

Brüsszel, 2021.12.22.
SWD(2021) 579 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat
A TANÁCS IRÁNYELVE

a fedőszervezetek adózási célú, visszaélészerű felhasználásának megelőzésére irányuló szabályok megállapításáról és a 2011/16/EU irányelv módosításáról

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat a fedőszervezetek és -konstrukciók adózási célú felhasználása elleni küzdelemre irányuló kezdeményezéshez – „Unshell”
A. A fellépés szükségessége
Mi a probléma lényege, és miért jelent problémát uniós szinten?
<p>A hatásvizsgálat által kezelt fő problémát az abból eredő adókikerülés és adócsalás jelenti, hogy vállalatok és magánszemélyek fedőszervezeteket használnak adózási célokra. A fedőszervezetek olyan tartalommal (azaz például irodákkal, alkalmazottakkal, berendezésekkel stb.) nem rendelkező társaságok és egyéb szervezetek, amelyek nem végeznek semmiféle valódi gazdasági tevékenységet, kizárólag a nyilvántartásba vétel és a szervezeti lét alapvető követelményeit teljesítik. A fedőszervezetek a tervezett felhasználástól függően különböző formákat ölthetnek.</p> <p>A társaságok általi adókikerülésből eredő adóbevétel-kiesés összességében nagyságrendileg több tízmilliárd eurót tesz ki évente.¹ A fedőszervezetek használatából eredő adóbevétel-kiesést különösen nehéz megbecsülni. A jelenséggel kapcsolatos első becslések arra utalnak, hogy az adóbevétel-kiesés évente mintegy 23 milliárd EUR-ra tehető. Ugyanakkor szilárd, de nem ellenőrzött bizonyítékok támasztják alá, hogy különböző gazdasági szereplők, köztük a nagy multinacionális vállalatok továbbra is alkalmaznak fedőszervezeteket az adókötelezettség – törvényes és néha törvénytelen módon történő – csökkentésére.</p> <p>A probléma három fő mozgatórugója a következő: a) az adózási szempontú minimális tartalomra vonatkozó közös követelményeket meghatározó uniós szabályok hiánya az EU-ban; b) azon információk hiánya, amelyekre az adóhatóságoknak szükségük lenne az adókikerülés és adócsalás elleni hatályos szabályok eredményes alkalmazásához; c) a fedőszervezetek igénybevételének elősegítése az adótervezésben közreműködő egyes személyek által.</p>
Mit kellene elérni?
<p>A kezdeményezés általános célkitűzése, hogy fellépjen a fedőszervezetek révén történő adókikerülés és adócsalás ellen, és ezáltal hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez.</p> <p>A kezdeményezés konkrétan a következő három cél megvalósítását tűzte ki: először is célja, hogy az EU-n belül közös szabályokat vezessen be azon fedőszervezetek azonosításának lehetővé tétele érdekében, amelyek esetében fennáll annak a kockázata, hogy adókikerülésre vagy adócsalásra használják őket. Másodsor, a tagállamoknak tudniuk kell a más tagállamban fedőszervezetként azonosított szervezetekről. Harmadszor, a kezdeményezés célja, hogy megfékezze az adóügyi és társasági szolgáltatók fedőszervezetek létrehozására történő alkalmazását az EU-ban.</p>
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés (szubszidiaritás)?

¹ Az EU-n belül a becslések szerint az adókikerülés miatt évi 35–70 milliárd EUR az adóbevétel-kiesés. Forrás: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union (A társaságiadó-politikák Európai Unión belüli átláthatóvá tétele, összehangolása és közelítése), Az Európai Parlament Kutatószolgálat, PE 558.773.

A fedőszervezetek igénybevételével történő adókikerülés vagy adócsalás problémája jellemzően határokon átnyúló probléma. Mozgatórugói és okai azonosak, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban jelenik meg.

