

DEZSÉRI KÁLMÁN

## A csökkentett áfa-kulcsok és egyes áfa-szabályok felülvizsgálata az EU-ban

*A Tanács 2006 januárjában megbízta a Bizottságot, hogy 2007 júniusáig készítsen egy átfogó értékelő jelentést az áfa-kulcsok csökkentésének előrelátható hatásairól. Az értékelésnek foglalkoznia kell azokkal a kulcsokkal, amelyeket a helyben nyújtott szolgáltatásokra alkalmaznak, abból a szempontból, hogy milyenek a munkahelyteremtő, a gazdasági növekedést és a belső piac megfelelő működését érintő hatásai. A Bizottság álláspontja azon a tanulmányon alapszik, amelyet egy független gazdasági szakértőcsoport (a Copenhagen Economics) készített. A Bizottság benyújtotta a tanulmány összefoglalóját és egy közleményt megvitatásra. A közleményben új áfa-struktúrát javasolt (egy standard kulcsot és két csökkentett kulcsot), és ehhez kapcsolódóan az érintett áruk és szolgáltatások kategóriáinak újonnan való meghatározását. A Bizottság széles körű és részletekbe menő politikai vitát hirdetett meg a csökkentett áfa-kulcsok struktúrájának átalakításáról. A tagországok, a Tanács, az Európai Parlament és a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményt nyilváníthatnak majd. A Bizottság szándéka az, hogy a vita végeredménye alapján javaslatot tegyen egy fenntartható és kiegyensúlyozott, csökkentett áfa-kulcs rendszerre 2009 elején. Ez az időrend lehetővé tenné a Tanács számára a megfelelő jogalkotási dokumentumok elfogadását úgy, hogy azok 2011. január 1-jén életbe léphessenek, mivel a derogációk 2010 végén lejárnak.*

Az EU tagországaiban érvényes közösségi áfa-szabályok (VAT) és a csökkentett áfa-kulcsok felülvizsgálata tavaly elkezdődött, és idén is folytatódik. Ennek a lépésnek több különböző oka is van. Egyrészt az érvényben lévő rendszerben megtalálható kivételes esetek nagy száma és ellentmondásai már egyre komolyabb piaczavaró hatással jártak, és az eddig bevezetett módosítások után is járnak. Másrészt további problémákat okoz az, hogy a 2004 óta csatlakozott országok számára a Csatlakozási Szerződésben biztosított derogációk 2007-ben és 2008-ban lejárnak, és a politikai cél nem ezeknek a derogációknak bizonyos időszakokénti meghosszabbítása, hanem inkább egy tartós, jól működő rendszer kialakítása. Nem elhanyagolható indok a különböző ipari csoportok érdekérvényesítő nyomása sem, ami elsősorban a jelenleg érvényben lévő rendszer ellentmondásaiból fakad, illetve azokra alapozódik. A rendszerben meglévő ellentmondások, a sokszori módosítások miatt komplikálttá vált szöveg szintén a felülvizsgálatot és – ennek eredményeként – egyszerűsítést, nagyobb átláthatóságot igényelt.

Egy olyan új közösségi áfa-rendszer kialakítása, amely mindezeket a különböző jellegű szempontokat sikeresen figyelembe veszi, egyáltalán nem lesz könnyű feladat. Ennek alapvető oka az, hogy a tagországok az áfa-szabályozást általában ki-

emelt nemzeti ügynek és érdekeknek tekintik, mivel ezzel a politikailag és gazdaságilag fontos eszközzel az általuk fontosnak tartott társadalmi célok elérését tudják, illetve próbálják támogatni.

## 1. A jelenleg érvényben lévő áfa-rendszer bevezetése és egyes főbb elemei

Különböző politikai és gazdasági előzmények után<sup>1</sup> a Tanács 1977-ben elfogadta a hatodik irányelvet, amely a forgalmi adókra vonatkozó tagországi törvények harmonizációjával és a közös áfa-rendszerrel foglalkozik<sup>2</sup>. Ezt követően az irányelv 1992-es módosításának<sup>3</sup> eredményeként jött létre az áfa-rendszer jelenleg is érvényben lévő struktúrája, s ennek részeként az áfa-kulcsok mértéke is. Ezek az intézkedések akkor egy nagyobb törvényhozási csomag részét képezték. Ezeket a lépéseket azért tartották szükségesnek, mert akkor szüntették meg az EU-tagországok adóhatárainál az ellenőrzést, valamint ezzel egy időben jött létre az Unió egységes belső piaca is. Az irányelvet az elkövetkező években huszonnyolcszor módosították, s végül 2006 novemberében egy új irányelv keretében új rendszerbe foglalták<sup>4</sup>, amely egyszerűbb és áttekinthetőbb, valamint a belső ellentmondásokat sok szempontból feloldotta.

Az 1992-ben bevezetett közösségi áfa-rendszer feltételei középette a tagországok számára előírás egy standard kulcs alkalmazása, amely 2010-ig minimum 15% lehet. Ezenfelül a tagországok még további, legfeljebb kettő, csökkentett nagyságú kulcsot is alkalmazhatnak. A csökkentett áfa-kulcsok viszont nem lehetnek kisebbek, mint 5%. Ezt a két csökkentett kulcsot a tagországok a saját belátásuk szerint alkalmazhatják olyan termékek és szolgáltatások esetében, amelyek szerepelnek a hatodik áfa-irányelv H. mellékletében<sup>5</sup> lévő listán (1. táblázat).

A csökkentett kulcsokat olyan termékek és szolgáltatások viszonylag széles köre esetén is alkalmazhatják a tagországok, amelyeket alapvetőknek lehet tekinteni, mint pl. a gyógyszerek, vagy pedig munka-intenzív szolgáltatások, pl. a magánlakások renoválása, tisztítás, fodrászat stb. (2. táblázat). A csökkentett áfa-kulcsok alkalmazását ezekben az esetekben a Tanács 1999-ben, egy hároméves időszakra, próbaként engedélyezte<sup>6</sup>. A cél ezzel az volt, hogy elősegítsék a munkahelyteremtést és a feketegazdaság elleni küzdelmet. Akkor kilenc tagország<sup>7</sup> kérte az engedélyt arra,

1 Christmann–Dezséri (1990)

2 Sixth VAT Directive 77/388/EEC on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment

3 Council Directive 92/77/EEC és 92/111/EEC

4 Recast VAT Directive 2006/112/EC

5 Az irányelv 1992. évi módosításakor (Council Directive 92/77/EEC) csatolták ezt a mellékletet.

6 1999/85/EC Directive VAT on labour intensive services

7 Belgium, Franciaország, Görögország, Hollandia, Luxemburg, Nagy-Britannia, Olaszország, Portugália és Spanyolország.



1. táblázat. A 77/388/EGK számú, hatodik hozzáadottérték-adó irányelv H melléklete: Az olyan termékek és szolgáltatások jegyzéke, amelyek értékesítésére kedvezményes hozzáadottértékadó-mértéket lehet alkalmazni; A 2006/112/EK áfa-irányelv III. melléklete: Az olyan termékek és szolgáltatások jegyzéke, amelyek értékesítésére a 98. cikkben említett kedvezményes adómértéket lehet alkalmazni

