

**Dezséri Kálmán**

**ADÓHARMONIZÁCIÓS TÖREKVÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN**

Az Európai Közösség (EK) – majd az Európai Unió (EU) – egységes belső piacának tervével, majd ennek megvalósításával kapcsolatban mindig is nagy jelentőségű kérdésként merült fel a tagországok adórendszereinek különbségéből fakadó problémák ügye, és emiatt az adórendszerek harmonizálásának szükségessége. Előrehaladás már viszonylag hosszabb ideje csak lassan történik, de gazdaságpolitikánk számára fontos ezek figyelemmel kísérése, mivel az csatlakozásunkkor a magyar adórendszernek is nagy valószínűséggel azokhoz az elvekhez kell majd alkalmazkodnia, amelyekről az unióban ma még élénk szakmai és politikai viták folynak.

**1.** Az egyes EU-tagországok adórendszereinek különbségei az egységes belső piac körülményei között bizonyos fajta verseny-helyzetet teremtettek, sőt továbbiakat is gerjesztettek. Ennek első közösségi méretű empirikus elemzését a Ruding-bizottság végezte el, s 1992-ben nyilvánosságra hozott jelentésében hangsúlyozta, hogy a tagországok közötti adókülönbségek a multinacionális cégek külföldi befektetéseikről való döntéseit befolyásolhatja, és emiatt torzulhat a verseny, különösen a pénzügyi szektor mobil tevékenységében.

**1.1.** Az adóversenyt más tények is egyre nyilvánvalóbbá tették. Az EU-tagországok adórendszerei ugyanis 1980 és 1997 között szélesebb értelemben véve egy konvergáló folyamaton mentek keresztül, aminek eredményeként alapvető változások következtek be az adók struktúrájában. A leglényegesebb jellegzetesség az volt, hogy a költségvetési teher egyre nagyobb mértékben toldott át a kevésbé mobil termelési tényezőkre, elsősorban a munkára, és csökkent a mobil tényezők esetében, mint például a tőke. Ez a folyamat különböző lehetséges okokkal magyarázható. Ezek közé tartozik a törvényekhez kapcsolódó adókulcsok és alapok elterjedése, valamint az, hogy a munkajövedelmek viszonylag stabilak és könnyen adóztatható alapot jelentenek.

**1.2.** Az adóverseny elterjedése is arra ösztönözte az országokat, hogy csökkentsék a mobil termelési tényezőket érintő adókat azért, hogy azok szívesebben telepedjenek hozzájuk. Mindezek ellensúlyozásaként pedig emelni kellett a munkát érintő adókat, akkor amikor egyre többet volt arról szó, hogy csökkenteni kell a munkanélküliséget, amit nem kis részben éppen a munkát érintő növekvő adóterhek eredményeztek. Ma már egyre

nyilvánvalóbb, hogy ezek az adóterhek mindenképpen növelik a munkaerő költségeit, és negatívan hatnak a foglalkoztatottságra.

2. A kialakult adóversennyel és ennek kedvezőtlen hatásaival kapcsolatban egyre erőteljesebb lett az a törekvés, hogy közösségi szinten kell ellene lépéseket tenni. Ezt az álláspontot tette magáévá az ECOFIN-tanács is az 1996. áprilisi, Veronában tartott ülésén. A miniszterek magas szintű kormányzati szakértőkből álló munka-csoportot neveztek ki azzal a céllal, hogy folytasson megbeszéléseket az adópolitika új és átfogó kezeléséről. Ennek révén az adópolitikáknak jobban kell majd szolgálniuk az unió közös érdekeit, s ugyanakkor védeniük kell az adóalapot az adóverseny kedvezőtlen hatásaitól. A munkacsoportban az egyes kérdésekben való véleményeltérések ellenére általános volt az a meggyőződés, hogy erőteljesebb együttműködés szükséges a tagországok és az Európai Bizottság között ezen a területen.

