



Strasbourg, 2016.7.5.
COM(2016) 451 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**Közlemény az adózási átláthatóság, valamint az adókijátszás és az adókikerülés elleni
küzdelem fokozása érdekében hozott további intézkedésekről**

Bevezetés

Az Európai Bizottság ambiciózus menetrendet tűzött ki maga elé, melynek célja az adóztatás méltányosabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá tétele az EU-ban. Mindez összhangban azzal az átfogó célkitűzéssel, hogy a fenntartható növekedés és a beruházások biztosítása révén ösztönözze a munkahelyteremtést és elmélyítse az egységes piacot. A vállalkozásoknak abban az országban kell adót fizetniük, ahol a nyereségük képződik. Az adókijátszás és adókikerülés elleni küzdelem központi szerepet játszik ebben a menetrendben.

Az adókijátszás és az adókikerülés évente több milliárd eurónyi bevételtől fosztja meg az állami költségvetéseket, torzítja a vállalkozások közötti versenyt és veszélyezteti az adóalanyok közötti versenyfeltételek egyenlőségét. Megnehezíti a növekedésbarát adórendszerek kialakítását és akadályozza a tőkepiaci unió megvalósulását. Az európai foglalkoztatás fő forrásait jelentő kis- és középvállalkozások (kkv-k) végső soron arányaiban magasabb adót fizetnek, mint a nagyobb vállalatok, amelyek megengedhetik maguknak, hogy agresszív adótervezést folytassanak, és ez megfojthatja az innovációt és a versenyképességet. Az adókikerülés következtében nőnek a munkát terhelő adók is, mivel a kormányok a bevételkiesést más területeken való adóemeléssel ellensúlyozzák, a foglalkoztatás és az egészséges munkaerőpiac kárára. Az igazságos adóztatás a polgárok és kormányaik közötti társadalmi szerződés szempontjából is alapvetően fontos szempont. A nyilvánosság részéről nagy a nyomás az iránt, hogy fellépés történjen az agresszív adózási módszerekkel szemben, amelyek csökkentik a kormányok egyéb célokra fordítható bevételeit.

Az adókijátszás és az adókikerülés határokon átívelő természetéből kifolyólag a tisztán nemzeti intézkedések általában nem tudják megoldani ezeket a problémákat. Valójában az adóvisszaélés elleni össze nem hangolt nemzeti intézkedések adott esetben csak súlyosbítják a helyzetet azáltal, hogy fragmentálttá teszik az egységes piacot, ami újabb terheket teremt az adófizetők számára, és csak újabb kiskapukat nyitnak az agresszív adótervezést alkalmazók előtt. Ezért az adóvisszaélés elleni fellépésnél – mind uniós, mind nemzetközi szinten – fontos az összehangolt megközelítés.

A Bizottság ezért már számos javaslatot előterjesztett az adóvisszaélés elleni erősebb és összehangoltabb uniós álláspont kialakítására, amely illeszkedik a nemzetközi politikai menetrendbe, illetve tovább is megy annál, ha az az egységes piac szempontjából szükségesnek bizonyul. E kezdeményezések nyomán máris számos igen fontos eredmény született, melyek várhatóan igen jelentősen javítják majd a polgárok és a vállalkozások adózási környezetét Európában. A Bizottság ezenfelül állami támogatási ügyekben indított vizsgálatok útján tisztázta, hogy egyes tagállamok biztosítottak-e adókedvezményeket bizonyos kiválasztott multinacionális vállalatok számára¹.

Az említett jelentős előrelépések ellenére még sok a tennivaló annak érdekében, hogy leküzdjük az adókikerülést és az adókijátszást, valamint korlátozzuk a médiában nemrégiben kiszivárogtatott panamai dokumentumokból ismert nagyszabású vagyonelejtésre kínáló lehetőségeket.

¹ Lásd a támogatás fogalmáról szóló közlemény 169–174. pontját:

A közlemény vázolja az eddig elért eredményeket és az elkövetkező hónapokra uniós és nemzetközi szinten azonosított kiemelt cselekvési területeket, melyek célja, hogy megerősítsék az adókijátszás, az adókikerülés és az illegális pénzügyi tevékenységek elleni küzdelmet.

