

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Uniós fejlesztési partnerségek és a nemzetközi adóügyi megállapodások által okozott kihívások

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2018/C 081/05)

Előadó: **Alfred GAJDOSIK**

Társelőadó: **Thomas WAGNSONNER**

Közgyűlési határozat:	2017.1.26.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Külkapcsolatok” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2017.9.28.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.10.18.
Plenáris ülés száma:	529.
A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott)	182/0/1

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB olyan fejlesztéspolitikát támogat, amely az országok között egyenlő feltételek mellett végrehajtott, tiszteleten és szuverén döntéseken alapuló folyamatnak tekinti a fejlesztést. Az ENSZ szintjén létrejött megállapodás szerinti fenntartható fejlesztési célok finanszírozása és végrehajtása globálisan összehangolt erőfeszítéseket követel. Kiemelendő, hogy az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa mint adóügyi kérdésekben illetékes fórum még hangsúlyosabb szerepet játszhatna. Ezzel biztosítható volna egyrészt a 2030-ig tartó időszakra szóló menetrend fenntartható fejlesztési céljainak szem előtt tartása, másrészt pedig az, hogy valamennyi ország ugyanúgy kivegye a részét az erőfeszítésekből.

1.2. A nemzetközi adójog megreformálására irányuló nemzetközi megállapodásokat – pl. az OECD adóalap-erőziónál és a nyereségátcsoportosítással kapcsolatos cselekvési tervét – alapul véve ki kellene értékelni, hogy milyen hatással vannak ezek a nemzetközi reformtörekvések a fenntartható fejlesztési célok szempontjából, és azokat a nemzetközi adópolitikák továbbfejlesztésekor jobban tekintetbe kellene venni. Az EGSZB megállapítja, hogy a fenntartható fejlesztési célok elérése pénzügyi forrásokat igényel. Sok ország azonban jelentős kihívásokkal néz szembe az állami bevételek adóbevételekből való előteremtése kapcsán. Ennek oka lehet a fejlődő országok jövedelemadó- és forgalmiadó-rendszereinek nehezen végrehajtható volta, és közrejátszhat benne a társasági adóval kapcsolatos globális adóverseny, valamint a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények kialakítása is. Közrehatnak még továbbá ebben a kapacitáskorlátok és az információk nem megfelelő továbbítása.

1.3. Az EGSZB határozottan üdvözli, hogy az Európai Unió (EU) és tagállamai jelentős erőfeszítéseket tettek a nemzetközi reformtörekvések keretében, hogy kezeljék a nemzetközi adórendszer hiányosságait. Ezen üdvözlendő erőfeszítéseket támogatni kell, és eredményesen végre kell hajtani, majd rendszeres figyelemmel kell kísérni. E reformok élén elsősorban az OECD-n belüli nagyobb ipari országok járnak. Meg kellene vizsgálni, hogy az egész világra – különösen a fejlődő országokra – kiterjedő tagsága folytán az ENSZ nem lenne-e alkalmasabb fórum a nemzetközi adópolitika világméretű továbbfejlesztéséhez. Az EGSZB természetesen tudatában van annak, hogy az ENSZ adókkal foglalkozó bizottsága nem rendelkezik elegendő erőforrással és személyzettel. Az ENSZ számára ezért elegendő eszközt kell biztosítani.

1.4. A nemzetközi adózási átláthatóságot szolgáló, valamint az adóalap-erózióval és a nyereségátcsoportosítással kapcsolatos cselekvési tervhez fűződő uniós intézkedések ugyancsak hatással lesznek a fejlődő országokra. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Parlament (EP) és az Európai Bizottság már kifejtette véleményét az adó- és a fejlesztési politika kapcsolódási pontjaival összefüggő egyes kérdésekről. A jó adóügyi kormányzás Európai Bizottság által létrehozott platformja is üdvözlendő. Az ott munkadokumentum formájában bemutatott eszköztár, amely a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények tovagyűrűző hatására vonatkozik, a tagállamok számára ajánlható kiindulási pont a fejlődő országokkal a kettős adóztatás elkerüléséről kötött egyezmények átdolgozásához.

1.5. Az EGSZB megjegyzi, hogy az Európai Parlament egy 2015-ös jelentésében számos korrekciót szorgalmazott, amelyek megvalósítása még hátravan. Az EGSZB ezzel összefüggésben utal saját korábbi véleményeire, amelyekben megállapításokat tett mindenekelőtt az országonkénti jelentéssel, illetve a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatban, kitérve a tulajdonosok nyilvános nyilvántartásaira is. Megjegyzi, hogy kidolgozás alatt áll a nem együttműködő adójogrendszerek listája. Az EGSZB ösztönzi, hogy tegyenek nagyobb erőfeszítéseket az EP vonatkozó kívánalmainak végrehajtására, és javasolja, hogy foglalkozzanak a nem kormányzati szervezetek részéről érkezett bírálatokkal. Célszerű ezeknek az intézkedéseknek a bevezetését nemzetközi adómegállapodások révén előmozdítani, hogy javuljon a fejlődő országokban működő adóhatóságok információs helyzete. Azt kell célnak tekinteni, hogy világszinten közelítsük a normákat, és ezek kidolgozásába a fejlődő országok egyenlő beleszólást kaphassanak.

1.6. Az EGSZB kéri a tagállamok nemzetközi adópolitikai és a fejlesztéspolitikák célkitűzései közötti koherencia biztosítását, elkerülve ezzel az egyes országok adópolitikai és a közös fejlesztési prioritások közötti ütközéseket.

