

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.3.16.
SEC(2011) 316 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

A TANÁCS IRÁNYELVE

a közös konszolidált társaságiadó-alapról (KKTA)

{COM(2011) 121 végleges}
{SEC(2011) 315 végleges}

1. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

A globalizáció átrajzolta a gazdaság térképét. A termelés földrajzi viszonyaiban és a nemzetközi piacokon működő cégek belső szervezetében egyaránt drámai változás ment végbe. A folyamatosan haladást mutató piaci integráció kerete radikálisan megváltozik, amikor a társasági adó témája kerül terítékre. 27 különböző adórendszer működik egymás mellett és ütközik gyakran egymással; ilyen viszonyok mellett az Unió piaca továbbra is valóban rendkívül széttöredezett. Ez a helyzet jelentős versenyhátrányt jelent az EU-nak főbb kereskedelmi partnereivel, az Egyesült Államokkal és Japánnal szemben, amelyekre a vállalkozások egységes piacokként tekintenek.

A cégek jelenleg olyan rendszerek szerint működnek, amelyek teljes mértékben lehetővé teszik és elfogadják a tőke megnövekedett mobilitását és a kapcsolt felek közötti, gyakori, határon átnyúló ügyleteket. Az adózás alkalmazásában meghatározott fogalmakról, amilyen, például, a „forrás” és „illetőség”, amelyeket hagyományosan a viszonylag zárt gazdaságok igényeinek kielégítésére alkalmaznak, gyakran kiderül, nem tudják megfelelően kezelni az integrált piacon folyó kereskedelmi tevékenység kihívásait. Konkrétan: az egymás mellett működő, heterogén, gyakran változó adórendszerek akadályt jelentenek a nemzetközi piacokon versengő vállalkozásoknak. A nemzeti adórendszerek továbbá egyre tehetetlenebbek az adóelkerülés módjaival szemben. A profitátcsoportosítást és az ún. egyezményvásárlást természetes módon megkönnyíti a termelés tényezőinek nagyfokú mobilitása.

Ebben az összefüggésben több, az adózás jelentette akadállyal szembesülnek az Unióban határon átnyúló tevékenységet folytató vállalatok, nevezetesen

- I. *Addicionális megfelelési költségek* abból fakadóan, hogy különféle nemzeti adórendszereknek és transzferárképzési szabálynak kell eleget tenni. A Bizottság által 2001-ben közzétett társaságiadó-tanulmány szerint az adózással kapcsolatos költségek a társaságiadó-bevételek mintegy 2-4%-át teszik ki. Az EU27-ek tekintetében ez több mint 10 milliárd EUR-t jelentett 2008-ban.
- II. *Kettős adóztatás*, ami akkor fordul elő, ha ugyanarra a jövedelemre két több tagállamban vetnek ki hasonló adókat.
- III. *Túladóztatásról* akkor beszélünk, amikor a határon átnyúló tevékenységek olyan adófizetési kötelezettséget keletkeztetnek, amelyek tisztán belföldi összefüggésben fel sem merülnének (például a különféle tagállamokban működő kapcsolt vállalkozások vagy állandó telephelyük nem oszthatják fel egymás között a veszteségeket, ugyanakkor a csak egyetlen tagállamban letelepedett vállalatok veszteségkonszolidációja csökkenti adóköteles bevételüket és adóterhüket).

2. A SZUBSZIDIARITÁS VIZSGÁLATA

A jelenlegi keret, amelyben 27 különféle nemzeti társaságiadó-rendszer működik, akadályozza a belső piac megfelelő működését. A tagállamok nem tudnak átfogó megoldást találni erre a problémára. A tagállamok által külön-külön kidolgozott és végrehajtott, nem összehangolt fellépés csak lemásolná a jelenlegi helyzetet, mivel az adóalanyok ugyanannyi adóhatóság illetékessége alá tartoznának, mint amennyiben adófizetési kötelezettségük van.