1. Emberi és állati fogyasztásra szolgáló élelmiszerek (beleértve az italokat is, de az alkoholos italok kivételével); általában élelmiszer-készítésre szolgáló élő állatok, magvak, növények és összetevők; általában élelmiszer kiegészítésére vagy helyettesítésére szolgáló termékek;
2. Vízszolgáltatás;
3. Általában az egészségügyben, a betegségek megelőzésére, gyógykezelésre és az állatgyógyászatban használt gyógyszerészeti termékek, beleértve a fogamzásgátló és női egészségügyi védekezésre használt termékeket;
4. Általában a fogyatékosok enyhítésére, illetve kezelésére szolgáló gyógyászati berendezések, segédeszközök és más felszerelések, amelyek a fogyatékkal élők személyes és kizárólagos használatára szolgálnak, beleértve az ilyen termékek javítását is, továbbá a gépkocsiban használatos gyermekülések értékesítése;
5. Utasok és útipoggyászok szállítása;
6. Könyvek, beleértve a könyvtári kölcsönzést is (ideértve a brosúrákat, röplapokat és más nyomtatott anyagokat, gyermekeknek szóló képes-, rajzoló, illetve kifestőkönyveket, nyomtatott vagy kéziratos kottákat, térképeket, vízrajzi vagy hasonló ábrákat), újságok és folyóiratok értékesítése, kivéve a nagyrészt vagy teljes egészében reklámcéllú anyagokat;
7. Előadásokra, színházba, cirkuszba vagy vásárokbá, vidámparkba, koncertre, múzeumba, állatkertbe, moziba, kiállításra vagy más kulturális eseményre és létesítménybe szóló belépőjegyek;
8. Rádió- és televízió-szolgáltatások vétele;
9. Írók, zeneszerzők és előadóművészek által nyújtott szolgáltatások, illetve a nekik járó szerzői jogdíjak;
10. A szociálpolitika keretében biztosított lakás, lakásépítés, -felújítás és -átalakítás;
11. Olyan típusú termékek értékesítése és szolgáltatások nyújtása, amelyeket általában a mezőgazdasági termelésben használnak, kivéve az olyan tárgyi eszközöket, mint a gépek és épületek;
12. Szállodák vagy más hasonló létesítmények által nyújtott szállás, beleértve az üdülőhelyi szállásbiztosítást, továbbá a kempingek és lakókocsi-parkok férőhelyeinek bérbeadását is;
13. Sporteseményekre szóló belépők;
14. Sportlétesítmények használatának joga;
15. A tagállamok által jótékonyági szervezetként elismert, jóléti, illetve társadalombiztosítási munkát végző szervezetek által végzett termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások, amennyiben ezek a 132., 135. és 136. cikk értelmében nem élveznek mentességet;
16. Temetkezési vállalkozók és hamvasztási szolgáltatók által nyújtott szolgáltatások, beleértve az ezzel kapcsolatos termékértékesítéseket is;
17. Orvosi és fogászati ellátás, valamint gyógyfürdői kezelés, amennyiben ezek a 132. cikk (1) bekezdésének b)–e) pontja értelmében nem élveznek mentességet;
18. Közterületek tisztántartásával, háztartási szemét elszállításával és hulladékfeldolgozással kapcsolatos szolgáltatások nyújtása, a 13. cikkben említett szervezetek által nyújtott szolgáltatások kivételével.

*Jegyzet: A termékekre vonatkozó kategóriák nemzeti jogszabályokba történő átvételekor a tagállamok az egyes kategóriák pontos terjedelmének megállapítása érdekében a Kombinált Nomenklatúrát alkalmazhatják.*

*Forrás: EU EC*

hogy részt vehessen ebben a kísérletben, és nyújtotta be azoknak a szektoroknak a listáját, amelyekre alkalmazni akarta a csökkentett áfa-kulcsot.

A kísérletben való részvételt a Tanács 2000 februárjában egy döntésével<sup>8</sup> engedélyezte. Ezt követően 2002 decemberében a Tanács egy újabb irányelvben<sup>9</sup> egy évvel meghosszabbította a kísérleti gyakorlat érvényességi idejét azért, hogy biztosítsa a folyamatosságot és a biztonságot az ebben részt vevő szektorok számára. A várakozás az volt, hogy a csökkentett áfa-kulcs kedvező hatásai további javaslatokat eredményeznek majd. A kísérleti rendszerben részt vevő országok 2003-ban beszámoltak a tapasztalataikról, amelyekből aztán a Bizottság jelentést<sup>10</sup> készített. Ezt követően a Tanács úgy döntött, hogy újabb két évvel, 2005. december 31-ig meghosszabbítja a csökkentett áfa-kulcsok használatát<sup>11</sup> a kilenc tagország esetében. A Tanács 2006 elején lehetővé tette, hogy újabb tagországok csatlakozhassanak a munka-intenzív szolgáltatásokra vonatkozó csökkentett áfa-kulcsot alkalmazó tagországok köréhez. Az induló kilenc tagország mellé további nyolc jelentkezett<sup>12</sup>. A Tanács döntése<sup>13</sup> alapján ezt a rendszer a 17 tagország 2010. december 31-ig alkalmazhatja.

A 2006 novemberében megújított áfa-irányelven belül ezzel a 106. cikk és az ehhez kapcsolódó IV. melléklet foglalkozik.

## 2. táblázat. A 2006/112/EK irányelv IV. melléklete: a 106. cikkben említett szolgáltatások jegyzék

1. Kisebbségi javítási szolgáltatások: a) kerékpár; b) cipő és bőráru; c) ruházat és ágynemű (beleértve a javítást és az átalakítást is);
2. Magánlakások felújítása és javítása, kivéve azokat az anyagokat, amelyek a nyújtott szolgáltatás értékének jelentős részét teszik ki;
3. Ablaktisztítás, magánlakások takarítása;
4. Házi gondozói szolgálat (pl. házi segítség, fiatalok, öregek, betegek vagy fogyatékosok gondozása);
5. Fodrászat.

*Forrás: EU EC*

Az áfa-rendszer minden tagországra érvényes struktúráját az egyes tagországoknak biztosított, s igencsak elburjánzott különböző ideiglenes derogációk teszik nagyon komplikálttá. Az ideiglenes derogációk keretében a tagországok alkalmazhatnak nullakulcsot, szuper csökkentett kulcsot, egyéni csökkentett kulcsot, parking kulcsot stb.

