Ez utóbbi értelmében az unió nem kompetens olyan esetekben, amikor a nemzeti szintű fellépés hatékonyabb.

Jelenleg a tagországok adórendszerei jelentős különbségeket mutatnak mind az adótípusok, az adóalapok, az adómértékek, mind az adóigazgatás, az adózási fegyelem tekintetében. Az adózási rendszerek harmonizálása terén csak mérsékelt eredményeket mutathat fel az EU, a törekvések legtöbbször a tagországok éles ellenállásába ütköznek. Az adóztatási felségjog a nemzeti fiskális szuverenitás egyik legfontosabb eleme, melyről egyik állam sem hajlandó lemondani. Ezen a területen nem történt meg az egyes tagállamok hatáskörének átruházása az Európai Unióra, az EU maga nem adóztat, nem rendelkezik önálló, átfogó adópolitikával, adózási joghatósággal. A közösségi adóharmonizáció végső soron nem egy közös szövetségi adórendszer létrehozását célozza, hanem arra irányul, hogy adóügyi területen a nemzeti elbánás követelményének maradtalan megvalósulását biztosítsa, a közös piac megfelelő működését elősegítse. Amennyiben az adók kérdésében az EU továbbra is a fokozatos konvergencia lassabb

útját követi, akkor várhatóan még hosszú ideig jellemzőek maradnak az egymástól igen eltérő nemzeti adórendszerek.

A *közösségi adójog forrásai* (Erdős – Földes – Óry – Véghelyi, 2000) részben *elsődleges jogforrások*, melyek közé a Közösséget alapító szerződések (kiemelt jelentőségű a Római Szerződés), ezek kiegészítései, módosításai, valamint az új tagállamok csatlakozási okmányai tartoznak. A *másodlagos jogforrások* körében található az *irányelv* (directive) mint az adóharmonizálás jellegzetes eszköze, ami az elérendő célok tekintetében minden címzett tagállamot köt, de nem közvetlenül kötelező érvényű, a módszerek és eszközök tekintetében ugyanis a tagországok szabadon döntenek. Az irányelv szabályainak az átvételére és végrehajtására a tagoknak általában egy-három év áll a rendelkezésére. A *rendelet*, valamint a *határozat* (decision) kötelező érvényű jogforrás, míg az *állásfoglalások* és az *ajánlások* nem kötelező – bár a gyakorlatban is ritkábban előforduló – aktusok. A *rendelet* a Közösség lesgigorúbb jogalkotási eszköze, a határozatok általában kisebb jelentőségű és általában igazgatási jellegű rendelkezéseket tartalmaznak, címzettjei lehetnek tagállamok, természetes és jogi személyek. Fontos megjegyezni, hogy a másodlagos jogforrások körébe nemcsak a jogi erővel rendelkező források tartoznak, hanem az ún. *acquis communautaire* (közösségi vívmányok) teljes köre is, vagyis minden olyan szabály, illetve gyakorlat (például az Európai Bíróság döntései is) a részét képezi, amely az Európai Közösség adóharmonizációs tevékenységével összefüggésben kialakult.

A harmonizálás alapvető jogforrása a Római Szerződés, melynek a 93. (99.) cikke a Belső Piacról, és ezzel összefüggésben elsősorban az adózási semlegesség (fiscal neutrality) követelményéről, illetve az adózási diszkrimináció tilalmáról rendelkezik. Ez az alapidokumentum biztosít felhatalmazást (limitált jogalapot) a Közösségnek, hogy a tagállamok jogi normáinak harmonizálására intézkedéseket fogadjon el. A Római Szerződés 94. (100.) cikke írja elő, hogy a tagállamok jogszabályainak közelítésére a Tanács (a Bizottság javaslata alapján) *irányelveket* bocsásson ki.

A jogterület érzékenységét mutatja, hogy az adójog-harmonizációhoz a Tanács *egyhangú* döntése szükséges. Az adópolitikában eddig féltve őrzött viszonylagos önállósága kerülhet veszélybe az országoknak, ha követelményként kerül be az európai alkotmányba a fiskális rendszerek harmonizációja, és ezzel összefüggésben törlésre kerülne az adóügyekben mindeddig fenntartott vétőjog.

Az Európai Unió „adójoga” tehát egyelőre alapvetően irányelv vagy ajánlás formájában meglévő jogi halmaz, amely nem azonos a belső jog szerinti adójoggal.