Az Unión belül a nemzeti megközelítések torzíthatják a belső piacot, és egyes tagállamokat kiszolgáltatottá tehetnek a szabályozási és adózási arbitrázsral szemben, különösen akkor, ha egyes tagállamokban a nemzeti intézkedések nem írnak elő tartalomra vonatkozó követelményeket a fedőszervezetek számára, vagy másoknál enyhébb követelményeket írnak elő. Fontos, hogy mivel a fedőszervezeteket gyakran a fedőszervezet székhelyétől eltérő tagállamban használják az adóalap csökkentésére, előfordulhat, hogy egyes tagállamok esetén nincs kellő ösztönzés arra, hogy megbízható és hatékony nemzeti szabályokat vezessenek be.

Csak egy közös uniós keret révén érhető el, hogy teljesüljön a fedőszervezeteken keresztül történő adókikerülés és adócsalás elleni küzdelem célkitűzése, és egyszersmind sikerüljön megóvni a belső piac integritását, valamint egyenlő versenyfeltételeket biztosítani a gazdasági szereplők számára az egész Unióban.

B. Megoldások

Milyen alternatívák kínálóznak a célok elérésére? Van-e előnyben részesített alternatíva? Amennyiben nincs, miért nincs?

Az alapforgatókönyv (0. alternatíva) a jelenlegi állapotot tükrözi: a fedőszervezetekkel kapcsolatos minimális tartalomra vonatkozó követelmények hiánya, valamint a meglévő uniós, nemzeti és globális szintű szabályok végrehajtása az adókikerülés és az adócsalás kezelése érdekében. Ez magában foglalja a társasági adózásra vonatkozó magatartási kódexszel foglalkozó uniós csoport intézkedéseit, amelyek célja a tartalom problémájának kezelése, de csak a preferenciális adóügyi rendelkezések esetében.

Az 1. alternatíva „puha” jogi alternatíva. A fedőszervezetekkel kapcsolatos minimális tartalomra vonatkozó követelményeket vezetne be, ezek a követelmények azonban nem lennének kötelező erejűek és végrehajthatók. Az 1. alternatíva megvalósítható bizottsági ajánlás formájában vagy a magatartási kódexszel foglalkozó csoport megbízatásának kiterjesztéseként annak ellenőrzése érdekében, hogy a tartalmi követelményeket a tagállamok adórendszereinek általános jellemzőjeként alkalmazzák-e.

A 2. alternatíva az alapvető szabályozási alternatíva, amelyre a 3. és a 4. alternatíva épül. A 2. alternatíva EU-szerte közös tartalmi követelményeket vezetne be, arra kötelezve (egyes) jogi személyeket és jogi konstrukciókat – azokat, amelyek nem mentesülnének már eleve, és amelyek bizonyos kritériumoknak még megfelelnek –, hogy bizonyítsák az adóhatóság felé, hogy érdemi gazdasági tevékenységet folytatnak az adóügyi illetőségük szerinti tagállamban. A tartalmi követelmények hiánya adózási következményekkel járna (nevezetesen megszüntetné a fedőszervezetek vonatkozó uniós irányelvek és/vagy adóegyezmények alapján fennálló adóelőnyeit).

A 2. alternatíván túlmenően a 3. alternatíva magában foglalná egy, a fedőszervezetekre vonatkozó közigazgatási együttműködési és információcsere-mechanizmus létrehozását. A 4. alternatíva a 3. alternatíva elemei mellett kiegészülne a fedőszervezetek meg nem felelése esetén alkalmazandó szankciók közös meghatározásával.