8 Decision 2000/185/EC 2000. február 28.

9 2002/92/EC Directive

10 Report COM(2003)309 from the Commission to the Council and the European Parliament: Experimental application of a reduced rate of VAT to certain labour-intensive services

11 2004/15/EC Council Directive és 2004/161/EC Council Decision

12 Ciprus, Csehország, Finnország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Málta és Szlovénia.

13 2006/774/EC Council Decision



3. táblázat. A tagországok által alkalmazott áfa-kulcsok (%)

	Szuper csökkentett kulcs	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Ausztria	–	10,0	20,0	12,0
Belgium	–	6,0	21,0	12,0
Bulgária	–	7,0	20,0	–
Ciprus	–	5,0/8,0	15,0	–
Cseh Köztársaság	–	5,0	19,0	–
Dánia	–	–	25,0	–
Észtország	–	5,0	18,0	–
Finnország	–	8,0/17,0	22,0	–
Franciaország	2,1	5,5	19,6	–
Görögország	4,5	9,0	19,0	–
Hollandia	–	6,0	19,0	–
Írország	4,8	13,5	21,0	13,5
Lengyelország	3,0	7,0	22,0	–
Lettország	–	5,0	18,0	–
Litvánia	–	5,0/9,0	18,0	–
Luxemburg	3,0	6,0	15,0	12,0
Magyarország	–	5,0	20,0	–
Málta	–	5,0	18,0	–
Nagy-Britannia	–	5,0	17,5	–
Németország	–	7,0	19,0	–
Olaszország	4,0	10,0	20,0	–
Portugália	–	5,0/12,0	21,0	12,0
Románia	–	9,0	19,0	–
Spanyolország	4,0	7,0	16,0	–
Svédország	–	6,0/12,0	25,0	–
Szlovákia	–	10,0	19,0	–
Szlovénia	–	8,5	20,0	–

Forrás: EU EC

Az eredeti elképzelések szerint ezeket a kivételes kulcsokat addig lehet alkalmazni, amíg a végleges rendszer életbe nem lép. Ez a végleges rendszer az elképzelések szerint majd a származási ország elve alapján működne. A különböző ideiglenes derogációk engedélyezésének indoka elsősorban az volt, hogy lehetőséget biztosítsanak a tagországok számára, hogy fokozatosan adaptálhassák a saját nemzeti szabályait a közösségi szabályokba.

Az eredeti tervek szerint a végleges közösségi áfa-rendszert 1997. január 1-jén kellett volna bevezetni, az egységes belső piac létrehozása és közös szabályozása megvalósításának részeként. Ennek érdekében a Tanácsnak időközben új döntést kellett volna hoznia ezzel kapcsolatban. Ám erre a döntésre soha sem került sor, s így a végleges rendszert soha sem vezették be. Ennek következtében az átmeneti szabályok azóta is folyamatosan érvényesek, azaz az átmeneti rendelkezések időbe-

li hatálya nyitott, s így a végleges rendszer hatálybalépéséig érvényben maradnak<sup>14</sup>, de mindenképpen addig, amíg a Tanács másképpen nem dönt.

A jelenlegi helyzetet az teszi még összetettebbé és komplikáltabbá, hogy a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott új tagországok esetében a Csatlakozási Szerződésben biztosított ideiglenes derogációk vannak érvényben, azaz ezek csak korlátozott időre alkalmazhatók, és érvényességük nem is hosszabbodik meg automatikusan. Így az új tagországok esetében a szabályok bizonyos tekintetben szigorúbbak, és az ideiglenes derogációk korlátozottabb időre szólnak, s meghosszabbításuk is valamivel körülményesebb.

4. táblázat. Az ideiglenes áfa-kulcsok érvényességi idejének főbb határideje

2007. 12. 31		
Cseh Köztársaság	csökkentett kulcs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– hőenergia értékesítése olyan háztartásoknak és kisvállalkozásoknak, amelyek nem alanyai a fűtési és melegvíz-szolgáltatási áfának, kivéve a nyersanyagokat, amelyeket a hőenergia előállításához használnak,</li> <li>– lakóházak építéséhez biztosított építőipari munka, amelyeket nem a szociális politika keretében építenek, kivéve az építőanyagok</li> </ul>
Ciprus	0% kulcs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gyógyszer-értékesítés – emberi táplálkozásra élelmiszer-értékesítés, kivétel fagylalt, fagyasztott szopóka, fagyasztott joghurt, fagyasztott víz és hasonló termékek, valamint sózott élelmiszertermékek (burgonyaszírom, felfújt stb.)</li> </ul>
Ciprus	csökkentett kulcs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– éttermi szolgáltatás, 2007. december 31-ig vagy a végleges rendszer bevezetéséig, attól függően, hogy melyik történik előbb</li> </ul>
Magyarország	csökkentett kulcs (nem alacsonyabb, mint 12%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szén, brikett, tüzelőfa és faszén értékesítése</li> <li>– távfűtés-szolgáltatás</li> <li>– éttermi szolgáltatások, élelmiszer-értékesítés hasonló helyeken, 2007. december 31-ig vagy a végleges rendszer bevezetéséig, attól függően, hogy melyik történik előbb</li> </ul>
Lengyelország	0% kulcs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meghatározott könyvek és szakmai folyóiratok, 2007. december 31-ig vagy a végleges rendszer bevezetéséig, attól függően, hogy melyik történik előbb</li> </ul>
Lengyelország	csökkentett kulcs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– éttermi szolgáltatások, 2007. december 31-ig vagy a végleges rendszer bevezetéséig, attól függően, hogy melyik történik előbb,</li> <li>– olyan szolgáltatások nyújtása, amelyeket nem a szociálpolitika keretében biztosítanak, építkezés, épületfelújítás és -átalakítás, kivéve az építőanyagokat</li> <li>– új lakóépületek értékesítése, vagy ennek részei a 4(3)(a) cikk szerint</li> </ul>

14 Sixth VAT Directive 77/388/EEC konszolidált verzió 281. cikk

Szlovénia	csökkentett kulcs	– ételkészítés, 2007. december 31-ig vagy – a végleges rendszer bevezetéséig, attól függően, hogy melyik történik előbb
Szlovénia	csökkentett kulcs	– lakóépületek építése, felújítása és fenntartási munkái, amelyeket nem a szociálpolitika keretében biztosítanak, kivéve építőanyagok
Szlovákia	csökkentett kulcs	– lakóépületek építése, amelyet nem a szociálpolitika keretében biztosítanak, kivéve az építőanyagok
<b>2008. 04. 30.</b>		
Lengyelország	szuper csökkentett kulcs nem alacsonyabb, mint 3%)	– élelmiszer-értékesítés a H melléklet (1) pontja szerint – olyan termékek és szolgáltatások értékesítése, amelyeket rendszerint a mezőgazdasági termeléshez használnak, kivéve a tőkejavakat, pl. gépek vagy épületek, a H melléklet (11) pontja szerint
<b>2008. 12. 31</b>		
Szlovákia	csökkentett kulcs	– hőenergia értékesítése olyan háztartásoknak és kisvállalkozásoknak, amelyek nem alanyai a fűtési és melegvíz-szolgáltatási áfának, kivéve a nyersanyagokat, amelyeket a hőenergia előállításához használnak
<b>2010. 01. 01.</b>		
Málta	0% kulcs	– élelmiszer-értékesítés emberi fogyasztásra – gyógyszer-értékesítés
<b>A végleges rendszer bevezetéséig</b>		
EU-15 (kivételem Németország)	0%, szuper csökkentett és parking áfa-kulcs	28 (2) cikk szerint
Görögország	a szigeteken alkalmazott olyan áfa-kulcsok, amelyek 30%-kal alacsonyabbak	– Lesbos, Chios, Samos, Dodecanese és Cyclades megyék, valamint Thassos, Észak-Sporades, Samothrace és Skiros szigetek max. 30%-kal alacsonyabb kulcsokat alkalmazhatnak, mint a kontinentális országrészen használt hasonló kulcsok
EU-27	csökkentett áfa-kulcs	– a leszerződött munka és az elvégzett munka közötti különbség
EU-27	csökkentett áfa-kulcs	– élő növények és más növénytermesztési termékek értékesítése

*Forrás: EU EC*

A jelenlegi szabályozás és az egyes tagországoknak biztosított kivételek eredményeként az áfa-struktúra rendkívül összetett, és tagországonként nagymértékben eltérő. Az, hogy az EU-27-ek az egyéni kivételek sokaságát alkalmazzák, nemcsak a nemzetközi üzleteket kötő vállalkozások üzletmenete számára jelent komoly problémát és teszi komplikálttá az üzleti ügyleteket, de az egységes belső piacon belül is torzulásokat okoz. Emiatt aztán olyan helyzetek alakulnak ki, hogy a határon túli



vásárlások sok ország határ menti területei esetében mindennapos gyakorlattá váltak, ugyanis a vásárlók és a fogyasztók természetesen igyekeznek kihasználni a szomszédos országokban alkalmazott alacsonyabb áfa-kulcsok miatt keletkező ár-különbséget (pl. Luxemburgban alacsonyabbak a cigarettára és az üzemanyagra vonatkozó áfa-kulcsok, mint a környező országokban).