Közösségi fellépés szükséges, amelynek célja közös szabályokat tartalmazó jogi keret kialakítása. A Bizottság kezdeményezőleg lépett fel, nem tévesztve szem elől, hogy – a szubszidiaritás elve alapján – a tagállamok megtartanak önállóságukat a társaságiadó-mérték megállapításában. Tehát szabadon határozzák meg adóbevételük nagyságát és összetételét.

3. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI

Az EU-kezdeményezés konkrét szakpolitikai célja a belső piacon még meglévő, a fent ismertetett adózási akadályok – azaz a nemzetközi tevékenységhez kapcsolódó, a megfeleléssel összefüggő addicionális költségek, a kettős és a túladóztatás – megszüntetése. Ennek eredményeként az általános cél, hogy javuljon a termelőtőke (befektetett tőke)allokálásának gazdasági hatékonysága az Unióban, úgy érhető el, hogy csökken a beruházási döntésekben az adózás miatt jelentkező torzulás, és nő a határon átnyúló beruházásokra nyitva álló lehetőségek száma. Mint ilyen, az EU társaságiadó-rendszerének egyszerűbb működése és nagyobb hatékonysága jelentősen hozzájárul az Európa 2020 stratégia céljainak eléréséhez és a belső piac erősítéséhez, a Egységes piaci intézkedéscsomagban felkarolt kezdeményezésnek megfelelően.

A gyakorlati cél egy közös szabályrendszer rögzítése, amellyel az adott európai unióbeli vállalatok adóalapja kiszámítható.

Hangsúlyozni kell, hogy az európai unióbeli társaságiadó-alap mértékére és megosztására gyakorolt hatás nem kifejezett célja a szakpolitikai kezdeményezésnek. Ezért a tagállamokra vonatkozó bevételmegosztást és bevételsemlegességet illetően nincsenek meghatározott célok.

4. SZAKPOLITIKAI VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK

A jelentés 4 fő szakpolitikai megoldást vizsgál meg, amelyeket a „beavatkozás nélküli” vagy „jelenlegi állapot” forgatókönyvvel (1. választási lehetőség) vet össze:

- *Választható közös társaságiadó-alap* (választható KTA) bevezetése, azaz az érintett vállalatok esetében a 27 különböző társaságiadó-rendszert egységes szabályok szerint kiszámított közös adóalap váltja fel (2. választási lehetőség).
- *Kötelező közös társaságiadó-alap* (kötelező KTA) bevezetése minden EU-székhelyű vállalatra kötelező jelleggel (3. választási lehetőség).
- *A választható közös konszolidált társaságiadó-alap* (választható KKTA) változat szerint a társaságok közös (egységes szabályok szerint számított), az egész EU-ra érvényes konszolidált adóalapot választanának, amely felváltaná a jelenlegi 27 különböző társaságiadó-rendszert és a külön számvitelt (4. választási lehetőség).
- Ugyanazok a szabályok lennének kötelezőek az Unióban székhellyel rendelkező összes vállalatra a *kötelező közös konszolidált társaságiadó-alap* (kötelező KKTA) értelmében (5. választási lehetőség).

Minden választási lehetőség esetében kizárólag az adóalap kiszámításához lennének közös szabályok; a tagállamok fiskális függetlensége megmaradna az alkalmazandó adómértékek megállapításához.

5. A HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE

5.1. Az adóalap méretére és megosztására gyakorolt hatás

A politikai választási lehetőségek a társaságiadó-alap méretében és országon belüli megosztásában olyan változásokat eredményeznek, amelyeket érdemes számszerűsíteni, bár az ilyen hatások nem kifejezett céljai a vizsgált adóreformnak. Nem érdemes általános következtetéseket levonni a különböző tagországok bevételeire vagy költségvetési pozíciójára gyakorolt, véglegesnek tekinthető hatásról, mivel ez végeredményben a különféle adópolitikai eszközök vagy adómértékek keverékének lehetséges alkalmazására vonatkozó nemzeti politikai döntésektől függ.

