

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Czékus Ábel

Szeged, 2019.

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
KÖZGAZDASÁGTANI DOKTORI ISKOLA

**A TAGÁLLAMI TÁRSASÁGI ADÓK ÉS AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK
KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉSEK**

Doktori értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Voszka Éva
egyetemi tanár
Szegedi Tudományegyetem
Gazdaságtudományi Kar

Készítette:

Czékus Ábel
Szegedi Tudományegyetem
Gazdaságtudományi Kar
Közgazdaságtani Doktori Iskola

Szeged, 2019.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Jelen doktori értekezés megszületéséhez hosszú és rögös út vezetett. A disszertáció megírását, a tudományos fokozat megszerzését számtalan tudományos cikk áttekintése, konferencia-előadás tartása és publikáció írása, feltételes adómegállapítás és állásfoglalás kiadása, OECD-ülésem való részvétel előzte meg. Az elkövetkező 150 oldal megírásához egyúttal rengeteg lemondás, számítógép előtt eltöltött éjszaka, kitartás és motiváció is kellett. A kezdeti döntés meghozataláért, az akadályok sikeres teljesítéséért és a „meg tudom csinálni-élményig” történő eljutásért ezért hálával tartozom.

Először is, hálát adok a Jóistennek a megadatott lehetőségért és a kegyelemért. Mindig a szemem előtt lebegett, hogy a reám bízott talentumot jól kamatoztassam. Nem volt könnyű, de megérte. Köszönettel tartozom feleségemnek, *dr. Kisvári Eszternek*, aki még egy utolsó, nélkülözhetetlen lökést adott a disszertáció megírásához. Köszönetet mondok szüleimnek: *Dr. Czékus Gézának* és *Czékus Máriának* a biztosított lehetőségekért és a mindenkor szellemi és anyagi támogatásukért; ők egyszerre voltak példaképek és adtak erőt a munkához. Köszönettel tartozom bátyámnak, *Czékus Borisznak* és nagynénémnek, *dr. Czékus Margitnak* a buzdításukért.

Őszinte köszönetemet fejezem ki témavezetőmnek, *Dr. Voszka Évának*, aki mindenben segítette a munkámat. Meglátásait, rendszer-szemléletét és tapasztalát igyekeztem messzemenően beépíteni munkámba és szakmai fejlődésem szolgálatába állítani. Kiváltképpen köszönöm *Dr. Udvari Beáta* szakmai segítségét, aki elindított ezen izgalmas tudományág kanyargós útján. Külön hálával tartozom *Dr. Morvay Endrének* az adatok helyes értelmezéséhez nyújtott segítségével. Köszönetemet fejezem ki a Gazdaságtudományi Kar kollégái részére.

Végül, de nem utolsósorban, köszönettel tartozom tanárainak, a tudományos cikkeimet publikáló folyóiratok ismeretlen lektorainak, barátaimnak és ismerőseimnek. Nélkülük ez az értekezés nem születhetett volna meg.

TARTALOMJEGYZÉK

Táblázatok jegyzéke	3
Ábrák jegyzéke	4
1. Bevezetés	5
1.1. A témaválasztásról.....	7
1.2. Célkitűzések.....	10
1.3. Módszertan.....	15
1.4. A disszertáció felépítése	16
2. Az állam, mint szabályozó.....	18
2.1. A gazdaságsszabályozás céljai	18
2.2. A gazdaságsszabályozás elméleti háttere	21
3. Állami támogatási politika az Európai Unióban.....	27
3.1. A versenyszabályozás kezdetei és kerete.....	27
3.2. Az állami támogatások kontrolljának alapja és a szabályozás céljai.....	30
3.3. Az állami támogatás fogalma	37
3.4. Állami támogatási politika az Európai Unióban.....	41
3.4.1. Szelektivitás az állami támogatásokban	44
3.4.2. A versenyre gyakorolt hatás vizsgálata és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége.....	48
3.5. A versenyszabályozás változása a gazdasági világválság hatására	52
4. A tagállami társasági adóztatásról	58
4.1. Adóztatási modellek	63
4.2. Adóverseny, mint a globalizáció hozománya	67
4.3. Európai jogalkotási lépések	72
4.3.1. Korai harmonizációs törekvések.....	75
4.3.2. A Magatartási Kódextől az adminisztratív együttműködésről szóló irányelvig.....	80
4.3.3. A közös konszolidált társasági adóalapról szóló javaslat	85
4.3.4. Adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok.....	91
4.3.5. Adóügyi információcsere a feltételes adómegállapítások és a szokásos piaci ár-	

megállapítások tükrében	94
5. Állami támogatást megtestesítő adóintézkedések, avagy meddig terjed a tagállami adószuverenitás?	103
5.1. Mely intézkedések meríthetik ki a 107. cikk (1) bekezdése szerinti tilalmat?	103
5.2. Szempontok az Európai Bizottság határozathozatalában	111
5.3. Következtetések az Európai Bíróság esetjoga alapján.....	116
5.4. A globális minimum-adókulcsra irányuló törekvések	122
6. Társasági adókulcsok az állami támogatások tükrében	126
6.1. Módszertani korlátok	126
6.2. Eredmények	130
6.2.1. Állami támogatásokkal kapcsolatos megállapítások	131
6.2.2. Társasági adókulcsokkal kapcsolatos megállapításaink	137
6.2.3. Az állami támogatások és a társasági adókulcsok közötti kapcsolat	143
6.2.4. A gazdasági világválság hatása a tényleges társasági adóterhelés és a GDP-arányos állami támogatások kapcsolatára; elcsúsztatott összevetés	146
7. Következtetések és összegzés	149
Felhasznált irodalom.....	159
Mellékletek	186
Függelék.....	190

Táblázatok jegyzéke

<i>1. táblázat</i> Az adóverseny melletti és az adóharmonizáció melletti érvek	74
<i>2. táblázat</i> A tagállamok klaszterenkénti besorolása	135
<i>3. táblázat</i> Súlyozott GDP-arányos állami támogatások (2006-2016. között) és a társasági adókulcsok klaszterenkénti változása (2000-2016. között),.....	145

Ábrák jegyzéke

<i>1. ábra:</i> a GDP-arányos állami támogatás (jobb tengely), a nominális társasági adó és a tényleges társasági adó átlagos mértékének alakulása (bal tengely) az Európai Unióban, 2000-2016. között.....	132
<i>2. ábra:</i> GDP-arányos állami támogatások alakulása 2006-2016. között.....	136
<i>3. ábra:</i> a régi és a 2004 után csatlakozott tagállamok nominális társasági adókulcsa, 2000-2016. között.....	139
<i>4. ábra:</i> nominális és tényleges átlagos társasági adókulcsok, 2000-2016., EU 28.....	142

1. Bevezetés

Az Európai Unió 2000-es évek első felének történelme sikertörténetnek tekinthető. Az új évezred elején az európai piacokat optimizmus jellemezte, és ezt a pozitív jövőképet a legtöbb makrogazdasági mutató alátámasztotta. A gazdasági növekedés ezekben az években az EU 15-ökben nem volt kiemelkedő ütemű, de a gazdaság bővülése folyamatos volt. A termelékenységi és munkanélküliségi mutatók kedvező trendet mutattak, amihez hozzájárultak az 1990-es évek pénzügyi integráció felé tett határozott lépései. A közös pénz 1999-es bevezetése még kedvezőbb körülményeket teremtett az integráció legnagyobb és egyik legversenyképesebb gazdaságának, Németországnak. A magországok kedvező gazdasági teljesítménye ekkor leginkább a folyófizetési mérlegeiken és államkötvény-feláraikon tükröződött vissza. Ezen országok közül több is jelentősen liberalizálta munkaerőpiacát, ezt a szinergiát a 2004-ben és az azután csatlakozó tagállamokból érkező munkavállalók tovább erősítették. Az EU 13-ak a munkaerő olcsósága és a belső piac előnyeinek kiterjesztése révén esetenként jelentős gazdasági növekedést tudtak elérni, de gazdasági fejlődésük strukturális és munkaerőpiaci reformjaikon, történelmi örökségükön, de intézményi hatékonyságukon is múltott. A központi gazdaságok jó makrogazdasági teljesítményéből a periféria gazdaságai is profitáltak, eltérő módon és eltérő mértékben, miközben a dél-európai gazdaságok jelentős piaci keresletet teremtettek a versenyképesebb magországi termékeknek.

A különböző fejlettségi szintű és intézményi berendezkedésű tagállamok egy közös piacot csak úgy tudtak létehozni, hogy a versenyszabályokat a belső piac megvalósításához szükséges mértékben közösségi szintre emelték. A közös versenyszabályozás így az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződésben is megjelent, annak legfőbb rendelkezései ma is hatályosak. A vállalkozások piaci gyakorlatát szabályozó trösztellenes, fúziós és a piaci erőfölényes helyzettel való visszaélés tilalmára vonatkozó szabályok mellett az állami támogatásokra irányadó normák is részét képezik az *acquis communautaire*-nek. A versenyszabályokkal ellentétben az adóztatás közösségi szintű szabályozása nem teljeskörű és kizárólagos. A közvetlen adóztatás területén csekély szintű a harmonizáció, aminek egyik oka a tagállamok tőkevonzó képességét meghatározó versenyképességi tényező. A közvetlen adóztatást a Római Szerződés ezért csak olyan

mértékben kívánta közös politikává tenni, ami a közös piac megfelelő működéséhez szükséges. A nemzetközi gazdaságban bekövetkezett változások és az Európai Unió előtt álló gazdasági és társadalmi kihívások új megközelítésbe helyezték az állam gazdaságban betöltött szerepét. Felvetődik a kérdés, hogy igény mutatkozik-e az állam beavatkozására és ha igen, hogyan jellemezhető ez az új szerep: az új kihívások igényelnek-e új szakpolitikai megoldásokat? A reálgazdaság területén szükséges-e a válság előtt kialakított politikákat megváltoztatni, vagy pedig képes a piac az önkorrekcióra változatlan feltételek mellett is? Annak az államnak a szabályozásban betöltött szerepéről beszélünk, amely egyszerre piacszabályozó és az egyik legnagyobb piaci szereplő is, vagyis a beavatkozás jelentős gazdaságpolitikai következményekkel jár.

A válság alatt az adóbeszedés egy új aspektusára irányult a figyelem, nevezetesen a korábban „megtűrt” nemzetközi adóoptimalizálás elleni fellépésre. A realizált vállalati nyereség adózási célzatú külföldre irányítása európai szinten felveti a tiltott állami támogatás kérdését is, ilyen tárgyban az elmúlt években több európai bizottsági vizsgálódás is indult (például a *Fiat*, az *Apple* és a *Starbucks* ügyében). Nem tekinthetünk el ugyanakkor attól a tényről sem, hogy az adószedés joga az állami szuverenitás legerősebb megtestesítője, így az erre vonatkozó uniós szintű normák kialakítása nehézkes. Úgy véljük tehát, hogy az elmúlt egy-másfél évtizedben a nemzetközi gazdaságban bekövetkező változások (globalizáció, a tőke mobilitása, az adórendszerekben rejlő lehetőségek kihasználása) hatással lehettek a versenyszabályozás és az adóztatás működési feltételeire. A változások megjelenhetnek a szabályozásban és a szakpolitikák kikényszerítésében, így beleértjük a gazdasági környezet változására adott „megengedőbb” tagállami eljárásokat is.

Értekezésünk azokra a nemzetközi adóztatási kérdésekre összpontosít, amelyek versenyszabályozási, azon belül is állami támogatási kérdéseket vethetnek fel. Kutatásunk szűk tárgya mindezek fényében a társasági adóztatás állami támogatásra gyakorolt hatása az Európai Unióban. A központi kérdést az egyes adóztatási gyakorlatok révén az állami támogatási szabályozásra nehezedő nyomás jelenti, ugyanis egy „megfelelően” kialakított adórendszer jelentette előny könnyen tiltott állami támogatást eredményezhet. Mindez pedig Európában tevékenykedő, harmadik állambeli székhelyű vállalkozásokat is érintheti.

Munkánkban egyszerre hagyatkozunk az Európai Unió szakpolitikáira (azaz a versenyszabályozásra és az adóügyi együttműködésre), a tagállami hatáskörben lévő,

közvetlen adóztatáshoz kapcsolódó normaegyüttesre, valamint a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet keretében végzett szakmai munkára. Az OECD-ben kialakított standardok az adóügyi együttműködéssel széleskörűen foglalkoznak. Ilyen az adóalapcsökkentés szabályainak alakítása és az információcsere; az adóügyi információcsere standardjából elsősorban a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatban vonhatunk le következtetéseket.

1.1. A témaválasztásról

Mivel az Európai Unió gazdasági teljesítménye adja a világ GDP-jének körülbelül ötödét (Barker – Collet – Workman 2013), a jól működő, a versenyt, a gazdasági növekedést és fejlődést, a társadalmi jólét növekedését aktívan támogató szabályozási keret kialakítása fontos az egész nemzetközi gazdaság számára. A disszertáció a piaczgazdaságok alappilléreit képező két szakpolitikával, a versenyszabályozással és az adószabályozással foglalkozik. Értekezésünkben ezeket a politikákat csak az Európai Unió vonatkozásában vizsgáljuk; abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a szakpolitikák irányvonala befolyásolja a közgazdasági értelemben vett egységes piac megfelelő működését. A témaválasztás jövőbe tekintő, hiszen értekezésünkben a gazdasági kapcsolatok olyan ágaival foglalkozunk, amelyek „félte őrzött” eszközök a nemzeti piacok és érdekek védelmében. A nemzetközi szakirodalomban viszont egyre gyakrabban felmerülő kíváncsosság a méretgazdaságossági előnyök, az allokációs, a termelési és a dinamikus hatékonyság (Motta 2007), valamint a közbeszerzések és befektetések felszabadítása révén felmerülő hatások (Lipsey 2000; Kokko 2006) összehangolt piaczszabályozási mechanizmusainak szükségessége. A közös szabályok meghozatala és alkalmazása a versenyszabályok területén megvalósult, az állam által juttatott jogosulatlan előnyök, a trösztösödés, a versenytorzító magatartások negatív hatásainak kivédése, általánosságban fogalmazva pedig a verseny tisztaságának fenntartása ugyanakkor csak a versenyszabályok betartatása révén valósulhat meg. A szabályozás speciális területét képezik az állami támogatások, mivel a szabályozás alanya ebben az esetben maga a nemzetállam, amely egyúttal az adóztatási szabályok alakításának hatáskörével is rendelkezik.

Az állami támogatásokat napjaink társasági adóztatási trendjeinek fényében

vizsgáljuk. A nemzetközi adóztatás ágát képező társasági adóztatás jelenlegi tendenciái az államok és a társadalom számára sokszor közvetlenül és közvetetten is hátrányosak. A nem- vagy aluladóztatás (*no or low-taxation*) közvetlen hátránya abban rejlik, hogy a multinacionális vállalatok beruházási döntéseikben felértékelődnek az adórendszerekből kiaknázzható előnyök, nyereségük utáni adókötelezettségüknek sokszor a tényleges gazdasági tevékenység helyétől eltérő államban „tesznek eleget”. A nemzetközi nem- vagy aluladóztatás akut probléma, amelynek háttérében olyan tényezők állnak, mint az államok (jóllehet részükről el nem ismert) **adóversenye, a minden eddiginél fejlettebb pénzügyi infrastruktúra, a termelési láncokba szerveződő multinacionális vállalatok, az immateriális javak felértékelődése vagy a termelési eszközök és erőforrások mobilitása**. Az ilyen szerkezettel jellemzett XX-XXI. századi nemzetközi gazdaság hozzájárul a reálgazdasági adóoptimalizáláshoz. Ebben a folyamatban központi szerepet játszanak a (multinacionális vállalatok számára) kedvező adózási feltételeket kínáló országok. A nemzetközi adóoptimalizálás közvetetten is kihívás elé állítja a szabályozót; a versenyszabályozás vonatkozásában a multinacionális vállalatok adóoptimalizáló ténykedése – főleg ha azt a szabályozás önmaga is elősegíti, de legalábbis nem gátolja –, potenciális versenykorlátozó piaci koncentrációt eredményez(het), az államok adóversenyét és/vagy ösztönzőit pedig esetenként nehéz elválasztani a tiltott állami támogatásoktól. Mindkét tényállásra találunk példát a közelmúlt vállalati magatartásai között.

Az adóelkerülés elleni határozottabb fellépéssel párhuzamosan a nemzetközi síkon tevékenykedő vállalatok számára esetenként igen „jövedelmező” lépésnek tűnik a székhelyáthelyezés vagy leányvállalat-keletkeztetés révén történő adóoptimalizáció. Az ilyen jellegű vállalati magatartás mögötti motivációk egyértelműek: a globalizált nemzetközi gazdaságban az adóoptimalizálás (rosszabb esetben az adóelkerülés) ugyanolyan tényezője a vállalati stratégiai menedzsmentnek, mint a munkaerőköltség, az értékesítési piacok jellemzői vagy az *inputellátottság*. A multinacionális vállalatok felismerték, hogy az adótervezés – főleg a magas társasági adókulcsú országokban – a versenyképességet alapjaiban meghatározni képes komponens, és az ezeket a lehetőségeket kihasználni tudó vállalatok jelentős versenyelőnyre tehetnek szert. Az állam, mint szabályozó, részéről ez kétféle következménnyel jár. A magas társasági adókulcsot alkalmazó és/vagy rossz adóbehajtási képességgel rendelkező országok – fiskális

értelemben – vesztese a folyamatnak, míg ennek ellenkezője mondható el az „optimális” közterhet kivető és konzekvens adószedéssel (a két tulajdonság általában együtt jár) vagy az adókönyvitéssel azonos hatású ösztönzőkkel jellemezhető országokról. Mivel az adószedés állami monopóliuma egyúttal a nemzeti szuverenitás legfőbb megtestesítője is, a közvetlen adók terén az Európai Unióban nincs és a közeljövőben nem is várható teljes adóharmonizáció. A burkolt adóverseny, ami a belső piacot a tőkeáramlás szempontjából töredezetté, makroprudenciális szempontból pedig sérülékennyé teszi, egyik legeklatásabb példája az európai integráció további mélyülése és a „klasszikus” adóbevételekre épülő közös költségvetés megteremtése előtt álló akadályoknak. Szabályozási oldalról ugyanakkor a belső piac integritásának fenntartása és erősítése fontos tényező az európai integrációban. Az adórendszeren keresztül nyújtott állami támogatás önmagában természetesen nem feltétlenül vezet a belső piac egységének megbontásához, a szabályozás kikényszerítéskor ugyanakkor a piacra gyakorolt hatás vizsgálata fontos szempont.

Értekezésünk arra keresi a választ, hogy a tagállami adószabályozás milyen formában jelenthet tiltott állami támogatást. Fő kutatási kérdésünk kiválasztásakor figyelembe vettük, hogy több olyan uniós tagállam is van, amellyel szemben az Európai Bizottság vizsgálatot folytat vagy folytatott tiltott állami támogatások tárgyában; a vizsgált előnyök az adóterhek mérséklésével vagy egyedi megállapításával állnak összefüggésben. Mivel értekezésünket végigkíséri az az elv, mely szerint a vizsgált szakpolitikákat az európai integrációnak alávetve vizsgáljuk, célunk annak feltárása, hogy a tagállamok adóztatási gyakorlata hatással lehet-e a belső piac megfelelő működésére, egyszersmind a gazdasági unió kialakítására. Értekezésünkben nem külön-külön, az egyes tagállamok szabályozásával foglalkozunk, hanem a tagállamok közösségének átfogó vizsgálatával. A disszertáció fővonala az állami támogatások felől közelíti meg napjaink nemzetközi adóztatási trendjeit.

Értekezésünkben csak a társasági adóval foglalkozunk, a közvetett adóztatás ugyanis kívül esik a nemzetközi adóztatás fogalomkörén. Munkánkban azt is megvizsgáljuk, hogy a társasági adókulcsok mértéke, valamint a GDP-arányos állami támogatások mértéke között milyen összefüggés van.

Az „optimális” adókulcs meghatározása a gazdasági világválság idején ismét aktuális kérdéssé vált, mert az államok fiskális érdekei rövid és hosszú távon ellentétes (kontraciklikus) tartományban mozgó adókulcsot kívánnak meg (vagyis a csökkenő

gazdasági aktivitás csökkenti az állami bevételeket, a bővülőt ugyanakkor visszavetheti egy túlzottan magas szinten meghatározott társasági adókulcs). Az adórendszeren keresztül kínált különböző gazdaságélénkítő konstrukciók versenyellenes jellegét meghatározni így rendkívül nehéz. A kérdéskör vizsgálatakor ismételten az alacsony társasági adókulcsot vagy más adókedvezményeket kínáló államok kerülnek az érdeklődés középpontjába, holott az ezen gyakorlatok által indukált reálgazdasági folyamatok felett a fejlett gazdaságokban szervezetenként önálló intézmények (feladatukat tekintve versenyhivatalhoz hasonlítható szervek) öröködnék. Mivel egy nemzetgazdaság piacának integráltsága önmagában nem értelmezhető (komparatív módon azonban igen), az Európai Unió vonatkozásában az európai felügyeletet ellátó szervek (elsősorban az Európai Bizottság és az Európai Bíróság) szerepe felértékelődik, és ezt az értekezés folyamán figyelembe is vesszük.

1.2. Célkitűzések

A tágran értelmezett állami szabályozás spektrumának kiterjesztésével kapcsolatban azon az állásponton vagyunk, hogy **a szabályozás kiterjesztése az állam gazdaságban betöltött tulajdonosi szerepe csökkenésének következménye**, és ennek szükségességét – a piac tökéletlensége miatt és a piaci kudarcok elkerülése érdekében –, korlátozott mértékben, a *mainstream* közgazdaságtan is elfogadja (Posner 1974; Ricketts 2006). Peltzman (1989) ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik, és rámutat, hogy a múlt század '60-as éveiiig a szabályozással kapcsolatban *mainstream* felfogásnak tekinthető normatív elemzések szerint a szabályozást a piaci kudarcok indukálják, jóllehet ennek empirikus vizsgálatára akkor még nem került sor. A nyugati típusú gazdaságok piacsabályozásának alapját a verseny jelenti, hiszen a modern piacgazdaság kialakulásában a nyugat-európai államok, annak liberális továbbfejlődésében az Egyesült Államok, míg a szociális, sokszor jelentős állami részvétellel jellemzett modell fejlődésében az Európai Unió kulcsszerepet játszik. A kontinentális és az angolszász modell vagy annak ötvözete a fejlett európai államok mindegyikének piacsabályozásában éreztette hatását; míg az európai szabályozás fejlődésére közvetlenül főleg a korabeli német szabályozás volt hatással, az angolszász jogrendszerű országok tekintetében a szabadpiaci elvek kiteljesülését elsősorban a piaci

kudarok elkerülése érdekében érvényesített korlátozások gátolják. Mindkét felfogás, mindamelllett, hogy számos politikája eltérő értékek, elvek és érdekek mentén formálódik, a versenyt tartja a legjobb piacszervező erőnek. Az antitröszt szabályozás – a hasonló célkitűzések mellett is – eltérő utat jár(t) be (Möschel 2007), az állami támogatások szabályozása jelentősen eltérő megítélés alá esik a piaci szabadság különböző mértékét optimálisnak tartó államok vagy államszövetségek esetében. A különböző szabályozási felfogások annak a lehetőségét is magukban hordozzák, hogy a jogalkotók a piaci folyamatokhoz jobban alkalmazkodó szabályozási medret alakítsanak ki (proaktív versenyszabályozás), vagy pedig normatív módon szabjanak határt egyes magatartásformáknak (reaktív versenyszabályozás). Mindennek analógiájára, a nemzeti adórendszerek sajátosságai, ha azok képesek szupranacionális érdekké összegződni, jelentős hatással lehetnek a versenyfelfogás- és szabályozás fejlődésére; jelen értekezés központi témáját pedig ezek interakciója képezi.

A verseny jótékony gazdasági hatásairól számos tanulmány született, úgy az antitröszt szabályozás (Posner 1979; Lianos 2013), mint az állami támogatási rendszerek tekintetében (Blauberger 2008; DeVito 2011). A versenyszabályozás motívuma az állam által alakított gazdálkodási környezet, a verseny bizonyos fokú biztosítása; a szabadság fokát azonban más, gazdaság- és társadalompolitikai célok (kutatás-fejlesztés, innováció, foglalkoztatottság, stb.) határozzák meg, attól függően, hogy az állam milyen főbb gazdaságpolitikai célok mellett kötelezte el magát. A gazdaságsszabályozás, és ezen belül az állami támogatások szabályozása, inverz módon az állam által „optimális mértékűnek ítélt” verseny védelmét szolgálja, kiküszöbölendő a piactorzító struktúráknak a fogyasztókra és a versenytársakra nézve is káros következményeit. A piaci versenynek, mint intézménynek ezáltal központi eleme a szabadság, amelynek megteremtője és fenntartója maga az állam, célja azonban túlmutat pusztán a verseny szabadságának biztosításán.

Az alábbiakban megfogalmazzuk hipotéziseinket. Hipotéziseinkben hangsúlyt fektetünk empirikus kutatásainkra, az eredmények értelmezése ugyanakkor megköveteli a folyamatok mögött fellelhető elméleti jelenségek bemutatását is. Röviden összefoglaljuk, hogy mire alapozzuk várakozásainkat és ezektől milyen kimenetek igazolását várjuk.