Az érvényes szabályozás más szempontból sem igazán tekinthető igazságosnak. Az új tagországok estében ugyanis, ahogy már említettem, az átmeneti időszak, amit a Csatlakozási Szerződés biztosított, 2007 végén, illetve 2008 folyamán lejár. Ezzel szemben az 1995 előtt csatlakozott országokra olyan szabály vonatkozik, hogy fenntarthatják a derogációt mindaddig, amíg a végleges közösségi áfa-szabályokat bevezetik. Mindez a tagországok közötti jogegyenlőség elvének megsértéseként is értelmezhető. Ez természetesen a Bizottság számára sem elfogadható, s emiatt javasolta az ez évi július 4-i ülésén a jelenleg érvényben lévő derogációk majdnem általános meghosszabbítását 2010 végéig. Ezzel a lépéssel a Bizottság igyekezett megszüntetni a régi és az új tagországok közötti különbségeket, amelyek bizonyos esetekben jelentős mértékűnek is tekinthetők.

## 2. A jogalkalmazás problémái és a Bizottság célkitűzései

### 2.1. A csökkentett áfa-kulcsok problémája

A csökkentett áfa-kulcsokat a tagországok a saját belátásuk szerint alkalmazhatják olyan termékek és szolgáltatások esetében, amelyek szerepelnek a hatodik áfa-irányelv H mellékletében (azaz az új 2006/112/EK irányelv III. melléklete), valamint ugyanennek az irányelvnek a IV. mellékletében szereplő listán. Ezek általában olyan termékek és szolgáltatások, amelyeket alapvetőnek lehet tekinteni, mint pl. a gyógyszerek, a nyomtatott sajtótermékek, vagy pedig munka-intenzív szolgáltatások (lásd 1. és 2. táblázat). Az előbbi esetében lényegében egy 1992-ben meghatározott listáról van szó, amely az idő múlásával és a fejlődés eredményezte változások következtében sok tekintetben mára már túlhaladottá vált. Emiatt a listán szereplő, illetve nem szereplő termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatban egyre több olyan kérdés merült fel, amelyek határeseteket érintenek, így egyre nehezebben lehet minden szempontot kielégítő módon válaszokat adni, illetve a szabályokat egyértelműen alkalmazni.

Ilyen határeseteknek tekinthetők az olyan problémák, mint amelyek a sajtótermékek és a postai szolgáltatások tekintetében az utóbbi években felmerültek. Így pl. az, hogy alkalmazható-e vagy sem a nyomtatott sajtótermékek számára engedélyezett csökkentett áfa-kulcs az elektronikus médiára is. Miért kell a magasabb áfa-kulcsot használni az elektronikus médiatermékek forgalmazása esetén? Különösen problematikus ez kérdés akkor, amikor a nyomtatott és az elektronikus formában terjesztett termék tartalma ugyanaz. Ehhez hasonlóan kérdéseket vet fel az a gyakorlat is, miszerint ha egy irodalmi művet nyomtatott formában terjesztenek, akkor a csökkentett áfa-kulcs alkalmazható, de ha ugyanezt a művet hanganyagként,



elektronikusan rögzített termékként forgalmazzák, akkor a magasabb standard áfa-kulccsal kell számolni. A svéd kormány például úgy vélte, hogy ebben az esetben azonos termékről van szó, és mind a nyomtatott, mind az elektromos, ún. „beszélő könyvekre” engedélyezte a csökkentett áfa-kulcs alkalmazását. A Bizottság viszont nem fogadta el ezt az álláspontot, mivel az elektronikus hanghordozóra rögzített termékek nem szerepelnek az áfa-irányelv H mellékletében, s emiatt jogsértési eljárást (*infringement procedure*) indított Svédország ellen. Az eljárás jelenleg is folyamatban van.

Ugyanígyen határeset kialakulásához vezetett a gazdaság liberalizációja, a korábban állami monopóliumoknak tekintett területeken a magánszektor vállalatainak megjelenése is. A postai szolgáltatások is abba a körbe tartoznak, amelyekre ugyan az EU-szabályok engedélyezik a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazását, de csak abban az esetben, ha az állami monopólium keretei között működő vállalat nyújtja. Az irányelv kidolgozása idején ugyanis csak ilyen cégek működtek. A postai szolgáltatások liberalizációja és részbeni privatizációja viszont gyökeresen megváltoztatta a helyzetet. A postai szolgáltatások piacán új, magántulajdonban lévő szolgáltató cégek jelentek meg, de néhány ország szabályozása nem biztosította az azonos adószabályokat a számukra. Ilyen Nagy-Britannia és Németország. Nagy-Britanniában a postai szolgáltatások piaca 2006-tól teljesen nyitottá vált bármely vállalkozás előtt. A versenyt viszont az adóterhekben jelentkező különbségek torzítják. A korábban monopóliumot élvező cégek ugyanis továbbra is adómentesek, míg az erre a piacra újonnan belépő cégek 17,5%-os áfa megfizetésre kötelezettek.

A Bizottság álláspontja szerint az áfa-mentesség biztosításának lehetőségét úgy kell alkalmazni, hogy az megfeleljen az irányelvnek, és csak minimális mértékű

5. táblázat. Az áfa-ügyekkel kapcsolatos jogsértési eljárások száma (2005–2007)

	2005	2006	2007. január–június
Esetek száma	8	19	8
Országok (esetek száma)	6	15	7
	Hollandia Luxemburg Olaszország (2) Németország Portugália (2) Spanyolország	Ausztria Csehország Finnország Franciaország Görögország (2) Írország Lengyelország Magyarország Málta Nagy-Britannia Németország (2) Olaszország (2) Portugália Spanyolország Svédország	Franciaország (2) Lengyelország Nagy-Britannia Olaszország Portugália Spanyolország Svédország

Forrás: EU EC

6. táblázat. Az áfa-ügyekkel kapcsolatos jogsértési eljárások listája (2005–2007)