A megállapítások azt jelzik, hogy a közös adóalapra (KTA) vonatkozó rendelkezések bevezetése – a határon átnyúló veszteségek konszolidálásától elválasztva – általában és a legtöbb EU-székhelyű vállalat esetében, a jelenleginél szélesebb adóalapot eredményezne. Azonban a növekedés nagyságrendje alapvetően az értékcsökkenésre vonatkozó és alkalmazott szabályoktól függ. A közös adóalap azonban mindenképp mérsékelné az európai országokban, az adóalapban jelenleg tapasztalható jelentős eltéréseket.

A KKTA rendelkezései alapján lehetővé válna az eredmény határon átnyúló konszolidációja. Az Amadeus- és az ORBIS-adatbázisból kiválasztott, az EU-ban működő multinacionális vállalatok mintáján elvégzett eredmény azt mutatja, hogy évente átlagosan az egyes mintákban szereplő nem pénzügyi vállalkozások kb. 50%-a, a pénzügyieknek pedig 17%-a nyerne a határon átnyúló veszteségek közvetlen kompenzációjából. A különböző szektorok eredményeinek súlyozása azt jelzi, hogy, az érintett csoportok esetében, a KKTA forgatókönyv szerinti adóalap átlag 3%-kal alacsonyabb a „beavatkozás nélküli” forgatókönyv szerintinél¹.

A KKTA esetében felmerül a kérdés, hogyan kell felosztani a teljes adóalapot azok között a tagállamok között, ahol a multinacionális vállalatcsoport működik és, éppen ezért szükség van az ad hoc arányos felosztási mechanizmusok meghatározására. A multinacionális vállalatok adóköteles nyereségét a pénzügyi beszámolók adataival közelítve kiderül, hogy a személyi jellegű ráfordításokkal, eszközökkel és a célpiacok szerinti bontásban szereplő értékesítési bevételekkel egyenlő mértékben súlyozott képlet növekedést eredményezne az adóalapban, különösen a közép- és kelet-európai tagállamokban és Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Görögországban és Olaszországban. A felmérés eredményei azt jelzik, hogy a arányos felosztási tényezők súlyozásának megváltoztatása kevésbé befolyásolja az adóalap országok közötti relatív megoszlását.

¹ Általában véve, az alkalmazott példában, az új, (az adóalapot általában szélesítő) konszolidációtól független, adóalap-rendeletek és a határon átnyúló, realizált veszteségek közvetlen (az adóalapot csökkentő) konszolidációja bevezetésének együttes hatásaként az aggregált adóalapok – a jelenlegivel összehasonlítva (és az érintett vállalatokra vonatkozóan) – nagyjából állandóak.

5.2. A megfelelési költségekre gyakorolt hatás

Felmérések alapján a multinacionális vállalatok esetében, a vállalati megfelelési költségek fő tételei a transzferárazási feladatokhoz (transzferárképzési dokumentáció, engedélyezés/jóváhagyás és döntések, közös megállapodások) kapcsolódnak. Ezenkívül a transzferárképzés miatti megfelelési teher idővel tovább nő főként két tényező miatt: i. szigorúbb dokumentációs előírások az adóhatóság részéről, amelyeket adóhatósági vizsgálat kísér; ii. az üzleti működés típusának és terjedelmének kiigazítása és változásai globálisan².