Az *adóharmonizáció alapvető célja*, hogy a közös belső piac működése érdekében azonos versenyfeltételek megteremtésével biztosítsa az áruk, a szolgáltatások, a személyek (munkaerő) és a tőke szabad mozgását, vagyis az ún. *négy alapszabadság* érvényesülését. Már az 1958-as Római Szerződés 93. (99.) cikke kimondta a közös piac érdekében a forgalmi adók, jövedéki adók és egyéb közvetett adók közösségi szintű harmonizációjának kötelezettségét, hiszen ezek azok az adónemek, amelyek a termékek, szolgáltatások árára közvetlen hatást gyakorolva akadályozhatják a szabad áramlást. A közösségi adójog-harmonizáció tehát több mint 30 éves múltra tekint vissza, kézzel fogható eredmények az 1980-as évek közepéig azonban csak a forgalmi adózás terén születtek. Áttörést a folyamatban az 1985-ös év hozott, amikor az EK Bizottsága kiadta a Fehér Könyvet a „Belső Piac létrehozásáról”. A Fehér Könyv az integráció minőségileg új tervét tartalmazta, „amelyben megszűnnek a tagországokat elválasztó belső fizikai és gazdasági határok. A terv megvalósítása során mind a közvetett, mind az egyenes adók területén felgyorsult a harmonizálási folyamatok üteme, így sikerült elérni, hogy megszülettek a Belső Piac megvalósulásához szükséges minimális közösségi szabályok.” (Kakuk, 1998. 66. o.)

A továbbiakban a fő adónemekre vonatkozóan mutatom be az uniós adóharmonizációs eredményeket és problémákat.

A Római Szerződés aláírásakor az alapító tagállamok (Franciaország kivételével) még az ún. kumulatív többfázisú (kaszkád) forgalmi adózást alkalmazták, amelyben a végső adóteher a termelési-értékesítési pontok számától is függött, adóhalmozódást eredményezett, így a versenysemlegességet torzító hatása volt.

Az Európai Bizottság 1967-ben javaslatot tett minden tagállamban egy *közös* nem kumulatív *áfarendszer* bevezetésére. Ez volt az első áfairányelv<sup>2</sup>, amelynek értelmében 1972. január 1-jével megvalósult a Közösségben az új típusú *többfázisú hozzáadottérték-adózás*. A második áfairányelv<sup>3</sup> határozta meg ennek alapkategóriáit, törvényesítette a „célország elvét” és részletes szabályokat fektetett le a közös forgalmi adózás alkalmazására. Ez a közös áfarendszer (VAT) a termeléstől a kiskereskedelmi fázisig a termelési-értékesítési láncolat minden szakaszában jelen van, nem halmozódik, mert adólevonási jogot biztosít, így elviekben megvalósulhat a versenysemlegesség.

A tagállamok konkrét adóztatási gyakorlatának egységesítése a hatodik áfairányelvvel<sup>4</sup> vette kezdetét, amely létrehozta az adó egységes kivetési bázisát, és átfogó keretbe foglalta a harmonizációt, ami immáron minden lényeges adózási körülményre kiterjed (az adókulcsok mértékére, a hatályuk alá tartozó termékek és szolgáltatások körére, az adómentességek feltételeire, a beszedés, ellenőrzés, visszatérítés szabályozására stb.).

1993. január elseje jelentős mérföldkövet jelentett az Európai Közösség történetében és az adóharmonizáció terén is, hiszen kezdetét vette az *egységes belső piac*, megszűntek a tagországok közötti belső gazdasági határok, köztük az adóhatárok is. A forgalmi adózás terén ez nagy kihívást, újabb megoldandó feladatokat eredményez, melyek közül a legjelentősebbek a származási ország szerinti adóztatási rezsim kérdése és az adómértékek összehangolásának problémája.

A Közösségen belüli áruforgalom adóztatása 1993 előtt teljes egészében a *célország (rendeltetési hely) elvét* követte.<sup>5</sup> Ez azt jelenti, hogy az exportált javak mentesek a fogyasztást terhelő adó alól az eredet szerinti országban az export adómentessége (Magyarországon 0 százalékos kulcsa) révén, és amelyre aztán adót vetnek ki az importáló rendeltetési (cél)országban. A módszer az ún. határkiegyenlítési mechanizmus révén valósult meg, ugyanis az import egységes forgalmi adója miatt a versengő áruk mindig azonos adóteher alá esnek, függetlenül attól, hogy milyen adójogi szabályozású államban állították elő azokat. E módszer szerint tehát a tagországok közti áruforgalomban mindig a fogadó országban kell megfizetni az áfát, így ugyanaz a termék olcsóbb lehet a végfelhasználó számára abban az országban, ahol alacsonyabb áfakulcsokat alkalmaznak, és pedig elvileg a magasabb áfájú országok irányából az alacsonyabb kulcsokat alkalmazók felé terelheti az áruforgalmat.