Első hipotézisünk a társasági adó mértékéhez kapcsolódik. A kérdésnek külön hipotézist szentelünk, mert a társasági adóztatás egyike a „klasszikus” adónemeknek, a

modern jövedelemadóztatás egyike pillére. Az adómérték alakulása túlmutat az adóztatás tárgykörén, az egyben a nemzetközi gazdaság mélyebb folyamatainak is láttele. Az adókulcs meghatározásában a tagállamok teljes szabadságot élveznek, annak nincs sem meghatározott minimum, sem pedig legfelső szintje. Eredményeinktől a társasági adókulcs csökkenésének igazolódását várjuk. Várakozásainkat arra alapozzuk, hogy az elmúlt évtizedekben háttérbe szorult az adónem bevételteremtő (fiskális) funkciója, a hangsúly a járulékos (beruházás-ösztönzés, kutatás-fejlesztés, nagyobb hozzáadott értékkel bíró *outputok* előállítása, munkahelyteremtés, stb.) célokra került át.

1. hipotézis: *a vizsgált adóévek során csökkenő társasági adókulcs jellemezte a tagállamokat.*

Értekezésünkben összevetjük, hogy a tagállamok GDP-arányosan mekkora állami támogatásban részesítették a joghatóságuk alatt tevékenykedő vállalkozásokat, illetve, hogy a vállalkozásokat hány százalék társasági adó terhelte. Az utóbbi esetében megvizsgáljuk a nominális és a tényleges adóterhelést is, a két mutató között ugyanis számottevő különbségek mutatkozhatnak. A különbség fő oka az adó(alap)kedvezmények kiterjedt rendszerében keresendő. Hipotézisünk azt feltételezi, hogy csökkenő társasági adókulcshoz csökkenő GDP-arányos állami támogatás párosult, vagyis a tagállamok kevesebbet vonnak el, de kisebb mértékben is támogatták vállalkozásaikat.

Úgy véljük, hogy az adókulcs csökkentése alacsonyabb támogatási igényt von maga után, ez pedig mind az állam, mind pedig a vállalkozások számára előnyös. A tagállamok számára ez piacokonform megoldást jelent, az ugyanis egy általános, biztosan nem szelektív támogatási módozatot eredményez, egyúttal kisebb adminisztratív terhet ró rájuk (elhagyhatóak az egyedi támogatási döntések). Másrésztől, a vállalkozások is profitálnak a konstellációból, ugyanis míg a támogatás egyszeri transzfert jelent, az adócsökkentés hosszútávú (több éves) hatású. A tagállamok magatartása így nem feltétlenül az államháztartási szempontokat helyezi előtérbe.

2. hipotézis: *a társasági adókulcsok csökkentése GDP-arányosan alacsonyabb állami támogatással jár együtt.*

A közép-kelet-európai tagállamok versenyképességi tényezőként tekintenek a társasági adórendszerükre, amivel céljuk a tőkevonzó képességük javítása (2016-ban a régió tagállamai közül Szlovéniában 17, Magyarországon, Csehországban és Lengyelországban 19, Szlovákiában pedig 22 százalékos volt a társasági adó rátája).¹ Az alacsonyabb társasági adókulcsok ugyanakkor nyomás alá helyezik a régi tagállamokat is, mert a tőke szabad áramlása előtti korlátok fokozatosan csökkennek (Appel 2011), ez még vonzóbbá teszi az új tagállamokat a külföldi beruházások előtt. Alacsony társasági adókulcs fejlettnak tekintett gazdaságok esetében is megfigyelhető (például Írországbán 12,5%, vagyis az OECD-átlagnak (22,6%) mindössze 55,3%-át érte el, OECD 2016a). Az adókulcsok csökkentése adóversenyt generál a tagállamok között, ez kockázatok rejt a belső piac egységessége szempontjából. Harmadik hipotézisünkben azt feltételezzük, hogy mivel a társasági adó mértékének meghatározása teljes mértékben tagállami hatáskör, az adócsökkentés adóversenyt teremt.

A hipotézis kapcsolódik az elsőhöz, a kérdés két ok miatt érdemel önálló hipotézist. Az adóverseny egyrészt a tagállamok aktív fellépését feltételezi, mert ők alakítják a társasági adórendszert. A társasági adó csökkentésére így már nem csak mint külső adottságra tekinthetünk. Az adóverseny másrészt leginkább az adókulcsok csökkentéséről szól, az adókulcsok pedig empirikus kutatásaink egyik fontos pillérét jelentik. Ebben a hipotézisben tehát a tagállamok magatartása a döntő, ezért az adóverseny mögötti megfontolásokkal elméleti szinten is foglalkozunk.

3. hipotézis: *a társasági adó csökkentése adóversenyt generál a tagállamok között.*

Habár a társasági adóztatás szabályainak alakítása tagállami hatáskör, az Európai Unió jogalkotása közvetetten két területen is megjelenik. Egyrészt a Magatartási Kódex tartalmaz olyan szabályokat, amelyek alkalmazásától a tagállamoknak tartózkodniuk kell a jogalkotás során, másrészt pedig a társasági adóztatásnak részét nem képező, de szorosan

¹ 2016-ot tekintjük referenciaévnak, mivel empirikus kutatásaink is a 2016-tal bezáródó időszakot ölelik fel. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a társasági adó mértéke 2019-re az említett országok közül Magyarországon és Szlovákiában tovább csökkent (9 és 21 százalékra), Szlovéniában ugyanakkor növekedett (19 százalékra).

kapcsolódó területeken intenzív jogalkotási tevékenység folyik. Mivel a közvetlen adóztatás tagállami kompetencia, így harmonizációról sem beszélhetünk; az Európai Unió fellépése jórészt a jogszabályok közelítésére és a hatóságközi együttműködésre összpontosul.

A negyedik hipotézis azért releváns, mert a társasági adóztatás sokkal kiterjedtebb diszciplína, mint az állami támogatások joga. Míg ugyanis szabályozási szempontból utóbbiban a tagállamoknak nincs hatásköre, a társasági adószabályok megalkotása tagállami kompetencia, amit ugyanakkor a válság óta jelentősen erősödtek az Európai Bizottság jogközelítési törekvései. A közösségi fellépés a tagállami szabályozások jelentős mértékű eltéréseit kívánja egy, a belső piac egységessége szempontjából elfogadható szinten tartani, így a hipotézistől az eltérő szabályozások okozta károk tagállamok általi felismerését várjuk és a jogközelítésre ezen negatív externáliák orvoslásaként tekintünk.

4. hipotézis: *a tagállami társasági adórendszerek különbözőségéből adódó anomáliákat az Európai Bizottság a nemzeti szabályozások közelítésével próbálja kezelni, adóharmonizációról az adónem vonatkozásában nem beszélhetünk.*

Utolsó hipotézisünk a feltételes adómegállapításokhoz kapcsolódik. A jogintézmény elterjedt a modern piacgazdaságokban, ugyanis a *rulingok* hozzájárulnak a jogbiztonság növeléséhez. A megállapítások adott adójogszabály vagy közigazgatási eljárás tranzakció-specifikus értelmezését szolgálják, és jellegzetességük, hogy csak adott tényállás vonatkozásában hivatkozhatóak. A feltételes adómegállapítások egyediségük miatt azonban teret engedhetnek a hatóságok diszkrecionális eljárásához, ami adóegyezségek megkötéséhez vezethet az illetékes hatóság és az adóalany között. Szintén egyedi mérlegelésnek adhat teret, hogy az olyan pénzügyi ösztönzők, mint például az adókedvezmények, mikor minősülnek állami támogatásnak.

Az elmúlt években a feltételes adómegállapítások is az Európai Bizottság érdeklődésének középpontjába kerültek (ez egyébként nagyrészt egybeesik a *Luxleaks* és a Panama dokumentumok kiszivárogtatásával). Az Európai Bizottság több egyesült államokbeli (digitális) cégnek biztosított előny jogszerűségét is vizsgálta eljárásai során, ezek közül több esetben is elmarasztaló határozat született. A kérdéskör vizsgálata két

okból kapott külön hipotézist: egyrészt itt is megfigyelhető egy „nemzetközi szál”, nevezetesen jelentős érdekkülönbségek mutatkoznak az EU tagállamai, valamint az EU és az Amerikai Egyesült Államok között, másrészt pedig a digitális gazdaság újdonsága miatt kérdéses, hogy mennyiben alkalmazhatóak ezekre a struktúrákra a jelenlegi állami támogatási szabályok, amelyek megalkotásukkor még döntően a szekunder szektorban megnyilvánuló magatartásokat kívánták kezelni.

5. hipotézis: *a feltételes adómegállapítások révén az államok diszkrecionális jogkörrel élveznek a szelektíven nyújtható előnyök tekintetében.*

A disszertáció központi motívuma tehát az Európai Unió állami támogatásra vonatkozó szabályainak társasági adóztatási rendszerbe ágyazott vizsgálata. Elméleti megállapításainkat a 2000-2016 közötti adatokra elvégzett empirikus kutatásainkkal egészítjük ki. Munkánk célja a szakpolitikák metszetében fellelhető motivációk kiemelése, a hatékony végrehajtás és kikényszerítés intézménye, a nemzetközi standardok (OECD) irányába történő elmozdulásának leírása, a szabályozási rendszerek konvergálásának vizsgálata.

1.3. Módszertan

Tekintettel az állami támogatások és a társasági adóztatás területén nyilvánosan elérhető adatok szűk körére, a disszertációban a leíró-elemző módszer dominál. Mindezt az is alátámasztja, hogy az adóztatás állami támogatásra gyakorolt hatásának *ceteris paribus* vizsgálata nem, vagy csak nehezen, magas hibahatárral lenne kivitelezhető. Ennek oka, hogy a releváns információk tudományos célokra nem érhetőek el. Statisztikai elemzéseinkhez kapcsolódóan elismerjük, hogy az alacsony adókulcsok önmagukban nem keletkeztetnek állami támogatást, de a szelektív módon juttatott könnyítés eredményezhet az Európai Unió joga szerinti tiltott támogatást.

Az állami támogatások európai uniós szabályozása interdiszciplináris megközelítést igényel, a szakpolitikát ugyanis a gazdasági és pénzügyi megfontolások mellett a politikai érdekek, a társadalmi beágyazottság, a szociális célok, hely- és idő specifikus történelmi

események is befolyásolhatják. Értekezésünk második nagy logikai egysége, a társasági adóztatás vonatkozásában az adóztatás, mint a nemzetállami szuverenitás egyik legfőbb megtestesítőjének sajátos jellege indukálja az empirikus kutatásokban megtestesülő módszertani nehézségeket. Értekezésünkben úgy az állami támogatások, mint az adóztatás kérdéskörének vizsgálatában az Európai Unió szabályrendszerére támaszkodunk, de a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet munkája révén a nemzetközi fejleményeket is figyelembe vesszük. Itt jegyezzük meg, hogy a két intézményt nem könnyű párhuzamba állítani, mivel az OECD nem rendelkezik jogkörrel kötelező erejű normák kialakítására, a tagállamai számára viszont előírhat „átvételre ajánlott” minimumstandardokat.

Államigazgatási érintettségem miatt módszertani kihívást jelentett a szakpolitika tudományos tartalmának meghatározása. További módszertani nehézségként jelentkezett a nemzetgazdasági minisztériumi titoktartási kötelezettség, a szenzitív információk, álláspontok és adatok felhasználását mellőznöm kellett. Ezért a disszertációban szereplő információk és tények, főleg az adóztatás vonatkozásában, egységes képet alkotnak, de nem feltétlenül teljeseek. A disszertáció célja ettől függetlenül is a két politika háttérben zajló folyamatok tudományos leírása.

1.4. A disszertáció felépítése

A bevezető után az értekezés második fejezetében a gazdaságsszabályozás elméleti háttérével. A harmadik fejezetben az állami támogatások kontrolljának céljait kutatjuk, bemutatjuk a szabályozás mögötti vezérelveket, a hatályos uniós állami támogatási szabályozás főbb jellemzőit. A negyedik fejezetben értekezésünk másik nagyobb gondolati egységének, a társasági adóztatás kérdéseivel foglalkozunk. Ebben a fejezetben jellemezzük a tagállamok közötti adóversenyt, valamint a főbb uniós törekvéseket. Ezek után megvizsgáljuk az állami támogatások és az adóztatás kapcsolatát, áttekintjük ennek megjelenési formáit, figyelmet fordítunk az állami támogatás és a tagállamok adósszabályainak konzisztenciájára.

Az értekezés empirikus részében a két szakpolitikához kapcsolódó 2000 és 2016 közötti statisztikai trendeket vizsgáljuk, kitérve a közép-kelet-európai, a déli és az északi

tagállamok válság előtti és válság utáni relatív állami támogatási helyzetére is. A disszertáció végén összegezzük megállapításainkat és összefoglaljuk a hipotézisekkel kapcsolatos következtetéseinket.

2. Az állam, mint szabályozó

Ebben a fejezetben az állam szabályozói szerepét vizsgáljuk, általánosságban foglalkozunk a piac működési feltételrendszerével. Célunk a szakpolitikák alakítása mögötti motivációk, a szabályozói irányzatok rövid leírása. Nem a gazdaságsszabályozás részletes bemutatására törekszünk, inkább az állami támogatásokra és az adóztatásra vonatkozó irányvonalakat kívánjuk egy tágabb, szabályozói mederben elhelyezni, amitől napjaink folyamatainak jobb megértését reméljük.

2.1. A gazdaságsszabályozás céljai

Az állam gazdaságsszabályozásban betöltött szerepével a nemzetközi szakirodalom mélyrehatóan foglalkozik. A gazdasági szabályozás elmélete (*theory of economic regulation*) az utóbbi évtizedekben számos jelentős kutatási eredményt mutatott fel, hasonlóan az új politikai gazdaságtanhoz. A szabályozás ma már a gazdaság szinte minden ágazatára kiterjed, és a szabályozás alá vont területek a gazdaság fejlődésével egyidejűleg bővülnek. Ezzel párhuzamosan a beavatkozási módokat kutató iskolák is jelentős eredményeket értek el. Ezek a műhelyek a szabályozás elméleti hátterét kutatják, de a hangsúlyokat illetően időben és térben eltérések figyelhetőek meg.

A gazdaságsszabályozással foglalkozó elméletek kiindulópontjának a közérdek és a magánérdek vizsgálata tekinthető. Az elméletek magyarázóereje előtt számos gátló tényező van, amelyek közül a tökéletlen informáltság, a piaci kudarc tartalma és a kormányzati beavatkozás és kikényszerítés hatékonysága csak relatív formában írható le. A szabályozás költségelemzése pedig általában figyelmen kívül hagyja, hogy a szabályozás terheinek viselői és a szabályozás haszonélvezői eltérő piaci szereplők (a vállalkozások, az állam, a fogyasztók, esetleg a külföld). A szabályozás célja a közérdeket középpontba helyező elméleteknél a jólét növelése, míg a magánérdekek védelmét szolgáló elméletek esetében a termelői többlet növelése.

A közgazdászokat már az 1970-es évek közepétől foglalkoztatta az a kérdés, hogy a szabályozásnak a gyakorlatban valóban csak a vállalkozások-e a haszonélvezői. A

vállalkozások érdekérvényesítő képessége ekkor már szervezeten – lobbizással – jelenik meg a kutatásokban is. A vizsgálódásokban ezután megjelenik már a szabályozás mai értelemben vett céljainak kutatása is, azaz, hogy az hogyan tudja a közérdeket és a verseny tisztaságát szolgálni (Peltzman 1976; Levine – Forrence 1990). A közérdeket középpontba állító megközelítés abból indul ki, hogy a társadalmi jólét maximalizálásához elengedhetetlen az erőforrások újraelosztásának kormányzati befolyásolása (den Hertog 2010). Peltzman (1976) az érdekcsoportok versengését tanulmányozza a szabályozás alakítása szempontjából.

A szabályozás szükségességét – a piac tökéletlensége miatt és a piaci kudarcok elkerülése érdekében –, korlátozott mértékben, a *mainstream* közgazdaságtan is elfogadja (Posner 1974, Ricketts 2006). Peltzman (1989) ugyanakkor ezzel ellentétes álláspontra helyezkedik, és rámutat, hogy a múlt század '60-as éveigi a szabályozással kapcsolatban főáramú felfogásnak tekinthető normatív elemzések szerint a szabályozást a piaci kudarcok indukálják. A kutatások fókuszába így a piaci kudarcok kezelése, valamint annak meghatározása kerül, hogy mi is az állami szerepvállalás kívánatos mértéke. Friedman (1962) szerint összességében „*a szabadpiac természetesen nem teszi a kormány szerepét feleslegessé. Ellenkezőleg. Az állam szükséges, mint egy a játékszabályokat meghatározó fórum, és mint a bíró, aki elmagyarázza a szabályokat és megköveteli azok betartását*” (p. 17.). Ebben a kontextusban a piac szerepe felértékelődik, mivel „*a piac szerepe csupán az, hogy nagymértékben csökkenti a politikai úton eldöntendő kérdések számát, és ezáltal minimumra szorítja a kormány közvetlen szerepét*” (ibid.). A neoliberálisok nem utasítják el az állam gazdasági szerepvállalását, viszont azt csak azokon a területeken és olyan mértékben látják igazoltnak, ahol és amilyen mértékben az állami beavatkozás alternatív költsége a legkisebb vagy pedig egyedül a kormányzat képes a különböző piaci érdekek összehangolására.

Az állam jelentősebb gazdasági szerepvállalása ugyanakkor növelheti és esetenként állandósítja a piac tökéletlen működését, vagyis a szabadpiaci feltételektől eltérő egyensúlyi állapotba hozza a piacot. Ezáltal a szabályozás egyik célja új, az állami céloknak megfelelő egyensúly elérése. Mivel erre a különböző érdekcsoportok hatással vannak, vizsgálódásaink során nem hagyhatjuk figyelmen kívül a szabályozó foglyul ejtésének (*state capture*) jelenségét sem. Az állam foglyul ejtésének „előfeltétele” egy nem

megfelelő intézményi háttér, vagy annak elégtelen működése, ugyanis az érdekcsoportok ezeknek a hiányosságoknak kihasználása révén tudnak hatással lenni a szabályokra vagy a jövedelmekre (Dassah 2018). A szabályozó foglyul ejtése témánk szempontjából azért fontos, mert az érdekcsoportok hatással lehetnek a megtermelt jövedelmek redisztribúciójára és a gazdálkodási környezet kialakítására. A jövedelmek újraelosztásában a közvetlen transzferek vagy a preferenciális adóztatási feltételek alkalmazása révén érényesíthetik az érdekcsoportok érdekeiket. Kaplow – Shavell (1994) ezt a jelenséget kettős torzításnak nevezi, mivel az amellet, hogy mesterségesen eltéríti a megtermelt jövedelmek elosztását, nem ösztönöz a jobb teljesítményre és a munkára sem. A piac torzulása így annak függvénye, hogy a versengő érdekcsoportok milyen mértékben tudják céljaikat érényesíteni. Az újraelosztásra Voszka (2005) ezért úgy tekint, mint a piac egy sajátos formájára, ahol *„a keresletet az erős alkupozícióval rendelkező csoportok teremtik, amelyek az újraelosztásból jó eséllyel hasznot húzhatnak”* (p. 7.), a kínálatot pedig az újraválasztásukat szem előtt tartó politikusok teremtik meg azáltal, hogy alternatívákat kínálnak a szabályozói környezet kialakítására.

Az állam foglyul ejtése megtörténhet másrésről a szabályozói (kormányzati) szint és a vállalati, *manageri* szintek összefonódása, egymásra gyakorolt hatása révén is. Az összefonódás megjelenhet a tulajdonosi szerkezetben vagy a vállalat irányításában is. Shleifer – Vishny (1994) a vállalati tulajdon szerkezetéről, valamint a kormányzat és a vállalatvezetés kölcsönös függéséről értekeznek, és arra a következtetésre jut, hogy *„az állami tulajdon magánkézbe adása azokban az esetekben jellemző, amikor az állami költekezés megfékezése a cél és az állami tulajdonban lévő vállalokozások nem eredményeznek nagy politikai hasznosságot”* (p. 1024). Voszka (2005) az újraelosztás kontextusában értelmezi a kormányzati-vállalati interakciókat és úgy véli: ezek „nyers politikai érdekeket” is szolgálhatnak, mivel ebben az esetben a jövedelemtranszferek (vagy általánosságban, valamilyen előnyök biztosítása) viszonyossági alapon valósulnak meg, vagyis azokat az érdekcsoportokat részesíti előnyben, amelyek a kormányzó erőket hatalomra juttatták. A kormányzati érdekek közvetlenül is megjelenhetnek a vállalatok irányításában vagy az állami megrendelések révén. Az, hogy mely csoportok élvezik az ilyen összefonódások gyümölcsseit, Shleifer – Vishny (1994) szerint a társadalom intézményi berendezkedésétől függ. Ezeknek a kapcsolatoknak elsősorban hatékonyságbeli

következményei vannak a vállalkozások számára, de közvetetten a társadalom egészére is hatással vannak.

A bemutatott célok, különböző jelentőséggel és hangsúllyal megjelennek a szabályozottabb és a liberálisabb gazdaságpolitikát követő államokban is. A szociális piacgazdaság, az európai modellek kialakulásában a történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy az állam szerepvállalása nem elhanyagolható. A smithi értelemben vett liberális felfogás egyúttal magában hordozza az állam korlátozott gazdasági szerepvállalásának² kívánalmát, noha mindez nem jelenti azt, hogy az állam ne lenne piaci szereplő és a gazdaság fejlődési irányának egyik meghatározója (Edler 2015).

A közérdek és a magánérdek közötti egyensúly keresése, a jövedelmek (globális) újraelosztása és a vállalati és politikai hatalom minden eddiginél szorosabb összekapcsolódása esetenként az állam, mint szabályozó meggyengülését eredményezte. Más szavakkal megfogalmazva, a XX. század utolsó harmadának gazdaságpolitikái, a globalizációval egyetemben, azt eredményezték, hogy rendkívül tőkeerős vállalatok jöttek létre. Az állam szabályozói szerepe ilyen körülmények között felértékelődött, de nem csak a gazdasági fejlődés, hanem a válságok kezelése tekintetében is. A gazdaság és az állam kapcsolata tehát átalakult, de a piaci diszfunkciók orvoslása továbbra is az állam feladata maradt.

2.2. A gazdaságszabályozás elméleti háttere

A gazdaságszabályozás elméletének mélyreható kutatása az 1929-33-as gazdasági világválság éveiben kezdődött és John M. Keynes nevéhez fűződik. A keynesianizmus, amelyre jelentős hatással volt a válság és az azt követő recesszió, azt vallja, hogy a jóléti állam garanciája az aktív, beavatkozó állam. Az irányzat elveti a tökéletes informáltság és verseny neoklasszikus hipotézisét, inkább az empirikus valóságra helyezi a hangsúlyt.

²Smith a piacszabályozás fontossága kapcsán, a kor gazdasági jellemzőire tekintettel, közvetlenül nem az állami támogatások révén testet öltő állami szerepvállalásról értekezik. A szabad verseny melletti elkötelezettsége, amire a legjobb piaci szervezőerőként tekinthetünk, a monopóliumok elleni állami fellépésben érhető tetten. Minderre, és arra a tényre tekintettel, hogy az individuuum a saját és a köz javára végez gazdasági tevékenységet, Smith A nemzetek gazdagsága (1776.) c. művében foglalt, állammal szemben támasztott igényei értelmezhetőek úgy, mint amelyek az állam gazdaságban betöltött minimalista szerepét sugallják.

Keynes szerint a piac zavarait az állam beavatkozásával kell orvosolni és ez fogja megteremteni hosszútávon a piac egyensúlyát. Az aggregált keresletre pedig úgy tekint, mint ami a teljes kínálatra is hatással van, az állam szerepvállalása így nem merül ki a gazdálkodói környezet kialakításában, hanem a beruházások révén is jelen van a piacon, egyúttal pedig a piaci bizonytalanságok mérséklésére törekszik. A keynesi aktív gazdaságpolitikával szemben a chicagói iskola az állam szerepének minimalizálásában látja a gazdaságfejlődés zálogát, szerinte ugyanis egyáltalán nem biztos, hogy az állami beavatkozás hatékony lesz és eléri a kitűzött célokat. Az irányzat a gazdaságpolitikában ezért visszanyúl a smithi láthatatlan kéz elvéhez, a többi irányzathoz képest hangsúlyosabb szerepet biztosítva az egyénnek, egyéni tevékenységnek.

A neoliberaisok szerint az államnak az egyéni gazdasági szereplőket kell ösztönöznie a verseny fenntartására, nem pedig magát a versenyt megteremteni. Az állam feladatával kapcsolatban feloldhatatlan problémának tűnik az egyéni szabadság ütközésének kezelése, a szereplők piaci szabadsága ugyanis jószerevével kihatással van versenytársaik szabadságára is. Minderre megoldás lehet, ha a gazdasági szereplők kölcsönösen felismerik az önkéntes jogkövetés fontosságát, és fenntartják az intézményesült, szerződéses kapcsolatokba vetett bizalmat. Szintén az állam hatékony közbeavatkozására lehet szükség azokon a területeken, amelyek korrekcióját a piac mégsem képes elvégezni, de a közszolgáltatások területén is, amelyek biztosítása általában jelentős állami szerepvállalással valósul meg. A gazdaságsszabályozás tárgya mára tehát kibővült. Posner ebbe a logikába emeli be „*az adók, támogatások rendszerének összességét, a ráták jogi és adminisztratív ellenőrzésének módjait, a belépés szabályozását és a gazdasági tevékenység más jellemzőit*”, vagyis a „*kormányzat piaci beavatkozását*” (Posner 1974, p. 335.).