AZ ADÓZÁSI ÁTLÁTHATÓSÁG FOKOZÁSÁT, VALAMINT AZ ADÓKIJÁTSZÁS ÉS AZ ADÓKIKERÜLÉS ELLENI KÜZDELMET CÉLZÓ UNIÓS MENETREND EDDIGI EREDMÉNYEI

Az adózási átláthatóság fokozása

Az adózás méltányosabbá és hatékonyabbá tétele felé az első lépés az adózás átláthatóságának fokozása volt Európa-szerte. Az átláthatóságra vonatkozó két bizottsági javaslatot követően a tagállamok nemrég megállapodtak abban, hogy javítani fogják az adóhatóságok közötti nyitottságot és együttműködést, és fokozottabban figyelemmel kísérik a vállalatok határokon átnyúló adózási gyakorlatát. 2017-től kezdődően rendszeres automatikus információcsere jön létre valamennyi tagállam között az olyan adómegállapításaikkal kapcsolatban, amelyeknek határokon átnyúló vonatkozásai vannak. Ezenkívül a tagállamok 2016 márciusában megállapodtak abban, hogy adóhatóságok automatikusan megosztják egymással a multinacionális vállalatok tevékenységéről szóló országokénti adózási jelentéseket. Az új jogszabályi követelmények jelentős mértékben javítják majd a tagállamok képességét adóbázisuk megóvására és az adókikerülési módszerek elleni fellépésre.

Az Európai Unió a nyilvánosság irányában is fokozza az átláthatóságot. A pénzügyi válság nyomán a bankokra vonatkozóan szigorú átláthatósági követelmények léptek életbe. A tőkekövetelményekről szóló irányelv² értelmében a pénzügyi intézmények országokénti alapon, az EU-n belül és kívül is kötelesek nyilvánosságra hozni a tevékenységeikre, az általuk befizetett adókra, a nyereségükre és a kapott állami támogatásokra vonatkozó alapvető információkat. A számviteli irányelv alapján a nyersanyag- és fakitermelő iparágakban tevékenykedő nagyvállalatokra is vonatkozik a nyilvános országokénti jelentéstételi kötelezettség.

2016 áprilisában a Bizottság azt javasolta, hogy minden 750 millió EUR-nál nagyobb forgalmú, EU-ban tevékenységet folytató multinacionális vállalat számára kötelező legyen online közzétenni bizonyos adózással kapcsolatos adatokat. A vállalatoknak az országokénti információkat valamennyi uniós ország vonatkozásában nyilvánosságra kell hozniuk, valamint minden olyan adójogrendszer esetében, amely nem tartja be a jó adóügyi kormányzás normáit. Ezenkívül pedig összesített számadatokkal kell szolgálniuk a világ többi országában folytatott műveleteikkel kapcsolatban. Ezek a szabályok javítják a nagy multinacionális vállalatok adóügyi elszámoltathatóságát, lehetővé téve a polgárok számára, hogy ellenőrzést gyakoroljanak a vállalatok adózási magatartása felett, és arra ösztönzik a vállalatokat, hogy ott fizessenek adót, ahol a nyereségre szert tesznek; mindenképpen pedig nem csorbul versenyképességük, és nem nehezedik többletfeher a kisebb vállalatokra. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy mihamarabb vizsgálja meg ezt a javaslatot.

Az uniós intézkedések a magánszemélyek birtokában lévő számlák tekintetében is megkövetelik az átláthatóságot. 2016. január óta új jogszabály van érvényben, melynek

² 2013/36/EU irányelv.

célja az offshore alapok elrejtésének megakadályozása. A közigazgatási együttműködésről szóló irányelv értelmében a tagállamok kötelesek automatikusan jelentős mennyiségű információt cserélni egymással a természetes személyek és jogi személyek által külföldön tartott jövedelmekről és tőkéről. Ezen túlmenően új adózási átláthatósági megállapodások kerültek aláírásra Svájcjal, Liechtensteinnel, Andorrával és San Marinóval, valamint az elkövetkező hetekben hasonló megállapodás aláírására kerül sor Monacóval. Ez az újonnan létrejövő átláthatóság javítani fogja a tagállamok képességét az adókijátszó gazdasági szereplők felderítésére és kezelésére, továbbá elrettentő erővel bír azokkal szemben, akik jövedelmüket és vagyonukat az adózás elkerülése céljával offshore számlákon kívánják elrejteni. Végezetül a negyedik pénzügyi irányelv értelmében a tagállamoknak a tőkeáramlások jobb átláthatóságának biztosítása, valamint a pénzügyi és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkat tartalmazó központi nyilvántartást kell létrehozniuk. A Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy ezeket a szabályokat az év végéig hajtsák végre.

Méltányosabb adózás

A Bizottság a fokozott adóügyi átláthatóságra irányuló munka mellett hasonló eltökéltséggel igyekszik gondoskodni arról is, hogy a tagállamok megfelelő eszközökkel rendelkezzenek ahhoz, hogy adóbázisukat megvédjék a visszaélésekkel szemben és beszedjék a nekik jog szerint járó bevételeket.