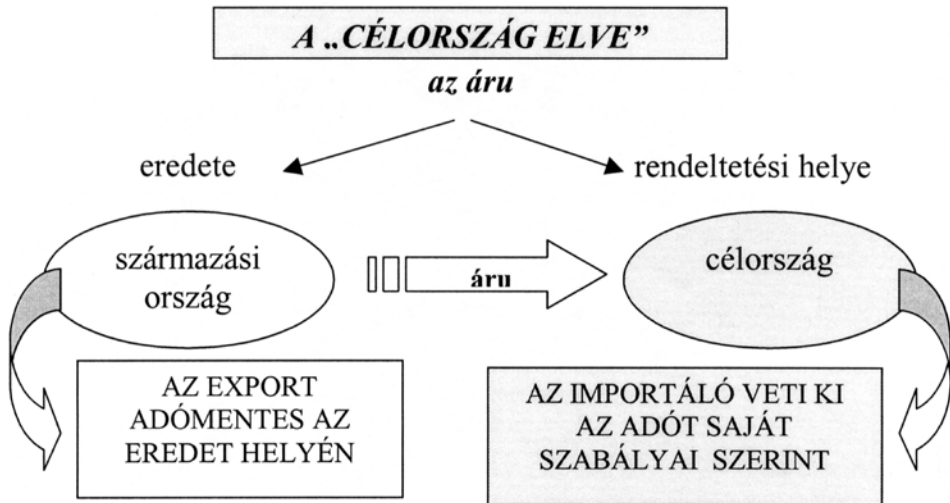
A határellenőrzések 1993-as megszűnésével úgy tűnt, hogy nem alkalmazható tovább ez az elv, hiszen a behozatali forgalmi adó kivetésének lehetősége is megkérdőjeleződött.

<sup>2</sup> Lásd EGK határozatok: 67/227/EGK (OJ L 71/1301, 1967. április 14.)

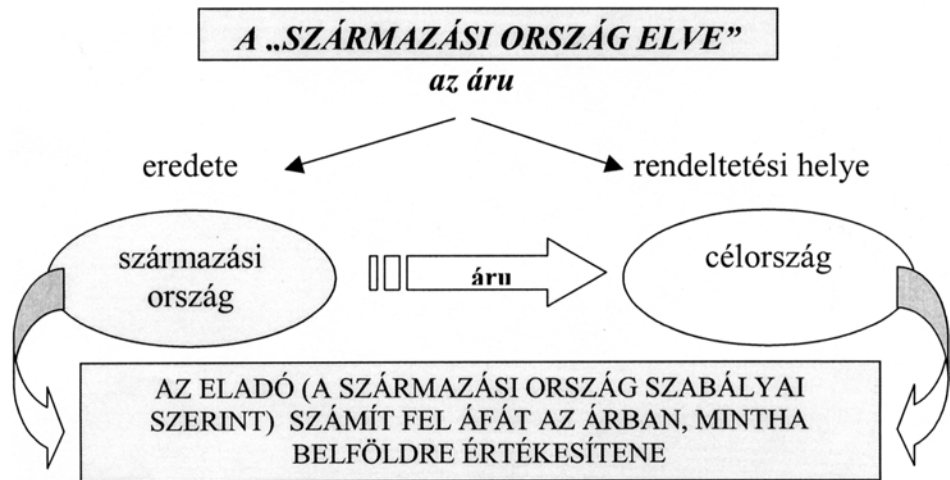
<sup>3</sup> Lásd: 67/228/EGK (OJ L 71/1303., 1967. április 14.)

<sup>4</sup> Lásd: 77/388/EGK irányelv (OJ L 145/1., 1977. május 17.) A hatodik irányelv a második irányelv helyébe lépve elvi jelentőségű és alapvető jogforrása az áfa harmonizációjának, döntő részben ez képezi tárgyát az Európai Bíróság áfahivatkozásainak is.