Az előnyben részesített alternatíva a 4. alternatíva. Magában foglalja a 2. alternatíva valamennyi elemét, az adóhatóságok közötti információcserét a 3. alternatíva szerint, és mindezt egy közös szankciós kerettel egészíti ki. Várhatóan a 4. alternatíva felel meg leginkább a kezdeményezés célkitűzéseinek: ez az alternatíva rendelkezik a legnagyobb visszatartó erővel az adófizetőkre nézve, ugyanakkor nem ró

aránytalan költségeket a vállalkozásokra és az adóhatóságokra.
Mi az egyes érdekelt felek álláspontja? Ki melyik alternatívát támogatja?
Összességében a nyilvános konzultáció válaszadói elismerik, hogy az adókikerülés és az adócsalás folyamatos kihívást jelent, többek között a fedőszervezetekkel való visszaélés révén. A további lépésekre vonatkozó javaslatok azonban eltérőek. Míg egyes válaszadók támogatják a fedőszervezeteken keresztül történő adókikerülés és adócsalás elleni fellépést, mások úgy vélik, hogy korai lehet egy ilyen irányú uniós jogalkotási kezdeményezés. A tagállamok összességében konstruktív nyitottságukat, egyes esetekben kifejezett támogatásukat fejezték ki a fedőszervezetek adókikerülésre vagy adócsalásra történő használatának kezelésére irányuló uniós jogi kezdeményezés iránt.
C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai
Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?
<p>A 4. alternatíva előírja a minimális tartalom fogalmának közös meghatározását, amely az adóvisszaélés elleni jelenlegi uniós keretből hiányzott.</p> <p>Az adóhatóságok közötti információcserének köszönhetően kiegészíti az uniós szinten már meglévő információcserét. Ez biztosítaná, hogy azok a tagállamok, amelyekben az adóalapot más tagállamokban bejegyzett fedőszervezetek használatával csökkentik, teljes mértékben tudatában legyenek ennek.</p> <p>Közös szankciók révén biztosítja a szervezetek legmagasabb szintű megfelelését és az egyenlő bánásmódot az EU-ban működő valamennyi szervezet számára, a bejegyzés helyétől függetlenül. Így az államháztartás fenntarthatóságára gyakorolt potenciális pozitív hatás az összes alternatíva közül a legnagyobb, és az uniós beavatkozás úgy tekinthető, mint amely hozzájárul a belső piac jobb működéséhez azáltal, hogy kiküszöböli a belső piac különböző lehetséges szankciók miatti széttagoltságát.</p> <p>Az előnyök várhatóan akkor is meghaladnák az e kezdeményezéshez kapcsolódó költségeket (főként a megfelelési és a közigazgatási költségeket), ha a beavatkozás csak nagyon kis mértékben csökkentené az adókikerülést és az adócsalást.</p>
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?
<p>A szervezetek megfelelési költségei várhatóan korlátozottak lesznek, mivel ezek az információk már hozzáférhetőek lesznek azon szervezetek számára, amelyeknek önértékelést kell végezniük és jelentést kell tenniük.</p> <p>Az adóhatóság költségei az információcserét kiszolgáló platform létrehozására, a bejelentett adatok értékelésére és a szankciók kezelésére korlátozódnak. A bejelentett adatok értékelését – annak megállapítása érdekében, hogy a szervezet fedőszervezet-e vagy sem – az adóhatóság végzi el a szervezet meghatározott kritériumok mentén végzett önértékelése alapján.</p> <p>A szankciók adminisztrációjával kapcsolatos költségek nagysága a szankció formájától függne. Pénzbüntetés esetén a költségek várhatóan a bírság kiszabásával és megfizetésének nyomon követésével járó adminisztratív költségekre korlátozódnak.</p> <p>A végrehajtás költségeit illetően nem lehet alapvető különbség a 2., a 3. és a 4. alternatíva között a nemzeti közigazgatás számára, mivel ha nem lenne tervben a szankciókra vonatkozó közös keret, a</p>