A Deloitte – megbízás alapján készített – tanulmánya szerint a KKTA várhatóan jelentős megtakarításokat eredményez megfelelési időben és ráfordításban, ha egy multinacionális vállalat egy másik tagállamban új leányvállalatot alapít. A tanulmányban résztvevő adószakértők becslése szerint a nagyvállalatok átlagosan több mint 140 000 EUR-t (forgalmuk 0,23%-ának megfelelő összeget) költenek el adózással összefüggésben, amikor egy másik tagállamban alapítanak új leányvállalatot. A KKTA 87 000 EUR-val (62%-kal) csökkenti ezeket a költségeket. Közepes méretű vállalkozások esetében a megtakarítás még jelentősebb, mivel a költségek várhatóan 128 000 EUR-ról (a forgalom 55%-a) 42 000 EUR-ra (67%-kal) csökkennek. Működő európai multinacionális vállalatok mintacsoportjától nyert további bizonyítékok (PwC-tanulmány) az adózással kapcsolatos, visszatérő feladatokhoz kapcsolódó megfelelési teher további mérsékeltebb, de még így is jelentős csökkenését jelzik. A KKTA bevezetésétől várt megtakarítás a megfelelésségre fordított idő 8 százalékpontjának felel meg.

5.3. A gazdaság egészét érintő hatások

A CORTAX CGE-modell (számszerűsített egyensúlyi modell) használható a különféle reformoknak a gazdaság egészét érintő hatásainak értékelésére. A modellt, amelynek eredeti célja az adópolitikai változások ösztönzése az EU tagállamaiban, kibővítették és a jelen hatásvizsgálat céljaira finomhangolták³. Azonban, más általános egyensúlyi modellekhez hasonlóan, a CORTAX is él egyszerűsítő feltételezésekkel és vitatható paraméterekkel, és nem tudja kiküszöbölni az adópolitikák bizonyos viselkedési hatásainak erejét övező bizonytalanságokat. Ami még ennél is fontosabb, hogy a CORTAX nem tudja megragadni a belső piac további integrációjából fakadó, például a nemzetközileg aktív cégek számának emelkedésében kifejezhető, hosszú távú dinamikus előnyöket. A határon átnyúló akadályok lebontása várhatóan csökkenti a tőkeallokációban megfigyelhető torzulásokat, mivel egyrészt növeli a hazai és a nemzetközi beruházások egymással való helyettesíthetőségét, másrészt vonzóbbá teszi az EU egészét a nemzetközi befektetők számára. A jobb allokációs hatékonyság várhatóan nagyobb termelékenységben és magasabb foglalkoztatottságban is megnyilvánul majd, a nagyobb piacon kiaknázható mérethatékonyságból eredően.

A négy különböző szakpolitikai választási lehetőségnek – a választható KTA, a kötelező KTA, a választható KKTA és a kötelező KKTA – a „beavatkozás nélküli” forgatókönyvvel került összehasonlításra. Az *opcionális* forgatókönyvek abból a feltételezésből indulnak ki,

² Ernst & Young Transzferárképzési felmérés

³ A kibővítés az alábbiakat érintette: az i. *adóparadicsomok*, a nyereség EU-n kívülre történő átcsoportoltása lehetőségének megragadására; ii. *veszteségvalószínűség*, a veszteségkonszolidáció gazdasági hatásainak pontos számszerűsítéséhez, és iii. *diszkrét (egyedi) telephelyválasztás*, amellyel modellezhető cégek infra-marginális döntése arra vonatkozóan, hogy *hol* érdemes beruházniuk, annak eldöntését megelőzően, hogy *mennyit* érdemes beruházni.

hogy minden multinacionális az alternatív adórendszereket választja (a hazai vállalatok viszont nem); a kötelező forgatókönyv szerint viszont a hazai vállalatoknak is az új adózás rendelkezéseit kell alkalmazniuk. Nem zárható ki az a lehetőség, hogy e feltételezés a jóléti előnyök alábecslését eredményezi az opcionális forgatókönyvek esetében, mivel a multinacionális vállalatok várhatóan csak akkor választják az új rendszert, ha az nem eredményez alacsonyabb nettó nyereséget, mint amikor különféle nemzeti adórendszereknek kell megfelelniük. Minden forgatókönyv feltételezi, hogy a társaságiadó-bevételek állandóak az adómérték megállapítását megelőzően annak érdekében, hogy az állami költségvetés egyensúlyban legyen, mielőtt a vállalatok az új politikai környezetre reagálnának.