<sup>5</sup> Kezdetben a közösségi álláspont a célország szerinti adóztatás mellett érvelt, a második áfairányelv is ennek a rendszernek a bevezetését deklarálta, valamint a hatodik áfairányelv erről rendelkezett.



2. ábra



Az államhatárt átlépő termékforgalom közvetett adóztatásának másik lehetséges rendszere *az eredet (származási ország) szerinti elv*. Ennek értelmében az értékesítést nyújtó azzal azonos módon hárít át adót a másik tagállamban honos vásárlóira, mintha belföldi értékesítést hajtott volna végre, hiszen a közösségen belüli eladásnál is felszámítja az adót az árban. (Kende – Szűcs, 2000. 177. o.)

Az Európai Unió hosszú távon az előállítás helyén, a származási ország elvét követve kívánja a fogyasztás adóztatását megvalósítani. A határok nélküli közös Európa szemlével is ez van összhangban, a Bizottság már 1987-ben javaslatot tett a célország elvéről a származási ország elvére történő áttérésre, a megfelelő feltételek és a közös megegyezés hiányában azonban *jelenleg is egy átmeneti rendszer* van érvényben.

Az ECOFIN Tanács<sup>6</sup> által kidolgozott és 1993. január 1-jével bevezetett *átmeneti rezsim*<sup>7</sup> legfontosabb jellemzője, hogy megszűnik a határforgalom szerinti elszámolás, de a közösségi áruforgalom legtöbb területén továbbra is még a célország elve érvényesül, és ezen átmeneti időszak előirányzott négy éve<sup>8</sup> alatt *ki kell dolgozni a származási ország elvére való áttérést*.

A származási ország elve az egységes piac hatékony működését feltételezi, amelyben a Közösségen belüli összes ügyletet úgy kellene adóztatni, mintha azokat egyetlen államban hajtották volna végre. (Erdős – Földes – Öry – Véghelyi, 2000. 120. o.) Ez jelenleg még azzal a veszéllyel járna, hogy a kereskedelmi forgalom irányát sokszor a valós gazdasági szükségletek helyett az országok adókülönbségei befolyásolnák, tehát az adórendszerek további harmonizációja szükséges. A Bizottság több fázisból és csomagból álló munkaprogramot javasolt az áfa-rendszer teljes átalakítására, történtek ugyan előrelépések, a végleges rendszer bevezetésére azonban a közeljövőben valószínűleg nem kerül sor.

Az érvényben lévő átmeneti rendszer adóadminisztrációja hatalmas terheket ró a vállalkozásokra, az adóelszámolás költsége bizonyos esetekben az adóösszeg 20 százalékát is kiteheti. (Gábel – Hüttl, 1998. 899. o.) A rendszer bonyolult, a vállalkozásoknak ismerniük kell a különböző országok áfaszabályait is. A vámhatárok megszűnésével az áfaelszámolás az áruk fizikai nyomon követésén alapul, árut kísérő okmány igazolja az adófizetést és a visszaigénylést, az adóalanyoknak időszakonként összefoglaló jelentést kell készíteniük. Ahhoz, hogy át lehessen térni a származási ország szerinti elvre, létre kell hozni egy olyan klíring-rendszert, amely biztosítja a tagállamok között a kétoldalú elszámolás lehetőségét.

1. táblázat

**Az Európai Unióban alkalmazott áfakulcsok (VAT ráták)**  
(az 1999. május 1-jei előírások szerint)

| Ország         | Normál ráta % | Csökkentett ráta % |
|----------------|---------------|--------------------|
| Ausztria       | 20            | 10/12              |
| Belgium        | 21            | 6                  |
| Dánia          | 25            | –                  |
| Finnország     | 22            | 8/17               |
| Franciaország  | 20,6          | 5,5                |
| Görögország    | 18            | 8                  |
| Hollandia      | 15            | 6                  |
| Írország       | 21            | 12,5               |
| Luxemburg      | 15            | 6                  |
| Nagy-Britannia | 17,5          | 5                  |
| Németország    | 16            | 7                  |
| Olaszország    | 20            | 10                 |
| Portugália     | 17            | 5/12               |
| Spanyolország  | 16            | 7                  |
| Svédország     | 22            | 6/12               |

Forrás: ECOSTAT (Taxation and Customs Union DG)

<sup>6</sup> Az EK tagállamok gazdasági és pénzügyminisztereiből álló közösségi szerv.