nemzeti közigazgatásnak akkor is alkalmaznia kellene bizonyos szankciókat a megfelelés biztosítása érdekében.
Milyen hatást gyakorol a fellépés a kkv-kra és a versenyképességre?
<p>A kezdeményezés célja, hogy azokra a szervezetekre terjedjen ki, amelyek <u>nem</u> rendelkeznek tartalommal, és amelyeket adókikerülés vagy adócsalás érdekében hoztak létre², nem pedig az alkalmazottakkal rendelkező és valódi gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásokra. Azok a kritériumok, amelyek az adóhatóság felé történő jelentéstételi kötelezettséget keletkeztetnek, szigorúan azokra a vállalkozásokra korlátozódnak, amelyek esetében fennáll az adókikerülés vagy adócsalás kockázata, ami várhatóan a kkv-k meghatározott sokaságának csak nagyon kis hányadát fedi le. A „kapu kritériumok” várhatóan a kkv-k túlnyomó többségét kizárják (pl. ahhoz, hogy egy kkv a kötelezettség hatálya alá tartozzon, bevétele nagy részének passzív jövedelemből kell származnia, főként külföldi tulajdonosok tulajdonában kell lennie, és nem rendelkezhet valódi gazdasági tevékenység folytatásához szükséges erőforrásokkal).</p> <p>Ami a versenyképességet illeti, a kezdeményezés csak azokat a pénzmozgásokat érintené, amelyek nem kapcsolódnak sem foglalkoztatáshoz, sem valódi gazdasági tevékenységhez. Hosszabb távon a tartalommal nem rendelkező szervezetek használatának korlátozása pozitív másodlagos (közvetett) hatásokkal járhat, ösztönözve a termelőberuházásokat.</p>
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?
<p>A nemzeti költségvetésekre gyakorolt fő hatás nehezen megbecsülhető adóbevétel-többlet lenne. Az EU-n belül a becslések szerint az adókikerülés miatt évi 35–70 milliárd EUR az adóbevétel-kiesés.</p> <p>A kieső adóbevétel olyan forráshiánynak tekinthető, amelyet egyébként közberuházásokra és közjavak biztosítására lehetne fordítani. Ez a hiány különösen nem szívesen látott egy olyan időszakban, amikor erőforrásokra van szükség a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás fellendítéséhez.</p>
Lesznek-e egyéb jelentős hatások?
Nem
Arányosság?
A fellépés nem lépné túl a minimális tartalomra vonatkozó kritériumok meghatározását. Az olyan mechanizmusok, mint a kezdeményezés szerinti jelentéstételi kötelezettségek alóli kivételek és mentességek azt fogják jelenteni, hogy a kezdeményezés hatálya nem terjed ki azokra a szervezetekre és konstrukciókra, amelyek adóvisszaélési kockázata alacsony. Továbbá a Bizottság elemzése szerint a kezdeményezés keretében csak minimális számú szervezetnek és konstrukciónak kell önértékelést végeznie az EU-ban.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

² Az OpenLux vizsgálat feltárta, hogy több mint 1 000, alkalmazottal nem rendelkező vállalatot jegyeztek be ugyanazon a címen.

Az előnyben részesített alternatíva választása esetén a szakpolitika nyomon követése két fő módon történne. Az első az, hogy a tagállamok jelentést tesznek a szakpolitika végrehajtására és a végrehajtási intézkedésekre vonatkozó adatokról. Ezeket az adatokat legalább részben nyilvánosságra kell hozni az átláthatóság és a nyilvánosság általi ellenőrzésnek a tagállamokban való lehetővé tétele érdekében. A második, hogy a Bizottság értékelni fogja a kezdeményezés végrehajtását és érvényesítését a különböző tagállamokban, és jelentést készít róla. Ezt az értékelést elsősorban a tagállamoktól származó adatok alapján fogja elvégezni.

Öt évvel az eszköz végrehajtásának megkezdése után a Bizottság értékelni fogja a szakpolitika eredményeit, tekintettel annak célkitűzéseire, valamint az adóbevételekre, a vállalkozásokra és a belső piacra gyakorolt általános hatásaira.