Időpont	Eljárás száma	A jogsértési eljárás tárgya
2007/07/24	IP/07/1164	Postai szolgáltatás: a Bizottság megnyitja a jogsértési eljárás második szakaszát Nagy-Britannia, Németország és Svédország ellen
2007/07/06	IP/07/1031	A Bizottság az Európai Bíróság elé viszi az Olaszország, Spanyolország és Franciaország elleni ügyet
2007/07/03	IP/07/1004	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Nagy-Britannia és Franciaország ellen
2007/07/03	IP/07/1003	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Lengyelország és Portugália ellen
2007/03/23	IP/07/402	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Olaszország és Svédország ellen
2006/12/21	IP/06/1878	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Ausztria, Franciaország és Olaszország ellen
2006/12/15	IP/06/1815	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Írország, Spanyolország és Finnország ellen
2006/07/25	IP/06/1058	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Németország, Görögország, Írország és Olaszország ellen
2006/07/19	IP/06/1031	A Bizottság információt kér a gyerekpelenka esetén csökkentett áfa-kulcs alkalmazásáról Csehországtól, Magyarországtól, Máltától, Lengyelországtól és Portugáliától
2006/04/10	IP/06/484	Postai szolgáltatás – a Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Németország, Nagy-Britannia és Svédország ellen
2006/01/16	IP/06/41	A Bizottság az Európai Bíróság elé viszi a Görögország elleni ügyet (út melletti segítségnyújtási szerződésekre vonatkozó áfa és gépkocsik regisztrációs adója)
2006/01/16	IP/06/39	A Bizottság foglalkozik Németországgal a hagyatéki eljárást biztosító szolgáltatásokra vonatkozó áfával kapcsolatban
2005/12/16	IP/05/1620	A Bizottság kéri Spanyolországot, hogy változtassa meg a katolikus egyháznak szállított árukra vonatkozó áfa-szabályokat
2005/07/07	IP/05/877	A Bizottság megindítja a jogsértési eljárást Olaszország és Portugália ellen
2005/01/14	IP/05/40	Kölcsönös segítségnyújtás az adózás területén: eljárás indítása a jogszabályok átültetésének elmulasztása miatt Olaszország, Luxemburg, Hollandia és Portugália ellen

Forrás: EU EC

piactorzító hatás jelentkezzen a korábban monopolhelyzetben lévő vállalat és az újonnan piacra lépett cégek versenyhelyzetében. Biztosítani kell, hogy a postai szolgáltatások területén minden vállalat ugyanolyan működési feltételekhez jusson egész Európában. A postai szolgáltatások teljes liberalizációjára 2011-ig a többi tagországban is sor kell kerüdjön, ami hasonló problémákat vethet fel mással is.

A Bizottság kilátásba helyezte, hogy Nagy-Britannia és Németország ellen az Európai Bíróságnál jogsértési eljárást indít, és ennek keretében panaszt emel, mivel



a két ország áfa-mentességet biztosít a postai szolgáltatásokat nyújtó azon vállalkozások számára, amelyek a korábbi állami vállalatból alakultak. A postai szolgáltatási piacra lépett új vállalatok számára ezt a kedvezményt viszont nem adták meg. A Bizottság már a második figyelmeztető levelét küldte el a két ország kormányzatának, amiben azzal érvelt, hogy az ilyen egyoldalú áfa-mentességnek piactorzító hatása van, ugyanis azzal, hogy ezt csak a korábban monopolhelyzetben lévő postai szolgáltatást biztosító cégeknek nyújtották, ezek jogosulatlan versenyelőnyt élveznek.

Az ilyen és ezekhez részben hasonló határesetek egyre komolyabb problémát jelentenek, és az elmúlt években egyre több jogsértési eljárást indított el a Bizottság, amelyek keretében mind több ügy kerül az Európai Bíróság elé.

## 2.2. A Bizottság célkitűzései

A jelenleg érvényben lévő áfa-rendszer alapjai lényegében három évtizedre nyúlnak vissza. Azóta a gazdasági viszonyok jócskán megváltoztak, amit a szabályozás viszonylag lassabban követett. A módosítások nagy száma miatt mostanra viszont a szabályozás nagymértékben áttekinthetetlenné, belső ellentmondásokkal terheltté vált. Emiatt a Bizottság számára alapvetően három nagyobb feladat jelentkezett: a) konzisztenssé és átláthatóbbá kell tenni a szabályozást; b) felül kell vizsgálni a csökkentett áfa-kulcsok rendszerét; c) lépéseket kell tenni egy tartósan működőképes áfa-rendszer bevezetése irányába.

a) Az áfa-irányelvet a három évtizedes múltja során 28 alkalommal módosították, de egyetlen egy alkalommal sem került sor hivatalos kodifikálásra. A Bizottság csak 2004-ben tett javaslatot erre, s a cél az volt, hogy a különböző helyen lévő szabályokat egy jogi dokumentumba állítsa össze. Ennek eredményeként az áfa-szabályok áttekinthetővé és egyértelművé válnak. A 2006/112/EK tanácsi irányelv 2007. január 1-jén lépett életbe, és felváltotta az 1977-ben elfogadott és sokszor módosított hatodik áfa-irányelvet (Sixth VAT Directive 77/388/EC). A kodifikáció nem hozott változást a hatályos jogszabályokban, ezek tartalmában. Változások csupán a struktúrában, a szöveg formájában történtek, ami viszont csak javított a jogszabály minőségén.

b) Amikor másfél évvel ezelőtt, 2006 elején, az áfa-kulcsokkal kapcsolatos legutóbbi politikai megállapodás alapján újabb jogi dokumentumokat fogadtak el, akkor a Tanács a 2006. február 14-i ülésén nem módosította azt az áru- és szolgáltatási kört, amelyre a csökkentett áfa-kulcsok vonatkoznak. Ugyanakkor viszont megbízta a Bizottságot, hogy készítsen egy közgazdasági elemzést az áfa-kulcsok csökkentésének gazdasági hatásairól, és ennek alapján tegyen majd jelentést a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Ennek az elemző tanulmánynak a csökkentett áfa-kulcsok helyben nyújtott szolgáltatásokra (ebbe beleértve az éttermeket is) gyakorolt hatásainak átfogó értékelését kellett adnia. Az elemzésnek elsősorban a munkahelyteremtés, a gazdasági növekedés, valamint az egységes belső piac megfelelő működésének szempontjait kellett figyelembe vennie. A megbízás alapján az elemzésnek foglalkoznia kellett még az áfa-kulcsokra vonatkozó derogációk megszünte-

tésének hatásaival, így a szuper csökkentett kulcsok és a nulla kulcsok eltörlésének következményeivel egyes – a fennálló rendszerben kedvezményezett – szektorok esetében.

Egy független szakértő által elvégzendő elemzésnek 2007. júniusra el kellett készülnie, és a Bizottságnak ennek alapján kellett benyújtania 2007 júniusának végén a jelentést a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Bizottság a Tanács által adott feladatnak megfelelően tendert írt ki 2006-ban, amit a dán Copenhagen Economics nyert meg, s a gazdasági elemző cég a tanulmányt 2007 májusára el is készítette.

A Copenhagen Economics által elkészített tanulmány egyik fő megállapítása az, hogy egy általános áfa-kulcs alkalmazása az EU-ban, de legalább egy-egy általános áfa-kulcs alkalmazása az egyes tagországokban növelné a fogyasztói jólétet, mérsékelné a vállalkozások költségeit, valamint számottevően enyhítené az egységes belső piac torzulásait. Továbbá egy általánosan alkalmazott áfa-kulcs nagymértékben csökkentené a pénzügyi ellenőrzés költségeit, a megfelelő adófizetés elkerülésére való törekvést (pl. határeseteknél az alacsonyabb kulcs fizetése), illetve a vitatott ügyek miatti problémákat (pl. csökkentett áfa-kulcs a nyomtatott sajtó esetén, de ugyanakkor standard kulcs az elektronikus sajtó tekintetében még akkor is, ha a tartalmuk ugyanaz).