A gazdaságsszabályozás egyik legnagyobb hatású kutatója George Stigler által 1971-ben publikált, A gazdaságsszabályozás elmélete (*The theory of economic regulation*) című (empirikus) tanulmánya a vasúti és közúti szállítmányozásra vonatkozó szabályok alakítása révén arra kereste a választ, hogy milyen mozgatók (érdekek) mentén zajlik a gazdaság szabályozása, és erre a folyamatra az érintett iparágak képviselői milyen hatással vannak. A közgazdasági gondolkodás ezen területét azóta is meghatározó tanulmányának legfőbb következtetése az, hogy a gazdaságra vagy egy ágazatra vonatkozó szabályegyüttes

ugyanolyan áru, mint bármi más, azzal, hogy ezen a piacon a vállalkozások versenyeznek a nekik megfelelő irányú szabályozásért, pontosabban azok megvásárlásáért. A felfogás azt is magában hordozza, hogy a szabályozás fejlődési irányára hatással van az adott ágazat szereplőinek száma, nagysága és a piac koncentráltága, a szereplők érdekérvényesítő-képessége is. A gazdaságsszabályozás elmélete Stigler szerint három, egymással összefüggő kérdésre keresi a választ: ki a szabályozás alanya, mi a szabályozás módja, valamint, hogy milyen a szabályozás hatása. Stigler kutatásai új perspektívát adtak a gazdaságsszabályozással foglalkozó közgazdaságtannak, ami – Stigler korlátozott empirikus vizsgálataival egyetemben – termékeny táptalajt biztosított a következő évtizedek tudományos kutatásainak.

A gazdaságsszabályozás korabeli szakaszában a legtöbb kérdést a két véglet, vagyis a monopolista árképzés és a tökéletes verseny közötti árszint szabályok révén történő fenntarthatósága jelentette (RSAS 2014). Tirole (2014) is többek között a monopolista árképzés kiiktatásában látja a szabályozás szükségszerűségét. A gazdaságsszabályozás fő kihívásának ma az erős iparági koncentrációt és az információs aszimmetriát tekinthetjük, valamint, ehhez kapcsolódóan, a döntéshozók vállalkozások általi túlzott befolyásoltságát (sikeres lobbitevékenységét).

A szabályozás fejlődésének irányát nagymértékben meghatározzák az érdekcsoportok, amelyek általában helyi szintről szerveződve törekednek az állami szintű politikák befolyásolására (Goldin – Libecap 1994). A szerzők az érdekérvényesítő csoportok hatékonysága kapcsán rámutatnak, hogy azok „*politikai ereje kohéziókéességükön, gazdagságukon és méretükön múlik*” (ibid. p. 2.). Stigler (1971) is arra következtet, hogy „*minél inkább koncentrált egy iparág, annál több forrást tud a jogszabályalkotás befolyásolására költeni*” (p. 13.). Mindez alátámasztja, hogy a szabályozás kimenetére jelentős hatással van az érdekcsoportok érdekérvényesítő-képessége. Ez megfelel az Olson-elméletnek, mely az egyéni érdekek összegződéseként kifejtett, szervezett keretet öltő fellépéseket tanulmányozza (Olson 1971). Azt Posner (1974) is elismeri, hogy „*a gazdasági szabályozás inkább tekinthető az érdekcsoportok részére kialakított terméknek, mint a hatékonyságon és igazságon alapuló társadalmi érdek kifejezésének*” (p. 350), jóllehet hozzá is teszi, hogy a szabályozás hatásait nehéz nyomon követni és az elmélet és a gyakorlati eredmények összevetése nehézségekbe ütközhet. Nem

téveszthetjük azonban szem elől azt sem, hogy a szabályozás tartalmát meghatározzák az állam pénzügyi érdekei is. Goldin – Libecap (1994) a korabeli amerikai bankszabályozás vonatkozásában rámutat, hogy „a pénzügyi érdekek elveiben határozták meg a szabályozás módját” (p. 6.), vagyis a gazdálkodói érdekérvényesítésnek esetenként alternatívái is vannak. A szerzőpáros érdekcsoportokkal kapcsolatos legfőbb megállapítása szerint a szabályozás időtállóságára a szabályozás jelentette terhek szétteríthetősége, valamint az előnyöket élvező csoportok kis létszáma van kihatással; ezzel magyarázható a primer és a pénzügyi szektorra vonatkozó normák ritka módosítása, legalábbis ami az alulról jövő kezdeményezések eredményeként elfogadott módosításokat illeti. Összességében azonban Posner is elismeri, hogy a szabályozásból származó előnyök jelentős részét a politikailag aktív csoportok élvezik, mindez megfigyelhető az állami támogatások kedvezményezetti körének vizsgálatakor is.

Az állam gazdaságszabályozásban elfoglalt szerepével foglalkozó hazai szakirodalom nem kiterjedt, ami elsősorban a szabad közgazdasági gondolkodás rövid történelmével indokolható. Muraközy (2012) részletesen vizsgálja az állam második világháborútól napjainkig betöltött szerepét. Az értekezés az európai államok gazdálkodását és gazdaságszabályozását tekinti át a nemzetközi folyamatok tükrében; a szerző fő megállapításai szerint az európai államok fejlődési pályáját nagymértékben predesztinálta az országok vizsgált időszak előtti (gazdaság)története (a világháborúk, az önkényuralmi rezsimek, az 1929-33-as gazdasági világválság és hatásai), az 1950-es évek utáni története (a bipoláris világrendszer politikai és gazdasági hatásai), valamint társadalmi-szociális berendezkedésük. Muraközy (2012) az eltérő európai gazdasági modellek kialakulását öt tényezőre vezeti vissza, igaz, vizsgálódásai elsősorban a költségvetési kiadások oldaláról közelíti meg a gazdasági modellek (ki)alakulását. Értekezésünk szempontjából kiemelhető, hogy szerinte a gazdaságpolitika mércéje a keynesi gazdaságfelfogás érvényesülése, a gazdasági növedés és más makrogazdasági mutatók (munkanélküliség, infláció) alakulása. A belső tényezők mellett a nemzetközi folyamatok (pl. globalizáció, munkaerő-elvándorlás) vagy egyszeri események (pl. gazdasági válság) is befolyásolhatják az országok gazdasági kormányzását, a jogalkotók és kormányok mozgásterét. A kisebb gazdaságok ráhatása a nemzetközi folyamatokra korlátozott. A tényezők egymással is kölcsönhatásban vannak, alakulásuk nem egymástól

függetlenül történik.

A kormányzat gazdaság szabályozási törekvéseinek sikerességét számos külföldi és belföldi tényező befolyásolja. Gyórfy (2007) nemzetközi kutatásban vizsgálta a kormányzati beavatkozás sikerességének tényezőit. A szerző megállapításai szerint a kormányzattal szembeni bizalom fontos, ugyanis „*a társadalmi bizalom jelentősen befolyásolja a strukturális reformokhoz szükséges konszenzus lehetőségeit, és ezzel határokat szab a döntéshozók mozgásterének*” (p. 275.). A közép-kelet-európai államok e tekintetben sajátos utat járnak be, a gazdaság szabályozás intézményi háttere ugyanis ezen országokban még nem annyira kifejtett és hatékonyan működő, mint Nyugat-Európában. Az új tagállamokban a szakmai szervezetek döntéselőkészítésbe való bevonása számos esetben várat magára, a szabályozás pedig nem feltétlenül tekinthető a piaci kudarcokra adható válasznak, esetenként a szabályozás mindössze költségvetési érdekeket szolgál. Az Európai Unióhoz 2004-ben és azután csatlakozott államok gazdasági átalakulása jelenleg is folyamatban van, felzárkózása a fejlett nyugat-európai tagállamok szabályozási gyakorlatához tehát még nem zárult le (Csaba 2006).

A nemzetközi szakirodalomban a szektorális szabályozás irodalma is szerteágazó, az taglalja a versenyszabályozás aktuális jellemzőit (Brennan 1999; Motta 2007), a nemzeti szabályozás versenyét (Kerber 2009) és az adószabályok állami betartását (Blackwell et al. 2006). Összességében megállapítható, hogy a szabályozás fő célja a piaci szerkezet és a piaci szereplők viselkedésének befolyásolása. Stuart – Roginska-Green (2018) szerint az állam akkor avatkozik be a gazdaságba, ha a beavatkozás költségeit meghaladják a jóléti nyereségek. A szabályozás ágai így nem kezelhetők egymástól függetlenül, azok kölcsönösen hatnak egymásra, így a szabályozás irányait az országok hosszútávú gazdaságpolitikai irányvonala határozza meg. A gazdaság szabályozás fejlődéséről elmondható, hogy az a második világháború után jelentős elméleti eredményeket tudott felmutatni. A diszciplína evolúciójára a kapitalista-demokratikus világrend euroatlanti megszilárdulása, valamint a közgazdaság- és politikatudomány gyors fejlődése volt nagy hatással. A szabályozás két irányzat: a társadalmi jólétet, valamint a vállalati érdekeket középpontba helyező felfogások mentén kristályosodott ki. Ezen irányzatok természetesen nem választhatóak el élesen egymástól, országonkénti súlyuk olyan tényezőktől függ, mint az adott ország szocio-kulturális berendezkedése, a követett gazdaságpolitika irányvonala

és a gazdaság nyitottságának mértéke (nemzetközi gazdasági beágyazottsága).

Ez utóbbival összefüggésben megállapítható, hogy az európai integráció fundamentális változást eredményezett a tagállamok gazdaságsszabályozói kompetenciáiban. Az Európai Unió sajátos intézményi logikájának köszönhetően az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság „nem konvencionális” szabályozói jogosultságokkal rendelkezik, elsősorban a versenyszabályozás területén. Kiemeljük ugyanakkor, hogy az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a tagállami hatáskörben lévő területeken (így a közvetlen adóztatás területén is) hozzájárul a belső piac jogszabályi hátterének biztosításához.

Ebben a fejezetben áttekintettük a gazdaságsszabályozás elméleti keretét és azokat a gazdaságpolitikai elméleteket, amelyek meghatározzák napjaink szabályozási felfogását. Rávilágítottunk, hogy az állam gazdasági beavatkozását a piaci kudarcok mellett az érdekcsoportok is befolyásolják, az állami intervenció eredményességére pedig annak intézményi rendszere is hatással van. A 2.2. alfejezetben vázlatosan foglalkoztunk a neoliberais gazdaságsszabályozás elméletével, mivel a disszertációban vizsgált időszakra ez az elmélet volt talán a legnagyobb hatással. Célunk ezzel az áttekintéssel az volt, hogy keretet adjunk a következőkben vizsgált szakpolitikáknak. Az értekezésünk szűk tárgyához, vagyis az állami támogatásokhoz és az adóztatáshoz kapcsolódó elméleteket, szabályozói felfogásokat a következő fejezetekben kutatjuk: vizsgáljuk az állami támogatások kontrolljának szükségességét, a politika céljait, evolúcióját. Majd pedig bemutatjuk az európai adóztatási modelleket, a közösségi szabályozás beavatkozási területeit és legújabb fejleményeit.

3. Állami támogatási politika az Európai Unióban

3.1. A versenyszabályozás kezdetei és kerete

A versenypolitika kialakulására több tényező is kihatással volt; az antitröszt szabályozás bölcsőjének tekintett Amerikai Egyesült Államokban ez a szakpolitika a piaci kudarcokra adott válasz, egyes – hálózatos – iparágak monopolizálódása, valamint az érdekcsoportok lobbitevékenységének eredménye. A szakirodalom nagy része az antitröszt szabályok megalkotására a piaci kudarcok kezeléseként tekint. Az 1890-ben elfogadott Sherman Act, céljait tekintve, elsősorban a monopolisztikus struktúrák kialakításának és a kereskedelem szabadságát csorbító magatartásoknak kívánta elejét venni, ennek szankcionalizálásához polgári jogi és büntetőjogi felelősség megállapítását is lehetővé tette. Az integrációban a már a XIX. században előrehaladott Amerikai Egyesült Államokban is több évtizedig tartott, mire az antitröszt szabályok keretrendszerét kialakították: ez a *Sherman Act* és az 1914-es *Clayton Act*, valamint a szintén 1914-es *Federal Trade Commission Act* révén valósult meg. Az amerikai szabályozás alapja egyébként szilárdnak tekinthető, abban csak az 1930-as és az 1970-es években figyelhető meg jelentősebb változás (Czékus 2014).

Európában az Amerikai Egyesült Államokhoz képest néhány évtizeddel később fogadták el az első versenyszabályozási, azon belül is antitröszt-tárgyú törvényeket és itt az e törvények által kezelni kívánt gazdasági jelenségek is mások voltak. Általánosságban elmondható, hogy – ellentétben az Amerikai Egyesült Államokkal –, az európai országokban a „*kartellekkel szemben mélységes ambivalencia*” volt megfigyelhető (Waller 2008, p. 251.). Az európai szabályozás egyik zászlóshajójaként Szilágyi (2007) rámutat, hogy 1897-ben jogszabálytervezet született az Osztrák-Magyar Monarchiában a kartellszabályozásról, igaz, a javaslat nem került elfogadásra. Hasonló felfogás a korabeli német jogalkotásban is megjelent; a kontinensen az elsők egyikeként 1909-ben fogadta el a birodalmi törvényhozás a tisztességtelen versenyről szóló törvényt (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*). A törvény nem hasonlítható össze az Amerikai Egyesült Államok szabályozásával, annak hatálya ugyanis kimerül a tisztességtelen piaci magatartások

korlátozásában (Schwartz 1957). A kartellezésre a korabeli Németországban összességében pozitív piaci jelenségeként tekintettek, vagyis a közgazdászok a vállalati összjátás olyan, kedvező hozadékait emelték ki, mint a piaci stabilitás megteremtése, a profitabilitás növelése, a nemzeti vállalatok megerősítése. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy az első, komplexnek tekinthető kartelltvényt csak 1923-ban fogadták el a weimari gazdasági stabilizáció keretében. Elsődleges célja az inflációs nyomás reálgazdasági oldalról történő mérséklése volt. Ez a cél tehát a kartelltevékenység makrogazdasági hatásainak leképezése, az áremelkedés negatív monetáris hatásainak kibocsátás-korlátozás általi tompítása. Más európai országokban az 1950-es évekig váratott magára a modern antitröszt szabályok elfogadása. Franciaországban például a második világháború utáni években fogadtak el törvényeket az árögzítés tilalmáról és a versenyhatóság felállításáról. Az Egyesült Királyságban 1948-ban fogadták el az első antitröszt törvényt (*Monopolies and Restrictive Practices Act*), a jogszabály elsődleges célja a világháború utáni magas munkanélküliség versenyteremtés általi csökkentése volt (Motta 2007).

Az Európai Szén- és Acélközösség, 1957-ben pedig az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor az alapító Hatok – megágyazva a későbbi gazdasági és politikai uniónak – a közös piac belső dimenziójaként a versenypolitikát is a közös politikák közé emelték. Ennek magyarázata, hogy egységes gazdálkodási és üzleti feltételek nélkül nem lett volna megteremthető egy működő közös piac, ennek hiányában pedig a többi szakpolitika sem érhetne volna el célját. A tagállamok által a másik tagállam vállalkozásával szemben tanúsított szelektív bánásmód kiküszöbölését tehát a közös versenyszabályozástól várták. Hasonló megfontolások eredményeképpen, de új intézményként kerültek a közösségi jogba az állami támogatásokra vonatkozó modern szabályok is. Az állami támogatási politika az állam gazdasági szerepvállalásának korlátozása révén szolgálja a belső piac integritását. A szabályegyüttes a verseny mesterséges torzításának elkerülését kívánja biztosítani. A politika alakítása mögött ezért közgazdasági, jogi és szociális célok fellelhetők, ami megköveteli az állami támogatási politikai végrehajtásának szigorú európai bizottsági és bírósági felügyeletét. A közösségi állami támogatási szabályozással a későbbiekben részletesen is foglalkozunk.

Rusu (2010) úgy véli, hogy „a piaci integráció sosem önmagában cél, hanem a Közösség jólétnövelő céljainak elérését szolgáló eszköz” (p. 73.); Camesasca (2000)

véleménye is alátámasztja ezt. Hasonló módon, Lowe (2006) azt fejtegeti, hogy *„a verseny nem önmagában cél, hanem egy eszköz bizonyos közérdekek elérése, a fogyasztói jólét növelése érdekében. Ezzel egyidőben, a versenypolitika más célokat is képes szolgálni: az Európai Unió vonatkozásában, például, hozzájárulhat a növekedés és a munkahelyteremtés stratégiájának sikeréhez és részét képezi az állam iparba történő beavatkozásáról és szabályozásáról szóló vitának”* (p. 1.). Egy újabb megközelítés olvasható ki a jelenlegi alapszerződés motivációiból is, ami részben feladja a torzulásmentes verseny doktrínáját és elfogadja, hogy *„a verseny többé már nem az Unió célja, vagy nem önmagában cél, hanem egy eszköz, ami a belső piacot szolgálja”* (Van Rompuy [Barents 2009, p. 126. alapján] 2011, p. 2). A versenyszabályozás így a gazdasági érdekek és megfontolások folyamatos kompromisszuma, ahol a kérdést maga a verseny szabadságának mértéke jelenti.

Az európai integráció versenyfelfogása értekezésünk és a nemzetközi versenyjog szempontjából is fontos. A versenypolitika alakítására, ami ekkor még a trösztellenes szabályokat, az állami támogatások kontrollját, valamint a dömpingellenes normaegyüttest foglalta magába, az 1950-es évekre már kiforrott freiburgi versenypolitikai iskola felfogása volt legnagyobb hatással, főleg a későbbi antitröszt szabályozás tekintetében. Az európai versenyszabályozásban a korabeli német gondolkodásnak megfelelően az angolszász országok felfogásához képest ezen a területen is megjelenik egy „zártabb szabályozói stílus”. Az ordoliberalis gazdaságpolitikai felfogás középpontjában az állami szerepvállalás módja van: szerinte az állam feladata a versenyhelyzet fenntartása, a verseny feltételeinek meghatározása. Pelle (2010) kiemeli, hogy a freiburgi (vagy ordoliberalis) iskola a versenyszabályozásra és a magántulajdon központi szerepére alapozva építi fel gazdaság szabályozási elképzeléseit. A szerző hangsúlyozza, hogy a *„gazdaságpolitikai elképzeléseik lényege az volt, hogy a beavatkozás indirekt: az alaprendet formálja, és annak hatásain keresztül hat a reálgazdaságra. Az alaprend fejlesztésének azt kell szolgálnia, hogy az egyéni érdekérvényesítés végül a közösség érdekét is szolgálja”* (p. 49.). Az ordoliberalizmus, mint gazdaság szabályozási módszer középpontjába így a piaci verseny szabadságának (*wirtschaftliche Freiheit*) fenntartása kerül (Akman 2013), és ennek a keretrendszernek a biztosítása az állam feladata. Az európai integráció versenyjogi felfogása más szakpolitikai céloknál előrébb helyezte a verseny tisztaságának biztosítását.

A versenyszabályozás 2000-es évekbeli reformjai új elemekkel bővítették a politika

által szolgálni kívánt célokat. A hatékonyságnöveléssel kapcsolatos megfontolások a politika spektrumának kiterjesztéséhez vezettek. A torzulásmentes versenyfeltételek megteremtése ugyanis nem eredményezheti merev szabályok kialakítását, hanem egy olyan, komplex szabályozói környezet részét kell, hogy képezze, amely más, elsősorban reálgazdasági célokat is szolgál. A versenyszabályozás így a belső piac integritásán kívül más, egy kedvező gazdasági környezet kialakításához is hozzájárul. A 2005-ös Lisszaboni Stratégia (EB 2005), valamint a *Europe2020* kezdeményezés (EB 2013a) a versenyképesség növelését és az innovatív, tudásalapú gazdaság megteremtését egyenrangú célokként kezelik, de ilyen az EU nagy hozzáadott értéket képviselő (*high tech*) iparágakban megfigyelhető lemaradásának csökkentése és a belső piacon rejlő lehetőségek jobb kihasználása is. Ezekről a hangsúlyeltolódásokról az állami támogatások reformjánál részletesebben is értekezünk.

3.2. Az állami támogatások kontrolljának alapja és a szabályozás céljai

Az állami támogatások szabályozása mögötti megfontolások tudományosan kevésbé vizsgált területet képeznek, mint az állami támogatások szabályozásának gyakorlata és eljárása. A nemzetközi szakirodalom (Bilal – Nicolaides 1999; Buelens et al. 2007; Blauburger, 2008) alapján kiemelhető, hogy a szabályozás létjogosultságát igazoló tényezők két csoportra oszthatók: a szerződéses viszonyokat középpontba helyező megközelítésre és a járulékos célokat vizsgáló felfogások csoportjára; utóbbi, közgazdasági hatékonyságot középpontba helyező tényezők testesítik meg a szabályozás gazdasági szempontú megközelítését. Tekintettel viszont arra, hogy a szabályozás (eljárásjogi) alapját képező normákra jelentős hatást gyakorol(t) a kereskedelempolitika, valamint hatékonyság növelését elősegíteni hivatott közgazdasági irányvonal, munkánkban mellőzzük a jogdogmatikai kérdések vizsgálatát.

Az állami támogatások kontrolljának kialakítását a verseny és a kereskedelem torzulása és a beruházás-ösztönzés kapcsolata indokolja. Mivel a támogatáskontroll alanya az állam, míg az antitröszt szabályozás esetén a vállalkozások, a versenyszabályozás két ágának kontrollja eltérő intézményi megoldásokat igényel. Ehlermann (1994) rámutat,

hogyan az állami támogatások „kontrollja nem valószínű, hogy nem-politikai szakértői csoportra lenne bízva, mint amilyen a [német mintára kialakított – Cz. Á.] Kartell vagy Versenyhivatal. Természetéből adódóan ez egy olyan, alapvetően politikai testület felelősségi körében fog maradni, mint amilyen a Bizottság” (p. 1218.). A támogatások természete alatt az a vonás értendő (Friederiszick – Röller – Verouden 2007), mely szerint a támogatások címzettjei a vállalkozások, a támogatások kontrolljának pedig az államok. Mindezek alapján a támogatáskontroll létjogosultságát alátámasztó tényezők az alábbi megfontolások köré csoportosíthatók (Sinnaeve 1999; Buelens et al. 2007; Friederiszick – Röller – Verouden 2007):

- az állami támogatás **támogatási versenyt** eredményezhet az államok között;
- az államok elkötelezettsége a **támogatások korlátozásában** kétségbe vonható (puha költségvetési korlát);
- mivel a támogatást nyújtó tagállamok vagy régiók eltérő gazdasági fejlettségűek (és ezáltal egyesek szegényebbek másoknál), esélyegyenlőségi megfontolásból korlátozni kell az államok feltétel nélküli támogatási gyakorlatát;
- a **belső piac** logikája megköveteli az állami támogatási kontrollt;
- az előrehaladott európai integráció (beleértve a monetárisat is) „felértékelte” az állami támogatást, mint a tagállamok számára elérhető **piacvédő eszközt**;
- azokban az ágazatokban, amelyekben liberalizáció zajlik, vagy a közelmúltban zajlott le, szükséges az állami támogatások révén jelentkező esetleges **protekcionista** elemek kiszűrése a liberalizációban rejlő lehetőségek minél hatékonyabb kiaknázása érdekében;
- jönlhet az európai szintű közös konszolidált társasági adóalap (*Common Consolidated Corporate Tax Base – CCCTB*) kialakítása a közvetlen adóztatási jog csorbítását jelentené, és ezért jelenleg távoli vállalásnak tűnik, az **adóverseny csökkentése** is a tagállamok közötti versenyképességbeli különbség csökkenését eredményezné, amely magában hordozza az állami támogatások révén megvalósuló befektetés-ösztönzést;
- mivel a támogatások alapvető célja a társadalmi jólét növelése, a támogatások ehhez csak akkor járulhatnak hozzá, ha az állam az állami támogatási döntése meghozatalában „tökéletesen” informált, a **kudarok valószínűsége csekély**, az államot

nem érdekcsoportok befolyásolják és a döntéshozatali eljárás, valamint a végrehajtás nem korrupst módon zajlik;

- a beruházásösztönzéssel járó negatív hatások az ösztönzött régióban vagy másik régióban, illetve tagállamban szektorális vagy földrajzi externáliaként jelenhetnek meg; és
- az állami támogatások kontrollja képes gátat szabni a **megtartási ösztönzőknek** (*retention incentives*), mely támogatási forma a vállalatok jobb megtérülés miatti migrációját – az állami támogatások révén – hivatott megakadályozni.

A fenti tényezők alátámasztják a közgazdasági megközelítésnek a támogatások odaítélésében betöltött hangsúlyos szerepét, mégpedig abból kiindulva, hogy a támogatások ténylegesen szolgálják a közérdekű szempontok megvalósítását. A közérdekű szempontok fogalma ma már nem csak a **fogyasztói jólétre** tejed ki, hanem a **termelői jólétet** is magában foglaló **teljes jólétre** (Rubini 2009), ezt a megközelítést az Európai Bíróság a *GlaxoSmithKline* ügyben meg is erősítette, kimondván, hogy „*nem a fogyasztói jólét a kizárólagos kívánalom, hanem helyette a versenytársak érdeke, maga a versenyfolyamat és a piaci struktúra olyan változók, amelyek az EU versenyjogában szintén célszerepet játszanak*” (Sauter 2014, p. 129.). Vagyis felmerül, hogy mi a támogatások célfüggvénye: a fogyasztói vagy a teljes társadalmi jólét maximalizálása (Motta 2007). Mindebből az rajzolódik ki, hogy a **versenyszabályok alakítását a mindenkori gazdaságpolitikai célok befolyásolják**, ezek „értékállósága” pedig attól függ, hogy milyen társadalmi problémára kívánnak választ adni, vagy milyen gazdaságpolitikai célok elérését kívánják a versenyjog eszközével szolgálni.