A méltányos és hatékony adózásra vonatkozó, 2015. júniusi bizottsági cselekvési terv³ egy sor intézkedést határoz meg a társasági adózás EU-n belüli korszerűsítésére. A cselekvési terv megeremtette az alapjait egy olyan többértű uniós megközelítésnek, amely lehetővé teszi az agresszív adótervezéssel és az azt ösztönző rendszerekkel szembeni fellépést, miközben minimálisra csökkenti az indokolatlan kettős adóztatás kockázatát. A munka már több intézkedés esetében is előrehaladott állapotban van, nemkülönben a közös konszolidált társaságiadó-alap (KKTA) újbóli bevezetésére irányuló javaslat előkészítése, amely javaslatot a Bizottság az év vége előtt tervezi előterjeszteni azzal a céllal, hogy az egységes piacon javítsa az üzleti környezetet a vállalkozások számára, és felszámolja a tagállami rendszerek közötti olyan különbségeket, amelyeket jelenleg az agresszív adótervezést alkalmazók ki tudnak használni.

Az adókikerülés elleni, 2016. januárban előterjesztett kezdeményezéscsomag jogilag kötelező intézkedéseket tartalmaz az agresszív adótervezés kezelésére, valamint egy, a jó adóügyi kormányzás nemzetközi előmozdítására irányuló külső stratégiát. A csomag valamennyi eleme területén jelentős előrelépés történt. A Tanácsban 2016 júniusában megállapodás született az adókikerülés elleni irányelvről. Ez segíteni fog a nyereségátcsoportosítás leggyakrabban előforduló módszereinek megakadályozásában, egyebek mellett a hibrid struktúrákat alkalmazó adóelkerülési módszerek elleni összehangolt szabályok, a külföldi vállalatok adóügyi ellenőrzése és a kamatok levonhatóságának korlátozása révén. A külső stratégiát a Tanács 2016 májusában hagyta jóvá, és már folyamatban van az egyes intézkedésekre irányuló munka, például a nem együttműködő országok és területek közös uniós listájának a létrehozása. Fontos előrelépések történtek továbbá a társasági adózás más területeinek fejlesztése érdekében; ide tartozik például a transzferárazási szabályoknak és a tagállamok preferenciális rendszereinek új nemzetközi normák szerinti felülvizsgálata. A Bizottság ezenfelül

³ COM(2015) 302.

aktívan fellép az olyan esetekben, amikor a bizonyos vállalkozásoknak felkínált ösztönzők ellentétesek lehetnek az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályokkal.

A Bizottság továbbá nemzetközi szinten is a jó adóügyi kormányzásra vonatkozó szigorúbb normák bevezetését szorgalmazza. Folyamatos előrehaladás történt a jó adóügyi kormányzási keret globális fejlesztése, valamint az adórendszerek visszaélésekkel szembeni megerősítése érdekében. Különösen az OECD-nek az adóalap-erőzió és nyereségátcsoportosítás elleni (BEPS) intézkedései – teljes és széles körű alkalmazásuk esetén – le fogják zárni az agresszív adótervezés főbb csatornáit.

A FENNMARADÓ KIHÍVÁSOK KEZELÉSE

A fent említett jelentős előrelépések ellenére a Bizottságnak meggyőződése, hogy többet kell tenni az adókikerülés és az adókijátszás elleni küzdelem érdekében. A médiában nemrég napvilágot látott hírek rávilágítottak arra, hogy még mindig léteznek titkos holding társaságok és pénzügyi struktúrák, amelyeken keresztül a jövedelem és a vagyon – sokszor kifinomult tanácsadás segítségével – külföldi adóparadicsomokban rejthető el. Ezek közül egyes struktúráknak jogszerű célja is lehet, azonban a szóban forgó tevékenységek egy része a korrupciót, a pénzmosást és az adókijátszást támogatja.

Több fent említett új intézkedésnek, többek között az adóvisszaélések elleni kötelező rendelkezéseknek, az új átláthatósági követelményeknek és a nem együttműködő országok és területek közös uniós listájának pont az ilyen gyakorlatok korlátozása a célja. A határon átnyúló adóvisszaélések és az illegális pénzügyi tevékenységek megakadályozásához azonban még az uniós és a nemzetközi adózási keretek több komoly hiányosságát orvosolni kell. Az Európai Parlament osztja ezt az álláspontot, ezért létrehozott egy, a panamai dokumentumokkal foglalkozó vizsgálóbizottságot, amely hasznos információkkal szolgálhat arra vonatkozóan, hogy az EU-nak miként lenne célszerű reagálnia a leleplezett szabálytalanságokra.

1. A pénzmosás elleni szabályok és az adózási átláthatóságra vonatkozó szabályok közötti kapcsolat kiaknázása

A panamai dokumentumokból kiderült, hogy a tényleges tulajdonosok átláthatóságának hiánya segítheti a pénzmosást, a korrupciót és az adókijátszást. Ezért ezekre a problémákra egymáshoz kapcsolódó és egymást kiegészítő megoldásokat kell találni.

A Bizottság ma módosításokat javasolt a negyedik pénzmosási irányelvhez⁴ azzal a konkrét céllal, hogy megerősítse a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szembeni uniós védelmi mechanizmusokat.⁵

E módosítások között szerepel a pénzügyi információs egységek számára hozzáférhető információk körének bővítése, a virtuális fizetőeszközök átváltására vonatkozó átvilágítási követelmények bevezetése és az előre fizetett eszközökre vonatkozó vizsgálatok és ellenőrzések megerősítése.