Noha a közgazdasági elmélet szempontjából természetesen az lenne a legideálisabb megoldás, ha a jelenleg alkalmazott áfa-kulcsok áttekinthetetlen szövevénye helyett egy egységes kulcsot alkalmaznának az egész EU területén, a tanulmány elfogadta azt a következtetést, hogy bizonyos szektorok (pl. a nem szállítható, azaz helyben fogyasztható szolgáltatások) vonatkozásában egy csökkentett áfa-kulcs hozzájárulhat az ottani munkahelyteremtéshez és a térség dinamikusabb gazdasági növekedéséhez. A tanulmány azt is hangsúlyozta, hogy a csökkentett áfa-kulcsokat alkalmazó szektorokat alapos elemzés után kell kiválasztani, mert a várt pozitív hatás a gazdasági növekedési ütemre csak akkor következik be, ha az alacsonyabb áfa-kulcsok nagyobb áru- és szolgáltatásfogyasztásra ösztönzik a fogyasztókat. A fogyasztásban bekövetkező ilyen változás több szabadidőt teremt a társadalomnak, mivel a barkácsolási tevékenység csökken, és a hivatásosan végzett munkatevékenység növekszik. Ennek következtében javult a foglalkoztatottság és a gazdasági növekedési ütem. Érvek vannak amellet is, hogy az alacsony szakképzettségűeket nagy arányban foglalkoztató szektorokban a csökkentett áfa-kulcs növelheti az állandó foglalkoztatottak számát. Ezzel szemben a tanulmány megállapítása az, hogy a nettó nyereség viszonylag nagyon minimális.

Az elemzés kiemelten foglalkozik azzal, hogy bár a csökkentett áfa-kulcsoknak lehetnek kedvező hatásai, de sok esetben ezeknél gyakran sokkal hatékonyabbak lehetnek más gazdaságpolitikai eszközök, mindenekelött a közvetlen pénzügyi támogatások (szubvenciók). Ezeket az eszközöket sikeresen lehet alkalmazni környezetvédelmi, szociális, kulturális célok elérésére.

Mindezek alapján a Bizottság a 2007. július 4-i ülésén azt az álláspontot fogadta el, hogy az európai áfa-szabályokat egyszerűsíteni és ésszerűsíteni kell. A Bizottság javaslata egyébként tartalmazza azt is, hogy a standard áfa-kulcs mellett biztosítani kell annak a lehetőségét is, hogy az alapvető szükségleteket kielégítő ter-



mékek (pl. élelmiszer) esetében továbbra is alkalmazhatók legyenek a kimondottan alacsony áfa-kulcsok. A javaslat engedélyezné egy második – de valamivel magasabb százalékkulcsú – csökkentett áfa-kulcs alkalmazását is, ami olyan termékekre és szolgáltatásokra vonatkozna, amelyek kulturális, oktatási, tömegközlekedési, foglalkoztatási és környezetvédelmi indokok miatt kiérdemlik a preferenciális kezelési módot.

A tanulmány nyomán a Bizottság javaslata is azt hangsúlyozza, hogy noha a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazása növelheti az ilyen „alulfogyasztott” termékek és szolgáltatások iránti keresletet, mégis, más gazdaságpolitikai eszközök, mint pl. a közvetlen támogatások, sokkal hatékonyabbak lehetnek. Ez azt is jelentheti, hogy a Bizottság nem minden csökkentett áfa-kulcs bevezetése iránti igényt szeretne támogatni, ha más gazdaságpolitikai eszközök, pl. szubvenciók, eredményesen alkalmazhatók lehetnének.

A Bizottság az elképzelései szerint ugyanakkor nagyobb mozgásteret szeretne adni a tagországoknak abban, hogy ők dönthessék el, mely termékek és szolgáltatások esetén vezetnék be a csökkentett áfa-kulcsokat. A jelenleg érvényben lévő szabályok alapján ugyanis a csökkentett kulcsok bevezetése nagyon nehézkes, ugyanis előbb a Bizottságot kell megkérni arra, hogy tegyen ilyen tartalmú javaslatot, amit aztán a többi tagországnak egyhangúlag el kell fogadnia. Az ilyen ügyek természetesen politikai alkuk kérdésévé válhatnak, amelyek részeként egyes tagországok részéről akadályozás, valamint ellenszolgáltatás igénylése is felmerülhet.

A Bizottság célja az, hogy a tagországok állapotodjanak meg a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazásának keretfeltételeiről, aminek köszönhetően elkerülhetővé válna a derogációk iránti egyedi kérelmek valószínűsíthető jövőbeli áradatának igencsak időrabló tárgyalása. Ebben az esetben a szubsidiaritás alkalmazása azt jelentené, hogy a keretek meghatározása után az egyedi döntéseket az alacsonyabb – elsősorban nemzeti – szinteken hoznák meg. Ezzel nagymértékben teljesülne a Bizottság azon célja, hogy számottevően egyszerűsítsék és ésszerűsítsék a jelenlegi rendszert. Az ilyen lépések igenis szükségesek ahhoz, hogy csökkenteni lehessen az üzleti szféra számára az áfa-szabályoknak való megfelelés költségeit, valamint javítani lehessen az egységes belső piac működését. A Bizottság egy további szempontja a lisszaboni stratégia megvalósításának elősegítése.

A Bizottság álláspontja szerint az egyik lehetséges előrevezető út a változtatások menetében a már említett rendszer, amely egy standard és két csökkentett áfa-kulcsot tartalmaz. Fontos, hogy az egyes szintekhez tartozó áru- és szolgáltatáskategóriák egyértelműen legyenek meghatározva azért, hogy a lehető legnagyobb mértékben csökkenteni lehessen a megfelelési költségeket.

Az előbbi elvet természetesen összhangba kell hozni azzal az elképzeléssel is, hogy a helyi szolgáltatásokra (azaz olyan szolgáltatásokra, amelyeket távolról nem lehet biztosítani) vonatkozó áfa-szabályok esetén nagyobb autonómiát élveznének a tagországok. Ezt a nagyobb rugalmasságot viszont mindenképpen összhangba kell hozni egyrészt azzal a követelménnyel, hogy az egységes belső piac megfelelően működjön, másrészt pedig azzal, hogy a tagországok közötti kereskedelemben részt vevő cégek számára ebben a helyzetben viszont relatíve nagyobb költségek keletkeznek.

A csökkentett áfa-kulcsokkal kapcsolatban számos apropóból felmerül az az általános dilemma, hogy lehetséges-e minden esetben választhatóvá tenni a tagországok számára, vagy pedig szükséges-e bizonyos esetekben kötelezővé tenni ezeket azért, hogy elkerülhetők legyenek a versenybeli torzulások.