1.7. Az EGSZB a tagállami nemzetközi adópolitikák hatásvizsgálatait lehetséges eszköznek tekinti arra, hogy megvizsgálják a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények és az adókedvezmények fejlődő országokra gyakorolt hatását. Ezt ösztönözni kell, és általános gyakorlattá kell tenni. Az európai fejlesztési politikákkal való lehetséges ütközések esetén az Európai Unió részéről is érdemes volna ilyen elemzéseket végezni. A kettős adóztatás elkerüléséről szóló meglévő egyezményeket felül kellene vizsgálni, az újonnan kötendőket pedig a fenti megfontolások figyelembevételével kellene kialakítani.

1.8. A jelenleg a kettős adóztatás elkerülésére a legszélesebb körben használt OECD-egyezménymodelt inkább az ipari államok érdekeit szem előtt tartva dolgozták ki. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy az uniós tagállamok a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények fejlődő országokkal való megtárgyalásakor jobban vegyék figyelembe a fejlődő országok szükségleteit. Az EGSZB megjegyzi, hogy az OECD-egyezmény alapján kidolgoztak egy ENSZ-egyezménymodelt is a fejlődő és az ipari országok közötti adózás szabályozására, elősegítendő, hogy a forrás szerinti államok több adóztatási jogot kapjanak.

1.9. Az EGSZB mindig is támogatta a fejlesztést elősegítő magánberuházást a szóban forgó fejlesztés fenntartható fejlesztési célokkal való összhangja, valamint az alapvető gazdasági, környezetvédelmi és szociális jogok, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alapvető egyezményeinek és a tisztességes munka programjának a tiszteletben tartása esetén. A jogbiztonság fontos tényező a beruházásbarát gazdasági légkör – és ezzel egyúttal a külföldi közvetlen befektetések – támogatásához. Mivel az adóztatási kérdések összefüggenek a fenntartható fejlesztési célokkal, a vállalkozásoknak alapvetően ott kell adót fizetniük, ahol a nyereség az értékteremtés (pl. termelés, nyersanyag-kitermelés) révén képződik.

1.10. Az EGSZB megjegyzi, hogy az EU és tagállamai a fejlesztéspolitikáról szóló új európai konszenzus keretében elkötelezték magukat aziránt, hogy együttműködnek partnerországaikkal a progresszív adóztatás elterjesztése, a korrupcióellenes intézkedések és az újraelosztó politikák, valamint a jogellenes pénzmozgások elleni küzdelem terén. Az adópolitikának azonban az európai fejlesztési politika még fontosabb részét kellene képeznie. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság vállalta, hogy segíti a fejlődő országokban az adóügy területén működő regionális fórumok és civil szervezetek tevékenységét. A fejlődő országokban működő civil szervezetek ellenőrző és támogató funkciót töltenek be az adóügy területén is, ezért jobban be kellene vonni és támogatni kellene őket. A megfelelő adóügyi kapacitásépítési intézkedésekhez, ezen belül a társaktól való tanuláshoz és a Dél-Dél együttműködéshez nyújtott támogatásnak tartós hatása lenne a fejlesztési projektekre.

1.11. A vállalatok beszámolási kötelezettségeivel összefüggésben a felelősségteljes adózási tevékenységet a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) szerves részének kellene tekinteni.

1.12. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében az Unió és harmadik országok vagy régiók közötti valamennyi érintett megállapodásba vegyenek fel a jó adóügyi kormányzásra vonatkozó záradékokat.

1.13. Az EGSZB javasolja, hogy vizsgálják meg, hogy az EU és különböző fejlődő országok közötti új szabadkereskedelmi egyezmények megkötését vagy a meglévők átdolgozását felhasználják-e arra, hogy egyúttal a kétoldalú adózási egyezményeket is megvizsgálják. Egy ilyen vizsgálatnak azt is fel kellene tárnia, hogy milyen hatással vannak a tagállamok nemzetközi adópolitikái a fejlesztéspolitikai célokra.

2. Általános megjegyzések

2.1. Több tanulmány⁽¹⁾ is felveti a kérdést, hogy a tagállamok nemzetközi adópolitikája, különösen a kettős adóztatás elkerüléséről szóló kétoldalú egyezmények számos rendelkezése, nem mond-e ellent az európai fejlesztéspolitika céljainak. Ehhez járul szerintük még, hogy a fejlődő országok az ipari országokba irányuló tőke nettó exportőrei, ami jelentős részben adóelkerülést célzó tőkeáramlásokra vezethető vissza. Ez éppen a legalacsonyabb jövedelmű fejlődő országokat érintené a legnagyobb mértékben, mivel náluk alig vannak belföldi finanszírozási források.

2.2. Az EU és tagállamai együttesen a hivatalos fejlesztési támogatást nyújtó legnagyobb donorok és egyben a nemzetközi adózási megállapodások jelentős befolyásoló tényezői. Vállalták, hogy elérik a fenntartható fejlesztési célokat, jóllehet csak néhány tagállam valósította meg a GDP 0,7 %-ának ráfordítására vonatkozó célt. Azt, hogy a brexit milyen hatással lesz az európai fejlesztési együttműködés további finanszírozására, még nem lehet látni. További fellépést terveznek, hogy a fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez kapcsolódóan előmozdítsák a magánberuházást. Az ODA-források a donorok szakpolitikáitól függenek.