A közös társaságiadó-alap CGE-elemzésének fontos gazdasági mechanizmusa (a szűk adóalap és magas kötelező adómérték eredményeként kialakuló) a beruházások torzulásait a minimálisra csökkentő alacsony tényleges adómérték és (a széles adóalapon nyugvó) a multinacionális vállalatok nyereségének más ország(ok)ba történő átcsoportosítását csökkentő, az egyes befektetési választások esetén a befektetés helyszínének vonzerejét fokozó alacsony jogszabályi adómérték közötti választás. Számítások szerint a közös adóalap új definíciójából következő adóalap-szélesítés és az ezzel együtt járó adómérték-csökkentés negatívan hat az aggregált jólétre az EU-ban⁴.

Másrészt viszont, a közös társaságiadó-alap fő pozitív hatása a megfelelési költségek feltételezett csökkenéséből ered. Összességében a közös társaságiadó-alap nem hoz változást jóléti előnyök tekintetében európai szinten; ezzel szemben a választható változat bevezetése a multinacionális vállalatoknak a jóléti előnyök valamelyes növekedését eredményezi.

A közös KTA-val összehasonlítva, a közös KKTA jóléti hatásai kedvezőbben alakulnak mindegyik elemzett forgatókönyv szerint. A teljes, az EU egészét figyelembe vevő együttes végső hatás a GDP 0,02%-a körüli, kismértékű nettó pozitív jóléti nyereség, nagyjából 2,4 milliárd EUR (2009. évi adat). Ha a reform különféle elemeinek hatását „szétszedjük”:

- A konszolidáció és a megosztási képlet pozitív gazdasági hatásának oroszánrésze az alacsonyabb megfelelési költségeknek köszönhető.
- A külön számvitelről a megosztási képletre történő áttérés elhanyagolható hatást fejt ki a GDP-re és a jóléti előnyökre. Különféle, egymást ellensúlyozó hatások eredője: gyengébb az „ösztönzés” a nyereség és a tőke átcsoportosítására a magas adómértékű országokból; ugyanakkor addicionális torzulások a képletben szereplő tényezők alacsony adómértékű gazdaságokhoz történő allokálásában.
- A veszteségkonszolidáció jellemzően szűkíti az adóalapot. Ennél fogva, a modell feltételezéseivel élve, a társaságiadó-mérték bizonyos fokú emelésére lehet szükség a költségvetés egyensúlyának érdekében. A veszteségkonszolidáció révén megvalósuló alacsonyabb adóteher és a magasabb adómértékek miatti magasabb adóteher kombinációja

⁴ A modellben az adóalap szélesítése, amelyet az adómérték csökkenése kísér, a jóléti előnyök csökkenéséhez vezet, ha az egyes országokban külön-külön alkalmazzák, és különösen, ha olyan magas adómértékű országban alkalmazzák, amelyet a profitátcsoportosítás erőteljesen sújt. Azonban a koncepció általános, európai szintű végrehajtása csökkenti az alacsonyabb társaságiadó-mérték kedvező hatásait. Valójában egy ország elhelyezkedés szempontjából meglévő viszonylagos előnye nem nő, ha a többi tagállam is csökkenti az adómértéket. Csak a harmadik országgal szembeni helyszínválasztásokat érinti majd. Összességében véve, kevésbé valószínű, hogy az adóalap-szélesítés és az adómérték-csökkentés multilaterális politikája nagyobb jóléti nyereséget eredményez, mint az egyoldalú politika.

össességében megemelheti a tőke költségét. Ennek megfelelően, a beruházások kissé visszaesnek, a foglalkoztatottság azonban bővül az alacsonyabb munkaerőköltségek miatt. Össességében, a GDP kismértékben csökken, ugyanakkor a nettó jóléti hatás elhanyagolható.