A versenyszabályok európai uniós szabályozásában a 2000-es években jelentős, de a szakpolitika alapjait nem érintő változások bontakoztak ki (Schaub 2002). A szabályozás megváltozása áthatotta a teljes versenyjogot. A reformsorozat kezdetét olyan, az európai integráció előtt álló új kihívások indukálták, mint a vertikális csoportmentességi rendeletek hatályának 1999-es megszűnése, a közép-kelet-európai államok előrehaladott európai integrációs státusza, a belső piaci folyamatok átalakulása, vagy az Európai Bizottság elé kerülő ügyek számának növekedésére és összetettségére visszavezethető kapacitáshiány kezelése (Terhorst 2000; Schaub 2002; Kassim – Wright 2007). Schaub (2002) a versenyszabályok millenniumi reformja egyik legfőbb mozgatójaként „*az elmúlt évtizedek tapasztalatait és az Európai Unión belüli és kívüli új jogi fejleményeket*” (p. 396.) jelöli

meg. A versenyszabályok középpontjába a decentralizáció és a hatékonyabb kikényszerítés került (Nicolaidis 2002), de a szabályrendszer átalakítását a külső (Európai Unión kívüli) gazdasági folyamatok is indukálták, beleértve a Kereskedelmi Világszervezet kereskedelem-liberalizációs törekvéseit is.

Az állami támogatások szabályozása módosításának gondolata tekintetében a szabályok közgazdasági alapú megközelítésének szükségessége egy konzervatívabb, a Római Szerződésben lefektetett elvek középpontba helyezését szorgalmazó irányzattal került szembe (Kleiner 2011). A vitát az 1970-es évektől megjelenő gazdasági nehézségek, valamint a rájuk adott tagállami válaszok (növekvő állami támogatások) gerjesztették. Az Európai Bizottság a támogatási verseny élesedésére válaszul igyekezett úgy a szektorális, mint az eljárási szabályok területén is kiterjesztő módon értelmezni alapszerződéses jogosultságait; ezt eleinte az Európai Bírósági esetjog is támogatta, a 2000-es évek első felében ugyanakkor fokozatosan előtérbe került az állami támogatások területén is a hangsúlyosabb közgazdasági megközelítés, a *more economic approach*. Ez a jó és a rossz támogatások megkülönböztetésében és az összevetéses tesztben ölt testet (Stuart – Roginska-Green 2018).

Az állami támogatások reformja így szorosan követte a vállalkozások piaci magatartását szabályozó antitröszt szabályrendszer modernizációját; a tagállamokra vonatkozó versenyszabályok ezredforduló utáni módosításának első átfogó lépésének számító Állami támogatási cselekvési terv (*State Aid Action Plan – SAAP*) 2005-ben került elfogadásra. A cselekvési terv, amely szorosan kapcsolódik a Lisszaboni stratégiához és az annak új lendületet adó barcelonai folyamathoz, a 2005-2009 közötti időszakra vonatkozóan az Európai Bizottság, a tagállamok és maga az állami támogatási politika alakításáról vázol fel olyan iránymutatásokat, amelyek révén a szakpolitika célzottabbá válhatott, jobban szolgálhatná a munkahelyteremtés, a tudásalapú gazdaság vagy a regionális politika Lisszaboni stratégiai céljait. A cselekvési terv effajta irányultsága jól tükrözi az állami támogatási politika gazdasági és szociális célokat szolgáló vonásait. A cselekvési terv megállapításai az államok szuverenitását korlátozó normarendszer kialakításának és kikényszerítésének szükségességét támasztják alá.

A cselekvési terv négy beavatkozási területet azonosít, amelyeken a Bizottság az eddigiekhez képest más jellegű vagy korlátozottabb tagállami megközelítést lát

szükségesnek az állami támogatások célzottabb felhasználása érdekében. A reformjavaslat az állami támogatási politikai fejlődésének irányait jelöli ki (SAAP 2005, p. 6.):

- „kevesebb és célzottabb állami támogatás;
- *finomított gazdasági szempontú megközelítés;*
- *hatékonyabb eljárások, jobb végrehajtás, nagyobb kiszámíthatóság és fokozott átláthatóság*
- *felelősség-megosztás a Bizottság és a tagállamok között*”.

A cselekvési terv elemei az állami támogatási szabályozás teljes, a tervezésitől az „utókövetési” fázisig terjedő spektrumát érinti. A kevesebb és célzottabb támogatás egyszerre szolgálja a költségvetési források felszabadulását és más területekre történő átirányíthatóságát, egyúttal pedig, a „rossz állami támogatási intézkedések” (Van der Wee 2011, p. 6.) elhagyása révén, hozzájárul a **horizontális támogatások hatékonyságának** fokozásához. A finomított gazdasági megközelítés (*refined economic approach*) a támogatások engedélyezési folyamatának közgazdasági-elemző megközelítését szolgálja, aminek révén a célzott támogatások jobban képesek növelni az intézkedés hatékonyságát. A csomag legfontosabb hozadéka hogy az állami beavatkozás révén jobban kezelhetővé válnak a piaci kudarcok, és az állami szerepvállalás hatékonyabban szolgálja a különböző gazdasági és szociális érdekeket (Kleiner 2011; Nicolaidis 2014). Ez utóbbiakat közösségi szintű célkitűzéseknek (*objectives of common interest*) nevezzük.

Az Állami támogatási cselekvési terv rámutat, hogy „*az állami támogatások egységes piaccal való összeegyeztethetőségének vizsgálata alapján véve a támogatások versenyre gyakorolt negatív hatásainak azok közérdekű szempontú pozitív hatásaival való összevetését jelenti*” (SAAP 2005, p. 4-5.). A célok elérésének érdekében a támogatást nyújtó tagállamoknak a **támogatás közérdekű szempontokra gyakorolt pozitív és versenyre és kereskedelemre kifejtett negatív** hatásait együttesen kell vizsgálniuk (ez az ún. összevetéses teszt – *balancing test*), ugyanis ezek kölcsönhatásai a nyitott és integrálódott gazdaságok esetében erősek. A tagállami akciók másik tagállamra gyakorolt hatásától ezért az állami támogatások hatásainak vizsgálatakor nem lehet eltekinteni; az intézkedések hatásainak vizsgálata (*effects based approach*) pedig egyike a SAAP legfontosabb hozadékainak. A csomag egyúttal megerősítette az Európai Bizottság és a tagállamok egymásrautaltságát és partnerségét, amit jól példáz a *de minimis* támogatások

küszöbértékének megnövelése, az általános csoportmentességi rendelet megalkotása vagy az eljárásokat egyszerűsítő csomag [*Simplification Package*] (Kleiner 2011).

Az állami támogatási szabályok 2005-ös közgazdasági és verseny alapú módosítása után 2012-ben újabb reformfolyamat vette kezdetét (*State Aid Modernisation – SAM*). Ehhez hozzájárult a begyűrűző gazdasági világválság is, egyben hangsúlyozza a *Europe2020* stratégiában is központi célként kezelt gazdasági növekedés támogatását is. A 2012-2014-es reformcsomag (EB 2012) a támogatások célirányosabb nyújtását látta elő olyan területeken, mint az innováció, az emberi erőforrások minőségének javítása és a foglalkoztatottság bővítése a környezeti szempontok figyelembe vétele mellett. Az Európai Bizottság értékelése szerint „*az ilyen támogatások leginkább akkor járulnak hozzá a növekedéshez, ha a piaci hiányosságokra irányulnak, és ily módon kiegészítik, nem pedig helyettesítik a magánkiadásokat*” (p. 4.), azaz a támogatások olyan beruházások megvalósulását is segítették, amelyek piaci alapon nem valósultak volna meg. Papp (2018) rámutat, hogy a modernizáció „*kifejezett célja volt [...], hogy a tagállamok olyan támogatásokat nyújtsanak, amelyek jól megtervezettek, azonosított piaci hiányosságokra irányulnak, és közös érdekű célkitűzésekre összpontosítanak, továbbá a legkevésbé versenytorzító hatásúak („jó támogatások”)*” (p. 41.). Mindezeket a Bizottság operatív (közgazdasági alapú) közös elvek mentén történő, és gyorsabb értékelése segíti elő, kiegészítve a meglévő iránymutatások korszerűsítésével. A modernizációs csomag célja a gazdasági növekedés támogatása a kor igényeinek megfelelő állami támogatási szabályok révén.

A reform az újonnan liberalizált ágazatok szabad versenyének védelmét is célul tűzte ki az ellenőrzések szigorítása révén. Az Európai Bizottság, önmaga tehermentesítése érdekében – hasonlóan az antitröszt területén a 2003-as reformmal bevezetett gyakorlathoz –, a nagy volumenű ügyek bizottsági szintű ellenőrzését indítványozta, növelve egyúttal a tagállamok ellenőrzési hatáskörét a kisebb és egyszerűbb ügyekben. Az eljárási szabályok legfőbb újszerűsége, hogy az *ex ante* engedélyezés helyett az *ex post* ellenőrzés vált az állami támogatási politika kontrolljának legfőbb eszközévé.

Az állami támogatások végrehajtásának gördülékenyebbé tétele érdekében a *SAM* új szabályokat hozott (új rendelet formájában) a *de minimis* támogatások vonatkozásában és „*kizárólag azon támogatások mentesítésére törekedett e rendeletben, amelyeknek nincs*

potenciális hatása sem a tagállamok közötti kereskedelemre, sem a belső piaci versenyre” (Papp 2018, p. 45.). A szerző rámutat arra is, hogy a modernizáció eredményeképpen új, több területre kiterjedő általános csoportmentességi rendelet került elfogadásra, ennek köszönhetően a támogatási intézkedések 96 százaléka már a mentesítés hatálya alá esik, a fennmaradó esetekben továbbra is egyedi bejelentés után nyújtható támogatás. Az állami támogatások formáját illetően 2017-ben az összes támogatás 29,3 százaléka jelent meg adómentesség formájában (EB 2019a).

Papp (*dátum nélkül*) a modernizáció egyik fő gyengeségének azt tartja, hogy a közösségi szintű célkitűzésekkel nem feltétlenül esnek egybe a tagállami támogatási érvek, igények. A szerző ugyanakkor rámutat, hogy a tagállamok mozgástere az állami támogatások tekintetében egyébként is leszűkült és eltolódott a horizontális támogatások irányába. A nyújtani kívánt támogatásokat végső soron továbbra is lehet előzetesen engedélyeztetni, amennyiben azok nem esnek valamilyen mentességi rendszer (*de minimis*, általános csoportmentességi rendelet) hatálya alá. Ez egyben azt is implicálja, hogy az utólagos ellenőrzések szerepe felértékelődik a bejelentésre nem kötelezett támogatások esetében. Sanchez-Graells (2015) mindezt kiegészíti azzal, hogy az általános csoportmentességi rendelet alapján nyújtott támogatások esetében az Európai Bizottság utólagos ellenőrző szerepe felértékelődik és kérdéses, biztosítható-e ilyen körülmények között is a mélyreható hatásvizsgálat. A szerző szerint vitatott, hogy a modernizációs csomag javítani fogja-e az állami támogatási kontroll kikényszerítésének hatékonyságát.

A célul tűzött, kiemelt ügyek mélyreható vizsgálatát előtérbe helyező modernizációs csomag sikere nagymértékben függ a tagállamok átalakuló integráció-felfogásától, a gazdasági növekedés alakulásától, valamint a gazdaságpolitikai célok (struktúraváltás, környezetbarát fejlesztési célok, foglalkoztatás) elérése felé tett erőfeszítések közösségi joggal történő összeegyeztethetőségétől. A belső piaci hatást gyakorló kiemelt ügyek bizottsági vizsgálata, a hatáskördelegáció, az eljárási szabályok módosítása, az általános csoportmentességi rendelet, az állami támogatási politika eszköz-jellegének-, valamint a hatékonyságnövelés előtérbe helyezése (Kleiner 2011) mindazonáltal tekinthető a szabályozás egy, a válság alatti és utáni fejlődési állomásának.

3.3. Az állami támogatás fogalma

Az állami támogatások fogalmának, valamint a támogatási politikát alakító tényezők vizsgálatának nemzetközi szinten nem létezik egységesen elfogadott, az eszközt minden jellemzője alapján leíró meghatározása. Az állam gazdaságban betöltött szerepének eltérő értelmezése eredményezi mindazt, hogy míg például az Európai Unióban az állami támogatási politika a versenyszabályok egyik önálló ágát, a belső piac „alappillért” képezi, addig a szakpolitika, változatlan formában, egyes angolszász országokban, mint például az Egyesült Államokban is, a kereskedelempolitika részeként értelmezhető. Elismerjük ugyanakkor azt is, hogy sok szempontból az Európai Unió állami támogatási politikájának alapjai is a kereskedelempolitikában fedezhetők fel. Az alfejezetben ezért az állami támogatás fogalmát annak legfőbb, nemzeteken átívelő vagy szupranacionális jellemzői szerint vesszük számba, az európai uniós szabályozással pedig a következő alfejezetben foglalkozunk.

A gazdasági önrendelkezés felfogása (Sarooshi 2004) szerint a gazdasági ügyekben vett „szuverenitás” nemzeti és vállalati szinten jelenhet meg. A makroszintű gazdasági autonómia keretében a nemzetgazdaságok által optimálisnak tartott gazdasági nyitottságot maguk a nemzetállamok határozzák meg a *laissez-faire*-től egészen a szabályozott, esetleg tervutasításos rezsimekig. Mikroszinten az autonómia a gazdálkodási forma vállalatok általi szabad megválasztását jelöli, amelyre ugyanakkor jelentős hatással van a makroszintű gazdaságpolitika és -szabályozás, valamint, nyitott gazdaságok esetén a nemzetközi gazdasági folyamatok alakulása. A vállalatok számára kialakított nemzeti szintű szabályrendszer ugyanakkor, ahogy arra Marelli (1985) is rámutat, hatással van a nemzetközi gazdasági folyamatokra is, igaz, eltérő mértékben. A gazdaság egyes ágazatainak nemzetközi versenyképessége, a ricardoi komparatív előnyök tanának megfelelően, befolyásolja ugyanis a nemzetközi munkamegosztást; az ágazati versenyképességre viszont legjelentősebb hatással a nemzeti szintű szabályozás van (Gollaher 2011; Dechezleprêtre – Sato 2014). Mindez azt implikálja, hogy **a nemzeti szabályozás externáliái**, beleértve az iparágak fiskális támogatását is, ma már **túlmutatnak a nemzetállami határokon**.

A nemzeti szabályozás regionális vagy nemzetközi kivételése a gazdaságpolitikák

összehangolását kívánja meg, amennyiben a részes felek integrációja intézményi kereteket ölt. Bizonyos gazdaságpolitikai koordináció már a szabadkereskedelmi megállapodások, mint a legalacsonyabb szintű gazdasági integráció esetén is megfigyelhető. Az integráció magasabb szintjein a gazdaságpolitikai koordináció a szabályozás minden jelentősebb területére kiterjed, mértéke azonban attól függ, hogy a szuverének együttműködése intézményesített keretek között folyik-e vagy sem.³ Az adott gazdaságpolitika alanyainak, tárgyának, céljainak és módszereinek pontos meghatározása ezért fontos a gazdasági jogbiztonság szempontjából.

Az OECD 2001-ben kiadott, A támogatások versenyszabályozása és az állami támogatás című jelentése kiemeli, hogy „*az OECD gazdaságok számos ágazatára jelentős befolyással vannak a kormányzati politikák, amelyek pénzügyi támogatást, segítséget vagy segílyt nyújtanak az iparágak önálló vállalkozásai számára*” (OECD 2001, p. 1.), hozzátéve, hogy a támogatások hatásai lehetnek jólétnövelők és csökkentők, és a versenyre is vegyesen hatnak. A szakpolitikai hatások elemzése mindazonáltal nem függetleníthető attól a társadalmi normarendszertől, amelybe beágyazva a szabályozás megvalósul. Az OECD versenyjogi bizottsága gondozásában 1995 óta két átfogó (nemzetközi gyakorlatokat tartalmazó) tanulmány született a tágan értelmezett állami támogatásokról.⁴ A 2001-es és a 2010-es tanulmány (OECD 2001; OECD 2010) főbb megállapításai szerint az állami támogatásnak több formája (pénzügyi, nem pénzügyi, szakpolitikai) van, GDP-arányosan jelentős méreteket öltenek, és a kiterjedt támogatás valószínűbb a tökéletlenül versenyző piacokon. Minderre tekintettel, a támogatások negatív (külső) hatásainak csökkentése (pl. allokációs és technikai hatékonyságvesztés) és pozitív hatásainak (kutatás, fejlesztés, a piaci kudarcok kezelése) kiaknázása érdekében felértékelődik a minőségi kormányzás, valamint a támogatások effektív ellenőrizhetőségének kívánalma is.

³Az intézményesített keretek közötti együttműködés alatt azokat az együttműködési formákat értjük, amelyek esetében a részes felek gazdasági önrendelkezésük egy részét szupranacionális és intézményesített szintre konferálják (részletesebben ld. pl. Green Cowles – Risse – Caporaso 2001). Mindez csak az integrációs formák legmagasabb szintjén, azaz a gazdasági és politikai unió szintjén jelentkezhet, mert kötelező erejű, egyhangúságot nem igénylő, mégis kötelezően alkalmazandó közös gazdaságpolitikai döntések csak ezeken a szinteken hozhatók.

⁴ Az angol terminológia sokkal cizelláltabban fogalmaz, ugyanis ezen tanulmányok nem pusztán az állami támogatással (*state aid*) foglalkoznak, hanem a támogatások egyéb formáival is (*subsidy, support, assistance*). Disszertációnkban, pragmatikus okokból, csak az „állami támogatás” kifejezést használjuk, amibe beleértjük a támogatások minden formáját.

A fenti elvekhez hasonló tényezőket is figyelembe véve a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) egy multilaterális eszközt alakított ki az állami támogatások szabályozásáról, az importtámogatásból eredő károk kárpótlásáról és a nem-perelhető támogatásokról (WTO 2015). A támogatási és kárpótlási intézkedésekről szóló Megállapodás (SCM Megállapodás)⁵ két konjunktív feltétel teljesüléséhez köti a támogatás fennállásának megállapítását. Az SCM Megállapodás 1. cikke a következőképpen definiálja a támogatás⁶ fogalmát:

„a támogatás fennáll, ha:

(a) (1) egy tagállam területén a kormány vagy bármely közigazgatási szerv (a Megállapodás vonatkozásában: a kormány) pénzügyi támogatást nyújt, azaz:

(i) a kormány gyakorlata közvetlen juttatást tartalmaz (például szubvenció, hitel, feltőkésítés, potenciálisan közvetlen juttatást vagy kötelezettséget (például hitelgarancia);

(ii) a kormány lemond egy bevételről, vagy nem szed be egy bevételt (például pénzügyi ösztönzők, mint az adóbeszámítás);

(iii) a kormány az általános infrastruktúrán kívül javakat vagy szolgáltatásokat nyújt, vagy javakat vásárol;

(iv) egy kormány kifizetést eszközöl egy támogatási mechanizmus felé vagy megbíz vagy utasít egy magánszervet azzal, hogy az (i)-(iii) pontokban foglalt funkciók közül egyet vagy többet véghezvigyen, amelyek rendes körülmények között a kormány funkciói lennének, vagy olyan gyakorlatot követ, amely, reális értelemben, nem különbözik a kormányok gyakorlatától; vagy

(a) (2) [...] jövedelem vagy ártámogatás valósul meg;

és ezáltal kedvezmény érvényesül.”

A fenti ismérvek alapján nevesíthető az állami támogatások néhány sarkalatos jellemzője. A támogatásnak alapvetően két ismérve van: egyrészt az kormányzati pénzügyi vagy nem pénzügyi transzfert, másrészt pedig a kedvezményezett részére valamilyen általános előnyt testesít meg. A gazdaságpolitika más területeitől eltérően a támogatásszabályozás révén az állam (vagy a releváns szabályokat megalkotni jogosult intézmény), mint szabályozó saját jövőbeni gyakorlatának szab korlátokat, aminek

⁵Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

⁶Az SCM Megállapodás a „támogatás” (subsidy) kifejezést alkalmazza az állami támogatások leírására.

meghatározásakor egyrészt a támogatástól elvárt társadalmi jólétnövekmény, másrészt pedig a versenytorzításból eredő jólétveszteség mérlegelése képezi a „döntés” alapját. Mindez, feltételeesen, helyálló akkor is, amennyiben a kedvezményezett (részben) állami tulajdonú vállalat, mivel ezek a gazdasági szereplők nem feltétlenül profitorientált közszolgáltatásokat (például tömegközlekedés) nyújtanak, vagy pedig egyéb gazdaságpolitikai megfontolások húzódnak meg fenntartásuk mögött (ilyenek például a kisebb nemzeti légitársaságok vagy egyes autógyárak támogatása). Ezeknek az iparágaknak a támogatása tehát nem feltétlenül a szereplők piaci helyzetének javítását szolgálja, hanem konszolidációjukat vagy veszteség-csökkentésüket.

A nemzetközi intézmények eltérően határozzák meg az állami támogatás fogalmát, még akkor is, ha bizonyos alapvető jellegzetességek minden definícióban fellelhetőek. A szabályozás így tükrözi az adott gazdaság sajátosságait és a távlati gazdaságpolitikai célokat. Az állami támogatásnak összességében azok a közkiadások tekinthetők, amelyek egyes vállalkozásokat olyan előnyben részesítenek, amelyek normál piaci körülmények között nem lennének érvényesíthetőek. Értekezésünk szempontjából az állami támogatás egyik fontos vonása, hogy azt állami forrásból folyósítják, mivel míg az adóbevételek a költségvetés egyenlegét javítják, a támogatások általában a kiadási oldalon jelennek meg. Megjegyezzük, hogy a támogatás nem feltétlenül jár költségvetési kiadással, mert támogatásnak tekinthető az állam elmaradt bevétele is, amennyiben lemond egy adóbevételről. A fenti ismérvek pontos lehatárolása szempontjából az állam és a forrás fogalmának meghatározása jelenti a politika hatályával kapcsolatos értekezésünk egyik központi elemét. A nemzetközi gyakorlat (EB 2013b; Ross 1997; OECD 2001) azt mutatja, hogy az állam fogalma tágan értelmezendő, abba beleértendő a központi kormányzati intézkedéseken kívül az alacsonyabb szintről juttatott támogatás is.

Mindez elvezet a verseny és versenyképesség dichotómiájához. Buelens et al. (2007) az európai versenyképesség és a támogatási politika kapcsán például rámutatnak, hogy „*a (tagállamok által gyakran felvetett) kulcskérdések egyike, hogy az EU állami támogatási szabályozása más joghatóságok vállalataihoz képest hátrányosabb helyzetbe hozzák-e az EU vállalatait*” (p. 7.). A versenyképesség és a nemzeti bajnokok támogatása nemzetközi viszonylatban is kérdéseket vet fel. Az állami támogatásokkal javított versenyképesség ugyanis az adott gazdaság strukturális gyengeségeinek korrigálása helyett akár

állandósíthatja is azokat. A támogatáspolitikai gyakorlat ellenőrzése ezáltal válik fontos elemévé egy jól működő állami támogatási rezsimnek, függetlenül attól, hogy a támogatás forrása közvetlenül a központi kormányzat vagy annak alárendelt közigazgatási szint.

3.4. Állami támogatási politika az Európai Unióban

Az Európai Unió működési logikája és az integrációt jellemző döntéshozatali és végrehajtási hatáskör megosztásból adódóan az állami támogatási politika, valamint az állami támogatás kontrollja az Európai Unióban sajátos szakpolitikai megoldásokat eredményezett. Ennek középpontjában az a megfontolás áll, hogy csak egy szupranacionális szerv (az Európai Bizottság, valamint tágabb értelemben az Európai Bíróság) képes elejét venni a tagállami állami támogatási versenynek. Tény ugyanakkor az is, hogy az Európai Unió nemzetközi gazdaságban betöltött szerepéből, a tagállamok nemzetközi gazdasági integrációjából adódóan az Európai Unió állami támogatási politikája nem függetleníthető a nemzetközi gazdaság más szereplőinek (multinacionális vállalatok) európai jelenlététől sem, ez pedig kiszélesíti a szakpolitika földrajzi kontextusát (extraterritorialitás).

A jogalkotás területén biztosított **kizárólagos uniós szabályozási hatáskörhöz kapcsolódó megosztott uniós és tagállami végrehajtási hatáskör** révén az európai integráció állami támogatási szabályozásában fontos a tagállamok által nyújtott állami támogatások versenyre gyakorolt hatásának vizsgálata. Ez a hatás, nem pedig a támogatás motívuma bír jelentőséggel (EB 2016a). Az „európai típusú szabályozás” így nem értelmezhető sem a szövetségi jellegű, sem pedig a nemzetközi gazdasági integrációkban nem, vagy csak lazán résztvevő gazdaságokra.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 109. cikke szerint az állami támogatási politika alakítása különleges jogalkotási eljárásban történik, amelyben a Miniszterek Tanácsa az Európai Bizottsági javaslat alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után, élhet jogalkotási hatáskörével. Az állami támogatások uniós szintű jóváhagyásában és a szabályozás kikényszerítésében a kulcsszerepet már az Európai Bizottság, mint a szerződések őre játssza (108. cikk). Az Európai Unió Működéséről szóló

Szerződés, egy terület kivételével, kizárólagos jogkört biztosít az Európai Bizottságnak a támogatáspolitikai részletszabályok indítványozásában, végrehajtásában és ellenőrzésében. A Bizottság kizárólagos javaslattevő jogköre csorbul, hiszen a hatályos alapszerződés a Miniszterek Tanácsát az állami támogatási politika alakítása terén egy speciális jogosítvánnyal ruházza fel. Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy egyhangú tanácsi döntéssel, „*a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást [...] a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják*”; megjegyzendő, hogy a Tanács fenti jogköre ugyanakkor a Bizottságra száll, amennyiben a miniszteri formációban három hónapon belül nem születik döntés az állami támogatási forma összeegyeztethetőnek minősítéséről.