2.3. A fenntartható fejlesztési célok a fejlődő országok vonatkozásában többek közt a belföldi források mozgósítását, az adóbehajtás terén a kapacitásépítés nemzetközi támogatását, a jogellenes pénzmozgások csökkentését, valamint a globális kormányzás intézményeiben való részvételt foglalják magukban. Ebből következően a fenntartható fejlesztés fontos pillérei a stabil állami bevételi források, az erőforrások jogellenes kiáramlása elleni küzdelem érdekében tett erőfeszítések, valamint valamennyi ország egyenlő beleszólása a globális adózási szabályok kialakításába. A gyermekek, a nők és a fejlődő országok társadalmainak más védelemre szoruló csoportjai számára ez a fejlődés különösen előnyös⁽²⁾.

2.4. Az állami fejlesztési együttműködéshez kapcsolódó pénzek nem elegendők a fenntartható fejlesztési célok finanszírozásához. A célok eléréséhez, akárcsak a millenniumi fejlesztési céloknál⁽³⁾, belföldi eszközökre is szükség van. Ezeknek a forrásoknak a mobilizálásához javítani kell az adóbehajtást, és fenntartható gazdasági növekedés, valamint az adóalap szélesítése révén nagyobb adóbevételt kell elérni.

3. A fejlődő országok előtt álló kihívások

3.1. Az adózás stabilabb finanszírozási forrás, mint más bevételtípusok, de sok fejlődő ország számára a fejlett országokhoz képest nagyobb nehézséget jelent, hogy elegendő adóbevételt teremtsen elő.

3.2. Az elmúlt évtizedekben erőteljesen folyt a világkereskedelem behozatali és kiviteli vámok csökkentése révén történő liberalizálása, azzal a céllal, hogy előmozdítsák a gazdasági fejlődést, a beruházást és a népesség széles rétegeinek jólétét. Ezek az elvben pozitív hatások lehetővé teszik egyúttal az adóalap szélesítését is, amennyiben az adóhatóságok ki tudják használni őket. Ezzel viszont egyszersmind csökkentek a fejlődő országok fontos és könnyen hozzáférhető forrásokból származó bevételei is. A növekedésnek és a beruházásoknak azonban a fejlődő országok bevételi struktúrájában is tükröződniük kell.

⁽¹⁾ Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014; Braun & Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Vienna, 2014; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Vienna, 2015.

⁽²⁾ „Az adókikerülés és az adócsalás mint a fejlődő országok kormányzása, szociális védelme és fejlődése számára jelentett kihívás” című EP-állásfoglalás, P8_TA(2015)0265, 14. pont.

⁽³⁾ Development Finance International & Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015.

3.3. A kieső bevételek ellensúlyozása érdekében a fejlődő országok gyakran vezetnek be forgalmi adókat, amelyek regresszív hatásúak lehetnek. Egy különböző adótípusokból összetevődő adórendszer csökkenti az egyes adónemektől való függést, és stabil belföldi bevételeket biztosít.

3.4. A földtulajdon és a vagyon megadóztatása a fejlődő országokban sokszor csak nehezen valósítható meg. A jövedelemadókat viszont a fejlődő országokban az alacsonyabb jövedelmek miatt viszonylag kevés adóbevételt hoznak. Jövedelemadót elsősorban a közszektorban dolgozó munkavállalóktól és a nemzetközi vállalatoknál dolgozóktól szednek be. Ezenfelül gyakran nagy informális gazdaság működik.

3.5. A Mbeki-jelentés az adókikerülésből származó jövedelmeket a „jogellenes pénzmozgások” közé sorolta⁽⁴⁾. Úgy tűnik, ezek nagyobb összegűek, mint a fejlesztési együttműködés révén befolyó források⁽⁵⁾. E jogellenes pénzmozgások leállításához fontos a hatóságok közötti nagyobb nemzetközi együttműködés, az átláthatóság előmozdítása, valamint a jogalkotási és szabályozási intézkedések erősítése. A tulajdonjogok fejlődő országokban való megerősítése szintén fontos tényező, amely a tőkekiáramlás ellen hathat.

3.6. A társasági adók a fejlődő országokban jelentősebb szerepet játszanak az adóbevételek struktúrájában, mint az ipari országokban. Így erőteljesebben érintik őket az adókikerülési stratégiák. Emellett a beruházások vonzása érdekében a nyolcvanas évek óta világszerte csökkennek mind a nominális, mind a tényleges társaságiadó-kulcsok. A társasági adó a beruházási környezetnek egy, a vállalatok számára fontos mutatója. Emiatt nemzetközi adóverseny alakult ki, amely a fejlődő országok számára adóbevételeik struktúrája miatt problematikusabb, mint az ipari országok számára. Az adóverseny tovagyrúzó hatásainak kérdését már a Nemzetközi Valutaalap (IMF)⁽⁶⁾ is felvetette. Emellett számos fejlődő országban csupán kevés nagyméretű beruházó vállalat működik, és tőlük származik a teljes társaságiadó-bevétel jelentős része.

3.7. Az adóhatóságok számára nehézséget okoz az azonos csoportba tartozó vállalatok közötti, határokon átnyúló tranzakciók esetében a belső elszámolóárnak a szokásos piaci ár elve alapján történő kiszámítása. A fejlődő országok adóhatóságainak korlátozott kapacitásuk van ennek elvégzésére, és a belső elszámolóárak adózás miatti manipulálása továbbra is fontos probléma.