A Bizottság ezenkívül – első ízben – hamarosan elfogadja az olyan, kiemelt kockázatot jelentő harmadik országok listáját, amelyek pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni

⁴ COM(2016) 450.

⁵ Lásd még a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fokozására vonatkozó cselekvési tervet (COM(2016) 50).

rendszereiben stratégiai hiányosságok mutatkoznak. A negyedik pénzmossási irányelv módosításai között szerepel továbbá azon ügyfél-átvilágítási intézkedések harmonizált jegyzéke, amelyeket a pénzügyi intézményeknek el kell végezniük az ilyen országokból származó pénzmozgások tekintetében.

A javasolt módosítások egy része közvetlenül a médiában nemrégiben napvilágot látott kiskapuk bezárására irányul, amelyek a múltban lehetővé tették a pénzeszközök külföldi adóparadicsomokban való elrejtését és az adózás elkerülését.

Először is a módosított irányelv csökkenti a passzív vállalati jogalanyok tényleges tulajdonosaira vonatkozó bejelentési küszöböt. Ez biztosítani fogja az említett struktúrák fokozott átláthatóságát és felügyeletét. Másodszor a pénzügyi intézményeknek adózási célú általános pénzügyi jelentéstételi kötelezettségeik részeként az új ügyfelek mellett a meglévő ügyfelekre is következetesen alkalmazniuk kell a meglévő átvilágítási szabályokat. Ez lehetővé teszi majd az olyan számlák figyelemmel kísérését, amelyeket a pénzügyi intézmények több mint tíz éve nem vizsgáltak, és tulajdonosaik esetleg illegális célokra használtak. Harmadszor a jogszabályi hiányosságok és a tagállami rendszerek közötti különbségek megszüntetése érdekében pontosításra kerültek a vagyonkezelő társaságok tényleges tulajdonosaira vonatkozó nyilvántartásba vételi követelmények. Negyedszer pedig javul a tényleges tulajdonosra vonatkozó információkhoz való hozzáférés: a tagállamok a társasági jogról szóló irányelv módosításai nyomán kötelesek lesznek nyilvános hozzáférést adni a vállalatok és üzleti jellegű alapok egyes adataihoz⁶; más vagyonkezelő társaságok esetében az ilyen adatokhoz való hozzáférés csak jogos érdek alapján lesz lehetséges. Ez hozzá fog járulni a jogi személyekkel és konstrukciókkal való visszaélések elleni küzdelem sikeréhez.

A negyedik pénzmossási irányelv és a társasági jogról szóló irányelv említett módosításain kívül a Bizottság javaslatot tett az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló irányelv kiegészítő felülvizsgálatára⁷. Ez biztosítani fogja, hogy az adóhatóságok hozzáférést kapjanak a pénzmossás elleni uniós szabályok értelmében szolgáltatott adatokhoz, tudniillik az ügyfél-átvilágítási információkhoz és a nemzeti tényleges tulajdonosi nyilvántartásokhoz annak érdekében, hogy elvégezhessék a rájuk bízott feladatokat, és mindezt ne csak a pénzmossás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem kontextusában. Az a tény, hogy a tagállamok jelenleg maguk dönthetnek arról, hogy hozzáférést biztosítanak-e az adóhatóságoknak ezekhez az információkhoz, korlátozza az adóellenőrzések hatékonyságát. Az említett információkhoz való hozzáférés birtokában az adóhatóságok azonosítani tudják majd az átláthatatlan működésű vállalatok, struktúrák és jogalanyok mögött álló személyek kilétét, és gyorsan tudnak reagálni, ha adókijátszásra vagy adókikerülésre derül fény.

A pénzmossás, a terrorizmus finanszírozása és általában a bűnözés megelőzése szempontjából elengedhetetlen a hatékony felügyelet és végrehajtás. Rendkívül fontos, hogy a tagállamok átültessék és a gyakorlatban megvalósítsák ezt a megerősített jogi keretet.

⁶ Olyan vagyonkezelő társaságok, amelyek vagyonkezelő társaságok vezetéséből álló vagy arra is kiterjedő üzleti tevékenységet végző és a szóban forgó üzleti tevékenység keretében profitszerzés céljából a vagyonkezelői társaság vagyonkezelőjeként eljáró személy tulajdonában lévő vagy általa kezelt vagyontárgyakból állnak, valamint az ilyen vagyonkezelő társaságokhoz hasonló struktúrájú vagy funkciójú egyéb típusú társulás jellegű jogi megállapodások.

