



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.5.10.
SWD(2012) 126 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

**Javaslat
A TANÁCS IRÁNYELVE**

**a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvnek az utalványok
kezelése tekintetében történő módosításáról**

{COM(2012) 206 final}
{SWD(2012) 127 final}

1. Problémameghatározás

A termékértékesítéssel vagy szolgáltatásnyújtással járó ügyletek körében egyre gyakoribb az utalványok használata. Az utalványok számos formát ölthetnek: közéjük tartoznak az előre fizetett telefonegyenlegek, az árengedményre jogosító, letéphető kuponok, a bizonyos termékekre vagy szolgáltatásokra jogosító elektronikus kódok és a hagyományos ajándékutalványok. Mindezekben közös, hogy az ügylet elsődlegesen nem magára az utalványra irányul – az utalvány csak elősegíti más termékek vagy szolgáltatások megvásárlását.

Az utalványok hatással vannak a mögöttes ügylet adózására. Ez a hatás érintheti az ügylet időpontját, helyét és az eladó és vevő közötti adásvételnek tulajdonított értéket. E tényezők befolyásolják a tranzakció után fizetendő hozzáadottérték-adót, következésképpen a tagállamok adóbevételeit. Tekintve, hogy számos kereskedelmi ügylet (különösen azok, amelyek új technológiák támogatásával jönnek létre) egyre összetettebbé válik, a jelenség mind jobban teret nyer.

A tagállamok hozzáadottértékadó-rendszerének alapját képező héairányelv¹ nem tartalmaz utalványokkal foglalkozó rendelkezéseket. Ennek oka jórészt az irányelv „életkorában” keresendő. A jogszabályt 1977-ben alkották meg, amikor az utalványok szerepe marginális volt, és azok nem okoztak problémát a hozzáadottérték-adó szempontjából. Az első előre fizetett telefonkártyák csak az 1980-as évek elején jelentek meg, míg a mobiltelefon-szolgáltatások csak az 1990-es években váltak általánosan elérhetővé.

Jóllehet az utalványokat a kereskedelmi ügyletek széles körében alkalmazzák, az előre fizetett távközlési szolgáltatások gazdasági szempontból messze a legjelentősebb felhasználási területüknek számítanak. Egy a jelen hatásvizsgálatot előkészítő felmérés² szerint az előre fizetett (ma már főleg elektronikus, semmint kártyás) távközlési szolgáltatások éves értéke 36 milliárd EUR-ra becsülhető. Az összes egyéb utalvány becsült éves összértéke ennek körülbelül a fele.

Az érintett adótömeg nyilvánvalóan jelentős. A közös szabályok hiánya miatt az idők során a tagállamok a mögöttes tranzakciók helyes adóztatása érdekében kialakították saját gyakorlatukat. Sajnálatos módon ennek során nem érvényesült a koordináció. A tagállami eljárások közötti egyik alapvető különbség, hogy egyes országok következetesen kibocsátáskor, mások beváltáskor adóztatják meg az értéket. Ezek az eltérések kettős adóztatáshoz vagy az adóztatás elmaradásához vezethetnek. A kettős adóztatás vélhetően viszonylag ritka (ha nem lenne az, több panasszal találkoznánk), ám a valóságban leginkább „megöli” a piacot, nem hagyva maga után mérhető statisztikai nyomot. Több jel utal azonban arra, hogy az európai dimenziójú, utalványokat is alkalmazó üzleti modellt kialakítani igyekvő vállalkozások számára a kettős adóztatás rendszerszintű problémát jelent. Az adóztatás elmaradását nem könnyű kimutatni, makroszintű adatok pedig nehezen hozzáférhetők. Az előkészítő munka során

¹ A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11., 1. o.).