A 107. és a 108. cikk rendelkezéseire tekintettel a támogatások uniós (bizottsági) engedélyezése vagy jóváhagyása az operatív állami támogatási politika sarokkövét képezi. Az állami támogatásokat három csoportba lehet sorolni attól függően, hogy milyen bejelentési kötelezettség mellett élhetnek vele a tagállamok (Slaughter-May 2011):

- a nem bejelentendő támogatás olyan támogatás, amely valamely csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozik. Ez az Európai Bizottság előzetes jóváhagyása és értesítése nélkül szabadon nyújtható;

- olyan bejelentendő támogatás, amely előzetes jóváhagyás után nyújtható. A bizottsági vizsgálatnak az alábbiak szerint három féle kimenetele lehet:

- az ügylet nem minősül támogatásnak vagy bejelentendő támogatásnak, így az szabadon nyújtható;

- a Bizottság engedélyezi a támogatást, így az ez esetben is szabadon nyújtható; és

- további vizsgálat szükséges a támogatás jellegének megismeréséhez;

- a jogellenes támogatás nyújtása tiltott állami támogatásnak minősül, vagyis „*ha a Bizottság [...] megállapítja, hogy egy állam által vagy állami forrásból nyújtott támogatás [...] nem egyeztethető össze a belső piaccal, vagy hogy az ilyen támogatást visszaélészerűen használják fel, úgy határoz, hogy az érintett állam köteles a Bizottság által kitűzött határidőn belül a támogatást megszüntetni vagy módosítani*” (EB 2007, 108. cikk (2)).

Az Európai Unió nemzetközi összehasonlításban is szigorú keretek közé szorítja a

nyújtható támogatások körét. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikke szerint „*a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.*” A tiltás szigorúan értelmezendő, kiterjesztve az esetleges támogatási források spektrumát. A cikk „a tagállamok által vagy állami forrásból” nyújtott támogatásokat tiltja, ami azt is jelenti, hogy a tiltott állami támogatásokba azok a támogatások is beleértendők, amelyeket forrása az államhoz kapcsolódik (így például az állami vállalatok, ügynökségek, stb. által juttatott források is). Az állami forrás és az államnak történő betudhatóság közül az előbbi relatíve könnyen meg lehet állapítani, mivel az általában pénzügyi, esetenként adókedvezményt biztosít. A potenciális kedvezményt biztosítók körét tágan kell értelmezni (EB 2016a), ebbe beletartoznak az államigazgatás bármely szintje által nyújtott támogatások, a jegybankok által a kereskedelmi bankok részére nyújtott hitelek, valamint bizonyos esetekben a különféle szervezetek által nyújtott támogatások, amennyiben azok mögött fellelhető a fenti szereplők befolyása. Hasonlóan, a potenciálisan állami támogatást eredményező ügyleteket is tágan kell értelmezni. Ilyen intervenció lehet a pénzügyi támogatás, az adó- vagy más bevételforrásokról (járulékok, bírságok, stb.) való lemondás, a kedvezményes kölcsön, a kezességvállalás, a kedvezményezett vállalatba történő állami beruházás, a természetbeni juttatás, dömpingáruk alkalmazása (állami vállalatok esetében értelmezhető), kizárólagos jogok biztosítása. A potenciális állami támogatást eredményező ügyleteknek korlátot szabhat, ha az állam szabályozói szerepet is betölt. Ilyen esetben a szabályozás tárgyát képezheti adóbevételről történő lemondás, de ez csak abban az esetben nem meríti ki a szelektivitás kritériumait, ha a vállalkozások egyenlő feltételekkel férhetnek hozzá ezen előnyhöz, valamint az állam ilyen jellegű intézkedése az állam által elérni kívánt célokat szolgálja (ibid).

Az alapszerződés tiltása azonban nem univerzális, ugyanis bizonyos feltételek fennállta esetén a tagállamoknak lehetősége nyílik támogatásban részesíteni a joghatóságuk alatt tevékenykedő vállalkozásokat. Az ilyen – az Európai Bizottság ellenőrzése mellett nyújtható támogatásoknak – két fajtája létezik. Az EUMSZ 107. cikk (2-3) bekezdése teszi lehetővé a belső piaccal összeegyeztethető és a belső piaccal összeegyeztethetőnek

tekinthető állami támogatások nyújtását, ezek a rendelkezések képezik a közösségi állami támogatási mentességek legszűkebb alapjait. A belső piaccal összeegyeztethető támogatás a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás és a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Az adható támogatások másik köre a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető támogatások, ilyen támogatásban a legelmaradottabb régiókban tevékenykedő vállalkozások részesíthetők, vagy olyan projektek, amelyek kulturális, örökségvédelmi célokat szolgálnak. Megjegyezzük, hogy – európai bizottsági jóváhagyás mellett – adó révén is nyújtható állami támogatás, az ugyanis európai uniós közérdekből engedélyezhető lehet. Az általános csoportmentességi rendelet vagy a *de minimis* rendelet alapján fejlesztési céllal vagy a kkv-kat támogató céllal, illetve sportot támogató céllal nyújtható adókedvezmény formájában állami támogatás (NAV 2017; EB 2011a). Ezekre általánosságban jellemző, hogy a támogatás előre kialakított séma szerint történik, nem jellemzi szelektivitás és valamilyen közösségi szintű célkitűzést szolgál.

A belső piaccal összeegyeztethető (automatikus vagy abszolút kivételt jelentő) és a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető (diszkrecionális) támogatások közötti különbségtétel a Bizottság mérlegelési jogkörét hivatott szolgálni (Várnay – Papp 2015), jöllehet *ex ante* ellenőrzési joga (és kötelezettsége) az automatikusan nyújtató támogatások esetén is van, mivel az ezen mentességi főcsoport alapján nyújtani kívánt tagállami támogatás is lehet jogszerűtlen az Alapszerződés szerint.

3.4.1. Szelektivitás az állami támogatásokban

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (1) bekezdése négy konjunktív feltétel fennállásához köti az állami támogatás meglétét. Amint azt az állami támogatás fogalmának tárgyalása során bemutattuk, ahol van állami támogatási politika, ott az állami forrás tágan értelmezendő, abba a kormányzat minden szintjéről juttatott, közvetlen vagy közvetett támogatás állami támogatásnak minősül. Az Európai Unió állami támogatási rendszerének is ez, az állami szerepvállalás képezi az alapját. Szükségesnek

tartjuk ugyanakkor röviden és általánosságban (nem adóztatási szemszögből), elméleti szinten jellemezni a többi támogatási feltételt (szelektivitás, versenytorzítás, tagállamközi kereskedelem érintettsége) is, ezek ugyanis visszaköszönnek az 5. fejezetben tárgyalt, állami támogatást megtestesítő adóztatási gyakorlatokban is. Az 5. fejezetben így csak az adóintézkedésekben megjelenő állami támogatásokat tárgyaljuk, gyakorlati szemszögből.

A szelektivitás, mint az állami támogatás ismérve, az EUMSZ értelmében bizonyos vállalkozások vagy termékek előállításának vagy szolgáltatások nyújtásának előnyben részesítésében testesül meg; az intézkedés pénzügyi vagy gazdasági előnyhöz juttatja az intézkedés kedvezményezettjét egy piacgazdasági szereplőhöz képest (Bacon 1998) vagy képes ilyen hatást kifejteni. *„Az EUMSZ 107.cikke (1) bekezdésének alkalmazásában az előny olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem szerzett volna meg”* (Várnay – Papp 2015, p. 1039.). A bizottsági közlemény szerint (EB 2016a) *„a gazdasági szereplőket előnyben részesítő intézkedések közül csak azok tekinthetők támogatásnak, amelyek szelektív módon biztosítanak előnyt bizonyos vállalkozások vagy vállalkozások bizonyos csoportjai, illetve bizonyos gazdasági ágazatok számára”* (117. pont).

Az adórendszerben előny fogantatása nem minősül *per se* tiltott támogatásnak mindaddig, amíg *„az adórendszer működése és hatékonysága érdekében a kivételt gazdasági ésszerűség tette szükségessé”* (Stuart – Roginska-Green 2018, p. 312.). Ennek megfelelően nem minősülnek állami támogatásnak az adórendszer technikai jellemzőiből fakadó előnyök (beleértve a progresszivitást is), az általános gazdaságpolitikai intézkedések, az adórendszer lényegi számviteli jellemzői, az objektív jellemzők alapján meghatározott adózói csoportra vonatkozó szabályok vagy a non-profit vállalkozások adómentessége. A szelektív bánásmódnak minősülő előnyök mindazonáltal szélesen értelmezendők, mivel azok megjelenhetnek egy szektornak, vállalkozásnak, vállalkozástípusnak, vagy például tevékenységnek nyújtott kedvezményekben, de a pályázati úton nyújtott támogatások sem tekinthetők valamennyi vállalkozás számára elérhető általános intézkedésnek (Gyürkés 2018).

Az Európai Unió állami támogatásokat ellenőrző gyakorlata⁷ (EB 2016a) a regionális és a tárgyi szelektivitást különbözteti meg. A regionális szelektivitás alapját az a

⁷ A szelektivitás fajtáit és az adóintézkedésekkel kapcsolatos jellemzőit EB (2016a) alapján tekintjük át.

joggyakorlat jelenti, hogy a referencia-alapot nem az adott tagállamhoz, hanem annak régióihoz viszonyítva kell megállapítani és az intézkedés ennek eredményeképpen is megfelel az állami támogatásokra vonatkozó főszabálynak. A koncepció nem kizárólag adóügyekben merül fel, bármilyen előny biztosítása esetén hivatkozható. A szelektivitás regionális szinten több módon jelentkezik, az Európai Bizottság három lehetőséget nevesít, igaz, ezek mindegyike adóztatási tárgyú:

- a központi kormányzat döntése alapján valamely régióban alacsonyabb adókulcs alkalmazandó;
- az adókulcs meghatározása a regionális kormányzatok mindegyikének kompetenciája. Ez esetben nem lehet referenciaszintet meghatározni, így az intézkedés sem lehet szelektív;
- ha csak meghatározott regionális kormányzatok fogadhatnak el adóintézkedést, a szelektivitás tekintetében az vizsgálendő, hogy a régió rendelkezik-e intézményi, eljárási és gazdasági-pénzügyi autonómiával az intézkedés meghozatalához.

A szelektivitás vizsgálata során a hangsúlyt a tárgyi szelektivitásra érdemes fektetni, ez a „köznapi” értelemben vett szelektivitást fedi, azaz, hogy egy kedvező intézkedés címzettje csak egy vállalkozás vagy vállalkozások csoportja. A tárgyi szelektivitás két módját: a *de jure* és a *de facto* szelektivitást lehet megkülönböztetni (EB 2016a; Ismer – Piotrowski 2018). Egy intézkedés akkor *de jure* szelektív, ha annak kedvezményezettjei valamilyen ismérvekkel leírható csoporthoz tartoznak (tevékenység, ágazat, méret, pénzügyileg nehéz helyzetben lévő vállalkozás, stb.). Gyürkés (2018) rámutat, hogy egy intézkedés *de jure* szelektív, ha „igénybevételét jogszabály feltételekhez köti, tehát az intézkedés eleve úgy kerül kialakításra, hogy azt csak bizonyos vállalkozások vehetik igénybe” (p. 64.). A szelektivitás *de facto* jellege az intézkedés szelektív előnyöket eredményező hatásaira utal. A szelektivitásnak ez a formája több szubjektív elemet hordoz magában, mert ezeknek az intézkedéseknek vállalkozások vagy teljes gazdasági szektorok lehetnek a kedvezményezettjei, még akkor is, ha feltételrendszerét egyébként objektív kritériumok mentén határozták is meg.

A jellemzői alapján könnyebben azonosítható *de jure* és a *de facto* szelektivitás mellett a tárgyi szelektivitás adminisztratív eszközökben is testet ölthet. Ezt eredményezi az a közigazgatási jogkör, amely mérlegelés tárgyává tesz egy jogosultság megszerzését,

még akkor is, ha egyébként az bármely vállalkozás számára elérhető. A tárgyi szelektivitás talán legkifinomultabb formája az, amikor „*a tagállam átfogóbb, a bizonyos feltételeket teljesítő összes vállalkozásra alkalmazandó intézkedéseket fogad el*” (EB 2016a, 127. pont) és ezáltal csökkennek ezen vállalkozások terhei. A szelektivitásnak ez a formája jellemzően adóintézkedéseket fed le és értékelésük a szelektivitás szempontjából egy háromlépcsős teszttel történik:

- referenciarendszer, mint viszonyítási alap meghatározása;
- a viszonyítási alaptól való eltérés vizsgálata. Ha ennek eredményeképpen beigazolódnak a szelektív bánásmód,
- azt kell megvizsgálni, hogy a szelektivitás igazolható-e a referenciarendszer jellemzői alapján.

Kociubinski (2012) szerint „*mivel nem esik az összes olyan intézkedés az EUMSZ 107 (1) bekezdés hatálya alá, amely előnyben részesít egy vállalkozást egy másikkal szemben*” (p. 3.), a szelektivitás megállapítása kellő piacelemzést igényel. Az elmúlt évtizedek európai bizottsági gyakorlata ebben a tekintetben is előtérbe helyezi a közgazdasági alapú megközelítést. A szelektivitás meglétének vagy hiányának megállapításához tehát viszonyítási alapot (referencia) kell meghatározni az intézkedés céljai alapján és azt megállapítani, hogy a fogatosított intézkedés eltér-e a referenciarendszertől. „*A referenciarendszer ennek megfelelően olyan következetes szabályok (a rendszer hatálya, alapvető alkalmazási feltételei, az érintett vállalkozások jogai és kötelezettségei) összessége, amelyek általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – az annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra vonatkoznia kell*” (Gyürkés 2018, p. 63.). A viszonyítási alap meghatározásakor hangsúlyosan jelenik meg az objektivitás kritériuma és az a megközelítés, hogy a vizsgált intézkedést nem záros számú céghez, hanem a piacon tevékenykedő összes vállalkozáshoz kell viszonyítani. Lang (2016) ehhez a *Presidente del Consiglio dei Ministri v. Regione Sardegna* ügyben hozott európai bírósági ítélet alapján hozzáteszi, hogy „*amennyiben a szelektív bánásmód fennáll, ez minden esetben előnyben részesítést is jelent*” (p. 29.) és mint ilyen, a szelektív előny versenytorzító (Papp [dátum nélkül]). A szelektivitást pedig csak akkor lehet megállapítani, ha a cégek „*összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak*” (Lang 2016, p. 35., *P Oy* ügy, *Kernkraftwerke Lippe-Ems* ügy, *GFKL Financial Services AG/Bizottság* ügy alapján).

3.4.2. A versenyre gyakorolt hatás vizsgálata és a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

Az állami támogatások jellemzőinek áttekintésekor a következőkben az előnyök versenyre gyakorolt hatását vizsgáljuk. A vállalkozások vagy iparágak részére biztosított szelektív előnyök révén ugyanis torzul az adott részpiaci verseny. Rubini (2009) a versenytorzítás hatásainak vizsgálatával kapcsolatban rámutat, hogy az két síkon: a kedvezményben részesített *vállalkozás* és az ezáltal hátrányosan érintett *versenytársak* vonatkozásában értelmezhető. Míg az első esetben mikroszinten, a versenytársak helyzetének vizsgálatakor makroszinten jelentkeznek az állami támogatások hatékonyságcsökkenéssel kapcsolatos negatív externáliái; összességében azonban, a tökéletes verseny által megvalósítható jólétnaximalizálás elvének figyelembe vételével, kívánatos szakpolitikai cél, hogy a versenytorzítás által realizált jólétnövekmény meghaladja a verseny torzulásának következményeként jelentkező gazdasági költségeket.

Az európai állami támogatási politika és a verseny torzulásának vagy esetleges torzulásának vizsgálata mögött nem csak a verseny tisztaságának kívánalma, hanem a belső piac integritásának fenntartása áll. Jóllehet jelentősebb torzulásoktól mentes versenysztruktúra nélkül egy jól működő belső piac sem létezhetne, Van der Wee (2011) a közös szabályok jogosultságát olyan tényezőkkel igazolja, mint a verseny általi hatékonyságnövekedés, a *moral hazard* csökkentése vagy a támogatások fiskális fedezetének terhe. A piaci kudarcok és egyéb gazdaságpolitikai célok ugyanakkor esetenként megkövetelhetik a különböző támogatási formák engedélyezését és alkalmazását.

A verseny torzításának csökkentése és ezáltal a verseny erősítése érdekében az európai szabályozás állami támogatással kapcsolatos fókuszpontjai jelentősen eltolódtak. Ez a változás két síkon: a támogatott ágazatok és a támogatások értékelése terén érhető tetten (Sánchez Rydelski 2006; Van der Wee 2011). A támogatásban részesülő ágazatok tekintetében a 2000-es évek második felétől fokozatosan előtérbe került a támogatások hatásvizsgálat alapján történő engedélyezése (*impact based assessment*) pusztán a támogatási formák vizsgálatán alapuló korábbi gyakorlattal szemben. Ezt az Európai

Bizottság 2005-ös, előbbieken ismertetett *State Aid Action Plan* programja hirdette meg, melynek fő célja a Lisszaboni stratégia célkitűzései elérésének az állami támogatási rendszer keretében megvalósítható minél hatékonyabb támogatása (EB 2005). Az állami támogatások és az antitröszt szabályok értékelésében bekövetkezett ilyen irányú változást a *more economic approach* vagy a *more economics based approach* fogalmával jellemzi a szakirodalom (Gerber 2010; Hildebrand – Schweinsberg 2007), melynek középpontjában a versenytorzító hatások közgazdasági hatásvizsgálata áll. A Hildebrand – Schweinsberg (2007) szerzőpáros ugyanakkor kiemeli, hogy a közgazdasági alapú hatásvizsgálat az állami támogatások területén még nem annyira kiforrott, mint az antitröszt vonatkozásában, és így az állami támogatásokra vonatkozó „*megfelelő közgazdasági folyamat az antitröszt szabályozásból merített gyakorlat révén kerül kialakításra*” (p. 449.).

A módszertani váltás is hozzájárult a támogatási formák „jó” és „rossz” jellemzők szerinti besorolásához, és a versenyt egyébként jelentős mértékben torzító rossz állami támogatási formákról a horizontális támogatási formákra történő váltáshoz. A horizontális támogatási forma egyértelműen a különböző piaci kudarcokat hivatott kezelni anélkül, hogy összeegyeztethetetlen lenne az európai állami támogatás alapelveivel, ugyanis „*az egész gazdaságot átható horizontális intézkedések nem keletkezhetnek állami támogatást, hiszen nem minősülnek szelektívnek, még akkor sem, ha a gyakorlatban némely kedvezményezett vagy gazdasági szektor arányaiban nagyobb előnyben részesülhet*” (EB 2013b, 4. bekezdés).

Az Európai Unió tagállamai előzetes bejelentési kötelezettséggel tartoznak az Európai Bizottság felé tervezett állami támogatási intézkedésükről, ami csak a bizottsági jóváhagyás után válhat alkalmazhatóvá. A bejelentési kötelezettség alól kivételt jelentenek a csoportmentességi rendelet hatálya alá tartozó támogatások, a *de minimis* támogatások és a Bizottság által korábban engedélyezett támogatási program szerint nyújtott támogatások. A kötelezően bejelentendő állami támogatások összeférhetőségének értékelését az Európai Bizottság egy háromlépcsős teszt alapján végzi (Neven 2007; Van der Wee 2011):⁸

▪ első lépésként az vizsgálendő, hogy a támogatás jól körülírható **közérdeket** szolgál-e (főcsoport szerint ilyen lehet a piaci kudarcok kezeléséhez vagy az „egyenlőségi

⁸A leírt módszertani mérföldkövek elsősorban a támogatás célhoz kötöttségét vizsgálják. Más megközelítésben (EB 2014a) ugyanakkor vizsgálható a támogatási séma közvetlen és közvetett hatása, valamint annak arányossági és megfeleléségi kritériumai is.

célok” körébe sorolható területek támogatásához kapcsolódó intézkedések, mint például a gazdasági növekedés és fejlődés, felzárkóztatás, foglalkoztatás, környezetvédelem, K+F, stb. támogatása);

- második lépésként azt kell mérlegelni, hogy a támogatás **formája** megfelelő-e a kitűzött közös érdek elérése tekintetében, azaz

- az állami támogatás-e a cél elérésének megfelelő eszköze,
- a támogatás milyen hatással van a kedvezményezett cégre,
- a támogatás arányban áll-e a kezelni kívánt jelenséggel vagy

körülménnyel;

- a versenyre és kereskedelemre gyakorolt hatás mértéke és a **kedvező összhatás** vizsgálata (beleértve a kedvezményezettek kiválasztásának folyamatát, a támogatás jellemzőit, a vállalati ösztönzőket és a piac sajátosságait is).

A *more economic approach* beemelése a potenciálisan versenytorzító gyakorlatok vizsgálatába, beleértve az állami támogatások területét is, új megközelítésbe helyezi a versenyszabályok kikényszerítését. Az állami támogatás vonatkozásában vizsgált arányosság értelmében a versenytorzító körülmények mérlegelése hangsúlyosabban szerepel a támogatások engedélyezési folyamatában, míg a támogatás révén megjelenő gazdasági ösztönzők, iparától függően, jelentősen befolyásolhatják az adott részpiac fejlődésének irányát (mindez hangsúlyosan jelenik meg például a nagy kutatás-fejlesztést igénylő, tudásintenzív iparágakban). A horizontális támogatási formák előtérbe kerülése és a *more economic approach* jobban képes hozzájárulni az egzakt gazdasági célok eléréséhez, mintsem a „rossz” állami támogatásokként jellemzett, jelentős versenytorzulást eredményező támogatások. Az állami támogatások vizsgálatakor számba kell venni azt is, hogy a tervezett intézkedés milyen módon befolyásolja a támogatott vállalkozás versenyhelyzetét állami támogatásban nem részesülő vetélytársaihoz képest. Állami támogatásnak minősül az is, ha egy vállalkozás az állami intervenciónak köszönhetően előnyösebb versenyhelyzetbe kerül, mint amilyent normál piaci körülmények között realizálni képes lett volna (EB 2016a).

A sajátos európai szabályozási gyakorlat a tagállami kereskedelem érintettsége vonatkozásában hasonlít az Egyesült Államok szabályozásához, ugyanis a tagállami támogatás csak akkor minősül uniós hatáskörbe tartozó állami támogatásnak, ha az hatással

van a tagállamközi kereskedelemre. Az állami támogatási szabályozás tagállamközi kereskedelmi érintettségre vonatkozó kritériuma is rávilágít arra a nemzetközileg egyébként keveset vizsgált összefüggésre, hogy míg a magasabb szintű integrációs formákban együttműködő gazdaságok esetében az állami támogatási szabályozás az integrációban megvalósuló belső piac megtartásának egyik elengedhetetlen eszköze, a globális versenyszabályok hiánya miatt az európai uniós (vagyis a nem tagállami szintű) támogatások közvetve kihatnak a nemzetközi versenytársakra.

A verseny torzítására vonatkozó kritériumokkal egyetemben tehát a kereskedelem érintettségét is vizsgálják az állami támogatások jogszerűségének megítélésakor. Az olyan, nyitott és integrálódott gazdaságok esetében, mint az Európai Unió tagállamai, ez a feltétel könnyen teljesül. Haucap – Schwalbe (2011) az európai szabályozás kapcsán például rámutat, hogy *„ezen feltétel [a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége – Cz. Á.] teljesül, amennyiben kimutatható, hogy a kedvezményezett olyan piacon tevékenykedik, amelyen más tagállamok vállalkozásai is aktívak”* (p. 2.); ez pedig a vállalkozások jelentős részére érvényes. Az Európai Bizottság közleményében (EB 2015a) – az előrehaladott integrációra tekintettel –, kiemeli, hogy *„a vállalkozások közötti versenyt torzító támogatások az esetek többségében hatással vannak az EU-n belüli kereskedelemre”* (p. 1.). Kivételt jelentenek a földrajzilag lehatárolt piacokat érintő támogatások, ezek ugyanis általános érdekeket, egy földrajzi régió lakosságának érdekeit szolgálhatják. Ilyen például Spanyolországban egyes pénzügyi termékek baszk nyelvű ismertetésének támogatása (Biondi – Righini 2014).

