Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi irányelvre a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek az általános fordított adózási mechanizmusnak termékek és szolgáltatások egy bizonyos határértéket meghaladó értékesítésére vonatkozó ideiglenes alkalmazása tekintetében történő módosításáról

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Előadó: **Giuseppe GUERINI**

Felkérés:	Európai Tanács, 2017.1.25.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 113. cikke
Közgyűlési határozat:	2016.12.13.
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2017.4.6.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.5.31.
Plenáris ülés száma:	526.
A szavazás eredménye:	142/1/1
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1 Az EGSZB támogatja az Európai Uniónak az adócsalás valamennyi formája elleni fellépés érdekében hozott intézkedéseit, és úgy ítéli meg, hogy a fordított adózási mechanizmus a héa beszedése esetében hasznos eszköz lehet a körhintacsalások és a héaelkerülés elleni küzdelemben.

1.2 A fordított adózási mechanizmus alkalmazása azonban, mivel a héa tárgyában kialakult elvek tekintetében eltérést vezet be, nem szabad, hogy kárt okozzon a belső piacon. Fontos, hogy a mechanizmus ideiglenes maradjon, és az Európai Bizottság megfelelően értékelje a belső piacra gyakorolt lehetséges negatív hatások tekintetében. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a javasolt intézkedések a héarendszer esetleges szétaprózódását eredményezhetik, tekintettel az Európai Bizottság héára vonatkozó cselekvési tervének első szakaszában tervezett lépésekre, annak tudatában, hogy a terv jelenleg csak bizonyos termékek értékesítésére alkalmazandó, a szolgáltatásokra pedig nem ([1]).

1.3 Mindenképpen meg kell vizsgálni, hogy a csalások elleni küzdelem keretében bevezetett előnyöket nem oltják-e ki az egységes piac homogenitására gyakorolt lehetséges ellentétes hatások. Ezért fontos, hogy az Európai Bizottság folyamatosan nyomon kövesse az általános fordított adózási mechanizmus (GRCM) működését, megtartva a jogot arra, hogy kedvezőtlen fejlemények esetén beavatkozzon.

1.4 Az EGSZB javasolja, hogy fordítsanak maximális figyelmet az arányosság elvére, mivel egyrészt a fordított adózási mechanizmus bevezetésével kapcsolatos megfelelési költségek magasak lehetnek a kis- és középvállalkozások számára, másrészt a pénzforgalomra is hatással lehetnek, mivel fennáll annak veszélye, hogy a GRCM likviditási problémákat eredményezhet, amelyek különösen a kis- és középvállalkozásokat sújtanák.

1.5 Az EGSZB felhívja a figyelmet azokra a tanulmányokra ([2]), amelyek alátámasztották, hogy a fordított adózási és a megosztott fizetési mechanizmusok – ahol azokat már végrehajtották – gyakran pénzforgalmi problémákat okoztak az adózási szempontból jogkövető vállalkozások számára. Másként fogalmazva a kisebbséget jelentő nem becsületes vállalkozások által elkövetett adócsalás elleni küzdelem jelentős operatív problémát eredményezett azoknak az adózási elveket tiszteletben tartó gazdasági szereplőknek a számára, akik a belső piacon munkahelyeket és értéket teremtenek.

([1]) HL C 389., 2016.10.21., 43. o., 1.3. pont.
([2]) Lásd az Olasz Kézművesek Szövetsége tanulmányát: CNA, Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a héacsalás elleni küzdelem érdekében elfogadott megoldások nem róhatnak túlságosan nagy és aránytalan terheket az adózási szempontból jogkövető vállalkozásokra, különösen a kkv-kra. Ugyanis – amint arra az EGSZB korábban utalt az Európai Bizottság héára vonatkozó cselekvési terve kapcsán – a jóhiszemű vállalkozásokat védeni kell, és nem szabad újabb eltúlzott intézkedésekkel sújtani őket ([3]).