⁷ COM(2016) 452.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy mihamarabb állapodjanak meg a negyedik pénzmossási irányelv javasolt módosításairól, lehetővé téve ezzel a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem megerősítését és azon jelentős kiskapuk megszüntetését, amelyek a múltban lehetővé tették a pénzeszközök észrevétlen, adókijátszás céljával való külföldre juttatását.

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak indokolt lenne mihamarabb elfogadnia a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv javasolt felülvizsgálatát is, amely megerősíti az EU pénzmossás elleni és adózási átláthatóságra vonatkozó szabályai közötti kapcsolatot. Ez biztosítani fogja, hogy az adóhatóságok nemzeti szinten hozzáférjenek alapvető információkhoz, és ezáltal fel tudjanak lépni az offshore alapok segítségével elkövetett adókijátszás és adókikerülés ellen.

2. A tényleges tulajdonosokra vonatkozó információcsere javítása

A fent említett javaslatok, melyek lehetővé teszik az adóhatóságok számára, hogy nemzeti szinten pontosabb tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz férjenek hozzá, jelentősen javítja azon képességüket, hogy célzottan fellépjenek az adókijátszás és az adókikerülés ellen. Ugyanakkor az adókijátszás és az adókikerülés elleni hatékony küzdelem egyéb intézkedéseket is megkövetel, nevezetesen a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk átláthatóságát a határokon túl is közvetlenül biztosítani kell.

Az Európai Unió már régen felismerte az adóhatóságok közötti közigazgatási együttműködés fontosságát az adózás terén elkövetett visszaélésekkel elleni küzdelemben. Az adóhatóságok közötti automatikus információcsere e tekintetben az EU egyik leghatékonyabb eszköze. A határokon átnyúló információcsere a közelmúltban kiterjesztésre került valamennyi pénzügyi számlára, az adómegállapításokra és a multinacionális vállalatok tevékenységére vonatkozó adózási célú adatszolgáltatásra.

A médiában nemrég napvilágot látott információk fényében nagy szükség van az adóhatóságok közötti igazgatási együttműködés további, tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkra való kiterjesztésére az EU-n belül és nemzetközi szinten egyaránt. Ha az adóhatóságok számára lehetővé válna, hogy közvetlenül hozzáférjenek más tagállamok tényleges tulajdonosokra vonatkozó részletes információihoz, az jelentősen növelné képességüket arra, hogy célzottan kezeljék az adókijátszás és az adókikerülés kockázatát.

Uniós szinten valamennyi tagállam beleegyezett abba, hogy részt vesz egy, az Egyesült Királyság, Németország, Spanyolország, Olaszország és Franciaország által indított kísérleti projektben, melynek célja a vállalatok és vagyongazdálkodó társaságok végső tényleges tulajdonosaira vonatkozó információk cseréje⁸. Ez természetes kiterjesztése lenne az uniós jogban már rögzített átláthatósági rendelkezéseknek és a ma előterjesztett javaslatoknak, amelyek teljes körű hozzáférést biztosítanak az adóhatóságok számára a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkhoz. A tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk automatikus cseréje beépíthető lenne az EU-ban már hatályban lévő kötelező adózási átláthatósági keretbe.

Nemzetközi szinten a G20-ak megerősítették, hogy nagy fontosságot tulajdonítanak a nemzetközi pénzügyi átláthatóságnak: 2016 áprilisában felkérték az OECD-t és a FATF-

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

ot⁹, hogy októberig tegyenek javaslatot egy tényleges tulajdonosokra vonatkozó új nemzetközi átláthatósági standardra. A Bizottság melegen üdvözli ezt a kezdeményezést, amely lehetővé tenné, hogy az adóhatóságok hozzáférjenek olyan információkhoz, amelyek alapvetően fontosak a bonyolult és rejtett offshore rendszerek feltárásához világszerte. A Bizottság minden támogatást megad az új nemzetközi átláthatósági standard kifejlesztéséhez. Amint többet lehet tudni az új nemzetközi kezdeményezés végrehajtásának módjáról, a Bizottság meg fogja vizsgálni a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk tagállami nyilvántartásai esetleges összekapcsolásának lehetőségét.

A Bizottság elkezdte vizsgálni, hogy melyik lenne a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információk automatikus cseréjének uniós szintű megvalósítására legalkalmasabb keret, amely naprakész és megbízható információkat biztosítana az adóhatóságok számára az adózási szempontból számukra releváns külföldi vállalatokról és vagyonkezelő társaságokról.

A Bizottság ősszel ismerteti a tagállamokkal a témában készült első elemzését, majd a visszajelzések alapján meghatározza a megfelelő következő lépéseket.