A jelenleg előrelátható menetrend szerint a Bizottság a tagországok álláspontját meghallgatva, és az Európai Parlamenttel, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal a megfelelő konzultációkat elvégezve 2008 végéig vagy 2009 elejére előterjeszti a törvénykezési javaslatát. A javaslat elfogadásának törvényhozási folyamatára annyi idő marad, hogy az új rendszernek 2010 végére életbe kell lépnie, mivel akkor járnak le a most érvényben lévő vagy érvénybe léptetett derogációk.

c) A Bizottság 2007. július 5-i ülésén arról döntött, hogy politikai vitát indít el arról, miként lehet javítani, egyszerűsíteni az áfa-kulcsokra jelenleg érvényben lévő szabályozást. Ezt a szabályozást lényegében az jellemzi, hogy az egyszerű alapszabályok mellett a derogációknak a sokasága van érvényben, ami az egész rendszert komplikálttá teszi. Ezeket a derogációkat a tagországok vagy az 1992-ben elfogadott áfa-irányelv elfogadása előtt vagy pedig a csatlakozási tárgyalások során alkudták ki maguknak. Ezek a tagországok nem egy esetben jelentős számú csoportot alkotnak. Mindent összevetve, ezek a derogációk meggátolják azt, hogy az EU-ban koherens áfa-rendszer működjön.

A 2007 júliusa elején közreadott közleményében<sup>15</sup> a Bizottság kifejtette, hogy az álláspontja szerint nagy szükség van a jelenlegi áfa-kulcsok struktúrájának egyszerűsítésére és ésszerűsítésére, különösen a csökkentett áfa-kulcsok esetében, s ennek érdekében indítja el a politikai vitát. A vitának és az azt követő döntéshozatalnak a következő másfél-két év alatt le kell zajlania azért, hogy 2010-ben egy lényegesen megújított áfa-rendszert lehessen bevezetni, amely remélhetőleg tartósan jól tud majd működni. A változtatások bevezetésének megfelelő időzítése érdekében a Bizottság javaslatai alapján minden derogációt, amely érvényessége 2010-nél hamarabb járna le, meghosszabbítják eddig az időpontig.

### 3. A tagországok álláspontja

A Bizottság álláspontja szerint szükség van a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazási körének újbóli meghatározására, de ennek eredményeként sokkal ésszerűbb és sokkal rugalmasabb rendszert kell kialakítani. Adóügyek esetében a tagországoknak egyhangúlag kell dönteniük, azaz konszenzusra kell jutniuk. Ehhez persze a tagországok álláspontjában kompromisszumot kell elérni. Ez nehéz és bizonytalan kimenetelű feladat, s emiatt maga a Bizottság is viszonylag kényes helyzetben van.

Egy konszenzusos álláspont elérése viszont komoly kihívást jelent majd a tárgyalások irányításában, ugyanis a tagországok álláspontja egyes részkérdések esetén nagymértékben eltér. Így néhány ország, mint pl. Németország erőteljesen ellenzi, hogy a jelenlegi állapothoz viszonyítva további iparágakra is bevezessék a csökken-

15 COM(2007)380



tett áfa-kulcsot, ugyanakkor más országok, mint pl. Franciaország, Magyarország, Lengyelország, Spanyolország és Portugália arra törekednek, hogy a csökkentett áfa-kulcs alkalmazását kiterjeszthessék újabb szektorokra, mint pl. a szolgáltatásoknál az étterem, vagy az áruknál a pelenka.

Nagy-Britannia már jelezte, hogy megvétóz bármilyen javaslatot, amely csökkentené azoknak az árucikkeknek a számát, amelyekre a zero vagy a csökkentett áfa-kulcs vonatkozik. A brit háztartások számára a zero áfa-kulcs eltörlése több mint 28 milliárd fontnyi többletkiadást jelentene évente. A brit kormány egyértelműen nyilvánvalóvá tette, hogy nem értene egyet az áfa-rendszer semmilyen olyan átalakításával, amelynek eredményeként sérülnének az általuk felállított szociális célok vagy megrendülne a brit áfa-rendszer általuk tartott méltányossága és igazságossága.

Franciaország azt a tényt hangsúlyozta és üdvözölte, hogy a Bizottság – részben a szakértői tanulmány alapján is – nyitottságot mutatott a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazása irányában, különösen olyan helyi szolgáltatási szektorok esetén, ahol az egységes belső piaci verseny egyenlősége nem sérülhet, mint pl. az étterem, a kávézó, a szálloda. A francia álláspont teljesen érthető, ugyanis ezek azok a szolgáltatási területek, amelyek képviselőinek az új köztársasági elnök, Nicolas Sarkozy a választási programjában ígéretet tett a csökkentett áfa-kulcsok bevezetésére.

Nemcsak néhány tagország kormánya fejtette már ki az álláspontját az áfa-kulcsokkal kapcsolatos változtatásokról, hanem több szakmai szervezet is. A kis- és közepes-méretű vállalatokat tömörítő európai szövetség (UEAPME) üdvözölte a Bizottságnak az áfa-szabályok ésszerűsítésére és egyszerűsítésére törekvő javaslatát, s egyben kifejtette, hogy szükséges kiigazítani a jelenleg érvényben lévő áfa-rendszert és a -kulcsokat, amelyek egy szinte végtelen hosszúságú politikai tárgyalássorozat és az utolsó pillanatokban hozott kompromisszumos megállapodás eredményei, nem pedig egy konzisztens, logikus és a közgazdaságtan elvein nyugvó keret. A kis- és közepes méretű vállalatok egy jelentős része munkaerő-intenzív jellegű, s emiatt nem meglepő, hogy ez a szövetség is arra szólította fel a tagországok kormányait, hogy a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazását különösen a munka-intenzív szektorokban tegyék állandóvá. Álláspontjuk szerint is elérkezett arra az idő, hogy ennek a fontos kérdésnek a jogi keretei egy szisztematikus átalakítás után tartóssá váljanak.

A csökkentett áfa-kulcsok egyes szektorokra kifejtett hatását tekintve az egyik legfontosabb terület az építőipar. Emiatt van jelentősége az ágazatot képviselő szervezetek véleményének. Az európai építőipari cégek konföderációja (EBC) azt emelte ki, hogy a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazása bizonyos helyben nyújtott szolgáltatások esetén elősegítheti a be nem jelentett foglalkoztatás elleni küzdelmet, valamint csökkentheti a barkácsolási tevékenységet, miközben növelheti a formális gazdaság által elvégzett munkák mennyiségét. Várakozásaik szerint az építőiparban minél inkább csökken az áfa-kulcs, annál inkább növekszik az előnybeli különbség a be nem jelentett és a barkácsolás foglalkoztatás – az egyik oldalon –, valamint hivatásosan végzett tevékenység – a másik oldalon – között, méghozzá az utóbbi javára.

A pozitív visszhangok mellett a kedvezőtlen hatásokra is felhívták a Bizottság figyelmét. Az ECB a véleményében azt a valószínűleg igencsak megalapozott figyelmeztetést fogalmazta meg, hogy a Bizottság által javasolt két csökkentett áfa-kulcs beve-

zetésekor továbbra is fennmarad az a kockázat, ami mindeddig állandó problémát és napi szabályértelmezési feladatot jelentett, valamint hogy megmarad – különösen a határeseteket tekintve – a vita az egyes termékek és szolgáltatások besorolásáról.