1.7 Az EGSZB megjegyzi, hogy az adócsalások elleni küzdelem nemzeti dimenziója azt is megkívánja, hogy minden egyes tagállam teljes mértékben felelősséget vállaljon a saját adóügyi rendszerének működéséért, továbbá olyan eszközöket biztosítson a héacsalások elleni küzdelemhez, amelyek nem sértik vagy nem befolyásolják más tagállamok adórendszereinek működését.

1.8 Összességében az EGSZB úgy véli, hogy a javasolt intézkedéseknek nem szabad negatívan befolyásolniuk a héára vonatkozó cselekvési tervben meghatározott célkitűzéseket, sem pedig akadályozniuk vagy hátráltatniuk a terv teljes körű és kellő időben történő megvalósítását. Az EGSZB szerint most minőségi előrelépésre van szükség e téren az egységes piac támogatása, valamint a munkahelyteremtéshez, a növekedéshez, a beruházásokhoz és a versenyképességhez való hozzájárulás érdekében. Az EGSZB emellett fontosnak tartja, hogy a cselekvési terv valamennyi alkotóelemét együttesen, egy megbonthatatlan egységként hajtsák végre ([4]).

1.9 Annak biztosítása érdekében, hogy az Európai Bizottság javaslata elérje célját, valamint hogy a jövőben kevesebb szükség legyen az Európai Unión belüli héarendszer működésére vonatkozó kialakult elvektől és szabályoktól való további eltérésekre, hasznos lenne, ha az általános fordított adózási mechanizmus alkalmazását kérelmező tagállamok az elektronikus számlázásra vonatkozóan konkrét és speciális kötelezettségeket követelnének meg a kifizetések teljes nyomonkövethetőségének biztosítása érdekében.

2. **Az Európai Bizottság javaslata**

2.1 Az Európai Bizottság a 2016. április 7-i közleménnyel ismertette cselekvési tervét a hozzáadottérték-adó („héa”) tárgyában. Ezt a közleményt a 2017-es év folyamán egy, a héarendszerre vonatkozó jelenlegi európai szabályok reformjára és modernizálására irányuló jogalkotási javaslat fogja követni.

2.2 Az Európai Bizottság cselekvési terve és a 2017-ben várható jogalkotási javaslat többek között az úgynevezett héabevétel-kiesést – azaz a héabevétel elvárt és ténylegesen befolyt összege közötti különbséget – kívánja csökkenteni a hozzáadottérték-adó területén elkövetett csalások visszaszorításával.

2.3 Az európai héarendszer reformjának befejezéséig és néhány nemzeti kormány kérésére az Európai Bizottság elismerte, hogy sürgősen szükséges ideiglenesen engedélyezni néhány tagállamnak az általános fordított adózási mechanizmus („GRCM”) alkalmazását.

2.4 A GRCM előkészítését az Európai Bizottság az e vélemény tárgyát képező irányelvjavaslattal (2016/0406 – CNS) szabályozta, amely a hatályos 2006/112/EK irányelvet szándékozik módosítani.

2.5 Figyelembe véve, hogy a GRCM a héa tárgyára vonatkozó európai szabályozás egyik sarokköve – a szakaszos fizetés – tekintetében tér el, az Európai Bizottság úgy döntött, hogy különleges feltételekkel engedélyezi a tagállamok számára ennek a mechanizmusnak az alkalmazását.

2.6 Konkrétan: a) a tagállam az európai mediánnál 5 százalékponttal magasabb héabevétel-kiesést kell, hogy mutasson; b) a körhintacsalásoknak kell kitenniük a tagállam héabevétel-kiesésének legalább 25 %-át; c) meg kell állapítani, hogy a tagállam területén a csalás elleni küzdelemhez más ellenőrző intézkedések nem elegendőek.