² *Study of the VAT treatment and quantification of vouchers at an EU level for the provision of economic analysis in the area of taxation* (Az utalványok hozzáadottértékadó-szempontrú kezelése és számszerűsítése uniós szinten az adózás területén végzett gazdasági elemzés céljából). A Deloitte 2010. július 14-i (felülvizsgált) jelentése. Ez a tanulmány a hatásvizsgálat mellékletét képezi.

mindamellettt elegendő bizonyíték merült fel a tekintetben, hogy az adóztatás elmaradását a távközlési ágazatban működő egyes gazdasági szereplők következetesen kihasználva indokolatlan árelőnyre tesznek szert, vagy egyszerűen növelik nyereségüket. Ezen információk forrásai részben a sokszor nehezen megállítható bevételkiesést konstatáló adóhatóságok, részben a tisztességtelen verseny miatt panasszal élő vállalkozások. Másfelől egyéb, az adóügyi szabályokat betartani igyekvő vállalkozások sok esetben egyszerűen vonakodnak kihasználni a kínálkozó gazdasági lehetőségeket, különösen a határokon átnyúló lehetőségeket, amennyiben azok adóügyi következményei nem egyértelműek.

2. Szubszidiaritás

A rendelkezésre álló adatok alapján a hatásvizsgálat (különösen annak felülvizsgált változata) alátámasztja, hogy uniós szintű fellépésre van szükség e problémák megoldására. A belső piac torzulásait és az iparági szereplők tisztességtelen versennyel kapcsolatos aggályait a piacon régóta jelen lévő szereplők megbízható beszámolói erősítik meg.

Mivel az alapvető problémák az uniós jogi szabályozás (a héairányelv) hiányosságaiból fakadnak, mely hiányosságok csak uniós fellépéssel orvosolhatók, nincs mód arra, hogy a tagállamok egyenként eljárva oldják meg a helyzetet, biztosítva az adó egységes alkalmazására irányuló cél érvényesítését.

3. Célkitűzések

Az adóztatásban meglévő említett eltérések mellett a megfelelő adóügyi eljárással kapcsolatos bizonytalanság is hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti adóhatóságok vagy vállalkozások által a helyzet tisztázása érdekében kezdeményezett perek során az Európai Unió Bírósága számos esetben foglalkozott utalvánnyal kapcsolatos ügyekkel. A felperesek az árengedményre vonatkozó hozzáadottérték-adó kiszámítása, az előzetesen felszámított adóval kapcsolatos eljárás, az utalványokhoz kapcsolódó promóciós célú ajándékok, általában az előlegek, valamint az utalványos ügyletek adóalapjának a kiszámítása ügyében fordultak a Bírósághoz. Sajátos problémát jelent az utalványok forgalmazói láncan keresztül történő forgalmazása, amely széles körben elterjedt, gyakran határon átnyúló megoldásokkal kombinált kereskedelmi gyakorlat. A Bíróság ítéletei, jóllehet előmozdították az adott ügyek megoldását, nem teremtettek egyértelmű helyzetet, és egy lényegibb, következetesebb megoldás hiányában az utalványok hozzáadottérték-adóztatásával kapcsolatos további bírósági ügyekre lehet számítani. A Bizottság javaslata ezt a helyzetet szándékozik orvosolni.

Az utalványok, mindenekelőtt az előre fizetett mobiltelefon-egyenlegek funkcióinak bővülése elhomályosította az utalványok és az innovatív fizetési rendszerek közötti határvonalat. A helyes adóztatás érdekében ezt a határt világosan meg kell állapítani, és biztosítani kell a semlegességet.

4. Szakpolitikai opciók és a hatások vizsgálata

A vázolt problémák kezelése kapcsán három lehetséges szakpolitikai opciót vizsgált meg a Bizottság.

A nemcselekvés eredménye a problémák fennmaradása és vélhető súlyosbodása lenne, mivel ezek nem oldhatók meg uniós szintű fellépés nélkül. A konzultációk során az

érdekelt felek egyértelműen e megközelítéssel szemben foglaltak állást. Az uniós szintű fellépés elmaradása lényegileg negatív lenne, mivel a jelenlegi nehézségek csak fokozódnának, növelve a bizonytalanságot és a peres eljárások számát. A tagállamok nem igazán rendelkeznek azokkal az eszközökkel, amelyekkel egyoldalúan kezelni tudnák a közöttük tapasztalható adóztatási aszimmetriákat, különösen, mivel a héairányelv jelenlegi formájában nem ad útmutatást a következetes eljárások kialakítása tekintetében.