Az állami támogatás tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatását az EUMSZ rendelkezései szerint kell vizsgálni. Az Európai Bizottság közleménye (EB 2016a) szerint *„nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásnak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt, hogy e támogatás képes-e hatást gyakorolni a kereskedelemre”* (p. 42.). A támogatott vállalkozás tagállamközi kereskedelemben való részvétele nem feltétele a tiltott állami támogatás megállapításának, a nemzeti piacon élvezett előnyök ugyanis hatással lehetnek a más tagállamban tevékenykedő vállalkozások gazdálkodási feltételeire is. Hasonló módon, az exportra termelő vállalkozásoknak nyújtott állami támogatás is kimerítheti a tagállamközi kereskedelem érintettségének kritériumát. Az érintett vállalkozás mérete, piaci részesedése vagy maga a támogatás mértéke sem

releváns a kereskedelem érintettségének vizsgálatakor, az egyedüli vizsgálandó feltétel a tagállamközi kereskedelemre potenciálisan gyakorolt hatás.

Az állami támogatások államközi kereskedelmi kapcsolatokra gyakorolt hatásainak mérlegelése tehát az állami támogatások jogszerűségének egyik sarkalatos eleme az Európai Unióban. A tagállamok közötti kereskedelem érintettségének kritériuma könnyen teljesül, mert – a belső piac előtt álló korlátok lebontásának köszönhetően – a tagállamok gazdasági integráltsága előrehaladott.

3.5. A versenyszabályozás változása a gazdasági világválság hatására

Az Európai Unióba 2008 őszén begyűrűző gazdasági világválság a közösségi politikák egy részében változást hozott. A recesszió a versenyszabályozást, azon belül pedig az állami támogatási politikát sem hagyta érintetlenül. Ebben az alfejezetben azt vizsgáljuk, hogy a közösségi állami támogatási politikában milyen törekvések jelentek meg és az Európai Bizottság a változtatásokkal milyen célokat kívánt elérni.

A gazdasági világválság begyűrűzésekor a tagállami gazdaságok állapota változatos volt, ezáltal a tagállami vállalkozások kitétsége is eltérő képet mutatott. A válság az Európai Unióban is kirajzolta a W alakú recessziót, 2009-es és 2012-es mélypontokkal (Eurostat 2018a). A válságra adott tagállami reakciók – a fiskális politika szempontjából – változatosak voltak: míg az adóztatásban egyszerre figyelhető meg szigorítás (Zai 2012), a hangsúly egyre inkább a közvetlen adókra helyeződött át, igaz, egyes tagállamokban (pl. skandináv tagállamok, Franciaország) a közvetlen adók szerepe továbbra is jelentős a költségvetés bevételi oldalán.

Tranholm-Schwarz et al. (2009) szerint a válság előtt kialakított állami támogatási szabályok összességében adekvát válaszlehetőségeket hordoztak magukban egy olyan pénzügyi válság kezelésére, mint a 2008-as pénzügyi- és reálgazdasági összeomlás. A szerzők azonban elismerik, hogy a szabályokban, célirányosan, változtatásokat kellett eszközölni; ezek kialakításakor azonban több elérendő cél és elv megvalósulását kellett együttesen vizsgálni (ibid, Reynolds – Macrory – Chowdhury 2011; Marcos 2009; Lowe 2009; Voszka 2018):

- egyetértés mutatkozik a tekintetben, hogy a súlyos válság idején az állami támogatási szabályozásnak a gazdaság stabilitását, a közös érdeket, valamint a gazdasági növekedés újraindítását szigorú keretek között kellett szolgálnia;

- ehhez az általános célhoz szorosan kapcsolódott a bankok helyzetének stabilizálása, elsősorban a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megakadályozása, a likviditás biztosítása és a hitelezés elapadása miatt;

- az állami támogatások szabályozásában eszközölt változtatások nem eredményezhették a belső piac integritásának erodálódását, diszkriminációmentesnek, transzparensnek és arányosnak kellett lenniük;

- a válság kitörése után átalakított keretrendszer alapján adott állami támogatások nem vezethettek a már a válság előtt is rossz pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások helyzetének konzerválásához, a versenyképtelen vállalkozások megmentéséhez;

- a kis- és középvállalkozások, valamint a környezetbarát beruházások támogatásának egyszerűsítése;

- az állami támogatásokban végrehajtott változtatások ideiglenes jellegűek kellett, hogy legyenek.

Ezek az elvek megfelelnek az Európai Bizottság állami támogatásokkal kapcsolatos felfogásának, az ugyanis előtérbe helyezi a verseny torzításának csökkentését, a megfelelő biztosítékok kialakítását, a támogatott vállalkozások versenypiacról történő finanszírozását (EB 2008a), a *too big to fail* elkerülését, valamint, hogy az Európai Unió úrrá legyen a kialakult piaci zavarokon – mindezt egy rugalmas keretrendszer kialakítása révén (EB 2008b). Az Európai Bizottság (és a versenyhatóságok) arra törekedtek, hogy a kialakult zavarokat a meglévő keretrendszeren belül kell kezelni és a változtatásoknak ideiglenes jellegűeknek kell lenniük.

A fentiekkel összhangban a 2008-as válság alatt az állami támogatások területén hozott válságkezelő intézkedések alapját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikk (3) b) bekezdése jelentette (Ojo 2010; Reynolds – Macrory – Chowdhury 2011). Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés az általános tiltás alóli kivételeket nevesíti és, többek között, felöleli azokat a támogatásokat is, amelyek egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetését szolgálják. Mivel ezek a támogatások a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők, az ilyen támogatások nyújtására indokolt

körülmények miatt és szigorú feltételek mellett kerülhetett sor, és azoknak rendszerszintű zavarok kezelését kellett szolgálniuk.

A válság hatására az alapszerződés rendelkezéseiben nem történt változás, az Európai Bizottság iránymutatásokban határozta meg a tagállamok által alkalmazható válságkezelő támogatások körét, módját és idejét. A 2008 októberében kiadott bizottsági közlemény (EB 2008c) a nehéz helyzetbe került pénzüzetek támogatásának módjait részletezte. A közlemény szerint a jóváhagyott támogatásoknak célirányosnak és arányosnak kellett lenniük, valamint olyan módon kellett őket végrehajtani, hogy a lehető legkisebb mértékben járjanak negatív externáliákkal. A közlemény megfogalmazása alapján megállapítható, hogy az Európai Bizottság ekkor még úgy ítélte meg, hogy a tagállamok által a pénzüzeteknek nyújtott kezességvállalással (garanciákkal), valamint feltőkésítéssel kezelhetőek a válság hatásai, ezért a jogszabály hangsúlyt fektetett a diszkriminációmentes tagállami beavatkozásra. A gyors akciót szolgálta az az eljárásjogi újítás is, mely szerint – továbbra is *ex ante* bejelentés mellett – az Európai Bizottság 24 órán belül elbírálta a tagállami támogatási kérelmeket.

Az Európai Bizottság 2008 decemberi közleménye (EB 2008d) a pénzüzetek feltőkésítésének feltételeit határozta meg a reálgazdasági hitelezés fellendítése érdekében. További célként azonosítható a likviditás biztosítása, valamint a pénzügyi stabilitás helyreállításának tagállami elősegítése. A közlemény különbséget tett a prudens gazdálkodást folytató és a sérülékeny gazdasági modellel jellemezhető pénzüzetek között, utóbbiak tőkeinjekciójára szigorúbb szabályokat alkalmazva. Érdemes kiemelni, hogy az Európai Bizottság nevesítette a közlemény szerint juttatott támogatásokkal összefüggő versenyjogi aggályait:

- a juttatott támogatás nem hozhatta versenyelőnybe egy tagállam bankját, mert ez támogatási versenyt eredményezhetett volna a tagállamok között. Uniós szinten a tagállami támogatási verseny tekinthető a legfőbb versenyjogi kockázatnak;

- a differenciálatlan támogatás kedvezőbb helyzetbe hozhatta volna a nem prudens üzleti modellt követő bankokat, ez pedig a verseny csorbulását eredményezte volna. Ezzel párhuzamosan, elő kellett segíteni a bankok piaci alapon történő működését. Tagállami szinten ezek tekinthetőek a legfőbb versenyjogi kockázatoknak; és

▪ harmadrészt a differenciálatlan feltőkésítés növelhette volna a pénzüzetek felelőtlen gazdálkodásának erkölcsi kockázatát (*moral hazard*) ami a belső piaci verseny ösztönzőinek rombolásához vezethetett volna.

A pénzüzetek feltőkésítése, tágabb értelemben pedig a bankrendszer stabilizása megkövetelte a tagállami versenyhatóságok és a nemzeti bankok közötti szorosabb együttműködést is.

A pénzüzetek állami támogatásáról, valamint feltőkésítésükről kiadott közlemények mellett az Európai Bizottság további közleményeket adott ki a válságkezelő akciók versenyszabályoknak történő megfeleléséről. A 2009 februárjában a rossz eszközökről kiadott közlemény (EB 2009a) leírta a rossz eszközök értékmeghatározásának módszertanát, valamint azt, hogy ennek következtében a bankok mennyi állami támogatásban részesülhettek. A közlemény célja az volt, hogy minimalizálja a bankszektor működésének helyreállítása érdekében foganatosított tagállami beavatkozások versenytorzító hatását. Az Európai Bizottság időközben tovább egyszerűsítette a tagállami támogatások jóváhagyási mechanizmusát, ugyanis lehetővé tette a tagállami támogatási sémák (kölsönök, garanciák, kockázati tőke, maximum 500.000 eurós támogatás) kialakítását (EB 2009b). A Bizottság által elfogadott sémáknak köszönhetően a tagállamoknak 2010 végéig nem kellett a fenti támogatásokat egyenként és előzetesen jóváhagyatniuk.

Reynolds – Macrory – Chowdhury (2011) szerint az Európai Bizottságnak „egyszerre kellett rugalmasnak lennie az eljárási kérdésekben és szilárdnak [az állami támogatások – Cz. Á.] alapelveiben” (p. 1672.), vagyis a válságra adott válaszok csak ideiglenes és célirányos változásként értelmezhetőek. Ez látható a szerzők által idézett *State Aid Scoreboard* eredményeiből is, mely szerint 2008 ősze és 2009 tavasza között az Európai Bizottság több tucat állami támogatási-, feltőkésítési és bankmentési kérelmet hagyott jóvá, ezek mind a belső piac stabilitását voltak hivatottak elősegíteni. A 2008-as válság az állami támogatások szabályozásában így nem eredményezett jelentős változásokat, a bizottsági közlemények a meglévő szabályok értelmezését és csekély, de átmeneti jellegű lazítását eredményezte. A gyorsított bizottsági jóváhagyás ugyanakkor jelentős támogatási összegek szétosztását tette lehetővé: Voszka (2018) számításai szerint 2008 és 2012 között a megítélt támogatások aránya az Európai Unió bruttó hazai

össztermékének 44 százalékát tették ki, a felhasznált összeg pedig közel 2100 milliárd USD-t. Mindennek fényében a bizottsági állami támogatási célok teljesülése, a korlátozott tagállami beavatkozás relatívnak mondható.

A Bizottság fellépése harmadrészt magában hordozta az eredeti szabályokhoz és a piaci mechanizmusokhoz történő visszatérést is, mivel az eszközöknek (többször meghosszabbított) lejárat határidőket szabtak. Ezt alátámasztja az akkori versenyjogi biztos, Neelie Kroes egy 2009-es nyilatkozata is, mely szerint *„a tagállamokkal közösen komolyan neki kell állnunk az európai bankok szerkezetátalakításához. El kell érni, hogy a bankok újra életképesse váljanak állami segítség nélkül is, és meg kell erősíteni a versenyt az egységes piacon”* (Kroes 2009, p. 1.). A piaci folyamatokhoz történő visszatérést segítette a támogatások folyósításának az a feltétele is, mely szerint a bankoknak is hozzá kellett járulniuk a megmentésük költségeihez.

Habár az Európai Bizottság célja a versenyszabályok moderált mértékű lazítása mellett a piaci verseny minél magasabb szintjének fenntartása volt, a piaci feltételekben változások figyelhetőek meg. A bankoknak nyújtott állami támogatások például a vállalatgyűléshez kapcsolódóan is szigorítást eredményeztek; az Európai Bizottság közleménye szerint (EB 2009c) a támogatott bankok fúziójának gátat lehetett vetni, amennyiben az a versenyt jelentős mértékben korlátozta volna. Heim et al. (2017) a támogatott vállalkozások „életképességét” vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy a 2000-2012 között nyújtott szerkezetátalakító támogatások jelentős mértékben, 58-68 százalékkal csökkentették a piaci kilépések arányát és 8-15 évvel megnövelték a vállalkozások üzleti tevékenységének időtartamát.

Összegzésként megállapítható, hogy az Európai Bizottság felfogásában az állami támogatások tiltása helyett az állami támogatások kontrollja került előtérbe a gazdasági világválság idején. A szabályozás elősegítette a bankszektor és a reálgazdaság működésének helyreállítását. Az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága arra törekedett, hogy elejét vegye a piaci verseny aránytalanul nagy torzulásának, valamint a fogyasztói jólét indokolatlanul nagy csökkenésének, figyelembe véve azonban a rendszerszintű fontosságú piaci szereplők megsegítésének szükségszerűségét is. Az állami támogatások jogában bekövetkező lazítás ideiglenes jellegű volt, ennek ellenére a tagállamok időben koncentráltan, jelentős mértékű támogatással „segítették ki”

vállalkozásaikat. A 2010-es évek közepére a támogatások nagyságrendje visszatért a válság előtti szintre (EB 2019b).

Ebben a fejezetben áttekintettük az állami támogatások kontrolljának eméletét. Bemutattuk, hogy az Európai Unió állami támogatási politikája több feltétel együttes fennálltához köti a támogatások tiltását, ezek közül témánk szempontjából a támogatás szelektív jellegének megállapítása a legnagyobb fontosságú. A szelektív módon nyújtott adóelőnyök sok kérdést vetnek fel állami támogatási szempontból; a következő fejezetben tárgyalt közösségi jogalkotás a szelektíven nyújtható előnyök csökkentését, azok hatásainak tompítását célozza, így a következő fejezetben a hangsúlyt ezekre fektetjük.

4. A tagállami társasági adóztatásról

Az adóztatás joga és az adószedés az állam kialakulásával egyidős előjog, a kiváltság alanyai és személyi köre a történelem folyamán jelentős változásokon esett át. Az első, az adóztatás mai módjaihoz valamiképpen „hasonlítható” rendszert a kor legfejlettebb állama, Egyiptom vezetett be. Az állami feladatok ellátásához ebben az időben bevett volt a természetbeni hozzájárulás, ez a gyakorlatban az államnak közvetlenül végzett munkát jelentette (Burg 2004). A felemelkedő Római Birodalomban már az adórendszer is jóval fejlettebb volt, ebből az időszakból számos írásos emlék bizonyítja a közvetlen és a közvetett adóztatás korabeli elkülönülését. A közvetlen adók közül a földadó és a fejadó emelendő ki, közvetett adó pedig számos jószágot vagy tevékenységet terhelt. Ilyen volt többek között a kikötővám, a tized, a kereskedelmi adó, a pertárgy meghatározott hányada vagy a rabszolgák felszabadítása után fizetett adó (Grüll 2017). A modern társadalmakban legális adókvetési és adóbeszedési joga már csak az államnak és alegységeinek van, ezáltal gyakorolva az adóztatás terén fennálló abszolút és kizárólagos állami szuverén jogokat. Az adóztatás abszolút joga alatt az állam egyedüli és teljes adókvetési szabadságát értjük, ami kiterjed „a személyek, tulajdon és üzleti tevékenység” ([Field 1872 alapján] Beale 1919, p. 587.) adóztathatóságára. Napjaink cizellált adórendszerei lehetővé teszik, hogy a különböző szabályozói megfontolások úgy kerüljenek átültetésre a gazdaságba, hogy ezen előírások a lehető legkisebb mértékben szabjanak gátat a szabadpiaci tevékenységeknek; mindez a gyakorlatban a célzott adókötelezettséggel, a szerteágazó és jól lehatárolt mentességi vagy levonhatósági szabályokkal valósul meg. Az adózás a szabadpiac elvei szerint – adófizetői szempontból – nem tekinthető ugyan igazságosnak (igaz ez bizonyos olvasatban a progresszív adórendszerekre is), mert az a sikeres gazdasági tevékenységeket sújtja, ilyen értelemben kontraproduktív. Mindemellett az államok az adóztatás révén biztosítják működésük, az állami feladatok ellátásának és a redisztribúciónak a fedezetét, ezért az adószedés az állam lététől nem elválasztható szükségszerűség.

Mivel az adóztatásnak nincs nemzetközileg elfogadott, egységes definíciója, a fogalom minél szabatosabb magyar leírását az is indokoltá teszi, hogy nyelvünk közvetlenül tesz különbséget az *adózás* és az *adóztatás* fogalma között. A két fogalom közötti különbségtétel szükségességét az is igazolja, hogy míg az adóztatás egyedül az

állam által gyakorolható jog, az adózás az adóalany számára kötelezettség, vagyis a jog kikényszeríthető. Kiemelendő, hogy az állam egyszerre adóztathat és adózhat, az általa folytatott gazdasági tevékenységek függvényében.

A hazai szakirodalomban sem létezik az adóztatásnak a szakma által széles körben elfogadott meghatározása, és mivel a fogalmat jelentős mértékben determinálja egy ország adópolitikai irányvonala, értékalapú definíciót mi sem kívánunk kialakítani. Tekintettel azonban az OECD Az adók definíciója című tanulmányára, mely szerint az adó központi eleme a „kötelező, ellentételezés nélküli fizetés a mindenkori kormánzatnak” (OECD 1996, p. 3.), értekezésünkben az adóztatásra, mint olyan jogra tekintünk, mely révén **az állam és annak alegységei a gazdasági élet szereplőinek valamilyen ismérvek alapján kialakított csoportjai számára adófizetési kötelezettséget ír elő valamilyen (általában for-profit) tevékenységgel, tulajdonnal vagy magatartással kapcsolatban, közvetlen ellentételezés nélkül; ezeket a jogait az állam szankciók révén is érvényesítheti.** Az OECD egy másik jelentésében az adóztatás allokációs, stabilizációs és redisztribúciós jellegét emeli ki (OECD 1998). Értelmezésünkben az adóztatási jog alakításában élvezett szuverenitásnak egyetlen korlátja van: a hasonló szuverén jogokkal rendelkező és adott gazdasági tevékenységben szintén érintett partnerállam, pontosabban az általa gyakorolható szuverén jog. A nemzetközi adóügyi együttműködés, mint az adószuverenitás államok közötti megosztását az adóharmonizáció és/vagy a kettős adóztatást kizáró egyezmények révén szolgáló szakpolitika értekezésünkben így fontos helyet foglal el, legújabb nemzetközi trendjeinek ismertetése szintén a disszertáció részét képezi.

Az adóztatás tehát állami monopol-kiváltság, amely jellemzői alapján egyszerre lehet kollektív, kontraszelektív és diszkriminatív. Az adóztatás *kollektív* jellegén azt értjük, hogy egy adónem alanya valamilyen ismérvek alapján kialakított (természetes) személyek vagy gazdálkodó szervezetek csoportja. E megközelítés szerint beszélhetünk közvetlen és közvetett adókról⁹ attól függően, hogy adott gazdasági tevékenység vagy tranzakció vonatkozásában az adóalanyt vagy a tevékenységet közvetítő közbülső szereplőt terheli-e az adó megállapításának, bevallásának és megfizetésének végső kötelezettsége. Értekezésünk témája szempontjából a közvetlen adók, azokon belül is a nem természetes személyek nyereségét terhelő adók bírnak jelentőséggel, mert a közvetett adók révén állami

⁹ A járulékoktól, díjaktól és egyéb típusú közterhektől eltekintünk.

támogatás nyújtása, a különböző integrációs formákban jelenlévő adóharmonizációból és a javak szabad áramlásából adódóan nem lehet célzott. Az adópolitika *kontraszelektív* jellege az adó „igazságtalan” voltát takarja, ugyanis egy progresszív adórendszer arányaiban nagyobb terhet ró a sikeresebb gazdasági szereplőkre. Ezzel az érveléssel állítható szembe az arányos közteherviseléshez történő hozzájárulás gyakorta megfogalmazott és követett kívánalma. Egy adónem *diszkriminatív* jellege alatt azt értjük, hogy, a progresszivitásból adódóan, az állam ugyanazon tevékenységért nagyobb volumenű aktivitás esetén magasabb (effektív) adókulcsot vet ki. A progresszív adórendszer működési logikája rámutat az adópolitika érdekalapú megosztó jellegére, ez az ellentét csak az elérni és szolgálni kívánt célokat jól meghatározó, konzisztens adórendszer kialakításával és működtetésével mérsékelhető.

A modern piacgazdaságoknak létfontosságú jellemzője egy jól funkcionáló és kiszámítható adórendszer működtetése, még akkor is, ha az egyértelműen csorbítja a piaci szabadságot, és torzítja a szabadpiaci folyamatokat. Adóztatás nélkül ugyanakkor az állam nem tudná gazdasági szereplőként befolyásolni a megtermelt javak redisztribúcióját, nem léphetne fel – végső soron versenyt generáló vagy versenyt torzító – megrendelőként, és nem lehetne aktív alanya magának a versenyszabályozásnak, az állami támogatások révén. Ezek a jellemzők részben a nemzetközi adóztatásra vezethetőek vissza. Napjainkra a vállalati adótervezés ugyanis a stratégiai vállalatirányítás szerves részévé vált, ez azonban nem feltétlenül hordoz pejoratív tartalmat. Az OECD (2009) például rámutat, hogy a jó és az adóhatóságokkal transzparens kapcsolatot ápoló nagyvállalatok nagyobb operatív biztonságra tehetnek szert, ez pedig egyike az adóügyi megfelelés pozitív hozadékainak. Részben a transzparens gazdálkodás pozitív hozadékának köszönhetően, de elsősorban az adóztatási szigor erősödése miatt megnövekedett a relatív alacsony társasági adókulccsal rendelkező államok vonzereje a nemzetközi adóztatási versenyben. Az adózási megfontolásokból történő adóügyi illetőség keletkeztetése és mesterséges (azaz csak csekély tényleges gazdasági tevékenységgel jellemezhető, elsősorban adóoptimalizálási célokat szolgáló) telephely-keletkeztetések a fejlett menedzsmenttechnikáknak, a pénzügyi infrastruktúra fejlettségének, valamint a globalizáció nyújtotta előnyöknek köszönhetően egyre inkább teret nyernek. Az adóügyi illetőség és a telephely keletkeztetését a laza nemzeti szabályozás ösztönző ereje révén némely európai uniós ország (pl. Írország,

Luxemburg) adórendszere kifejezetten támogatja. Ez az érintett tagállamban a belső piaci szereplők számának és/vagy piaci erejének megnövekedését vonhatja maga után, végső soron rávilágítva a belső piac töredezettségének veszélyére és az Európai Unió adórendszereinek hiányosságaira (Ashta – Ernult 2004).

Ezek a hiányosságok a nemzetgazdaságok fokozódó integrációja miatt a fejlett országok számára egyre égetőbb problémát jelentenek adóalapjuk megvédésekor. Az adóalapcsökkentő és profitátcsoportosító magatartások ismeretében azonban nem egyértelmű, hogy a fejlett országok mindegyike nettó vesztese lenne a folyamatnak. A belső jog és a nemzetközi jog által alakított adóztatási szabályok interakciójától függően a jogrendszeri hierarchiában magasabb szinten álló nemzetközi szerződések szupremációja esetleg lehetőséget teremt a fejlett országok számára is „pozitív szaldó” kialakítására.

Amint arra a korábbiakban is utaltunk, az adóztatási kérdéseket ma már nem lehet földrajzi-, gazdaságszerkezeti-, vagy fejlettségbeli értelemben lehatárolni. Mindezzel kapcsolatban érdemes figyelembe venni, hogy a nemzetközi adóztatás fejlődése negatívumokat is magában rejtett. Ezek a múlt század hetvenes éveitől váltak akuttá, amikor egyrészt az olajdollárok nemzetközi gazdaságba történő visszaforgatása és a globális szinten jellemző alacsony kamatterhek, az európai államok tengerentúli területeinek adójogi függetlenedése, valamint a tőke mobilitása megszüntette (de legalábbis jelentősen csökkentette) az adótervezés és adóoptimalizálás előtt álló nemzetközi akadályokat.