Az áfa-kulcsok nagyságával és a csökkentett kulcsok lehetséges alkalmazásával és esetleges további kiterjesztésével kapcsolatban fontos szempont az, hogy a tagországok a költségvetési bevételeik egy jelentős részét ebből a forrásból biztosítják, s nem valószínű, hogy a jövőben ez másként lenne. Ezt tükrözi az is, hogy az áfának az 1960-as évek vége és az 1970-es évek eleje közötti bevezetése óta a tagországok nagy többsége a kulcsokat szinte folyamatosan emelte. Csak néhány tagországban csökkentették a kulcsokat. A régi tagállamok közül egyesekben (pl. Belgiumban, Görögországban, Franciaországban, Írországban, Olaszországban, Hollandiában, Portugáliában, Svédországban, Nagy-Britanniában)<sup>16</sup> is előfordult, hogy rövidebb időre (pár hónaptól néhány éves időtartamra) csökkentették az áfa-kulcsot, de utána visszaállították az eredeti szintet, sőt hamarosan még tovább is növelték. Elsősorban új tagországokban (pl. Csehországban, Szlovákiában, Romániában, Magyarországon) alkalmazták az elmúlt évek során az áfa-kulcsok mérséklését különböző gazdaságpolitikai és politikai célok elérése érdekében. Az összesített adóterheket a tagországok zöme nem az áfa-kulcsok csökkentésével igyekezett enyhíteni.

7. táblázat. Az áfa-kulcsok szintje az áfa-rendszer bevezetésekor és jelenleg (%)

Tagország	Időpont	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Ausztria	1973/01/01	8	16	–
	1995/01/01	10	20	12
Belgium	1971/01/01	6	18	14
	2000/01/01	6/12	21	12
Bulgária		7	20	
Ciprus	1992/07/01	–	5	
	2006/01/01	5/8	15	
Cseh Köztársaság	1993/01/01	5	23	
	2004/05/01	5	19	
Dánia	1967/07/03		10	
	1992/01/01		25	

<sup>16</sup> Így a standard kulcs Belgiumban 1978. január 1. és 1981. július 1. között 16% volt, Görögországban 1988. január 1. és 1990. április 28. között 16% volt, Franciaországban 1973. január 1. és 1982. július 1. között előbb 20%, aztán 17,6%, majd 2000. április 1-jétől 20,6%-ról 19,6%-ra csökkent, Írországban 1983. május 1. és 1986. március 1. között 23%-ra csökkent, Olaszországban 1980. november 1. és 1981. január 1. között két hónapra a kulcs 1%-ponttal alacsonyabb volt, Hollandiában 1989. január 1. és 2001. január 1. között előbb 18,5, majd 17,5% volt mielőtt újra megemelkedett, Portugáliában 1992. március 24. és 1995. január 1. között 1%-pontos csökkentést vezettek be, Svédországban 1981. november 16. és 1983. január 1. között 23,46% helyett 21,51% volt a kulcs, s végül Nagy-Britanniában 1974. július 29. és 1979. június 18. között a kulcs 10%-ról 8%-ra csökkent, majd 15%-ra növekedett.



Tagország	Időpont	Csökkentett kulcs	Standard kulcs	Parking kulcs
Észtország	1991/01/01	–	10	
	2000/01/01	5	18	
Finnország	1994/06/01	12/5	22	
	1998/01/01	17/8	22	
Franciaország	1968/01/01	6	16,66	13
	2000/04/01	2,1/5,5	19,6	–
Görögország	1987/01/01	3/6	18	
	2005/04/01	4,5/9	19	
Hollandia	1969/01/01	4	12	
	2001/01/01	6	19	
Írország	1972/11/01	1/5,26	16,37	11,11
	2005/01/01	4,8/13,5	21	13,5
Lengyelország	1993/01/08	3/7	22	
Lettország	1995/05/01	–	18	
	2004/05/01	5	18	
Litvánia	1994/05/01	–	18	
	2001/01/01	5/9	18	
Luxemburg	1970/01/01	4	8	–
	1993/01/01	3/6	15	12
Magyarország	1988/01/01	0/15	25	
	2006/09/01	5	20	
Málta	1995/01/01	5	15	
	2004/01/01	5	18	
Nagy-Britannia	1973/04/01	–	10	
	1997/09/01	5	17,5	
Németország	1968/01/01	5	10	
	2007/01/01	7	19	
Olaszország	1973/01/01	6	12	
	1997/10/01	4/10	20	
Portugália	1986/01/01	8	16	–
	2005/07/01	5/12	21	12
Románia	1993/07/01	–	18	
	2004/01/01	9	19	
Spanyolország	1986/01/01	6	12	
	1995/01/01	4/7	16	
Svédország	1969/01/01	6,38/2,04	11,11	
	1996/01/01	12/6	25	
Szlovákia	1993/01/01	5	23	
	2007/01/01	10	19	
Szlovénia	1999/07/01	8	19	
	2002/01/01	8,5	20	

Forrás: EU EC

#### 4. Összegzés

A tagországok egészét felölelő új áfa-rendszerről egy megállapodás tető alá hozása komoly feladat, ugyanis ez a 27 tagország mindegyikének egyetértését igényli majd. Az igazi problémát az fogja okozni, hogy a tagországok véleménye egyes rész kérdésekben igen jelentősen eltér. Az új tagországok esetében a csökkentett áfa-kulcsok alkalmazására vonatkozó derogációk 2010-ig való meghosszabbítása ugyan azt jelenti, hogy bizonyos szempontból addig nem lesz különbség a tagországok között, de ez még nem vonja maga után, hogy a tagországi érdekek és az ezeken alapuló vélemények és álláspontok teljes mértékben közelítenek majd egymáshoz. Ez lélegzetvételyi időt ad a Bizottságnak és a tagországoknak ahhoz, hogy a következő két évben kidolgozzanak és elfogadjanak egy olyan áfa-rendszert, amely hosszabb időre érvényben maradhat.

Az európai gazdaság irányítóinak és résztvevőinek nagy többsége szerint elérkezett az idő arra, hogy az áfa-kulcsok – a jogi keretek szisztematikus átalakítása után – tartóssá váljanak. Egy ilyen átalakítás hosszú távú szabályozási biztonságot és stabilitást nyújtana, valamint serkentené a gazdasági és üzleti tevékenységet. A csökkentett áfa-kulcsok alkalmazása olyan kiemelt jelentőségű munka-intenzív ágazatokban, mint pl. az építőipar, nem gyakorol komoly hatást a tagországok közötti kereskedelemre, de ugyanakkor fontos szerepe lehet az egyes nemzeti piacokon annak révén, hogy munkahelyeket tart meg, és a feketemunkát kevésbé vonzó alternatívává teszi.

Természetesen tisztán közgazdasági szempontból az lenne a legkedvezőbb, ha az EU-tagországok mindegyikében ugyanaz az áfa-kulcs lenne érvényben, vagy legalábbis minden tagországban csak egy áfa-kulcs lenne, nem lennének sehol sem kivételek, és a kormányzat politikai preferenciáit közvetlen támogatások (szubvenciók) formájában biztosítanák a célcsoportnak. Mivel ennek megvalósulása nem igazán várható, a továbbiakban is kiemelt jelentősége lesz az áfa-kulcsok rendszerének.

#### Irodalom

- Christmann, Petra–Dezséri Kálmán, 1990: Hozzáadottérték-adórendszerek harmonizálása – Európai Közösségek, 1992. Pénzügyi Szemle, április.
- Sixth VAT Directive 77/388/EEC on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment
- Copenhagen Economics (2007): Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the EU
- Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax
- EU EC (2007): VAT rates applied in the member states of the EU
- EU EC (2007): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT rates other than standard VAT rates COM(2007) 380