3. Az agresszív adótervezést lehetővé tévő és támogató szereplők felügyeletének javítása

A médiában nemrégiben kiszivárogtatott információk rávilágítottak arra, hogy egyes pénzügyi közvetítők és tanácsadók milyen fontos szerepet játszanak azzal, hogy segítik ügyfeleiket pénzüik külföldön való elrejtésében. Míg egyes összetett ügyletek és vállalati struktúrák célja teljesen jogszerű, más offshore tevékenységek már kevésbé indokoltak vagy egyenesen törvénytelenek. Uniós szinten már számos fontos intézkedés történt annak megakadályozása érdekében, hogy vállalatok és magánszemélyek mesterséges és rejtett offshore pénzügyi struktúrákat használjanak fel az adófizetés kikerülésére vagy kijátszására. Ezek közé tartoznak a pénzügyi számlákra vonatkozó új átláthatósági szabályok¹⁰, az adókikerülés elleni irányelv¹¹ visszaélések megelőzésére irányuló rendelkezései, a pénzügyi szektor szilárd uniós szabályozási kerete és a negyedik pénzügyi irányelv javasolt módosításai. Ugyanakkor úgy tűnik, nagy szükség van további intézkedések bevezetésére: olyan horizontális vagy ágazati rendelkezésekre, amelyek kifejezetten az adókijátszást és az adókikerülést lehetővé tévő vagy előmozdító szereplőkre irányulnak. Ez lehetővé tenné az illetékes hatóságok számára, hogy korai szakaszban azonosítsák és meggátolják az ilyen tevékenységeket, megszüntessék az ilyen tevékenységeket lehetővé tévő szabályozási joghézagokat, és mindemellett elrettentő hatást gyakoroljanak az agresszív adótervezést kifejezetten bátorító és használó szereplőkre.

Az OECD BEPS (12. pont) azt ajánlja, hogy az országok követeljék meg az adófizetőktől és az adótervezési rendszerek előmozdítóitól (adótanácsadók, jogi tanácsadók, pénzügyi intézmények stb.), hogy szolgáltatassanak adatot minden általuk használt vagy támogatott agresszív adótervezési rendszerről. Egyes tagállamok¹² nemzeti szinten már bevezettek

⁹ A pénzügyi elleni küzdelemmel foglalkozó pénzügyi munkacsoport.

¹⁰ COM(2013) 348.

¹¹ COM(2016) 26.

¹² Egyesült Királyság, Írország és Portugália.

ilyen adatközlési kötelezettséget, míg mások még csak gondolkoznak a lehetőségen. Az agresszív adótervezés nemzetközi jellege miatt azonban a tisztán nemzeti rendszereknek korlátozott a hatásuk. 2016 májusában a Tanács felkérte a Bizottságot, „hogymérlegeljen az OECD BEPS projekt 12. pontja alapján kötelező adatközlési szabályokra vonatkozó jogalkotási kezdeményezéseket, az adókijátszáshoz, illetve adókikerüléshez segítséget nyújtó közvetítők tevékenységének hatékonyabb visszaszorítása érdekében”. Ez megfelel az Európai Parlament adókijátszást lehetővé tévő módszereket előmozdító szereplőkkel szembeni szigorúbb fellépést sürgető, többször elhangzott felkéréseknek.

A Bizottság meg fogja vizsgálni, miként lehet a legeredményesebben fokozni a felügyeletet és hatékonyan visszaszorítani az adókijátszást lehetővé tévő módszereket előmozdító szereplőket¹³. Ez megvalósulhat például úgy is, hogy az adóhatóságok számára fokozzuk az ilyen módszerek átláthatóságát.

E célt szem előtt tartva a Bizottság 2016 őszén nyilvános konzultációt indít annak érdekében, hogy megismerje az érdekelteknek a legmegfelelőbb megközelítésről alkotott nézeteit.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság szorosan együttműködik az OECD-vel és más nemzetközi partnerekkel a tanácsadói tevékenységek jobb átláthatóságát célzó globális megközelítés kialakításán, amely túlmutat a BEPS ajánlásain (12. pont).

4. A jó adóügyi kormányzásra vonatkozó szigorúbb normák előmozdítása világszerte

Az adókijátszás és adókikerülés elleni európai uniós intézkedések elengedhetetlenek annak elősegítése érdekében, hogy a tagállamok megvédhessék adóbázisukat, a vállalkozások számára biztosítottak legyenek az egyenlő versenyfeltételek, valamint tisztességesebb és fokozottabb verseny alakuljon ki az egységes piacon. Az adóvisszaélések globális jellegére tekintettel azonban az átláthatatlan rendszerekkel és az agresszív adótervezéssel szemben nemzetközi szinten kell fellépni.

E tekintetben az EU határozottan támogatja az OECD arra irányuló erőfeszítéseit, hogy a BEPS inkluzív végrehajtási kerete és a globális fórumnak az adózási átláthatóság felügyelete területén végzett munkája révén a jó adóügyi kormányzásra vonatkozó szigorúbb normák végrehajtását biztosítsa világszerte. Az EU kötelező erejű jogszabályok útján rövid időn belül végrehajtotta a számlainformációk automatikus cseréjére vonatkozó új nemzetközi standardot (közös jelentéstételi standard) és a legfontosabb BEPS-intézkedéseket. Ezzel nemzetközi szinten példát mutatott a jó adóügyi kormányzás területén. Most annak biztosítása jelenti a prioritást, hogy az EU nemzetközi partnerei szintén végrehajtsák ezeket a jó adóügyi kormányzásra vonatkozó szigorúbb normákat, ezért az EU-nak a nemzetközi fórumokon – különösen a G20-akon belül – fokoznia kell a nyomást.