A nemzetközi folyamatok hatásait felerősítette a 2008-as gazdasági válság. Az Európai Bizottság (EB 2011b) számításai szerint a tagállami költségvetések kiadásai oldalaira nagyobb hatással volt a gazdasági világválság, mint a bevételre, mivel „*a bevételcsökkenés csak fél százalékponttal rontotta a költségvetési hiány mértékét*”, miközben a kiadási oldalon négy százalékos GDP-arányos növekedés következett be (p. 4.). A kiadások átlag felett növekedtek Luxemburgban, Szlovéniában, Szlovákiában, Észtországban és Magyarországon, igaz, ezekben a tagállamokban növekedett a GDP-arányos adóterhelés is; a kiadások növekedéséhez, a költségvetési konszolidáció mellett, hozzájárulhattak a bankmentések költségei is. A bizottsági jelentés kiemeli azt is, hogy a tagállamok harmada már a válság alatt elkezdte növelni adóbevételeit a gazdasági stimuláció ellentételezéseként. A válságkezelésnek azonban nem ez a leginkább bevett

módja: recesszió idején, rövid távon, jellemzőbb volt az adóterhek mérséklése a reálgazdasági sérülékenység enyhítése és a gazdasági növekedés újraindítása érdekében (Zipfel 2012). Bräutigam – Spengel – Stutzenberger (2017) az adóalapok és az adókulcsok változását vizsgálták és arra a megállapításra jutottak, hogy 2007 és 2015 között felerősödött az a folyamat, amelynek eredményeképpen a tagállamok kiszélesítették adóalapjaikat, annak érdekében, hogy fenntartsák vagy növeljék társasági adóbevételeik mértékét. A szerzők rámutatnak arra is, hogy a válság által jelentős mértékben sújtott Görögországban és Portugáliában az adóalap szélesítéséhez az adókulcsok növelése párosult. A tagállamok válságra adott válasza a társasági adóztatás területén tehát nem volt egységes, mivel a periféria tagállamai kényszerpályán mozogtak, a kedvezőbb fiskális helyzetben lévő tagállamok számára viszont nagyobb mozgástér mutatkozott a társasági adóztatásban is. A tagállamok jelentősen eltérő pénzügyi helyzete meghatározta a beavatkozási módokat is, így az adóelkerülés problémájának megoldására több kezdeményezés is született. Az adójogi szuverenitás hatóságközi együttműködéshez kapcsolódó része az Európai Unió tagállamai esetében szupranacionális szintre helyeződött át, de a társasági adóalapok közösségi szintű meghatározását is kezdeményezte az Európai Bizottság. A harmonizáció alacsony szintje miatt az Európai Unió tagállamai közötti nemzetközi adóztatási kérdéseket azonban továbbra is adóegyezmények rendezik. Jóllehet a tőke szabad áramlását nagymértékben befolyásolja a tagállamok vagy szövetségi államok közvetlen adórendszere, az Európai Unió tagállamai felismerték a rendezetlen adóztatási szabályokból eredő anomáliákat, érdemi válasz azonban a 2008-as válság második hullámáig nem érkezett részükről. A 2010-es évektől körvonalazódó, adójogi szempontból protekcionista és szankcionáló lépések első multilaterális változata nem uniós, hanem OECD-szinten került kialakításra,¹⁰ így az Európai Unió egyértelműen követő-adoptáló álláspontra helyezkedett (volt kénytelen helyezkedni). Mivel a hiányosság a felülről integrálódó, egyelőre még töredezett európai piacot összeurópai szempontból hátrányosan érinti, számos jogszabály (Anya-Leányvállalat Irányelv, a Kamat-jogdíj Irányelv, Adminisztratív Együttműködésről szóló Irányelv és annak módosításai, stb.) kívánja szupranacionális szinten elejét venni a belső piac aránytalanul nagy torzulásának oly

¹⁰ Az OECD pénzügyi számlákkal kapcsolatos számlainformációk automatikus cseréjéről szóló illetékes hatóságok közötti megállapodása sok tekintetben az Egyesült Államok FATCA szabályozásán alapul.

módon, hogy egyúttal meghagyja a tagállamok közötti adóverseny lehetőségét (Kellermann – Kammer 2009).

Függetlenül az Európai Unió nemzetközi gazdasági súlyának csökkenésétől, az Unió globális piacsabályozásában betöltött szerepe nem ignorálható. Kiemelendő ugyanakkor az a paradox helyzet, hogy míg az Európai Unió elkötelezett a nemzetközi adóztatás legfőbb elvének érvényesítésében, abban, hogy a gazdasági tevékenység és a hozzá kapcsolódó adókötelezettség teljesítési helye egybeessen (*nexus approach*), némely európai uniós tagállam is alkalmaz alacsony társasági adókulcson kívüli ösztönzőket. Ezek a gyakorlatok az integrációt gyengítik; ugyanakkor esetenként egyben a tagállami versenyképesség alapkövei is, ezért megszüntetésük tagállami gazdasági érdekeket sérthetnek.

4.1. Adóztatási modellek

Értekezésünkben az adóztatásra úgy tekintünk, mint egy önálló szakpolitikára, kutatásaink középpontjában az állam, mint szabályozó gazdaságpolitikai beavatkozása áll. Ezért a szabályozásnak csak azt az oldalát vizsgáljuk, amellyel az állam megteremti a gazdálkodás minél kedvezőbb feltételeit. Az adóztatást fiskális oldalról tehát nem vizsgáljuk, habár elismerjük: az adóztatás klasszikus célja az állami kiadások fedezetének biztosítása. Az állam és az adóalanyok rövidtávú érdekei általában ellentétesek: míg az állam az adóbevételek növelésében, addig a vállalkozások a megfizetendő közterhek csökkentésében érdekeltek. Az adópolitika céljai közül a bevételtermést ezért érdemes hosszabb távon is vizsgálni, ugyanis ez teszi lehetővé a fenntartható kedvező gazdasági környezet kialakítását.

A tőke mobilitásának felgyorsulása, valamint a belső piac kiteljesedése előtt álló akadályok lebontása eredményeképpen az Európai Unióban is a kutatások előterébe került az adóztatás, valamint az adóztatási „trendek” változásának nemzetgazdaságokra gyakorolt hatása. Velichkov – Stefanova (2017) tanulmányában az adóztatás makroökonómiai fontosságára hívja fel a figyelmet. A szerzők szerint „*az adórendszer alapjaiban határozza meg a makroökonómiai környezetet. [...] az adórendszerek és a kapcsolódó, a költségvetés*

stabilitását biztosító faktorok jelentős szerepet játszanak a makroökonómiai dinamika kilengéseinek tompításában azáltal, hogy támogatják a makroökonómiai rendszer fenntarthatóságát. Ez bevett és tesztelt mechanizmusok révén valósul meg, amelyek csökkentik a gazdasági ciklusok erősségét és így nem igényelnek semmilyen közvetlen kormányzati beavatkozást” (p. 574.). Hasonló megállapításra jut a Nemzetközi Valutaalap egy 2016-os tanulmányában is (IMF 2016). Eszerint a válság utáni egyik fő makroökonómiai kihívás a túlzott eladósodásból ered, a vállalkozások ugyanis – adózási megfontolásokból – a részvénykibocsátás helyett előnyben részesítik a hitelfelvételt. Az alultőkésítés problémájának kezelését egyre több gazdaság, beleértve az Európai Uniót is, szükségesnek tartja, igaz, a túlságosan szigorú szabályok versenyhátrányba is hozhatnak egy gazdaságot. A megfelelő üzleti környezet és a makroökonómiai stabilitás közötti egyensúly tehát nehezen határozható meg, ezért célszerűbbnek tűnik egy olyan rugalmas szabályozói környezet kialakítása, amely a sokkhatásokra gyors és hatékony választ tud adni.

A fenti megfontolásokból is következik, hogy régióként különböző adópolitikai modellek alakultak ki az elmúlt évtizedek folyamán. A különbségek a régiók eltérő gazdaságtörténeti és kulturális jellemzőiből adódnak. Az Európai Unión belül földrajzi-gasdáságtörténeti alapon öt modell különül el markánsan: a tagállamok többségét a skandináv, az angolszász, a kontinentális, a mediterrán és a közép-kelet-európai modellbe lehet besorolni (Sapir 2006; Aiginger – Leoni 2008; Burghilea – Ene – Uzlau 2013). Az adóztatási modellek szorosan összefüggnek a régiók fejlettségi szintjével is; a csoportokba nagyjából hasonló fejlettségi szintű államok tartoznak. Megjegyezzük, hogy a modellek csak a közvetlen adóztatás jellemzőit ölelik fel, mivel a közvetett adóztatás jórészt már uniós szinten harmonizált. A modellek közötti különbség az adórendszer általános jellemzőinek meghatározásában, a különböző gazdasági tevékenységek vagy események adóztatása közötti súlypontok kialakításában, esetenként az adózói morál és az adóbeszedés hatékonysága közötti eltérésekben látható. Az adórendszerek kialakítása így túlmutat azon, hogy az adórendszer egyedüli célja a költségvetés bevételi forrásainak biztosítása; a szakpolitikának napjainkra hasonló fontosságú céljává vált a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás-bővülés ösztönzése vagy a szociális és környezetvédelmi megfontolások támogatása. Ezek a jellemzők mindegyik adómodellre érvényesek, természetesen

különböző súlypontokkal.

Az öt adóztatási modell és főbb jellemzőik a következők (Mosteanu – Mitroi 2015; Aiginger – Gruger 2005; Heipertz – Ward-Warmedinger 2008):

- skandináv modell: a skandináv országokban egy hatékony adórendszer teremti meg a jóléti állam magas újraelosztási rátájának alapját. Az állam gazdasági szerepvállalása kiterjedt, aktív foglalkoztatáspolitikai és magas foglalkoztatási ráta (75-80%) jellemző ezekben az országokban. Az adóterhek az EU-átlagnál (40%) magasabbak, esetenként (például Svédországban vagy Dániában) több mint 50%. A trend a társasági adóztatás mellett az egyéni adóterhelésben is megjelenik. A közvetlen adók költségvetésben betöltött aránya hasonló, mint a közvetett adóké;

- angolszász modell: a liberális modellben a hangsúly a közvetlen adókon van, igaz, a közvetett adók költségvetésben belüli aránya is jelentős. A közvetlen adókon belül a társasági adók rátája nemzetközi összehasonlításban is magas, míg a munkát terhelő közterhek mértéke átlagon aluli. Mindehhez magasabb foglalkoztatottság, de laza foglalkoztatáspolitikai- és szociális védőháló párosul, a munkavállalók jogait a törvények korlátozottan védik, az állam gazdasági szerepvállalása visszafogott. Ezen a kategórián belül az Egyesült Királyság társasági adóterhelése ugyanakkor inkább mondható közepesen magasnak, Írországé pedig alacsonynak;

- kontinentális modell: a modell általában a magországokat foglalja magába. A tagállamok általános jellemzője a kollektív szerződések rendszere, az állam szabályozói szerepét az erős szakszervezetekkel együttműködve látja el. A munkanélküliség egy-két kivételtől eltekintve alacsony, a foglalkoztatási ráta relatíve magas, így a közvetlen adókból befolyó összegek a költségvetés bevételi forrásainak jelentős hányadát adják (relatíve magas adóterhelés mellett). A társasági adókulcsok nemzetközi összevetésben is magasnak mondhatók, az adórendszer esetenként túlságosan összetett. Ez növeli az adóalanyok megfelelési (*compliance*) költségeit;

- mediterrán modell: a mediterrán tagállamokra jellemző, hogy noha relatíve magasak a közvetlen adókulcsok, az alacsony gazdasági aktivitásnak köszönhetően a fogyasztási adók aránya magasabb a költségvetésekben. Személyi jövedelemadó-oldalon a magasabb adókulcsokhoz alacsonyabb aktivitási ráta párosul, ami például Máltán bőven

60% alatti. Az egyéni adóteher összességében az EU átlagán áll. A munkavállalók jogainak védelme szigorúnak tekinthető;

- közép-európai modell: a közép-európai, átalakuló tagállamok adórendszereinek legfőbb jellemzője a közvetlen adóterhelés, azon belül is a társasági adókulcsok alacsony szintje. Az alacsony társasági adók célja a beruházásösztönzés, ehhez aktív (adóösztönzőket is magába foglaló) foglalkoztatáspolitikára párosul. A költségvetés bevételi forrásainak jelentős hányadát ezért a közvetett adók adják, ezek aránya kétszerese is lehet a társasági adóból befolyó összegeknek. A modellel jellemezhető tagállamokban általános probléma az adóelkerülés magas szintje.

Egyetértés mutatkozik, hogy az állam lényegéhez tartozó tevékenységeket az államnak minden körülmény között el kell látnia. Ezeket a tevékenységeket nem lehet pusztán piaci alapon megszervezni, állami ellátásukhoz pedig bevételekre van szükség. Az, hogy mi tekinthető a beavatkozás szükséges mértékének, társadalmanként változik. Heipertz – Ward-Warmedinger (2008) számításai szerint 1960 és 2000 között a közkiadások 10 százalékos növekedése a gazdasági növekedést egy százalékkal vetette vissza, a foglalkoztatás és a beruházások csökkenését eredményezte. Ezt ugyanakkor a munkaerőpiac rugalmasabbá tétele, valamint az 1990-es években kezdődő adócsökkentés némiképp ellensúlyozni tudta. A folyamatok kimeneteléhez nagymértékben hozzájárul az adófizető és az állam viszonya: egyrészt az adófizető államba és a kormányzatba vetett bizalma, másrészt pedig az, hogy a kormányzat milyen mértékben ismeri fel és kezeli a (nemzetközi) gazdasági, technológiai, demográfiai, stb. változások társadalomra gyakorolt hatását, és ezeket a milyen mértékben tudja gazdaság- és társadalompolitikája szerint befolyásolni. [Kirchler – Hoelzl – Wahl (2008)] ezt egy háromdimenziós mátrixként írja le, ahol a személyek és az állam ereje és az adózók együttműködése elősegíti a kikényszerített adózói megfelelést, az együttműködés és a bizalom maximumára emeli az önkéntes jogkövetést¹¹ (Gangl – Hofmann – Kirchler 2015).

Az adóztatási modellek és a jóléti modellek szoros kapcsolatot mutatnak és ez utóbbiak is jellemezhetőek közös vonásokkal. Esping-Andersen (1990) három féle jóléti modellt ír le, ezek mindegyike megtalálható Európában: a szociáldemokratát, amelynek alapjául az individuum tekinthető, célja a magas jóléti szint kialakítása magas

¹¹A kikényszerített és önkéntes jogkövetésről ld.: Kirchler, E. – Hoelzl, E. – Wahl, I. (2008).

foglalkoztatási ráta mellett; a konzervatív, amelyben az állam csak a családi védőháló kimerülése vagy elégtelensége után avatkozik be; és a liberálist, melynek középpontjába egy szerény újraelosztó állam kerül, a szegényebb rétegek támogatását tűzi ki célul. A kapcsolatot úgy írhatjuk le, hogy az adóztatás skandináv modelljének főbb jellemzői leképezhetőek a szociáldemokrata jóléti modellben, hiszen mindkettőnek a középpontjában az erős állam áll, amely sokat von el, de erős szociális védőhálót is képez. Kisebb mértékű elvonás mellett, de ez igaz a kontinentális szociális piacgazdaságokra is. A mediterrán modell a konzervatív jóléti modellt követi, hiszen ezekben az országokban erős családi vállalkozásokhoz a kisközösség védőhálója párosul. A jóléti modell harmadik változata, a liberális modell, részben jellemzi a jelentős mértékben piaci folyamatokon nyugvó angolszász országokat, de az újraelosztásra szerényebb összegeket fordítani képes közép-európai államokat is. A jóléti kiadásokat a szociális kiadásokra nem leszűkítve hasonló tendenciákat kapunk, az állami feladatok ellátásnak minősége ugyanis szintén jelentős versenyképességi tényezőként azonosítható az üzleti környezet vizsgálatában.

4.2. Adóverseny, mint a globalizáció hozománya

Mivel az értekezés fókuszpontjában az állami támogatások és a vállalati döntések vannak, a társasági adóztatási kérdések vizsgálatakor hangsúlyos szerepet kapnak a vállalati magatartást befolyásoló adóügyi intézkedések. A befektetések ösztönzése érdekében a tagállamok előszeretettel alkalmaznak alacsonyabb társasági adókulcsokat vagy különböző adókedvezményeket.¹² Ezt az alfejezetet ezért az aktív jövedelmekért folytatott verseny vizsgálatának szenteljük.

Az adóverseny a társasági adóztatás területén vizsgálódásaink és az empirikus kutatások (Bretschger – Hettich 2005; Simmons 2006) alapján az adókulcsok változásában, valamint a tőkevonzó-képesség növelésében (Holland – Vann 1998; James 2013) figyelhető meg. A nemzetközi gazdaság fejlődésének köszönhetően (információs technológiai forradalom, a befektetések előtt álló akadályok lebontása, a nemzetközi kereskedelem liberalizálása, a szállítmányozás árának csökkenése, stb.) lehetőség nyílt a

¹² A külföldi működőtőke ösztönzésére alkalmazott adóztatási tárgyú ösztönzőkről ld. Easson (2004).

működőtőke jobb megtérülésére és a globális értékláncok egyes elemeinek kiszervezésére. A működőtőkékért folytatott verseny egyik meghatározója a társasági adórendszer és elsősorban az adó mértéke. Bretschger – Hettich (2005) rámutatnak, hogy a globalizáció és a tőkére rakódó adó mértéke között negatív összefüggés van, vagyis egy ország az adóversenynek annál inkább ki van téve, minél inkább előrehaladott nemzetközi gazdasági integrációja. Ez az adókulcsokat lefelé mozdította, igaz, az országok között esetenként jelentős eltérés is mutatkozik.¹³

A szakirodalom az adóverseny gyökereit az 1986-os amerikai adóreformig vezeti vissza, ez ugyanis jelentős mértékben (46 százalékról 34 százalékra) csökkentette a társasági adó mértékét (Kennedy 2014; Genschel – Seelkopf 2016).

Az államok közötti adóversenynek kiterjedt közgazdasági irodalma van (Pinto 2002; Zodrow 2003; Panteghini 2007) és ezek az adóversenyt általában az adókulcsok csökkentésében ragadják meg, igaz, Boss (2006) ezt elveti arra alapozva, hogy GDP-arányosan nem csökkent a társasági adóbevételek aránya. Az irodalomban nem ez a felfogás dominál, de a szerző „rátapint” a verseny lényegére, ugyanis annak célja az államok részéről a megadóztatható adóalapok számának kiterjesztése.¹⁴ A két tendencia (adóztatható alapok számának növelése, adókulcs csökkentése) valóban semlegesítheti egymást a fiskális pozíció változatlansága mellett, ezt alátámasztják a konstans értékeket mérő statisztikák is. Az adóverseny vizsgálatát és a folyamatok feltárását ugyanakkor nehézkesé teszik az elmúlt évtizedek globalizációs folyamatai, az üzleti modellekben, gazdasági és jogszabályi környezetben bekövetkezett változások. Boss (2006) ilyenként nevesíti a különböző cégformák kialakulását és elterjedését, a vállalkozások jogi helyzetében megfigyelhető változásokat, a gazdaság ciklikusságát és a vállalkozásokon belüli ügyletek és elszámolások fejlődését. Mindez a nemzeti szabályozások eltéréseiben nyilvánul meg, megerősítve a társasági adórendszerekben megfigyelhető elvi és felfogásbeli különbségeket, eltérő ösztönzőket.

Pozitív értelemben az adóversenynek kettős hatása van (Mors 2003): egyrészt

¹³ A globalizáció és az adóztatás kapcsolatáról ld. Cockfield (2010), a globalizációs és az adóügyi megfelelés kapcsolatáról pedig (Evans et al. eds. 2018).

¹⁴ Úgy véljük, itt érdemes markáns különbséget tenni az adóztatható adóalapok száma és az adóalapok nagysága között. Az adóverseny ugyanis megjelenik a bázisok összetételében is, azaz, hogy milyen adóalapcsökkentő tételekkel módosítható az adóalap. Az ilyen ösztönzőket a tagállamok levonhatósági szabályainak vizsgálatával lehetne beazonosítani.

hatással van a költségvetési bevételekre, másrészt pedig megváltoztathatja az adórendszer szerkezetét. Az adóverseny hatásainak megítélésében, normatív értelemben, érdemes annak pozitív és negatív hozadékait összevetni. Genschel – Seelkopf (2016) szerint az adóversenynek¹⁵ egyes államok kétség kívül haszonélvezői, az államok azon csoportja azonban, amelyek egymásnak közvetlen versenytársai is, összességében vesztesei a folyamatnak az alacsonyabb költségvetési bevétel miatt. A szerzők mindazonáltal arra a megállapításra jutnak, hogy a kis és jól működő gazdaságok profitálnak az adóversenyből, a nagy országok inkább kárvallottjai a folyamatnak. A kisebb országokban ugyanis az adóverseny elősegíti a tőke beáramlását és javítja a realizálható költség-haszon arányát, a tőkeexportőr országokban azonban csökken az adóztatható, nemzetgazdasági szinten aggregált adóalap. Pinto (2002) szintén mikro- és makroszinten vizsgálja a jelenséget. Előbbi alatt a gazdasági és foglalkoztatási célokat, a szociális védőháló működtetését érti, ezek egy része uniós szinten a négy szabadság révén valósul meg. A makroszintű adóverseny az országok közötti versenyt jelenti, itt jelennek meg a különböző ösztönzők és az adó mértékének csökkentése.

Az adóverseny kedvező hozadékaként említhető a kormányzás hatékonyságának növekedése és az adóterhek csökkenése is (noha ez utóbbi a vállalkozások szempontjából helytálló). Az alacsonyabb adókulcs növelheti az államok versenyképességét és javíthatja a kínált üzleti feltételeket. Előnyként említhető az, hogy adóverseny mellett az országok kevésbé tudják *„adóterheiket exportálni, a tökéletlenül versengő nemzetközi piacokon versenyző vállalkozásokat támogatni és a tőkét terhelő adókat növelni”* (Zodrow 2003, p. 661.). Az adóverseny ugyanakkor hatással lehet a többi adónemre is, ugyanis megával vonhatja a munkára rakódó adók, valamint a forgalmi típusú adók növekedését: az adóverseny negatív következménye lehet a társasági adóbevételek ezeknél nagyobb arányú csökkenése, valamint az ennek hatására bekövetkező bércsökkenés, ezáltal az adóverseny a közszolgáltatások színvonalának csökkenését eredményezheti. Európai uniós szinten szintén negatív hatásként azonosítható a belső piac egységének fenyegetettsége a jelentősen eltérő adókulcsok miatt (Pinto 2002; Zodrow 2003). A belső piac szemszögéből a fő

¹⁵ A szerzők a passzív jövedelmekért folytatott versenyként tekintenek az adóversenyre, a fogalom értelmezését ugyanakkor munkájuk későbbi részében összemossák az ösztönzőkkel és az adókulcsok csökkentésével, így értekezésünkben a tett megállapításokból csak következtetéseket tudunk levonni a társasági adó-ösztönzők tekintetében.

probléma az, hogy harmonizáció híján a célország elve szerinti adóztatást maga mögé utasítja az eredet szerinti adóztatás, ennek pedig közvetlen negatív hatása az, hogy „*a termelés és a beruházás néha olyan lokációba kerül, ahol a legkedvezőbb az adóztatás és nem oda, ahol a legnagyobb hatékonyságot eredményezné*” (Sørensen 2001, p. 189.). A szerző számításai alapján ugyanakkor rámutat, hogy egy koordinált fellépés eredményeképpen csak csekély mértékben (a GDP 0,35 százaléka) nőne a jólét. Zodrow (2003) is az allokációs hatékonyság növekedését, a közszolgáltatások magasabb színvonalát azonosítja, mint a harmonizáció kedvező hozományait, de ez szerinte nem feltétlenül kell, hogy az adókulcsok harmonizációját jelentse. Az adóverseny nettó hatása, a kedvező és a kedvezőtlen következmények összességében nehezen számszerűsíthetőek, az azonban feltételezhető, hogy az adókulcsok csökkentése és az ösztönzők kiterjedt alkalmazása általában nem eredményez *win-win* szituációt, legalábbis ami a fiskális hatásokat illeti. Dietsch (2017) megjegyzi azt is, hogy az adóverseny előnyeit a tőketulajdonosok élvezik, ellentétben a munkára rakódó növekvő terheket viselő munkaerővel.

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy szinergiák kiaknázásához nem-adójellegű gazdasági tényezők is hozzájárulnak, ezek szerepe az ország értékláncban betöltött szerepétől függ.¹⁶ A pozitív hozadékok közül a szakirodalom leginkább a hatékonyságnövekedést emeli ki, de legalább ilyen fontos a beruházások várható felfutása, a munkahelyteremtés serkentése és az ezáltal generált többlet adóbevételek is (Pinto 2002; Genschel – Seelkopf 2016; Nagy 2017). Ezek a jellemzők a tőke jobb megtérülésével vannak összefüggésben. A gazdasági hatékonyság a jövedelemadó torzító hatásai csökkentésének eredményeképpen képes javulni, az ösztönzők egyúttal a kormányzás és az adóadminisztráció tekintetében is növelhetik az államok a hatékonyságát. A beruházásösztönzés pozitív hatásai nagymértékben függenek az alacsony adókulcsot alkalmazó államok berendezkedésétől, a rendelkezésre álló infrastruktúra minőségétől, az automatizáció fokától, a humán erőforrás minőségétől. Ezek az előnyök szintén nehezen számszerűsíthetőek és mértékük függ a beruházás célágazatától, annak sajátosságaitól, beágyazottságától is. Chen – Smekal (2004) ezzel kapcsolatban arra a megállapításra jut, hogy az új tagállamok esetében a mérlegelés alapját az alacsonyabb adókulcs miatt kieső

¹⁶ Ilyen például a nyersanyag-ellátottság vagy az elérhető munkaerő és annak képzettsége, noha ez utóbbi esetében az ok-okozati kapcsolat fordítottan is fennállhat: az államok azért is bocsátkozhatnak adóversenybe, hogy megakadályozzák a vállalkozások túlzott mértékű emigrációját (Egger – Seidel 2011).

adóbevétel hatásait meghaladó gyorsuló gazdasági növekedés jelenti, de [de Mooij – Ederveen 2003 alapján] elismerik, hogy az európai gazdaságok konvergenciája miatt egyre inkább az adókulcsok jelentik a befektetési lokációk közötti legfőbb különbséget. Overesch – Rincke (2011) ugyanakkor nem talált összefüggést az adókulcsok csökkentése és a beruházások mértéke között, szerintük a verseny inkább a nyereséges cégekért folyik. Empirikus kutatásaik eredményeképpen viszont megállapították, hogy Nyugat-Európában a társasági adó nominális kulcsa 12,5 százalékkal volt alacsonyabb 2006-ban 1984-hez képest, ezt a különbséget az adóversenynek tudják be. Devereux – Lockwood – Redoano (2008) ezért különbséget is tesz a tényleges adó határrátájában és a nominális adókulcsokban megjelenő adóverseny között: előbbivel az államok a tőkéért, utóbbival pedig a nyereségért versenyeznek.