3.8. A kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények pontosan rögzítik az aláíró országok között az adóztatási jogokat és szabályozzák az adóhatóságok közötti információcserét, s mindezzel jogbiztonságot nyújtanak. A vállalatok tehát a külföldi közvetlen befektetések vonatkozásában ösztönző erőnek tekinthetik őket, és így végső soron a növekedést is elősegítik. A kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények azonban hatással lehetnek a forrás szerinti államok adóztatási jogaira. Az osztalékokra, kamatokra és jogdíjakra kivetett forrásadók kulcsai általában alacsonyabbak a forrás szerinti állam belső adókulcsainál. Egyes rendelkezések, például az üzleti telephely korlátozó fogalom meghatározása, korlátozhatják az adóztatási jogokat. A fejlődő országok természetesen a minél több beruházásban érdekeltek, azonban adóztatási jogokat veszíthetnek. Ezért ha valamely ország túlnyomórészt adóügyi információkat kíván szerezni más joghatóságoktól, jobb lehetőséget jelenthetnek az adóügyi információcseré-egyezmények.

3.9. A tárgyalások során leggyakrabban az OECD-egyezménymodellből indulnak ki, amely inkább az ipari országok érdekeit tükrözi⁽⁷⁾. Az ENSZ egyezménymodelljét úgy alakították ki, hogy alternatívát jelentsen a fejlődő országok számára, és jobban figyelembe veszi az érdekeiket⁽⁸⁾. Általában inkább azt irányozza elő, hogy a forrás szerinti államok több adóztatási jogot kapjanak, mint a termelő vállalat saját országa.

⁽⁴⁾ AU/ECA, *Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa* [Jogellenes pénzmozgások – A magas szintű munkacsoport jelentése az Afrikából kiinduló jogellenes pénzmozgásokról] (a 23. oldaltól).

⁽⁵⁾ Az Európai Parlament Kutatószolgálatának tanulmánya: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance* [A pénzügyi szolgáltatások bevonása az uniós szabadkereskedelmi és társulási megállapodásokba: a pénzmosásra, az adókijátszásra és az adókikerülésre gyakorolt hatások], PE 579.326, 15. o.

⁽⁶⁾ IMF: „*Spillovers in international corporate taxation*” [Tovagyrúzó hatások a társasági adózás terén], 2014.

⁽⁷⁾ Owens & Lang: *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base* [Az adóügyi egyezmények szerepe a fejlődés elősegítésében és az adóalap védelmében], in: Bloomberg Daily Tax Report, 2013. május 1.

⁽⁸⁾ Lásd: Michael Lennard (2009): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention – Current Points of Difference and Recent Developments* [Az ENSZ-modell egyezmény összehasonlítása az OECD adózási modellel egyezményével – a jelenlegi eltérések és a közelmúltbeli fejlemények], *Asia-Pacific Tax Bulletin*, 49. kötet, 08. szám; V. Daurer és R. Krever (2012): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study* [Választás az ENSZ és az OECD adópolitikai modellje között: egy afrikai esettanulmány], az EUI RSCAS 2012/60. sz. munkadokumentuma.

3.10. A fejlődő országokat adóbevételektől foszthatja meg, ha a vállalatok különböző országokban különleges célú gazdasági egységeket iktatnak közbe, hogy több kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt játsszanak ki egymás ellen, ezzel csökkentve adójukat. Az is nehéznek bizonyulhat a forrás szerinti állam számára, hogy a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény rendelkezései alapján szolgáltatásokat és közvetett eszközátruházásokat adóztasson meg. A fenntartható növekedés fejlődő országokban való elősegítését célzó technológiatranszfer kedvező lehetőségei iránti igényt figyelembe kellene venni.

3.11. Készültek vizsgálatok a fejlődő országokban jelentkező bevételkiesésekről. Egy holland nem kormányzati szervezet, a SOMO becslése szerint a kamatokra és osztalékokra kivetett forrásadókból származó, a Hollandia, illetve 28 fejlődő ország közötti kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményekből eredő éves bevételkiesés 554 millió eurót tesz ki⁽⁹⁾. Egy osztrák tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy el kell végezni a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények hatásvizsgálatát, mert akkor is bevételkieséshez vezethetnek, ha nő a beruházás⁽¹⁰⁾. Az Unctad „A befektetések helyzete a világban” című, 2015. évi jelentésben megjelent becslései szerint a multinacionális konszernnek mintegy 730 milliárd dollárnyi adót fizettek be a fejlődő országok költségvetéseibe. Mindemellett 100 milliárd dollár teszik azt az éves adóbevétel-kiesést, amely a fejlődő országokban az offshore befektetési központokon át lefolytatott külföldi befektetések révén jelentkezik⁽¹¹⁾. Ezek a bevételkiesések nem egyeztethetők össze a fent ismertetett fenntartható fejlesztési célokkal.