<sup>7</sup> Alapvető jogforrása az ún. „Belső-Piac irányelv”: hatodik forgalmiadó-irányelv módosításáról szóló 91/680. számú irányelv (OJ L 376/1. 1991. december 16.)

<sup>8</sup> Az átmeneti szabályozást elvileg 1996. december 31-ig tervezték, de a határidő meghosszabbítható.

*Adómértékek* tekintetében a kétkulcsos hozzáadottértékadó-rendszer a cél, amelyben egy általános érvényű *minimálisan 15 százalékos kulcsot* kell alkalmazni, valamint egy vagy két *legalább 5 százalékos kedvezményes kulcs* érvényesíthető kizárólag a *hatodik irányelv H mellékletében* felsorolt szociális és kulturális célokat szolgáló termékekre és szolgáltatásokra.

## A fogyasztási adók harmonizációja

Már a Római Szerződésben megfogalmazódott a forgalmi adó mellett a jövedéki és más közvetett adók közelítésének szükségessége, harmonizációs programjavaslat erre a területre azonban csak 1972-ben született, említésre méltó konkrét lépések pedig az egységes belső piac létrejöttéhez kapcsolódóan történtek, és alapvetően a *jövedéki adóra* korlátozódtak.

Az eltérő történeti fejlődés következtében a tagországok *jövedéki szabályozásaiban* is jelentős differenciák alakultak ki, a közeledést a nemzetek egészségügyi, környezetvédelmi és energiapolitikájában meglévő különbségek nehezítik. A jövedéki adók harmonizálásának alapját az erre vonatkozó közösségi jogszabályok két csoportja alkotja: az ún. *horizontális (rendszer-) irányelv*<sup>9</sup> általános rendelkezéseket tartalmazva keretet ad a jövedéki termékeknek az egységes piacon történő szabad mozgásához, miközben az adók beszedése nemzeti szinten továbbra is biztosított. A *vertikális irányelvek* pedig termékkörönként rögzítik a jövedéki adó alkalmazásának harmonizált közösségi szabályait, külön irányelv vonatkozik az ásványi olajokra, az alkoholokra és alkoholos italokra, valamint a dohánygyártmányokra.<sup>10</sup>

A jövedéki adó közösségi szintű szabályozása a termékkörök és a hozzájuk kapcsolódó minimális adókulcsok, a kötelező adómentességek meghatározására, az adóstruktúrák harmonizációjára, valamint a közösségi szintű adóraktári rendszer és az adófelfüggesztési eljárás alkalmazására terjed ki.

Főszabályként a Belső Piacon a jövedéki adóköteles terméket abban a tagországban adóztatják (és annak az adómértéke szerint) ahol az felhasználásra kerül. A *célország elve* érvényesül tehát, és – bár az áfa esetében a célország-elv csak átmeneti – a jövedéki adóban ez a végleges szabály. Kivételt képez ez alól a magánszemélyek utasforgalma, ekkor ugyanis az adót a beszerzés helye szerint kell megfizetni (*származási ország elve*). Az általános forgalmi adóhoz képest a jövedéki adók körében a harmonizáltság szintje alacsonyabb, az adómértékekben még ma is igen nagy a szóródás, rendkívül nehézkes az egységesítés, sok a kompromisszum.

## Az egyenes adók harmonizációja

A közvetett adókkal ellentétben a közvetlen adók terén nem létezik közösségi jogalkotás az *egész területet átfogó* harmonizálási folyamatra, jellemzően inkább egyes kiemelkedő jelentőségű vagy gyakran felmerülő problémák rendezésére született néhány irányelv vagy ajánlás, az is inkább csak a társasági adóra vonatkozóan. Nagy ezen a területen az országok ellenállása. A kompromisszumkészség hiánya a Közösségi szervek javaslatainak tömegét hiúsította meg, így a pozitív harmonizáció alacsony fokú, a tagállamok jövedelem- és vagyonadóit tekintve jelentősek az eltérések.

<sup>9</sup> Lásd: 92/12/EGK irányelv (OJ L 76/1., 1992. február 25.), melyet a 92/108/EGK (OJ L 390/124., 1992. december 14.) és a 94/74/EK irányelv (OJ L 365/46., 1994. december 31.) módosított.

<sup>10</sup> Lásd: 92/81/EGK (OJ L 316/1.), 92/83/EGK (OJ L 316/21.), 92/78/EGK (OJ L 316/5.) 1992. október 19.