A Bizottság 2016 januárjában előterjesztette az eredményes adóztatás külügyi stratégiáját¹⁴, amely meghatározta a jó adóügyi kormányzás világszintű előmozdításának egységes uniós koncepcióját. E stratégia részeként a Bizottság a jó adóügyi kormányzás világszintű előmozdítására több eszközt határozott meg, egyebek mellett harmadik

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_hu.htm

¹⁴ COM(2016) 24.

országokkal kötött megállapodásokat, valamint a fejlődő országok részére a jó adóügyi kormányzás normáinak teljesítéséhez való segítségnyújtást. Azon országok tekintetében, amelyek megtagadják a jó adóügyi kormányzás normáinak tiszteletben tartását, a Bizottság egy új, uniós listára vételre irányuló eljárást javasolt. Ezt a javaslatot a Bizottság az Európai Parlament azon felkérésére¹⁵ tette, hogy jöjjön létre a nem együttműködő adójogrendszerek uniós listája. A közös uniós jegyzék egyértelmű, objektív és nemzetközi szinten megindokolható kritériumokon, megbízható átvilágítási folyamaton és az érintett harmadik országokkal való nyílt párbeszédre fog alapulni. A listára vételi eljárást az EU pénzügyminiszterei az Ecofin Tanács 2016. májusi ülésén fogadták el, és kérték, hogy az első uniós lista 2017 folyamán készüljön el. Ezenkívül felkérték a társasági adózási magatartási kódexszel foglalkozó csoportot, hogy mérlegeljen a listát kiegészítő megfelelő ellenintézkedéseket.

A közös uniós lista fontos visszatartó erejű eszköz lenne az olyan országok számára, amelyek nem hajlandók a többi országhoz hasonlóan elmozdulni a méltányosabb és átláthatóbb adózás irányába. Ezenkívül az a tény, hogy a G20-ak nemrégiben szorgalmazták a nem együttműködő országok és területek nemzetközi listájának felállítását, még inkább hangsúlyozza az uniós listára vételre irányuló eljárás jelentőségét. Mivel nemzetközileg elfogadott normák alapján készül, a közös uniós lista mintául szolgálhat a jövőbeli nemzetközi lista felállításához.

Az uniós lista gyors összeállítását elősegítendő a Bizottság most véglegesíti valamennyi harmadik ország előzetes értékelését, amely azt hivatott meghatározni, hogy az adott országok mekkora kockázatot jelentenek a tagállamok adóalapjainak eróziója szempontjából. A Bizottság az elemzés eredményeit a nyár előtt a társasági adózási magatartási kódexszel foglalkozó csoport rendelkezésére bocsátja. Ennek alapján a tagállamok hamar azonosíthatják azokat a harmadik országokat, amelyeket a jó adóügyi kormányzás szempontjából további vizsgálatnak célszerű alávetni, és 2016 vége előtt megkezdhetik a párbeszédet a kiválasztott joghatóságokkal.

A Bizottság szorosan együttműködik majd az OECD-vel is egy, a nem együttműködő országok és területek szigorú követelményeken alapuló és megfelelő súllyal rendelkező nemzetközi listájának kialakításán.

5. A visszaélést bejelentő személyek védelmének javítása

Az elmúlt években Európában politikai konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy az adókijátszás és az adókikerülés ellen fel kell venni a harcot, így fontos intézkedéseket sikerült végrehajtani nemzeti és uniós szinten egyaránt. A közelmúltban több nagy horderejű vállalati adókikerülési és egyéni adókijátszási esetet bejelentés alapján sikerült feltárni, ami rámutat arra, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelmére egyre inkább hatékony intézkedésekre van szükség. A közérdekre nézve komoly veszélyt jelentő vagy káros cselekményekről és mulasztásokról bejelentést tevő vagy ezekről információkat nyilvánosságra hozó személyek védelme nemcsak javítja a munkavállalóknak képességét az ilyen információkat közlésére, hanem adott esetben döntően hozzájárulnak az európai adóhatóságokat jogos adóbevételeiktől megfosztó adócsalás és adókikerülés hatékonyabb feltárásához. Az Európai Parlament és számos érdekelt fél ezért a visszaélést bejelentő személyek védelmének fokozása mellett szólalt fel.