4. Nemzeti, regionális és nemzetközi szinten hozott intézkedések – az Európai Unió és tagállamai hozzájárulása

4.1. Egyre több erőfeszítés irányul a fejlődő országok adóügyi területen történő támogatására, például az „addisz-abebei adózási kezdeményezés” keretében. A nemzetközi adópolitika a tagállamok hatás- és feladatkörébe tartozik. A kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények megkötésére kétoldalúan kerül sor, az EU jogalkotási eszközei alapvetően a belső piac kiterjesztését célzó eszközökre korlátozódnak. A fejlesztési szempontú szakpolitikai koherenciát (Policy Coherence for Development – PCD) illetően együttműködés folyik az Európai Unió és tagállamai között⁽¹²⁾. A nemzetközi adórendszernek a fejlesztésre gyakorolt hatásait az Európai Bizottság is elismerte és foglalkozik a kérdéssel⁽¹³⁾. A politikák fejlesztési szempontú koherenciájának biztosításához meg kell vizsgálni az Unióban folytatott azon adópolitikák fejlődő országokra gyakorolt hatásait, amelyek nem egyeztethetők össze a fejlesztéspolitikai célkitűzésekkel, és adott esetben megfelelő intézkedést kell hozni.

4.2. Az ENSZ szintjén a fejlesztésfinanszírozási folyamat, az Ecosoc és az ENSZ Adóügyi Bizottsága, valamint szakosodott ügynökségek, mint például az Unctad keretében folyik az adózási kérdésekkel kapcsolatos munka. A G20-ak kérésére az OECD-n belül messzemenő reformokban állapodtak meg az adóalap-erózió és nyereségátcsoportosítás leküzdését célzó projekttel. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb problémák az egyezmények közötti különbségek kihasználásából eredő adóelőnyyszerzés, a kormányok által folytatott káros adógyakorlatok (úgy mint szabadalmi adókedvezmények és homályos feltételes adómegállapítások), az adósságok adóügyi megítélése során a hibrid struktúrákat alkalmazó adókikerülési módszerek és a nem hatékony transzferárazás és beszámolás megszüntetése. Tekintettel arra, hogy mennyire fontos a társaságiadó-bevétel a fejlődő országok számára, az adóalap-erózióra és nyereségátcsoportosításra vonatkozó (BEPS) cselekvési terv várhatóan pozitív hatással jár majd számukra.

4.3. Számos nem OECD-ország, köztük afrikai államok, csatlakozott az OECD BEPS cselekvési tervének átfogó keretéhez, és 2017 júniusában 103 ország kötelezte el magát egy új multilaterális BEPS-egyezmény mellett, amely a kétoldalú adóügyi egyezmények értelmezését a BEPS cselekvési tervnek megfelelően egységesíti. Az ENSZ, az OECD, az IMF és a Világbank elindította az adóügyi együttműködési platformot, azzal a szándékkal, hogy intenzívebbé tegye az adóügyekben folytatott nemzetközi együttműködést. Ez a kezdeményezés hozzájárulhat ahhoz, hogy az OECD munkája és az ENSZ fórumai jobban összhangba kerüljenek egymással. Nyomon kell majd követni, hogy a kívánt hatás bekövetkezik-e.

⁽⁹⁾ Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries [Írjon alá Hollandia adóügyi egyezményeket fejlődő országokkal?]*, 2013.

⁽¹⁰⁾ Vö. lábjegyzet 1, Braun & Fuentes.

⁽¹¹⁾ Unctad *World Investment Report 2015* (az Unctad 2015. évi jelentése a befektetések helyzetéről a világban), 200. o.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final, valamint az EGSZB-véleménye: Javaslat egy fejlesztésre vonatkozó új európai konszenzusra HL C 246., 2017.7.28., 71. o.

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, EB, *Collect More Spend Better*, 2015.

4.4. Az EGSZB elismeri azokat az erőfeszítéseket, amelyet az OECD egy jobb nemzetközi adórendszer további kialakításáért tett. Civil társadalmi szervezetek⁽¹⁴⁾ azonban bírálatuknak adnak hangot, amiért az OECD-ben a fejlődő országok nincsenek szavazati joggal képviseltetve. Ezeket az országokat csak az adóalap-erózióra és nyereségátcsoportosításra vonatkozó cselekvési terv kidolgozása után kérték fel részvételre. Hasonlóan nyilatkozott az EP is, amely kérte az érintett ENSZ-szervek megerősítését annak lehetővé tétele érdekében, hogy a nemzetközi adópolitikát egyenlő feltételek mellett alakítsák ki és reformálják meg⁽¹⁵⁾. Az IMF egy munkadokumentumában⁽¹⁶⁾ szakértők a tekintetben is aggodalmuknak adtak hangot, hogy milyen hatással lesz az adóalap-erózióra és nyereségátcsoportosításra vonatkozó cselekvési terv a fejlődő országokra.

4.5. A reformlépések hatásainak értékeléséhez és az esetleges korrekciókhoz az ENSZ megfelelő szerveit – különösen az adóügyi bizottságot – meg kellene erősíteni és több forrással kellene ellátni. Az Európai Bizottságnak mindenképpen figyelemmel kellene kísérnie az adóalap-erózióról és nyereségátcsoportosításról szóló, 2017 júniusában aláírt multilaterális egyezmény eredményes végrehajtását, és tovább kellene munkálkodnia az adóügyekben az ENSZ, az OECD és a nemzetközi pénzügyi intézmények között folytatott nemzetközi együttműködés intenzitásának növelésén.