Az egyenes adók közösségi összehangolásában fontos szerepe van a *tagországok adóhatósági együttműködésének*, az erre vonatkozó – zömmel eljárási szabályokat tartalmazó – irányelv<sup>11</sup> az országok illetékes adóhatóságainak kölcsönös tájékoztatási és segítségnyújtási kötelezettségét írja elő, amely lehetővé teszi, hogy egy adóhatóság az adóalanyok adóügyi nyilatkozatainak valódiságát a másik adóhatóság vizsgálata segítségével ellenőrizze és az adócsalásokat kiszűrje.

A *társasági adózásban* a nemzetközi tőkeáramlás zavartalanságának biztosítása érdekében a Tanács 1990-ben két irányelvet és egy egyezményt fogadott el. A „*Fúzió-irányelv*”<sup>12</sup> célja, hogy az Európai Unióban végbemenő akvizícióknak, vagyis a különböző tagállamok vállalkozásai átalakulásának, vagyonaátruházásának és részvénycseréjének ne legyenek adózási akadályai, a versenysemlegesség érdekében az irányelv értelmében az *átalakulási tökenyereség adója halasztható*. Az irányelv szándéka az, hogy ha két (vagy több) uniós tagállam vállalatai között történik átalakulás, eszközátruházás vagy részvénycsere, akkor ezek adózási szempontból ugyanolyan megítélés alá esnek, mint amikor ezek a műveletek *egy* tagállamon belüli társaságok között jönnek létre. A szabályozás értelmében az ilyen esetekben keletkező számviteli ún. „papír” nyereség társaságiadó-kötelezettségét az adóalanyok halaszthatják a nyereség tényleges pénzbeli realizálásáig (vagy az adózó jogutód nélküli megszűnéséig, átalakulásáig).

Az „*Anyá-leányvállalati irányelv*”<sup>13</sup> a különböző tagállamokban működő anya- és leányvállalataik számára biztosít egységes adózást, célja a tőkeáramlás szabadságát akadályozó esetleges kettős adózás elkerülése. Az irányelv szerint a leányvállalat nyereségét annak *tevékenysége helyén* kell megadóztatni, az anyavállalat országa erre az adózott nyereségre további adót nem vethet ki, vagy a már megfizetett adót beszámíthatja. Az irányelv értelmében az anyacégek és leányvállalatok belső viszonyában az osztalék nem adóztatható.

A harmonizációs folyamat harmadik fontos jogforrása a „*Választott Bírósági Egyezmény*”<sup>14</sup>, amely kizárólag a Közösségen belül alkalmazható multilaterális egyezmény (így ehhez csatlakozni Magyarország is majd csak EU-tagként tud). Célja az elszámolási árak hatósági felülvizsgálatának egyeztetésével a kapcsolt vállalkozások kettős adóztatásának elkerülése.

A közvetlen adók harmonizációjában fontos szerepet tölt be a már említett *Magartartási Kódex az üzleti adózásról*. A Kódex egy adószabályozást akkor tekint *káros adóversenyt lehetővé tevőnek*, ha lényegesen alacsonyabb adóterhet valósít meg, mint amit a többi ország adókönyve lehetővé tesz. Az unióban az általános *társaságiadókulcsok* nagy szóródást mutatnak. A tagállamok között 10 százalékos (például Írországban a feldolgozóiparra vonatkozóan) és 50 százalékos feletti (például Németországban) adómértékek is előfordulnak, a legtöbb helyen azonban 30 és 40 százalékos közöttiek.<sup>15</sup> Fontos hangsúlyozni, hogy az adókulcsok önmagukban nem mérik a tényleges adóterheteket, azt ugyanis az adóalapok különbségei, a különféle adókedvezmények, könnyítések, az adóbehajtási fegyelem is jelentősen befolyásolják. A magasabb kulcsot alkalmazó országok a káros adóversenyre hivatkozva közös *minimális adómérték* megállapítását szorgalmazzák, erre azonban az erős érdekellentétek okán még nem született irányelv. A társasági adó esetében nemzetközi tendenciaként az adókulcsok csökkenése és egyidejűleg a kedvezmények körének szűkülése figyelhető meg.

<sup>11</sup> Adóügyi jogsegély: 77/99/EGK irányelv (OJ L 336/15., 1977. december 27.)

<sup>12</sup> „Merger Directive” 90/434/EGK (OJ L 225/1., 1990. augusztus 20.)