6. A VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Ha mindhárom beazonosított társaságiadó-akadályt sikerül megszüntetni – a KKTA révén –, a vállalkozások ésszerűbb gazdasági döntéseket hozhatnak, ami az Unió egészében javítja a gazdasági hatékonyságot. A számszerűsített gazdasági hatások alapján, a választható és a kötelező KKTA előnyösebb az alternatív lehetőségekkel szemben, figyelembe véve a megfelelési költségekben generált megtakarítást. Ugyanakkor a makrogazdasági elemzések alapján a választható KKTA a leginkább preferálandó választás az elemzett forgatókönyvek közül.

Az elemzett reformokat – hosszú távon – jelentős dinamizáló hatások kísérhetik. A kevesebb bizonytalanság és a több joghatóság területén működő vállalatok jelenlegi (tényleges és érzékelt) költségeinek csökkenése a fő csatorna, amelyen keresztül ezek a hatások várhatóan jelentkeznek. Végeredményben mindez a határon átnyúló beruházások jelentős emelkedéséhez vezet az Unión belül az európai és a külföldi multinacionális vállalatok további terjeszkedése vagy tisztán belföldi társaságok más tagállamokban megvalósított új beruházásai révén. Ugyanezen logika mentén, amilyen mértékben a társaságiadó-rendszer jelenlegi széttöredezettsége gátja a nemzetközi piacokra történő belépésnek, a kkv-kat különösen előnyös helyzetbe hozza az elemzett reformok révén kialakuló, egyenlő esélyeket biztosító játéktér. Az eltérő adószabályoknak történő megfelelési kötelezettségből eredő addicionális megfelelési költségek kiküszöbölése, továbbá az „egyablakos ügyintézés” elvének bevezetése az adóigazgatásba várhatóan erősíteni fogja a kkv-k határon átnyúló terjeszkedéséhez szükséges kapacitásait.

7. MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

A javasolt szakpolitikai beavatkozás több változóra gyakorol hatást, amelyet nyomon kell követni. Makrogazdasági szinten mérni és értékelni kell a szakpolitikai választási lehetőségeknek a vállalatok adózással összefüggő megfelelési költségeire, valamint határon átnyúló beruházási magatartására gyakorolt hatását. Annak érdekében, hogy legyőzhetőek legyenek azok a nehézségek, amelyeket a tényleges és az érzékelt megfelelési költségek megbízható becsléseinek megszerzése jelent, ad hoc felméréseket kell végezni, és céltartan kell vizsgálni a választott minták reprezentatív voltát. A kkv-k külföldi bővítésre való hajlandósága különösen sokat elárul a szakpolitikai választási lehetőségek várt hosszú távú hatásairól. Ezek a hatások az érintett vállalatok részvételével végzett felmérésekkel és a tényleges beruházási döntésekben megfigyelt döntések elemzésével mérhetők.

Makrogazdasági szinten, összhangban azzal a céllal, hogy javuljon a termelőtőke allokációja az Európai Unióban, adatokat kell gyűjteni az EU-t célzó és az EU-tagállamok közötti közvetlen külföldi befektetésekről.

A jogszabály alkalmazásának következményeiről szóló értékelésére az irányelv végrehajtásáról szóló jogszabályok hatályba lépését követő öt év múlva kerül sor. A Bizottság

ekkor jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv gyakorlati működéséről.

A jelentés tartalma változhat az irányelv Tanács által elfogadott hatályától függően.

1. táblázat: A szakpolitikai választási lehetőségek rangsorolása (1 = a legjobb lehetőség)

	1. választási lehetőség: jelenlegi helyzet	2. választási lehetőség: választható KTA	3. választási lehetőség: kötelező KTA	4. választási lehetőség: választható KKTA	5. választási lehetőség: kötelező KKTA
PwC-tanulmány (megfelelési költségek)	2	3		1	
Deloitte-tanulmány (megfelelési költségek)	3	2		1	
CORTAX-tanulmány (makrogazdasági változók)	4	3	5	1(2)	2(1)