2.1. A munkacsoport különböző szempontokat is hangsúlyozott. Egyrészt azt, hogy az adóversenynek az állampolgárok számára kedvező vonásai is vannak, valamint azt, hogy a verseny révén is nyomás helyeződik a kormányzatokra kiadásaik mérséklése érdekében. Ugyanakkor elismerték, hogy bizonyos nemzeti adóalapok eróziója, amit a mobil termelési tényezők elcsábítását célzó korlátlan adóverseny eredményez, a tagországok adóbevételeit fenyegethetik. Ez pedig kedvezőtlen helyzetet teremthet éppen akkor, amikor a költségvetési hiányok csökkentése nemcsak szükséges cél, de azt a „Stabilitási és növekedési egyezmény” elő is írja. Az adóalapok eróziójának olyan következményei lehetnek, hogy a közjavak elosztása nem optimálisan történik, vagy pedig az adóterhek még inkább a munkára tevődnek át, ami pedig tovább ronthatja a foglalkoztatottsági helyzetet. Az adóverseny mindezek-vel a következményeivel egyrészt gátolhatja az egységes belső piac nagyobb problémák nélküli működését, másrészt pedig alááshatja ennek a piacnak azt a lényegi alapját, hogy itt az unió minden vállalata számára biztosítva kell lenniük a tisztességes verseny feltételeinek.

2.2. A munkacsoport tevékenységének első eredménye az lett, hogy az 1997. decemberi ECOFIN-tanács ülésén a pénzügyminiszterek elfogadták azt a három részből álló intézkedési csomagot, amelyet a bizottság javasolt az adóverseny kezelésére. Ennek keretében:

- a) döntöttek a vállalati adóztatást érintő szabálygyűjteményről;
- b) elfogadták, hogy az irányelveket tovább kell fejleszteni úgy, hogy ezek érintsék a nem valuta-belföldiek (nem-rezidensek) esetén a megtakarításaik után kapott jövedelmek adóztatását;

c) egyetértettek abban, hogy meg kell szüntetni a vállalatok közötti nemzetközi viszonylatú kamat- és *royalty*-fizetésekre vonatkozó forrásadót.

Ezeket az elveket részleteikben tovább fejlesztették, és jelenleg ezek az adózást érintő tárgyalások fő területei. Az Európai Tanács 1998. decemberi bécsi ülésén felkérte az ECOFIN-tanácsot, hogy folytassa az adókkal kapcsolatos intézkedési csomagról szóló munkát úgy, hogy az az 1999 decemberében Helsinkiben rendezendő ülésén megvitatható legyen.

**3.** Az adókérdéstől sok tekintetben elválaszthatatlan az állami támogatások ügye. Éppen emiatt számos tagország már hosszabb ideje sürgette az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja felül az állami támogatásokkal kapcsolatos politikáját, valamint éljen az EU-szerződés biztosította erejével a káros adóverseny elleni küzdelemben. A bizottság ennek megfelelően az ECOFIN 1997. decemberi ülésén elvállalta, hogy kidolgozza az ezzel kapcsolatos politika főbb irányvonalait, majd 1998 novemberében nyilvánosságra is hozta véleményét az állami támogatások azon szabályainak és eszközeinek alkalmazásával kapcsolatban, amelyek közvetlenül érintik a vállalati adózást. A dokumentumban kifejtettek nemcsak az EU-szerződés és más kapcsolódó szabályokat igyekeznek az adóverseny elleni fellépéshez kapcsolni, hanem szélesebb értelemben törekednek az állami támogatások alkalmazásának céljait tisztázni, annak érdekében, hogy csökkenteni lehessen az egységes belső piacon a verseny torzulását.

**4.** Az adóverseny megállításának egyik módja lehet elvileg a nemzeti adórendszerek harmonizálása, a különbségek ennek révén való csökkentése. Egy ilyen irányú döntés viszont már olyan politikai kérdés, melynek nagyok a kockázatai. Éppen emiatt a bizottság már a kezdetektől fogva hangsúlyozta, hogy elképzelései nem a harmonizációra irányulnak. A szakértői munkacsoport tevékenysége során is biztosították a tagországokat, hogy a bizottság kizárólagos célja, hogy olyan koordinált megoldásokat javasoljanak a problémákra, amelyeket a tagországok külön-külön nem tudnának elérni. Így a szubszidiaritás és az arányosság elveit teljes mértékben tiszteletben tartják. A bizottság álláspontja szerint a hozzádottérték-adókat és az illetékeket kellene a lehető leghamarabb harmonizálni, ugyanakkor erre nincs szükség a személyi jövedelemadók esetében. A mobil termelési tényezők közvetlen adóztatásának átmeneti területein a bizottságnak az az egyedüli célja, hogy olyan szintű koordinációt lehessen elérni a tagországok rendszereiben, amely az adóversenyt jelentősen mérsékelni tudja.