„Puha jog” alkalmazása, például útmutatók közzététele vagy hasonló eszközök révén, csak ott járhat valódi eredménnyel, ahol a jogi alapvetés szilárd. Ez nem így van ebben az esetben, hiszen az azonosított problémák leginkább a héairányelv világos rendelkezéseinek hiányára vezethetők vissza. Bármely olyan megoldás, amely iránymutatásokkal vagy a puha jog más eszközeivel kíván operálni, és nem jár a jogi szabályozás teljes körű átalakításával, bár első megközelítésre kecsegtetőnek tűnik, végeredményben nem alkalmas egy alapvető adóügyi probléma megoldására. Adóügyi kérdésekben a puha jogi eljárások legfeljebb másodrangúak lehetnek a jogszabályi változtatásokhoz képest, és általában csak a jogi aktusokban már rögzített rendelkezések kiegészítése vagy magyarázata során játszhatnak hasznos szerepet. Jelen esetben az alapvető probléma a héairányelv hiányossága, ami nem orvosolható puha jogi megoldásokkal.

Az azonosított probléma a héairányelv több cikkének korszerűsítését teszi szükségessé. A megállapított célkitűzések csak e rendelkezések módosítása és az ebből fakadó egyéb megfelelő módosító rendelkezéseknek az irányelv szövegébe történő beillesztése révén érhetők el.

5. A hatások vizsgálata

A fellépés hatásai a különböző felek által betöltött funkciók és a feleket érintő problémák függvényében változóak.

Az adóhatóságok szempontjából a fő cél az adórendszer azon kiskapuinak bezárása, amelyek lehetővé teszik vagy elősegítik az adókikerülést. Ennek eredménye az adókikerülés vagy az adóztatás szándékolatlan elmaradásának csökkenése lesz. A másodlagos, a vállalkozások oldalán jelentkező előnyök közé sorolhatjuk a kettős adóztatás és az ennek nyomán keletkező negatív gazdasági hatások megszűnését, illetve az adókötelezettséggel kapcsolatos bizonytalanságok csökkenését. Emellett a fellépés eredményeként megszűnnek a jelenlegi szabályok keretében alkalmazott eltérő tagállami adóztatási gyakorlatok miatt egyes tagállamokban jelentkező bevételkiesések. Amint a főszevegben utaltunk rá, mivel a tagállamok nem kívánnak konkrét adatokat szolgáltatni a kieső bevételekről, a jelentkező pozitív hatásokat nehéz megbecsülni.

Bár a megfelelési költségek tényleges csökkenését nehéz számszerűsíteni, ez nem jelenti azt, hogy e költségcsökkenés jelentéktelen lenne. Jóllehet a hozzáadottértékadó-szabályoknak való megfelelés ismétlődő, standard költségelemeire gyakorolt hatás feltehetően nem lesz számottevő tényező, az adószabályok következetlenségeivel és bonyolultságával összefüggő egyszeri vagy közbeeső költségekre gyakorolt hatás várhatóan megtakarításokhoz vezet.

A feltárt problémák peres úton történő megoldása drága, és gyakran nem kielégítő az érdekelt felek számára. Az igazságszolgáltatási eljárás iránti igény csökkenése jelentős megtakarítást eredményezne, jóllehet ennek számszerűsítése ugyancsak nehéz.

Ami a vállalkozásokat illeti, általánosabb értelemben a vonatkozó adószabályozás rendjének és következettségének megteremtése a belső piac egésze tekintetében elő fogja segíteni a kereskedelmi innovációk akadályainak felszámolását. E hatás mérése nehézségekbe ütközik – a gazdasági haszon leginkább minőségi terminusokban érhető tetten. Az egyértelmű és konzisztens adószabályozás olyan környezetet teremt elsősorban a távközlési iparág, de nem elhanyagolható mértékben a kiskereskedelmi forgalmazók számára is, amely lehetővé teszi számukra a belső piac gazdasági előnyeinek jobb kihasználását.