2.7 Annak elkerülése érdekében, hogy a fordított adózási mechanizmus általános alkalmazása a belső piac szétaprózódása tekintetében problémákat okozzon, mint ahogy azt néhány tagállam már hangsúlyozta, az Európai Bizottság előirányozta a mechanizmusok alkalmazásának felülvizsgálati lehetőségét abban az esetben, ha ezek az Európai Unió általános céljaival ellentétben kedvezőtlen hatással lennének a belső piacra.

3. **Általános megjegyzések**

3.1 A héaelkerülés egy európai járvány, amely ellen időszerű és hasznos felvenni a küzdelmet. A héacsalás legalattomosabb formája az úgynevezett „körhintacsalás”, amelyet a héára vonatkozó fordított adózási mechanizmus kíván megakadályozni.

([3]) HL C 389., 2016.10.21., 43. o., 1.9. pont.
([4]) HL C 389., 2016.10.21., 43. o., 1.1. és 1.2. pont.

3.2 Ezért az EGSZB üdvözli az adócsalás elleni küzdelemre irányuló alkalmas mechanizmusok bevezetését, megjegyzi azonban, hogy az egységes európai héarendszertől való minden eltérésnek ideiglenesnek és arányosnak kell lennie, továbbá megfelelő értékelés tárgyát kell képeznie a belső piacra gyakorolt esetlegesen negatív hatásokat illetően. Ez különösen fontos annak fényében, hogy a Szerződés 113. cikke – melyen az Európai Bizottság javaslata alapul – adóügyi témában előirányozza a harmonizációs intézkedések segítségével történő beavatkozás lehetőségét a belső piac helyes működésének biztosítása és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében.

3.3 Összességében a javasolt intézkedéseknek nem szabad negatívan érinteniük a héára vonatkozó cselekvési tervben meghatározott célkitűzéseket, sem pedig akadályozniuk vagy hátráltatniuk a terv teljes körű és kellő időben történő megvalósítását. Most tényleg minőségi előrelépésre van szükség az egységes piac támogatása, valamint a munkahelyteremtéshez, a növekedéshez, a beruházásokhoz és a versenyképességhez való hozzájárulás érdekében.

3.4 Ezenkívül törekedni kell arra, hogy a cselekvési terv valamennyi alkotóelemét együttesen, egy megbonthatatlan egységként hajtsuk végre, mivel így átfogó módon lehet kezelni a héacsalások oroszlánrészét.

3.5 Az Európai Bizottság javaslatában említett arányosság elvét be kell tehát tartani, és megfelelően figyelembe kell venni a különböző közérdekeket, melyeket össze kell egyeztetni, gondolva itt arra az általános érdekre is, hogy a nemzeti héarendszerek harmonizációja ne kerüljön veszélybe a belső piac teljes konszolidációjára való tekintettel.

3.6 Ilyen körülmények között helyénvaló elismerni, hogy az adóelkerülés elleni küzdelem politikája, a harmonizált adók esetében is, elsődlegesen a tagállamok felelőssége marad, az adóhatóságok pedig egyértelműen nemzeti jellegűek. Ugyanakkor a csalás jelenségére vonatkozó statisztikai információk is a nemzeti logikában gyökereznek, csakúgy mint az adóelkerülésre és az ellenintézkedésekre irányuló szokások és formák.

3.7 Ebben a tekintetben egy, az Európai Unió szabályaitól eltérő, az adóelkerülés elleni küzdelem sugallta és a tagállamok által bevezetett eszköz összhangban áll azzal, hogy elsősorban a tagállami kormányok felelőssége a csalások elleni küzdelem. Ebben a tekintetben az Európai Bizottság javaslata tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét, lehetővé téve a tagállamok számára a nemzeti szinten való beavatkozást az illegális adóügyi jelenségek elleni küzdelemben.