**4.1.** A fő különbség a harmonizáció és a koordináció között abban van, hogy az előbbi a harmonizált területen egy egységes szabályrendszert alakít ki, míg a koordináció esetén a nemzeti szabályok továbbra is érvényben maradnak, s csak annyi változtatásra kell sort

keríteni, amennyit az egységes belső piac működésének céljai igényelnek. Sok esetben viszont a koordináció megvalósítása is körülményes, s ennek egyik oka a költségvetési ügyekre vonatkozó döntési szabályok. Az EU-szerződés ezekben az esetekben ugyanis egyhangú döntést igényel. Amikor a szerződést még csak tárgyalták, akkor csak három ország (Ausztria, Belgium Olaszország) volt kész elfogadni az egyhangú döntés megszüntetését. Jelenleg viszont már növekszik azoknak a köre, akik ennek a szabálynak az olyan fajta módosítását szorgalmazzák, amelynek révén könnyebben lehetne előrehaladni az adókat érintő EU-szintű döntésekben, ugyanis ezek lényegesek lehetnek az egységes belső piac megfelelő működése szempontjából. Az EU bővítése révén számos új ország kerül majd be a tagok közé, s a jelenlegi döntési elvek alapján várhatóan még nehezebb lesz ezen a területen (is) az előrehaladás.

**4.2.** Az EU-tagországok maguk is egyre inkább felismerik, hogy ha továbbra is ragaszkodnak a nemzeti költségvetési politika szuverenitásához, és versenyben állnak egymással minden fajta koordináció nélkül, akkor a tagországok piacainak az integrációja, valamint az adóverseny káros formáinak további terjedése egyszerűen erodálni fogja a nemzeti adóalapokat. Ez viszont már egyiküknek sem az érdeke. Az országoként különböző és gyakran inkonzisztens szabályoknak a léte szintén jelentős többletköltségeket jelent az üzleti világ számára, s ennek révén is számottevően romolhat az európai vállalatok nemzetközi versenyképessége. Igencsak kényszerítő erő lehet ez a tény is az adórendszerek átalakításában való előrelépésre, még akkor is, ha az egyhangú döntési rend fennmarad.

**5.** Az adóverseny kedvezőtlen hatásai ellen nem elegendő csak az unión belül tenni lépéseket. A nagyobb sikeresség érdekében célszerű lenne világméretben is bizonyos fajta koordinációt bevezetni, mivel adóversenyek a világ más országai között is kialakulhatnak. Éppen emiatt vállalták az EU-tagországok, hogy elősegítik az olyan elveknek az érvényre juttatását, amelyek célja a hátrányos adóintézkedések megszüntetése azokban a harmadik országokban és területeken, amelyekre az EU-szerződés nem vonatkozik. Ez különösen azon EU-tagországok esetében érdekes, amelyek társult vagy függő területekkel rendelkeznek, vagy valamilyen adózással kapcsolatos speciális felelősségük van más, harmadik országokkal szemben.

**5.1.** A megtakarítások adóztatásával foglalkozó irányelvjavaslat vitája részeként lépések történtek abba az irányba is, hogy ezek a törekvések érvényre jussanak harmadik országokban, valamint az EU-tagországok társult, illetve függő területein is. Az ECOFIN-tanács 1998. decemberi döntése alapján az Európai Tanács elnöksége a bizottsággal együtt összehangolt formában 1999 elején kapcsolatba lépett az ügyben néhány érintett harmadik országgal (Svájc, Liechtenstein, Andorra, Monaco, San Marino). Az ECOFIN-tanács 1999.

októberi ülésen azok az EU-tagországok, amelyeknek társult, illetve függő területei vannak, jelentést tettek azokról a lépésekről, amiket érintett partnereikkel tettek.