Az adókikerülési probléma számszerűsíthetőségének hiánya miatt a főbb piaci szereplőkre és a piac struktúrájára várhatóan gyakorolt gazdasági hatás minőségi jellemzőkben ragadható meg. Mindamellet a háttérelmzés standard közgazdasági megfontolásokon és a szektorról az elemző munka során szerzett ismereteken alapul.

Egy jogalkotási javaslat várható hatása bizonyos mértékig aszimmetrikus lesz. A vállalkozások telephelyválasztását jobban befolyásolják a gazdasági és versenyképességi tényezők, mint az adóarbitrázs-lehetőségek. Várhatóan csökkenni fog a belső piac szétaprózottsága, ami a piac hatékonyságának növelésével, a fogyasztók választási lehetőségeinek bővülésével és a méretgazdaságosság javulásával jár. Egyes kisebb, marginális szereplőknek, amelyek üzleti modellje teljes mértékben az adóarbitrázson alapul, adaptálódniuk kell majd, ha fenn akarnak maradni ebben a környezetben.

Érezhető társadalmi hatásokkal nem kell számolni. Az a néhány vállalkozás, amelyet a javaslat negatívan érinthet, kisebb, viszonylag jelentéktelen munkaadó. Az előre fizetett távközlési utalványokat értékesítő azon társaságok, amelyek figyelmének előterében az adóarbitrázs áll, gyakran elhanyagolható fizikai jelenléttel rendelkező virtuális cégek. Ezzel szemben a javuló piaci környezet várhatóan árcsökkenéshez vezet. Ez mindenekeelőtt a nemzetközi távközlés terén jelentkezik majd, és az előre fizetett szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztókat érinti kedvezően.

6. A szakpolitikai lehetőségek összehasonlítása

Mindez ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a héairányelv rendelkezéseinek korszerűsítése a probléma markáns, hosszú távú megoldásának egyetlen lehetséges útja. A jogszabály-átalakításnak ki kell terjednie az utalványok különböző típusainak definiálására, a forgalmazási láncok adóügyi kezelésének, az adóalap kiszámítására vonatkozó szabályoknak, az adókötelezettség keletkezése idejének és az adólevonási jog következményeinek az egyértelmű megállapítására.

A hozzáadottérték-adózást érintő, utalványokkal kapcsolatos problémák esetenként meglehetősen technikai jellegűek. Ennek okán az előkészítő munka során a Bizottság széles körben konzultált a tagállamokkal és az érintett vállalkozásokkal. Az utóbbiak tekintetében az egyeztetés messze meghaladta a nyilvános konzultáció szabta kereteket, és gyakorlatilag a projekt teljes időtartamát lefedte. A Bizottság külön ügyelt arra, hogy javaslata kiterjedjen az innovatív kereskedelmi gyakorlatok következményeire, és legalább bizonyos mértékben figyelembe vegye a jövőben várható változásokat. Ennek eredményeként a javasolt megközelítés az érdekelt feleknek a tennivalókat érintő széles körű konszenzusát tükrözi. Mindamellet valószínű, hogy bármely javaslat egyik következménye annak felismerése lesz, hogy egyes szolgáltatások, nevezetesen azok, amelyeket a távközlési szolgáltatók nyújtanak, és amelyek eredetileg utalványokon alapultak, mára olyan szolgáltatásokká alakultak, amelyek a hagyományosabb fizetési

szolgáltatásokkal versenyeznek, és a semlegesség érdekében egyenlő feltételeket kell kialakítani az adóztatás terén.

7. Nyomon követés és értékelés

A Bizottság esetében bevett gyakorlat az itt javasolthoz hasonló jogi aktusok tagállami alkalmazásának nyomon követése. További intézkedések nincsenek napirenden.