¹⁵ A TAXE 1 és 2 bizottság jelentése: <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/taxe/work-in-progress.html>

A visszaélést bejelentő személyek védelme elengedhetetlen, tekintve, hogy az intézményi elszámoltathatósági folyamatok az esetleges jogsértések azonosításához az információk nyilvánosságra hozatalára támaszkodnak. A visszaélést bejelentő személyek védelme az állami és a magánszektorban hozzájárul a hűtlen kezelés és a szabálytalanságok, ezen belül a tagállami vagy uniós pénzügyi érdekeket sértő, határokon átnyúló korrupció elleni küzdelemhez. Emellett az egységes piac működése és a vállalati társadalmi felelősségvállalás szempontjából segíthet megrendszabályozni a vállalatokat és megvédeni a társadalmi érdekeket, ami erősítheti a piacba vetett bizalmat és ezáltal segít bevonni a potenciális befektetőket és üzleti partnereket.

A Bizottság teljes mértékben támogatja a visszaélést bejelentő személyek megtorlás elleni védelmét. A Bizottság lépéseket tett annak érdekében, hogy az ilyen személyek az uniós ágazati jogszabályokban és az uniós intézményeken belül védelmet élvezzenek. Például a tagállamoknak hatékony és megbízható mechanizmusokat kell létrehozniuk, amelyek ösztönzik a pénzmosás elleni szabályok lehetséges vagy tényleges megsértésének az illetékes hatóságok részére történő bejelentését. A pénzügyi intézmények és egyéb kötelezett jogalanyok kötelesek alkalmazottaik és a hasonló helyzetben lévő személyek számára az említett szabályok megsértésének bejelentését lehetővé tévő eljárásokat bevezetni. Hasonló követelmények vannak érvényben az ügyvédi irodák és a könyvvizsgáló cégek vonatkozásában, továbbá az uniós jog más területein, mint például a piaci visszaélés és az átruházható értékpapírok kollektív befektetése. Az üzleti titokra vonatkozó uniós jogszabályok olyan keretet határoznak meg, amelyben a szakmai magatartási normák és az üzleti információk bizalmas kezelése egyensúlyba kerül a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmével.

Amíg az uniós jogban nincs konkrét rendelkezés az ilyen személyek védelmére vonatkozóan, addig a nemzeti jogszabályok érvényesülnek. Ez olyan területeket érint, mint az adójogszabályok betartása, ahol jelenleg nincsenek a visszaélést bejelentő személyek védelmére vonatkozó uniós rendelkezések.

A Bizottság továbbra is nyomon fogja követni a tagállamok által a visszaélést bejelentő személyek védelmében hozott rendelkezéseket, valamint a védelem nemzeti szinten való fokozása érdekében elő kívánja mozdítani a kutatást és a bevált gyakorlatok cseréjét a témában. Ezzel párhuzamosan fel fogja mérni, hogy uniós szinten milyen további intézkedések képzelhetők el.

A Bizottság – a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása mellett – jelenleg vizsgálja a visszaélést bejelentő személyek védelmének erősítéséhez szükséges uniós szintű horizontális vagy további ágazati fellépés lehetőségeit.

Következtetés

Az utóbbi években jelentős előrelépés történt uniós szinten az adókijátszás, az adókikerülés, az adócsalás és a korrupció elleni küzdelemben. A Bizottság javaslatokat terjesztett elő az adózás átláthatóságának fokozása, az agresszív adótervezésre nyitva álló lehetőségek jelentős mértékben való csökkentése és a jó adóügyi kormányzás elveinek nemzetközi szinten történő előmozdítása érdekében. Ezek az intézkedések teljes végrehajtásukat követően tartósan átrajzolják majd Európa adózási térképét, méltányosabbá, nyitottabbá és hatékonyabbá téve azt az egységes piac polgárai, vállalkozásai és tagállamai számára.

Azonban a méltányosabb és átláthatóbb adózás megvalósításához folyamatos erőfeszítéseket kell tenni, és képesnek kell lenni az új körülményekre és eseményekre való gyors reagálásra. A médiában nemrég bemutatott gyakorlatok tanúsága szerint az EU-nak további lépéseket kell tennie a visszaélészerű adózási gyakorlatok elleni belső koordináció további javítása érdekében, és szorosan együtt kell működnie nemzetközi partnereivel – különösen a G20-akkal és az OECD-vel – egy, a jogellenes pénzügyi tevékenységek elleni nagyra törő nemzetközi menetrend kialakítása céljából.

Az ebben a közleményben felvázolt intézkedések sokat tehetnek a médiában feltárt átláthatatlan és adott esetben illegális adózási módszerek gyakorlásának megelőzése érdekében. A területen hozott határozott és eredményes intézkedések révén az EU megőrizhetné nemzetközi vezető szerepét a jó adóügyi kormányzás területén, és nyomást tudna gyakorolni nemzetközi partnereire, hogy kövessék példáját. Mindez pedig fokozná a méltányosságot, és elősegítené a munkahelyteremtést, a növekedést és a beruházásokat Európában.