**5.2.** Az OECD-n belül is folynak egyeztetések az adóverseny kedvezőtlen következményeinek csökkentése érdekében. Ez viszont már egy jóval szélesebb földrajzi területet és országhatárt ölel fel. Az EU-n belül viszonylagos egyetértés van azzal kapcsolatban, hogy az adóversenyt érintő EU-szintű lépéseket és megegyezést nem szabad függővé tenni egy földrajzilag tágabb megoldás lehetőségétől, mivel az unió gazdasági ereje és az egységes belső piac működése ennél esetleg gyorsabb ütemet kíván meg. Az OECD keretében folyó tárgyalások sikerét is nagyban befolyásolhatja, ha maguknak az EU-tagországoknak sikerülne ebben a kérdésben megállapodniuk.

**6.** A megtakarítások adóztatása számos olyan gyakorlati problémát is felvet, amelyekre a megoldást szintén együttesen kell megtalálni. Így például: hogyan lehet azonos szabályokat bevezetni az olyan helyzetekre, amikor különböző működtetők vannak (bank, biztosító társaság, befektetési alapok stb.)? A bizottság javaslata az ún. fizető ügynökség módszerén alapszik, és felölel mindenfajta kamat-fizetést, amit az egyik tagországból egy másik tagország rezidens egyéneinek lehetséges átutalni. Ez a lista tartalmazza az olyan eseteket is, amikor harmadik országbeli adósok fizetnek a hitel után kamatot az egyik tagországon át egy másik tagországbeli rezidensnek. Így az olyan európai vállalatok sem kerülnek a külső versenytársakkal szemben hátrányosabb helyzetbe, amelyek EU-n belüli hitelfinanszírozáshoz fordulnak.

**6.1.** A javasolt irányelvnek közvetlen kedvező hatásai is lehetnek az európai vállalatok pénzügyi struktúrájára és a kockázati tőkepiacok fejlődésére. A jelenleg is hatályban lévő törvények szerint az EU-tagországokban az osztalék után adót kell fizetni, függetlenül attól, hogy azt hol fizetik ki. A javasolt szabályok bevezetése azt biztosítaná, hogy a külföldre történő kamatfizetés megszüntetné a versenybeli torzulást a különböző eszközök – a részvénytőke és az adósságfinanszírozás – között. Az irányelvjavaslat azt is tartalmazza, hogy a vállalatok részvénytőke révén való finanszírozása ugyanolyan elbírálás alá kerüljön, mint a közületi szektor adósság-finanszírozása, ami szintén a hatáskörébe tartozik majd.

**6.2.** Az irányelvjavaslatnak az a része, amely hatáskörébe vonná a megtakarításokból származó azon jövedelmeket is, amelyeket az egyének közvetetten – kollektív befektetési alapok révén – kapnak olyan értékpapírok után, amelyek voltaképpen adóssággövetelések, azt biztosítaná, hogy azonos feltételek vonatkozzanak azokra a piaci szereplőkre is, akik az egyének megtakarításait közvetlenül kezelik, és azokra is, akik ezt közvetetten teszik. Azok a jövedelmek, amelyeket az egyének biztosítási társaságoktól és nyugdíjalapoktól kapnak továbbra is a jelenleg javasolt irányelv hatáskörén kívül maradnának. Az ezekkel

foglalkozó szakmai viták alapján nyilván-valóvá vált, hogy ezek bevonása számottevő technikai nehézségeket jelentene, amelyek megoldása nem lenne összhangban az irányelv bevezetésének első szakaszával. Így azokat a problémákat, amelyek a nyugdíj- és a biztosítási jövedelmekkel kapcsolatosak külön kell kezelni, s megoldásuk egy speciális közösségi irányelv keretében lehetne rendezhető.