4.6. A jelenlegi uniós intézkedések hatást gyakorolnak a fejlődő országokra

4.6.1. Az adókikerülés leküzdését célzó intézkedéscsomag a nemzetközi adópolitikákhoz kapcsolódó, azaz az Unió hatókörén túllépő kérdésekkel is foglalkozott⁽¹⁷⁾. Az EU, a G20 és az OECD által meghatározott előírások szerint készült országonkénti jelentések⁽¹⁸⁾ alapján rendelkezésre álló információk fontos eszközt jelentenek az adóhatóságok számára. Az országonkénti adatok közzététele lehetővé teszi a szélesebb nyilvánosság – és ezen belül többek közt a munkavállalók és a felelős befektetők – számára annak jobb megítélését, hogy milyen mértékben fizetnek a vállalatok adót ott, ahol nyereséget érnek el. Az EGSZB megjegyzi, hogy az Európai Parlament egy 2015-ös jelentésében számos korrekciót szorgalmazott, amelyek megvalósítása még hátravan. Az EGSZB ezzel összefüggésben utal saját korábbi véleményeire, amelyekben megállapításokat tett mindenekelőtt az országonkénti jelentéstétellel, illetve a pénzmosás elleni küzdelemmel kapcsolatban, kitérve a tulajdonosok nyilvános nyilvántartásaira is. Megjegyzi, hogy kidolgozás alatt áll a nem együttműködő adójogrendszerek listája. Az EGSZB ösztönzi, hogy tegyenek nagyobb erőfeszítéseket az EP vonatkozó kívánalmainak végrehajtására, és javasolja, hogy foglalkozzanak a nem kormányzati szervezetek részéről érkezett bírálatokkal. Célszerű ezeknek az intézkedéseknek a bevezetését nemzetközi adómegállapodások révén előmozdítani, hogy javuljon a fejlődő országokban működő adóhatóságok információs helyzete. Azt kell célnak tekinteni, hogy világszinten közelítsük a normákat, és ezek kidolgozásába a fejlődő országok egyenlő beleszólást kaphassanak.

4.6.2. Az Európai Unióban az adózással kapcsolatos információk automatikus cseréjét a kölcsönös segítségnyújtásról szóló irányelv kiegészítése határozta meg⁽¹⁹⁾. A fejlődő országoknak azonban továbbra is kétoldalú kölcsönös segítségnyújtási megállapodásokat kell kötniük az európai országokkal. Ehhez kölcsönös adatcserére és adatbiztonságra van szükség, ami gyakran kapacitási problémát jelent a fejlődő országok számára.

4.6.3. Az e véleményben felvetett kérdésekkel az eredményes adóztatás külügyi stratégiájáról szóló európai bizottsági közlemény⁽²⁰⁾ foglalkozik. Jelenleg folyik az együttműködésre nem hajlandó joghatóságok közös uniós jegyzékének kidolgozása⁽²¹⁾. Az EGSZB üdvözölte egy ilyen jegyzék összeállítását. A nem kormányzati szervezetek azonban, úgy tűnik, elég szkeptikusan állnak egy ilyen listához⁽²²⁾. Az Európai Parlament is szorgalmazta az adóparadicsomok olyan, világszerte érvényes meghatározását, amely kiterjed az EU tagállamaira és tengerentúli területeikre is⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, 2013.7.19-i sajtóközlemény: 2013, *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries* [Az OECD adókikerülés elleni cselekvési terve előrelépés, de a fejlődő országokban eredménytelen]; Oxfam, 2014.11.13-i sajtóközlemény: 2014, *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform* [Az Oxfam reakciója a fejlődő országokat a nemzetközi adóügyi reformba bevonni kívánó OECD-s útemtervre].

⁽¹⁵⁾ Lásd az EGSZB véleményét: Javaslat egy fejlesztésre vonatkozó új európai konszenzusra, HL C 246., 2017.7.28., 71. o., 13. pont.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, Ruud De Mooij, Keen: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries* [Adóalap-erózió, nyereség-átcsoportosítás és a fejlődő országok], WP/15/118. sz. IMF-munkadokumentum.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS), vö. az adókikerülés elleni küzdelemről szóló intézkedéscsomagról készült EGSZB-veleménnyel, HL C 264., 2016.7.20., 93. o.

⁽¹⁸⁾ Vö. az adózási átláthatóságról szóló EGSZB-veleménnyel, HL C 487., 2016.12.28., 62. o.

⁽¹⁹⁾ Vö. a tőkepiaci unió megerősítésére vonatkozó cselekvési tervről szóló EGSZB-veleménnyel, HL C 133., 2016.4.14., 17. o.

⁽²⁰⁾ Vö. az adókikerülés elleni küzdelemről szóló intézkedéscsomagról készült EGSZB-veleménnyel, HL C 264., 2016.7.20., 93. o.

⁽²¹⁾ Letölthető innét: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en (2017.8.29-i állapot).

⁽²²⁾ Pl. Tax Justice Network, 2017.2.23.: *Verdict on Finance Ministers' blacklist: „whitewashing tax havens”* [Vélemény a pénzügyminiszterek feketelistájáról: „az adóparadicsomok tisztára mosása”].

⁽²³⁾ Vö. lábjegyzet 2, 10. pont.

4.6.4. Az adóegyezményekre vonatkozó ajánlás⁽²⁴⁾ a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményekkel kapcsolatos fontos kérdésekkel foglalkozik, és sürgeti a tagállamokat, hogy az egyezményekkel való visszaélés és az egyezmények közötti különbségek kihasználásából eredő adóelőnyyszerzés leküzdése érdekében erősítsék meg adóegyezményeiket. Másfelől nem szorgalmazza a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények hatásvizsgálatát, különösen a fejlesztéspolitikák közötti koherenciát érintő következményekkel vagy a tovaryúruzó hatásokkal kapcsolatban. Az üdvözlendő „jó adóügyi kormányzással foglalkozó platform”, amely civil szervezetek bevonásával dolgozza fel a nemzetközi adóztatás kérdéseit, egy munkadokumentumot dolgozott ki ezekről a hatásokról⁽²⁵⁾. A tagállamoknak ezt figyelembe kellene venniük.