<sup>13</sup> Lásd: „Council Directive” 90/435/EGK (OJ L 225/6., 1990. augusztus 20.)

<sup>14</sup> Lásd: 90/436/EGK-egyezmény

<sup>15</sup> Az ECOSTAT Gazdaságelemző és Informatikai Intézet adataiból.

A szabad vegyes vállalati együttműködés érdekében a Bizottság több más területen is készített adóharmonizációs irányelv-javaslatot (például a veszteség-elhatárolásról, a befektetések veszteségeinek beszámíthatóságáról, a kamat- és jogdíjkifizetések adózásáról), ezek azonban – az országok ellenállása miatt – nem kerültek elfogadásra.

A *természetes személyek jövedelemadóztatása* a legkevésbé harmonizált terület, a közösségi jogalkotásban, *pozitív* (szabályozáson keresztül megvalósuló) harmonizáció nincsen, mindössze egyetlen ajánlás van érvényben. *Negatív* (tilalmakon keresztül megvalósuló) harmonizáció a jellemző, amely során az *Európai Bíróság joggyakorlatának* figyelembevétele bír kiemelt jelentőséggel, de ez önmagában nem jelent jogközelítési kötelezettséget. A jogesetek többségében az alapvető szabadságok – köztük a munkavégzés szabadságának – és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének érvényesülését vizsgálják, jogalapjukat a Római Szerződésnek a négy szabadság elvének érvényesülésére vonatkozó előírásai adják.<sup>16</sup>

Az *egyenlő elbánás elvével foglalkozó ajánlás*<sup>17</sup> értelmében: a külföldi magánszemélyeket – amennyiben összjövedelmük legalább 75 százalékát abban az országban szerzik, ahol a tevékenységüket kifejtik – megilletik a tevékenységük helye szerinti tagállam adókedvezményei és más adómérséklési lehetőségei. Ez azt is jelenti, hogy a tevékenység helye szerinti tagállam az állandó lakosaihoz mérten nem sújthatja magasabb adóval az adott tagállamban jövedelmet szerző, de más tagállamban belföldi illetékességgel rendelkező magánszemélyeket. Az uniós polgár más tagállam személyi jövedelemadó-kedvezményét viszont csak annyiban érvényesítheti, amennyiben azonos vagy hasonló kedvezmény nem illeti meg abban a tagállamban, ahol önálló, nem önálló tevékenységből származó jövedelme, illetve nyugdíja egyébként adózható.

A tőkeforgalom liberalizálása érdekében Közösségi irányelv-javaslat készült a *megtakarítások egységes adóztatására*,<sup>18</sup> amely szerint a tagállamok két módszer közül választhatnak, és azt egységesen kell majd alkalmazniuk. A külföldi magánszemélyek megtakarításainak kamatjövedelmére vagy *minimum 20 százalékos forrásadót* kell kivetniük, vagy – ha forrásadót nem szabnak ki – át kell adniuk a haszonhúzó illetősége szerinti tagállamnak az adó kivetéséhez szükséges *információt*. A tervezet még nem lépett életbe, várhatóan Ausztria, Belgium és Luxemburg forrásadót vet ki a más EU-tagországok állampolgárainak betétszámlán jóváírt kamatjövedelmére, a többi ország pedig az adóhivatalok közötti automatikus tájékoztatást kívánja működtetni, a központi kapcsolattartó irodákon keresztül.<sup>19</sup> Előfordulhat, hogy a külföldi azt kéri, hogy hazájának adóhivatala ne szerezzen tudomást a más tagországban elhelyezett betétjéről, ebben az esetben a „titkos” jövedelemre 15 százalékról induló fokozatosan 35 százalékgig emelkedő büntető mértékű forrásadót kell majd alkalmazni.

A nemzeti adópolitikák a tagállamok gazdaságpolitikájának alapvető eszközei, melyekre mindeddig az Európai Unió mint a gazdasági környezet fontos befolyásoló tényezőire tekintett. A tagállamok nemzeti adópolitikáját kifejező eltérő adórendszerek valószínűleg a későbbiekben is fennmaradnak, ezekre építve a Közösség alapvetően három területen: a forgalmi, a fogyasztási és a társasági adók terén törekszik harmonizált rendszer létrehozására. A folyamatokat nagyban hátráltatja, hogy a nagyobb mértékű összehangoláshoz – különösen a közvetlen adó vonatkozásában – még mindig hiányzik a tagállamok egyeztetett akarata. Bár nincs egységes álláspont arra vonatkozóan, hogy milyen mélységig lehet összehangolni az adópolitikákat a nemzetgazdaságok költségve-

<sup>16</sup> Lásd: RSZ 12.(6.): az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma, RSZ 39.(48.): a munkavégzés szabadsága, RSZ 43.(52.) a szabad letelepedés akadályozásának tilalma.