7. Az 1999. december 11-12-én Helsinkiben összeült Európai Tanács napirendjére kerültek ezek az adózási kérdések is, ugyanis célszerű lenne ezekre valamilyen formában közösségi szintű megoldást találni. A legfőbb kérdés a külföldiek (nem rezidensek) megtakarításai után járó jövedelmekre való forrásadó bevezetése volt. Az adóharmonizálási intézkedési csomagról az elhúzódó tárgyalások után sem tudtak a pénzügyminiszterek – a brit ellenállás miatt – megállapodni, noha a közös célban, azaz az adófizetés kikerülésének visszaszorításában megegyeztek, a prioritásokban és a megoldásokban viszont nem.

7.1. Az angol kormány célja alapvetően az volt, hogy megvédje a mintegy 3000 milliárd USD nagyságrendű londoni kötvénypiacot attól, hogy vagy minimálisan 20%-os forrásadó kelljen kivetnie a külföldre utalandó kamatkifizetések után, vagy pedig, hogy értesítenie kelljen az EU-tagországok hivatalait állampolgáraik ottani megtakarításairól és a számukra átutalt kamatkifizetésekről, azért hogy aztán az illető adóhatóságok ezeket megadóztathassák. Az ellenvélemény, amit legmarkánsabban a német pénzügyminiszter képviselt, sokkal összetettebben kezelte ezt a kérdést. Itt alapvetően az merült fel, hogy az EU egységes belső piaca és az euró nem működhet optimálisan egy bizonyos szintű adózási koordináció nélkül.

7.2. Az akkoriban napirendre került kérdésekben való megegyezési kudarc meggátolta az adóharmonizálási intézkedési csomag további olyan elemeinek napirendre kerülését, mint a tisztességtelen vállalati adók elleni lépések szabálygyűjteménye, vagy az olyan megtakarítások után fizetendő adók, mint a befektetési alapokból származó jövedelmek. A tárgyalások végső eredménye az lett, hogy az adócsomagot visszautalták a szakértői munkacsoportnak további részletkérdések tisztázása és egy kompromisszumos megoldás kidolgozása végett.

8. Helsinkiben voltaképpen egy olyan rendszer bevezetéséről volt szó, amelynek része a forrásadó és a kifizetett kamatokkal kapcsolatban az adóhatóságok közötti információcsere. A brit ellenállás miatt a csúcstalálkozó olyan elvi döntést hozott, hogy „minden állampolgár, aki valamelyik EU-tagországban állandó lakos adót köteles fizetni minden jövedelme után, ami a megtakarításaiból származik”. A brit belső vitákat követően a londoni kormány februárban már azon a véleményen volt, hogy ezt a célt csak az

információcsere tudja elérni. Ezt az álláspontot a Helsinkiben létrehozott szakértői munkacsoport is elfogadta.

**8.1.** Az angol kormány márciusban még egy taktikai lépést is tett ebbe az irányba azzal, hogy megszüntette a belföldi megtakarítások után fizetendő forrásadót. Ennek helyébe pedig az adóhatóság egy információgyűjtő rendszert vezetett be. Idővel a szkeptikus londoni city is az új rendszer mellé állt, mondván, ha nemzeti keretek között ez működni tud, akkor nemzetközi szinten is életképes lehet. Ráadásul a brit álláspont áprilisra már növekvő támogatást kapott más – elsősorban a skandináv – EU-tagországok részéről is. Ez azt jelentette, hogy a fő feladat az információcsere-rendszer létrehozása lett, s ezáltal Ausztria és Luxemburg szembekerült azzal a kényszerrel, hogy fel kell majd adniuk a banktitokra vonatkozó szabályaikat, amelyek hagyományosan bankszektoraik versenyképességét erősítették. A brit javaslatnak volt még egy fontos eleme: határidőt szabott az információcsere bevezetésére és a forrásadó megszüntetésére ott, ahol az még megvan.

**9.** Az Európai Tanács következő – 2000 júniusában a portugáliai Feiraban – sorra került ülésén újra visszatértek a kérdésre. A mielőbbi megegyezést nemcsak az egységes belső piac és az euró megfelelő működése, hanem az EU jövőbeli kibővítése miatt komplikáltabbá váló érdekegyeztetés is sürgette. Az elért megállapodás több volt a vártnál, de az adókérdések csak kis területét érintette.