4.6.5. Az adókikerülési stratégiák gyakran az ingatlanok homályos tulajdonviszonyaival függenek össze. A pénzmosás megelőzéséről szóló negyedik irányelv⁽²⁶⁾ módosítását követően nem hoztak létre nyilvánosan hozzáférhető tulajdonosi nyilvántartásokat a bizalmi vagyonkezelési konstrukciók és a beruházásokat végrehajtó más vállalatok tekintetében. Az ilyen nyilvántartások segítenének a fejlődő országoknak a feltételezett pénzmosási és adócsalási ügyek kivizsgálásában.

4.6.6. A K(Ö)TA-ra vonatkozó javaslatok egy másik EGSZB-vélemény tárgyát képezik⁽²⁷⁾. A nemzetközi adóügyi egyezményekben való részvétellel összefüggésben, tekintve ennek jelentőségét a fejlődő országok adóhatóságai szempontjából, egy ilyen megállapodásnak – és a belőle származó információknak – példaértékű szerepe lenne, és hatással volna a harmadik országokkal a kettős adóztatás elkerüléséről kötendő egyezményekre. Az Európán belüli adatok emellett kiindulópontot nyújtanának a fejlődő országokban végzett összehasonlító számításokhoz. Azt kell célnak tekinteni, hogy világszinten közelítsük a normákat, és ezek kidolgozásába a fejlődő országoknak egyenlő beleszólást kellene kapniuk.

4.6.7. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében az Unió és harmadik országok vagy régiók közötti valamennyi érintett megállapodásba vegyenek fel a jó adóügyi kormányzásra vonatkozó záradékokat.

4.6.8. Az EGSZB javasolja, hogy vizsgálják meg, hogy az EU és különböző fejlődő országok közötti új szabadkereskedelmi egyezmények megkötését vagy a meglévők átdolgozását felhasználják-e arra, hogy egyúttal a kétoldalú adózási egyezményeket is megvizsgálják. Egy ilyen vizsgálatnak azt is fel kellene tárnia, hogy milyen hatással vannak a tagállamok nemzetközi adópolitikái a fejlesztéspolitikai célokra. Ezzel hozzá lehetne járulni az Európai Parlament jelentésében szereplő igények megvalósításához is.

5. Az EGSZB által ajánlott további intézkedések

5.1. A tagállamok nemzetközi adópolitikáit és a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményeit az adókikerülés elleni kezdeményezéscsomaggal összhangban és a tagállami és uniós fejlesztéspolitikai szempontú szakpolitikai koherencia érdekében rendszeres hatásvizsgálatnak kell alávetni⁽²⁸⁾. Az EU fejlesztéspolitikájának és a tagállamok adópolitikáinak jobb összeegyeztetése érdekében az Európai Bizottságnak gondoskodnia kellene arról, hogy a valamely fejlődő országgal a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezményt megtárgyaló tagállamok megfelelően figyelembe vegyék az egyeztetett uniós fejlesztési politikákat. Ennek alapján üdvözljük az Európai Bizottságnak az adóegyezményekkel való visszaélések elleni intézkedések végrehajtásáról szóló ajánlását⁽²⁹⁾. A fejlesztési célokra való tekintettel jobban figyelembe kellene venni a fejlődő országok szükségleteit. Ennek során szélesíteni kellene továbbá az EU szerepvállalását az ENSZ szintjén, az ENSZ adóügyi bizottságában, és folytatni kellene a kapacitásépítést egy minden állam egyenlő alapokon történő bevonásával működő globális fórum irányában.

5.2. Átmeneti időszakokat kell meghatározni, hogy lehetővé tegyék a fejlődő országok számára, hogy részt vegyenek az automatikus információcserét támogató intézkedésekben, már akkor is, amikor még zajlik a kapacitás létrehozásának folyamata.

5.3. A vállalatok beszámolási kötelezettségeivel összefüggésben a felelősségteljes adózási tevékenységet a vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR) szerves részének kellene tekinteni.

⁽²⁴⁾ Vö. az adókikerülés elleni küzdelemről szóló intézkedéscsomagról készült EGSZB-véleménnyel, HL C 264., 2016.7.20., 93. o.

⁽²⁵⁾ Az Európai Bizottság vitaanyaga: „Platform for Tax Good Governance”, *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, 2017, Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD), vö. a pénzmosási irányelvről szóló EGSZB-véleménnyel, HL C 34., 2017.2.2., 121. o.

⁽²⁷⁾ HL C 434., 2017.12.15., 58. o.

⁽²⁸⁾ Vö. lábjegyzet 2, 15. pont.

⁽²⁹⁾ Vö. az adókikerülés elleni küzdelemről szóló intézkedéscsomagról készült EGSZB-véleménnyel, HL C 264., 2016.7.20., 93. o.