<sup>17</sup> 94/79/EK ajánlás (OJ L 39/22. o. 1994. február 10.)

<sup>18</sup> Lásd: COM (98) 295 final (OJ C 212/13., 1998. július 8.)

<sup>19</sup> A Külügyminisztérium tájékoztatása alapján.

tési önállóságának sérelme nélkül, a készülő uniós alkotmány néhány cikkelyének tervezete jelentős változásokat sejtet e téren. A majdani alaptörvény szerint az EU kizárólagos kompetenciája érvényesülne például az eurózónában a monetáris politikára vonatkozóan. A fiskális rendszerek harmonizációjának követelményeként pedig az adóügyi vétőjog eltörlésének szükségessége fogalmazódott meg az alaptörvényt előkészítő konvent tanácskozásain. Több tagállam veszélyeztetve érzi az adópolitika terén eddig feltűnt ösztönözött önállóságát, és bejelentette a vétőjoghoz való ragaszkodását.<sup>20</sup>

Az adóharmonizáció tehát még korántsem ért véget, és elvileg igen különböző kifu-  
tása lehetséges. Számítani lehet arra, hogy nemzetközi versenyképességük javítása érde-  
kében a tagállamok lemondanak a túlzott mértékű jövedelemelvonásról, és a harmonizált  
közösségi adók jelentős adóbevétel-mérséklődést eredményeznek. A közösségi adóter-  
hek jelentős csökkenése azonban komoly problémákat okozhat a költségvetési követel-  
mények teljesítésében, különösen a csatlakozó új tagállamok esetében.

### Felhasznált irodalom

- Complex CD-jogtár és Complex CD EU jogtár*[2002]: Adózással kapcsolatos hazai és közösségi jogszabályok. KJK Kerszöv.
- Dezséri Kálmán* [2000]: Adóharmonizációs törekvések az Európai Unióban. „Kihívások.” 130. szám. Július. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- EC [1998]: Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy. 98/C 2/01, *Official Journal of the European Communities*, 6. January.
- Erdős Gabriella – Földes Gábor – Őry Tamás – Véghelyi Mária* [2000]: Az Európai Közösség adójoga. KJK, Budapest.
- Gábrriel Katalin – Hüttl Antónia* [1998]: Adók az Európai Unióban és Magyarországon. *Statistikai Szemle*, 11. szám.
- Juraj Nemeč – Glen Wright* [2000]: Közösségi pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula, Budapest
- Kakuk János* [1994]: Az Európai Unió harmonizációjának újabb eredményei a forgalmi adózás terén. *Pénzügyi Szemle*, 3. sz.
- Kakuk János* [1998]: Adóharmonizáció az Európai Unióban. Európai Tükör Műhelytanulmányok. Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport 37. kiadványa. Budapest.
- Kende Tamás–Szűcs Tamás* szerk. [2000]: Az Európai Közösség politikái. Osiris. Budapest.
- Lőrincné Istvánffy Hajna* [2001]: Pénzügyi integráció Európában. KJK. Budapest.
- McLure, Jr. Charles E. – Corabi, Giampaolo* [2001]: Az elektronikus kereskedelem adóztatása. KJK Bp.
- Nemzetközi Statisztikai Évkönyv* [2001]: Adóbevételek aránya és összetétele, 1997.
- OECD [1998]: Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue. Paris.
- Őry Tamás* [1999]: Az EK adóharmonizációs tevékenységének áttekintése. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 5. szám.
- Őry Tamás* [2000]: Az Európai Közösség legújabb adóharmonizációs eredményei. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 10. szám.
- Quantschnigg, Peter–Sonnleiter, Walter* [1995]: Steuerwege in die EU. Ueberreuter, Wien.
- Sivák József* [2001]: A globalizáció árnyoldala – a káros adóverseny. *Pénzügyi Szemle*, 5. szám.
- Sivák József* [2000]: Adótrendek, adóreformok az OECD-országokban. *Pénzügyi Szemle*, 11–12. szám.

<sup>20</sup> A Külügyminisztérium tájékoztatása alapján.