3.8 Az EGSZB ugyanakkor megjegyzi, hogy az adócsalások elleni küzdelem nemzeti dimenziója azt is megkívánja, hogy minden egyes tagállam teljes mértékben felelősséget vállaljon a saját adóügyi rendszerének működéséért, továbbá olyan eszközöket biztosítson a héacsalások elleni küzdelemhez, amelyek nem sértik vagy nem befolyásolják más tagállamok adórendszereinek működését.

3.9 Az Európai Bizottság javaslata nem teszi általánossá, hanem specifikus feltételekhez köti a fordított adózási mechanizmus útján előirányzott eltérést, és az minden esetben fakultatív a tagállamok számára, amelyek bizonyos feltételek mellett kérhetik az eltérés alkalmazását.

3.10 Az a tagállam, amely kéri a fordított adózási mechanizmus alkalmazásával való eltérést, az európai mediánnál 5 százalékponttal magasabb héabevétel-kiesést kell, hogy mutasson. Ha figyelembe vesszük, hogy a héabevétel-kiesés európai mediánja 14 %, annak 5 százalékponttal való túllépése elegendő annak feltételezéséhez, hogy tényleges, jelentős okok állnak fenn a héabevétel-kiesés csökkentését célzó rendkívüli intézkedések alkalmazására ([5]).

3.11 Hasonlóképpen úgy tűnik, hogy az az Európai Bizottság által javasolt követelmény, mely szerint a körhintacsalásoknak a héabevétel-kiesés legalább 25 %-át kell kitenniük, megfelelően alá van támasztva, tekintettel az ilyen jellegű vétségekből származó héabevétel-kiesés európai mediánjára (24 %) ([6]).

3.12 Elfogadható az az általános záradék is, amely szerint az államnak adminisztratív nehézségeket kell felmutatnia a héacsalás elleni küzdelem területén, mivel ez a feltétel tanúsítja, hogy az általános fordított adózási mechanizmus végrehajtása a leghatékonyabb és legarányosabb intézkedés a héabevétel-kiesés csökkentésének elérésére, úgy az Európai Unió, mint a tagállamok gazdasági érdekével összhangban.

3.13 Az Európai Bizottság javaslata előírja, hogy a fordított adózási mechanizmus a 10 000 eurós értékhatárt meghaladó tranzakciókra alkalmazható. Megítélésünk szerint ez a *de minimis* szabály elfogadható, tekintettel az eltérő és gyakran egymással szöges ellentétben álló érdekekre, amelyeket az adócsalás elleni küzdelem, az adórendszerek harmonizálása és a fiskális vámokkal kapcsolatos adminisztratív terhek egyszerűsítése során egyidejűleg figyelembe kell venni.

([5]) SWD(2016) 457 final, 18. o.
([6]) SWD(2016) 457 final, 15. o.

4. **Részletes megjegyzések**

4.1 A szabályozás Európai Bizottság által lefolytatott hatásvizsgálata azt mutatja, hogy egy GRCM elfogadása nem feltétlenül megoldás minden egyes csalási formára, sőt új csalásokra is sor kerülhet más formában vagy a jelenleg leginkább érintett tagállamok mellett más országokban is. Az Európai Bizottságnak tehát megfelelően nyomon kell követnie a GRCM működését, megtartva a jogot arra, hogy az egységes európai piacot érintő negatív fejlemények esetén beavatkozzon.

4.2 Annak biztosítása érdekében, hogy az e vélemény tárgyát képező jogalkotási javaslat elérje célját, valamint hogy a jövőben kevesebb szükség legyen az Európai Unión belüli héarendszer működésére vonatkozó kialakult elvektől és szabályoktól való további eltérésekre, hasznos lenne, ha az általános fordított adózási mechanizmus alkalmazását kérelmező tagállamok az elektronikus számlázásra vonatkozóan specifikus követelményeket támasztanának az adóalanyokkal szemben, a kifizetések teljes nyomonkövethetőségének biztosítása érdekében.