5.4. Tekintettel a magánbefektetők európai fejlesztéspolitikába való szorosabb bevonására irányuló tervekre, különösen fontos a fejlesztésben való szerepvállalás fejében nyújtott adókedvezmények kérdése⁽³⁰⁾. Mivel az adóztatási kérdések összefüggenek a fenntartható fejlesztési célokkal, a vállalkozásoknak a szabályok szerint ott kellene adót fizetniük, ahol a nyereség az értékteremtés révén képződik⁽³¹⁾. Ezt a magángazdasági szerepvállalás támogatásánál biztosítani kellene.

5.5. Mindemellett általánosan figyelembe kell venni, hogy az adókedvezmények nyújtása révén ne ássák alá a fenntartható fejlesztési célok megvalósítását.

5.6. Az EGSZB utal a bankszámlák, a vállalkozások, a bizalmi vagyonkezelési konstrukciók és a tranzakciók tényleges gazdasági tulajdonosainak nyilvános nyilvántartásaira vonatkozó észrevételeire⁽³²⁾, és célszerűnek tartja, hogy nemzetközi adóegyezmények révén mozdítsák elő világszerte ezeknek az intézkedéseknek a bevezetését. Emellett a szóban forgó intézkedéseket mindenekelőtt a kapacitásépítést szolgáló tevékenységek révén kellene megerősíteni, ezzel is segítve a fejlődő országokból kiinduló jogellenes pénzmozgások elleni küzdelmet. Mivel féltő, hogy számos, fejlődő országokban tevékenykedő uniós vállalatra nem terjed ki az országonkénti jelentéstétel hatálya, az EGSZB utal az e témát érintő okfejtéseire⁽³³⁾. Javasolja, hogy értékeljenek ki más idevonatkozó szabályozásokat is abból a szempontból, hogy milyen hatással vannak a fejlődő országokra, különösen olyanokat, amelyek alkalmazási köre az éves forgalomra vonatkozó határértékek alapján kerül meghatározásra.

5.7. Az EU és tagállamai elkötelezték magukat aziránt, hogy együttműködnek partnerországaikkal a progresszív adóztatás elterjesztése, a korrupcióellenes intézkedések és az újraelosztó politikák, valamint a jogellenes pénzmozgások elleni küzdelem terén⁽³⁴⁾. Mialatt a fejlődő országokban megteremtik a megfelelő technikai és személyi kapacitásokat ahhoz, hogy teljes mértékben részt vehessenek a nemzetközi megállapodásokban, már működniük kellene a kölcsönös információcsere lehetőségeinek, hogy a megegyezésben megnevezett célokat meg lehessen valósítani. Az Európai Bizottság az irányú elkötelezettségét⁽³⁵⁾, hogy az ENSZ adóügyi bizottságán kívül regionális fórumokat is támogasson⁽³⁶⁾, el kell ismerni és fokozni kellene. Ügyelni kell arra, hogy ezeken a fórumokon hangsúlyosan képviseltesék magukat az érintett érdekcsoportok, és alapos konzultációs eljárásra kerüljön sor. A fejlődő országokban működő civil szervezetek ellenőrző és támogató funkciót töltenek be az adóügy területén is, ezért támogatni kellene őket.

5.8. A fejlesztési együttműködés keretében jobban figyelembe kell venni az országok adórendszerét. A kapacitásépítés célja, hogy a kedvezményezett országok jobban képesek legyenek arra, hogy javítsanak saját helyzetükön, továbbá javuljon az adórendszerek hatékonysága és erősödjön az állam legitimitása. Különösen jó tapasztalatok születtek a hasonló kihívásokkal küzdő adóhatóságok közötti közvetlen cserekapcsolatok kapcsán (peer learning), valamint a hasonló fejlesztési alapfeltételekkel rendelkező országok közötti együttműködés során (Dél-Dél együttműködés). E kapcsolatok a hasonló problémák talaján megteremtik a kölcsönös egyeztetés lehetőségét, és lehetővé teszik az adott kapacitásokhoz is igazodó bevált gyakorlatok cseréjét.

5.9. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az adóügyekben is szükség van a fejlesztési szempontú szakpolitikai koherenciára, mivel az Unióban hozott intézkedések nemzetközi hatást gyakorolnak a fejlődő országokra. E hatásokat ezért figyelembe kell venni, az érintett fejlődő országokat pedig be kell vonni.

Kelt Brüsszelben, 2017. október 18-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽³⁰⁾ Vö. az EFFA-garanciáról és az EFFA Garanciaalap létrehozásáról szóló EGSZB-veleménnyel, HL C 173., 2017.5.31., 62. o.

⁽³¹⁾ Vö. lábjegyzet 2, A. rész, valamint 6. pont.

⁽³²⁾ Lásd mindenekelőtt a pénzmosás elleni küzdelemről szóló irányelvre vonatkozó EGSZB-velemény 1.5. pontját – HL C 34., 2017.2.2., 121. o.

⁽³³⁾ Lásd mindenekelőtt az adózási átláthatóságról szóló EGSZB-velemény 1.11. pontját, HL C 487., 2016.12.28., 62. o.

⁽³⁴⁾ Lásd: COM(2016) 740 final, valamint az EGSZB-veleménye: Javaslat egy fejlesztésre vonatkozó új európai konszenzusra HL C 246., 2017.7.28., 71. o.

⁽³⁵⁾ Vö.: Európai Bizottság: *Collect More Spend Better*, 2015.

⁽³⁶⁾ Ilyen például az „African Tax Administrations Forum” (ATAF), az „Inter-American Center of Tax Administrations” (CIAT), valamint a „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes” (Credaf).