**9.1.** A csúcstalálkozó idejére már olyan álláspont alakult ki, amely szerint a nem rezidensek megtakarításai után járó kamatokra kivetendő forrásadónak és a kamatbevételekről az adóhatóságok közötti információcserének már nem az együttes alkalmazása szükséges, hanem ezek egymás alternatívái. Az álláspontok ütközése után a kompromisszumkeresés váratlan sikert hozott és a feirai megállapodás szerint – az EU normatívájaként – létre hozzák az információcsere rendszerét, megszüntetik a banktitok lehetőségét, s nem a forrásadót teszik általánossá. Továbbá, egyáltalán nem lesznek EU-szintű intézkedések amennyiben az EU-tagországokon kívüli nemzetközi pénzügyi központok szintén hasonló lépéseket tesznek. A megállapodásra csak úgy kerülhetett sor, hogy Ausztria és Luxemburg feladta ellenállását. Az új szabályok bevezetésére viszont – különösen e két ország számára – átmeneti időszakra van szükség. Átmeneti időszaknak a portugál javaslat öt évet jelölt meg, de számos ország ezt elvetette. A Helsinkiben éles brit-német ellentét váratlanul partnerséggé alakult át, s a német támogatás és a különböző részkompromisszumok után a pénzügyminiszterek 7 évben egyeztek meg.

**9.2.** Az új helyzet Ausztria számára jelent kihívást. Meg kell változtatnia a banktitokra vonatkozó törvényeket, ami alkotmány-módosítást von maga után. Ez viszont kétharmados

többséget igényel. A belpolitikai helyzet a fentiek magvalósíthatóságát azonban igencsak megkérdőjelezi. Ezért a csúcstalálkozó döntése lehetővé teszi Ausztriának, hogy megtartsa meglévő forrásadó-rendszerét és banktitokszabályait az osztrák rezidensek esetében, s hosszabb időt engedélyezett az alkotmánymódosítás elfogadására. Az áttérés más EU-tagországokban (pl. Belgium, Görögország, Portugália) is okozhat problémákat, de ezek jóval kisebb jellegűek. A tagországok elfogadták, hogy ha a forrásadót még átmenetileg alkalmazzák, akkor bevételeik megfelelő részét eljuttatják a náluk nem rezidens befektető országának adóhatóságához.

**10.** A fenti döntések az adóharmonizációnak és koordinációnak csak bizonyos kérdéseiben jelentettek előrelépést. Még számos területe van a közvetlen és közvetett adóztatásnak, ahol az EU-szintű rend-szerek kialakítása, vagy csupán a harmonizálás még egy sor feladatot tartogat. A feirai döntés azonban egy már három éve meg-rekedt folyamatot szabadított fel, aminek révén jelentős változások következnek majd be. Így erősödik az EU-tagországok közötti együttműködés a pénzmosás és adóelkerülés elleni tevékenységekben.

**10.1.** A megállapodás és a változtatások sikerét nagymértékben fogja befolyásolni, hogy sikerül-e meggyőzni jelentős nemzetközi pénzügyi központokkal rendelkező harmadik országokat (USA, Svájc, Liechtenstein, Monaco, Andorra, és más *off-shore* adóparadicsomok stb.) arról, hogy hasonló szabályokat, információcsere-rendszereket vezessenek be. Ennek határidejéül az EU 2002. december végét jelölte meg. Ha mind az EU-tagországokban, mind a többi nemzetközi pénzügyi központtal rendelkező országban megtörténtek a megfelelő intézkedések, akkor az unió életbe lépteti az új irányelvet.

**10.2.** A tervezett megállapodás megnyithatja az utat a nemzetközi pénzügyi piacok nagyobb átláthatósága felé, ami a világgazdaság globalizációjának további fejleményeinek szempontjából döntő jelentőségű. A világ *off-shore* bankpiacának mintegy harmadának otthont adó Svájc első reakciója viszonylag visszafogott volt, mivel a banktitok megszüntetése versenyelőnyének egyik legfontosabb elemétől fosztaná meg.

**10.3.** A csúcstalálkozó további döntései közé tartozik, hogy az információcsere-rendszerének bevezetésére a csatlakozni kívánó országok nem kaphatnak derogációt.

\* \* \* \* \*