4.3 Ezen a ponton különösen felhívjuk a figyelmet a fordított adózási és a megosztott fizetési mechanizmusok korlátozásának vagy megszüntetésének lehetőségére abban az esetben, ha helyesen és széleskörűen használják az elektronikus számlázást az eladási ellenértékek tanúsítása céljára. Az ilyen típusú számlázást megfelelően használva ugyanis lehetséges lenne valós időben ellenőrizni a hozzáadottérték-adó helyes megfizetését, elkerülve ezáltal az adózási szempontból jogkövető vállalkozásokra irányuló kedvezőtlen pénzügyi hatásokat.

4.4 A héacsalás elleni küzdelem kétségkívül olyan célkitűzés, melyet szigorúan, a tagállamok megfelelő jogalkotási intézkedései révén kell követni. Mindenesetre meg kell jegyeznünk, hogy a privát szereplők közötti B2B kapcsolatokban a fordított adózási mechanizmusok, a vállalatok és a közigazgatási szereplők közötti kapcsolatokban pedig a megosztott fizetési mechanizmusok előírása jelentősen büntetheti az adózási szempontból jogkövető vállalkozásokat.

4.5 Először is, ahogyan az az Európai Bizottság által javasolt szabályozási hatásvizsgálatból is kiderül, a kis- és középvállalatokat terhelő, a fordított adózási mechanizmus alkalmazásához kapcsolódó megfelelési költség nagyon magas lesz a hazai tranzakciók viszonylatában, és még magasabb a határokon átnyúló tranzakciókra vonatkozóan. Az Európai Bizottság hatásvizsgálata szerint a fordított adózási mechanizmus 43 %-kal növeli a vállalkozások megfelelési költségeit ([7]). Bár az általános fordított adózás várhatóan alacsonyabb megfelelési költségekkel jár, mint az egy adott ágazatra korlátozódó fordított adózás, ez mégis azt mutatja, hogy a megfelelési költségek még mindig jelentős mértékben növekedni fognak.

4.6 Másodsorban, több tanulmány ([8]) is alátámasztotta, hogy a fordított adózási és a megosztott fizetési mechanizmusok – ahol azokat már végrehajtották – gyakran pénzforgalmi problémákat okoztak az adózási szempontból jogkövető vállalkozások számára.

4.7 Másként fogalmazva a kisebbséget jelentő nem becsületes vállalkozások által elkövetett adócsalás elleni küzdelem jelentős operatív problémát eredményezett azoknak az adózási elveket tiszteletben tartó gazdasági szereplőknek a számára, akik a belső piacon munkahelyeket és értéket teremtenek.

4.8 Ezért az EGSZB felhívja az Európai Bizottság és a tagállamok figyelmét arra, hogy az Európai Bizottság javaslatában és az egyes nemzeti jogrendszereken belül tiszteletben kell tartani az arányosság elvét, így biztosítva, hogy az elfogadott intézkedések arányosak legyenek a héacsalások elleni küzdelem jelentőségével, a belső piac sérelme nélkül. Ugyanakkor ugyanezen elv mentén az elfogadott megoldásoknak oly módon kell kezelniük az illegális tevékenységeket, hogy ne rójanak túlságosan sok és aránytalan terhet a tisztességes vállalkozásokra, különösen a kkv-kra.

4.9 Ezek a mérlegelések további érveket jelentenek az általános fordított adózási mechanizmus „átmeneti jellege” mellett. Ellenkező esetben az elsődlegesen a kis- és középvállalkozásokat sújtó bürokratikus terhek elfogadhatatlan súlyosbítását segítjük elő, ezzel együtt pedig az egységes európai piac dinamikájának torzulását is, mivel a különböző tagállamokban tevékenykedő vállalatok esetében komoly a kockázata az eltérő pénzforgalmi műveleteknek.

Kelt Brüsszelben, 2017. május 31-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, 43. oldal.
([8]) HL C 389., 2016.10.21., 43. o., 1.9. pont.