Összességében megállapítható, hogy az adóversenyből származó előnyök kihasználásának lehetősége továbbra is leginkább az országok határokon átnyúló ügyletekre vonatkozó adószabályozásának függvénye (Genschel – Schwarz 2011). A nemzeti szabályozásra kettős nyomás nehezedik: egyrészt minden nyitott gazdaság ki van téve az adóversenynek, az elérhető nyereség és az elszenvedett veszteség mértéke nagyrészt az adórendszeren kívüli tényezőktől függ. Az adóverseny kívánatos mértékét ugyanakkor nem könnyű meghatározni. A nemzeti szabályok túlzott harmonizációja versenykorlátozó magatartásokhoz hasonló összejátszást eredményezhet az államok között, és így a jólét csökken. A túlságosan éles verseny hatása ugyanakkor (részben) a munkára rakódó vagy a közvetett adók növelésével semlegesíthető, így ez is társadalmi jólétvesztést eredményezhet. A túlzott adóverseny féken tartása ezért, valamint a lehetséges piaci kudarcok elkerülése miatt érdeke az államoknak (Pinto 2002).

Az európai uniós adóverseny egy többszereplős folyamat. Radaelli – Kraemer (2008) meglátása szerint az adópolitikát három szereplő: a tagállamok, az Európai Bizottság, valamint az Európai Bíróság alakítja, ezek a szereplők megjelennek az adóversenyben is. A tagállamok szerepéről ebben a fejezetben is értekezünk, ezek magatartása munkánk egészét áthatja és az adóversenyben is ők a legmeghatározóbb szereplők. Nem hanyagolható el az Európai Bizottság szerepe sem, a grémium kezdeményezései, javaslatai szintén áthatják értekezésünket. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatáról kevés szó esik, habár – más szakpolitikákhoz hasonlóan – a Bíróság integrációt támogató felfogása a közvetlen

adóztatásban is megfigyelhető. A hazai szakirodalomban Békés (2012) értekezése átfogó képet ad a Bíróság joggyakorlatáról, mégpedig a négy szabadság közvetlen adóztatási kérdései tükrében. A közvetlen adóztatás területén lefolytatott bírósági ügyek közül számos a négy szabadság valamelyikének, elsősorban a letelepedés szabadságának adóztatási rendelkezések általi megsértéséhez kapcsolódik (Mason 2008). Békés (2012) rámutat, hogy a Bíróság közvetlen adóztatással kapcsolatos ítélekezési gyakorlatának tárgyát két ügytípus: az előzetes döntéshozatali eljárás, valamint a tagállami kötelezettségzegési eljárás képezi. A Bíróság közvetlen adóztatást érintő kompetenciáját az biztosítja, hogy a tagállamoknak úgy kell alakítaniuk – egyébként jórészt a saját hatáskörükben lévő – közvetlen adóztatási szabályaikat, hogy azok nem ütközhetnek az uniós jog előírásaiba, és nem jelenthetik akadályát a belső piac megfelelő működésének

Végezetül említést teszünk Chen – Smekal (2004) kutatásáról amelyben relativizálták az adóversenyt és harmonizált, de az országok gazdasági sajátosságait figyelembe vevő változó adókulcs alkalmazásának lehetőségét vizsgálták. Kutatási eredményeikből arra jutottak, hogy a harmonizáció eredményeképpen Pareto-hatékony kimenetnek kellene szülnie és a társasági adó piactorzító hatásainak csökkentésére szinten szükségszerű hozományként tekintenek.

A társasági adóztatásban megfigyelhető adóverseny mellett elismerjük az adóverseny létét a mobil jövedelmek tekintetében is. Mivel azonban a passzív jövedelmek területén megjelenő adóverseny nem kapcsolódik szorosan értekezésünk témájához, ennek tárgyalásától most eltekintünk.

4.3. Európai jogalkotási lépések

Az EUMSZ 115. cikke lehetőséget ad az Európai Uniónak arra, hogy „*a Tanács [...] különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag irányelveket fogad[jon] el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését.*” Niazi (2016) ezzel kapcsolatban rámutat, hogy e területen a legfőbb korlátot az EU szempontjából egyrészt az jelenti, hogy az EUMSZ-ben nincs (és más alapszerződésekben sem volt) közvetlen utalás a közvetlen adóztatás területén intézményesíthető jogharmonizációra (a

115. cikk is a „Jogsabályok közelítése” fejezet alatt szerepel), másrészt pedig a közvetlen adóztatási jogkörök egyhangúságot követelnek meg a Miniszterek Tanácsában, vagyis minden tagállam vétójoggal rendelkezik. A belső piac zavartalan és megfelelő működése érdekében történő beavatkozás legkézenfekvőbb formája ezért, a tagállami kompetenciák legcsekélyebb csorbulását is szem előtt tartva, az irányelv. Az irányelvek, másodlagos jogforrási jellegükből és átültetési természetükből adódóan, rugalmasságot biztosítanak a közösségi szabályozás tagállami átültetésére és végrehajtására. Az Európai Bizottság javaslattevői szerepében eljárva ezért az irányelvek révén történő jogközelítésben érdekelt olyan területeken, amelyek nem jelentik az adószabályok közvetlen harmonizációját, de a közösségi szabályozás más módon el nem érhető előnyökkel jár.

A 4.2. alfejezetben az elsődleges jövedelmek területén jelentkező tagállami versennyel foglalkoztunk. Mivel az eltérő tagállami szabályozások ezen a területen is kihatnak egymásra (a tagállamok gyakran csak egymás kárára képesek növelni versenyképességüket az adóintézkedések révén), részletesen foglalkozunk azokkal a közösségi válaszokkal, amelyek a belső piac fragmentációjának tompításához vezethetnek.

A tagállami ösztönzők lényegi elemei úgy érthetőek meg leginkább, ha az ezekkel ellentétes folyamat, az adóharmonizáció jellemzőiből indulunk ki. Az adóharmonizáció célja a folyamatban résztvevő joghatóságok adóztatási kondícióinak közelítése, ezáltal véve elejét a termelési tényezők olyan áramlásának, amelynek háttérében kizárólag adózási megfontolások állnak. Az adóztatás területén megvalósuló harmonizáció az országok közös fellépését feltételezi, és az a közvetlen adók esetében annál hatékonyabb, minél inkább hasonló fejlettségű államok vesznek benne részt.

Az adókulcsnak, mint ösztönzőnek nagy szerepe van a tagállami adórendszer versenyképessé tételében, ahogyan erre empirikus kutatásainkban is rámutatunk. A tagállamok azonban más ösztönzőket is használnak adórendszerük vonzóbbá tétele érdekében: ilyenek a mentességek, a fejlesztési adókedvezmények vagy más adó(alap)csökkentő tételek. Az adóharmonizáció így nem feltétlenül az adókulcsok közelítésére irányul, hanem az adóalapok hasonló ismérvek szerinti meghatározására, valamint a kölcsönös kikényszeríthetőség elősegítésére. Mindebből az következik, hogy **míg napjaink társasági adóztatásának legfőbb jellemzője az adókulcsok csökkenésére irányuló nemzetközi nyomás, a harmonizáció elsősorban az adóalapok összetételének**

közelítésére és azok megvédésére irányul. Fontos azonban kiemelni azt is, hogy az adóharmonizáció nem zárja ki az adókulcsok csökkentését, így az adóharmonizáció is szolgálhat versenyképességi megfontolásokat; igaz ez elsősorban akkor, ha az a vállalati megfelelési költségek csökkenését is maga után vonja. A szakirodalom által leírt, az adóverseny melletti és az adóharmonizáció melletti érveket az 1. táblázat ismerteti.

1. táblázat Az adóverseny melletti és az adóharmonizáció melletti érvek

Adóverseny melletti érvek	Adóverseny elleni érvek
Csökkenő adóterhek	A joghatóságok versenye az adókulcsok csökkentésében (<i>race-to-the-bottom</i>)
Adóügyi megfelelés előmozdítása	<i>Ceteris paribus</i> csökkenő adóbevételek
Fiskális egyensúly megteremtése, a gazdasági teljesítmény javulása	A közteherviseléshez történő hozzájárulás újraértelmezése

Adóharmonizáció melletti érvek	Adóharmonizáció elleni érvek
Adóügyi megfelelés előmozdítása, megfelelési költségek csökkenése	Az adórendszer, mint versenyképességi tényező csorbulása
A hatékony nemzetközi erőforrás-allokáció	Hasonló fejlettségű joghatóságok érdekeit szolgálja
Tervezhetőbb bevételi fiskális politika	Nemzetközi versenyhátrány
Adóügyi megfelelés előmozdítása	

Forrás: Schön (2003), Mitchell (2009) alapján saját szerkesztés.

Az ösztönzők és adóharmonizáció kapcsán Schön (2003) kiemeli, hogy „*az adófizető a kormánynak többé nem passzív alanya, hanem a kormánynak kell alkalmazkodnia az adófizetők igényeihez és kívánalmaihoz*” (p. 5.), majd [Buchanan (1980) alapján], rámutat, hogy az adófizetők minden eddiginél nagyobb mobilitása a kormány feletti demokratikus kontrollt erősíti. Keuschnigg – Loretz – Winner (2014) is hasonló megállapításra jut, kiemelve, hogy az ösztönzők háttérben a mobilitás és a külföldiek adóztathatósága áll. Monti (1999) is kiemeli, hogy a jelenségnek vannak pozitív (hatékonyságbeli, egyszerűsödést szolgáló) hatásai is, amelyek mérlegelését nem lehet

figyelmen kívül hagyni.

Az elmúlt évtizedben az Európai Bizottság a közvetlen adóztatás területén több, a tagállami szabályokat összehangoló jogszabály elfogadását kezdeményezte, beleértve a közös konszolidált társasági adóalapra vonatkozó szabályokat is. Amennyiben elfogadásra kerülne egy közös metódussal meghatározott társasági adóalap, az nagymértékben csökkentené a tagállamok diszkrecionális jogkörét az adóalap- vagy adócsökkentő tételek meghatározásában. Az ösztönzők ezáltal a társasági adó mértékében nagyrészt kimerülnének. Megállapítható ugyanakkor, hogy az uniós szintű, közvetlen adóztatást érintő együttműködés az ezredforduló után új területekre is kiterjedt. Az adóügyi együttműködésben mérőföldkövet jelentett a 2003 tavaszán elfogadott, a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló irányelv, amely az automatikus információcsere eszköze révén biztosította a tagállami költségvetési érdekek biztosítását. A 2003/48/EK irányelv, valamint a tagállamok illetékes hatóságainak kölcsönös segítségnyújtásáról a közvetlen adóztatás területén szóló irányelv (a Tanács 77/799/EGK irányelve) elvi alapját jelentette napjaink jogharmonizációs törekvéseinek.

4.3.1. Korai harmonizációs törekvések

A szakpolitikák összehangolása az EGK kezdeti éveitől a szoros államközi kapcsolatok kialakítását feltételezte. Az integráció sikerének kulcsát jelentette a tagállami érdekek közösségi döntéshozatalba történő becsatornázása, a kompromisszumkészség, valamint a megalkotott szabályok hatékony kikényszerítése. Mindez elmondható az adóztatási kérdésekről is, jóllehet ezek alapjaiban érintik a tagállamok költségvetési függetlenségét. Ellentétben a közvetett adóztatással, a közvetlen adóztatás területén soha nem rendelkezett az Európai Unió *expressis verbis* kompetenciákkal közösségi szintű szabályok létrehozására. Ennek oka az, hogy a hozzáadott érték-adóra (a magyar terminológiában helytelenül használva: általános forgalmi adó) vonatkozó szabályozás közvetlenül is kihatással van a közösségi kereskedelemre és a gazdálkodói magatartásra. Ugyanakkor a közvetlen adóztatással kapcsolatos szabályok közelítésére vagy harmonizációjára is már a kezdetektől megvolt a lehetőség, mégpedig a közös piac kialakítása és minél inkább zökkenőmentes működése érdekében.

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés általános keretet biztosított a közösségi szintű adóügyi szabályozásnak (EB 1957). A Szerződés 3. cikk h) pontja kimondja ugyanis, hogy a közös piac és a gazdasági unió *„megvalósítása céljából a Közösség tevékenysége [magában foglalja] a tagállamok jogszabályainak [közelítését] a közös piac működéséhez szükséges mértékben.”* Mindez, korlátozott mértékben ugyan, de jogalapot biztosított már a kezdetektől bármilyen tárgyú, a közös piacot érintő politika közösségi szintű alakítására. Dankó (2012) [Hitiris 2003 alapján] ugyanakkor rámutat, hogy a közvetlen adókon belül a személyi jövedelemadó (de egyébként a társadalombiztosítási járulék is) már a kezdetektől kívül esett az Európai Közösségek szabályozási spektrumán, ezért értekezésünkben a közvetlen adó fogalma alatt mi is csak a társasági adónemet értjük. Az alapítók a társasági adó szabályozását nemzeti kompetenciában kívánták hagyni. A közvetett adóztatás területén ugyanakkor a kereskedelem érintettsége miatt szükséges volt a korai harmonizáció a belső piac egységességének megőrzése érdekében.

Már az 1960-as évektől kezdődően megjelentek a közvetlen adóztatás harmonizációja felé tett első lépések, végső soron pedig körvonalazódott egy európai adóalap-számítási rendszer kialakítására irányuló törekvés. Az együttműködés ekkor még inkább a kölcsönös segítségnyújtással volt jellemezhető. Az 1962-ben kiadott Neumark-jelentés a közös piac adóztatással kapcsolatos kérdéseivel foglalkozott, és ennek keretében javaslatot tett *„a jövedelemadó, a tőkenyereség, a társasági adó és a közvetett adók harmonizációjára, holott a [Neumark] bizottság nem az egységesítésben látta az elérendő célt”* (Panayi 2013, p. 9.). A Neumark-bizottság javaslatának lényege az volt, hogy minden tagállamban egységes struktúrájú társasági adót vessenek ki, jöllehet az adókulcsok tagállamonként változhattak volna. A fel nem osztott vállalkozási nyereséget (*retained profit*) 50, a felosztottat pedig 15-25% közötti adókulccsal adóztatták volna. Néhány évvel később az 1966-os Segré-jelentés, amely az egységes tőkepiac előtt álló akadályokat volt hivatott nevesíteni, az adóztatásról írva kiemeli, hogy *„a költségvetési függetlenség olyan szintjét kell megteremteni a Közösségben, mint amilyen a hazai piacokon van”* (Segré 1966, p. 293., ibid Panayi). Ezt a célt három fázisban lehet elérni a jelentés szerint: biztosítani kell, hogy a befektetési döntések mentesek legyenek az adózási megfontolásoktól; biztosítani kell továbbá, hogy a befektető ama döntése, mely szerint közvetlenül vagy

közvetve (azaz közvetítőkön keresztül) kíván befektetni, mentes legyen az adórendszer ráhatásától; és harmadrészt, az adóügyi ösztönzőket össze kellene hangolni. A Segré-jelentés is kiemeli, hogy javaslatainak nem célja azonos körülmények kialakítása a közös piacon, de „*a tagállamoknak azonos ösztönzőket kellene alkalmazniuk azonos beruházások és finanszírozási módok esetén*” (Segré 1966, p. 294.). Az 1970-es Tempel-jelentés már rendszerszemléletben vizsgálja az Európai Közösségek tagállamainak közvetlen adóztatási gyakorlatát (van den Tempel 1970). Az 1970-es évek közepén az Európai Bizottság javaslatot tett a tagállamokban kivethető társasági adókulcsok mértékére, aminek értelemében a ráták 45 és 55 százalék között mozoghattak volna; ez a korai kezdeményezés tagállami támogatottság hiányában elbukott. Az elutasítás oka a társasági adóalkalkuláció egységes szabályainak hiánya volt (Dankó 2012; EB 2016b). Niazi (2016) általánosságban a politika akarat hiányára és a tisztázatlan közösségi jogalkotási kompetenciákra vezeti vissza az 1970-es évekig megfigyelhető grandiózus, de általában kudarcot valló kezdeményezések elbukásának okát.

A belső piac kiteljesítését célul tűző Egységes Európai Okmány egyik háttérdokumentumaként kiadott 1985-ös Fehér Könyv érintőlegesen foglalkozik az adóztatás kérdésével is. A dokumentum kiemeli a folyamatban lévő, adóztatással kapcsolatos kezdeményezések rendszerezését és a szakpolitika e szerinti alakítását. A Fehér Könyv (EB 1985) 150. pontja azt tartalmazza, hogy „*a magánszféra Európában úgy véli, a kockázati tőkére és az innovációra vonatkozó költségvetési szabályozásban hátrányban vagyunk legfőbb versenytársainkhoz képest*”. A közvetlen adóztatás területén további célkitűzésként (ibid. 151. pont) megjelenik „*az európai cégek együttműködése előtt álló akadályok lebontása (az anya és a leányvállalatok adóügyi megítélése, a fúziók adóztatása és a kettős adóztatás elkerülése)*”.

Az 1980-as évek harmonizációs törekvéseit gátolta, hogy a tagállamok által alkalmazott társasági adókulcsok nagy különbségeket mutattak (1. függelék). Olaszország és az Egyesült Királyság adókulcsai között például 1981-ben több mint 15 százalékos különbség mutatkozott Olaszország javára, 1999-ben viszont már a szigetországi terhelés hét százalékkal kisebb volt, mint az azonos évi olasz adóteher. A csökkenés nem csak az angolszász neoliberais politika eredménye, hiszen szűk két évtized alatt Németországban nyolc, Franciaországban tíz százalékkal csökkent a társasági adóterhelés. Az adórendszerek

különbözősége is eredményezte, hogy az Egységes Európai Okmány utáni időszak jelentős változást eredményezett az európai közvetlen adóztatásban, habár ez nem a ráták közelítésében érhető tetten. Az 1980-as évek közepétől a közvetlen adóztatás terén is teret nyert a másodlagos jogalkotás, azon belül is az irányelvek révén történő harmonizáció, még akkor is, ha a jogalkotás magasabb jogszabályi szinteken egyhangúságot követel meg a tagállamoktól.

Az irányelvek révén történő szabályozás első jelentős eredményei 1990-ben születtek. A különböző tagállamok társaságainak egyesülésére, szétválására, eszközátruházására és részesedéscseréjére alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről szóló 90/434/EGK tanácsi irányelv (Fúziós irányelv) az eszközátruházás túladóztatásának elkerülését teszi lehetővé. A szabályozás arra a problémára kereste a választ, hogy mivel az eszközök könyv szerinti, aktuális és eladáskori értékei között eltérés van, az eszközt átadó és az eszközt átvevő vállalkozás joghatósága eltérő eszközértékeket adóztatna meg egyazon eszköz vonatkozásában, ami kettős adóztatást eredményezne. Az irányelv ezért lehetőséget ad az adófizetési kötelezettség halasztására az ügylet lezárásáig (például a vagyontárgy értékesítéséig). Az adókötelezettség így ténylegesen nem a fúzió időpontjában, hanem az eszköz későbbi értékesítésekor válik aktuálissá (Békés 2012; Bénassy-Quéré – Trannoy – Wolff 2014; Niazi 2016).

Az antitröszt szabályokat is tartalmazó Fúziós irányelvvel egy időben került elfogadásra a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről szóló 90/435/EGK tanácsi irányelv (Any-Leányvállalat irányelv). Az irányelv célja a közösségi szinten gazdasági tevékenységet folytató vállalkozások részére a közösségi ügyletekben nem érintett vállalkozásokéhoz hasonló adóztatási feltételek kialakítása, a többletadóteher megszüntetése. Az irányelv hatálya a kapcsolt és egyéb, meghatározott tőke- vagy szavazati részesedésre vonatkozó kritériumoknak megfelelő vállalkozásokra terjed ki (2009. január 1-jétől a minimális tőkerészesedés mértéke 10%), és a leányvállalatok által realizált profit repatriálását teszi adómentessé, vagyis ezen nyereségtípus tekintetében az EU tagállamok között kettős adóztatást kizáró egyezmény nélkül is elkerülhető a jogi kettős adóztatás. Az irányelv előírása szerint a tagállamok kétféleképpen érhetik el az anyavállalat államába utalt nyereség adómentességének biztosítását: mentesítéssel vagy pedig a már megfizetett

társasági adó beszámításával. A leányvállalat tagállama az osztalék-kifizetésekre nem vethet ki forrásadót.

A fentiekből is kitűnik, hogy jóllehet a kettős adóztatás elkerülése fontos követelmény a belső piac megfelelő működése érdekében, ez a lehetőség nem biztosított szupranacionális szinten minden jövedelemtípusra, az ugyanis a tagállamok bilaterális hatáskörében maradt. A fejlett államok adóegyezményeiket az OECD a jövedelem- és a vagyon kettős adóztatásának elkerüléséről szóló Modellegyezménye alapján kötik. A Modell a vállalkozási nyereség adóztatási jogát a jövedelem keletkezésének helyéhez, a passzív jövedelemtípusokból (vagyis az osztalékból, a kamatból és a jogdíjból) származó nyereséget főszabály szerint a kedvezményezett illetőségének államához rendeli. Az ingatlanból származó jövedelem és a tőkenyereség adóztatása az ingatlan fekvése szerinti, illetve az elidegenített ingatlan vagy ingóság államában adózik. Mivel a Közösség gazdasági szereplői számos esetben határokon átívelő ügyletet folytatnak, az Európai Bizottság kezdeményezte egy európai egyezmény létrehozását a kettős adóztatásból, azon belül is a transzferárazásból származó jogviták választottbíróóság általi feloldására. A kapcsolt vállalkozások nyereségkiigazításával kapcsolatos kettős adóztatás megszüntetéséről szóló 90/436/EGK Egyezmény (Választottbíróági Egyezmény vagy Arbitrációs Egyezmény) lehetőséget nyújtott a tagállamoknak arra, hogy jogvita esetén egy független szakértőkből és az érintett adóhatóságok képviselőiből álló csoport megoldást kínáljon a kettős adóztatás feloldására a transzferárazás és a telephelyhez allokálható nyereségek tekintetében. Ez más, az érintett adóhatóságok által elfogadott megoldás hiányában kötelező erőre emelkedett (EUR-lex 2007). Az Arbitrációs Egyezmény hatálya tehát sokkal szűkebb, mint a kettős adóztatást elkerülő egyezményeké. Mivel a Választottbíróági Egyezmény eredetileg csak öt évre vált hatályossá, 1999 végén hatályát veszítette. Az 1999-ben aláírt Jegyzőkönyvet azonban csak 2004-ben ratifikálta az összes tagállam, ezért ebben az évben, visszamenőleges hatállyal, ismét hatályba lépett az Arbitrációs Egyezmény (EB 2018a).

A szakpolitika fejlődésének a Fehér Könyv következtetéseit is figyelembe vevő jelentős állomása a Ruding-jelentés volt 1992-ben. A jelentés arra a megállapításra jutott, hogy az eltérő nemzeti szabályozás (pl. forrásadó, adóalap-számítás, stb.) mesterségesen befolyásolja a tőke szabad áramlását a tagállamok között. A Ruding-jelentés a beruházások

szabadsága révén így közvetve a versenyszabályokat is érinti (EB 2016b). A jelentés központi eleme a kettős adóztatás elkerülésének elősegítése, a belső piacon tevékenykedő vállalkozások európai adóalapjának létrehozása, egy minimum társasági adókulcs bevezetése, az átláthatóság növelése, 30%-os egységes forrásadó az osztalékkifizetésekre. A tanulmány előremutató módon indítványozta a más tagállamban lévő leányvállalat vagy telephely által befizetett társasági adó levonhatóságát az anyavállalat adóalapjából (Dankó 2012; Panayi 2013; Niazi 2016).

A felmerült költségek levonhatósága, valamint a másik tagállamban megfizetett adó beszámíthatósága a tőke szabad mozgása előtt álló jogszabályi korlátozások lebontása miatt fontos, és így hozzájárulhat a belső piac minél hatékonyabb működésének megteremtéséhez. A jogi értelemben vett kettős adóztatás elkerülését a tagállamok kétoldalú adóegyezmények megkötése révén tudják biztosítani, jogilag a kettős adóztatás ugyanakkor az Arbitrációs Egyezménynek köszönhetően elvileg közösségi szinten is feloldható. Az 1990-es évektől a társasági adóztatás területén megfigyelhető folyamatot ezért az Európai Bizottság proaktív fellépéseként is értelmezhetjük.

4.3.2. A Magatartási Kódextől az adminisztratív együttműködésről szóló irányelvig

A közvetlen adóztatás területén a közös szabályrendszer kialakítása felé tett első jelentős lépés az 1996-ban Veronában megtartott ECOFIN ülés, valamint az 1997 őszi kiadott, *Lépések az európai uniós adóharmonizáció felé – csomag a káros adóztatási gyakorlatok leküzdésére az Európai Unióban* című bizottsági közlemény volt. A közlemény hármas célt fogalmaz meg, kiemelve, hogy *„európai szintű fellépés kell a közös piac torzulásainak csökkentése érdekében; megelőzni az adóbevételek jelentős kiesését; és megfordítani azt a trendet, amely szerint a munkára rakódó adóterhek növekednek a mobilabb adóalapokra rakódó terhekhez képest”* (EB 1997, p. 3.). A közlemény egyúttal rávilágít az adózás vállalatirányításban betöltött stratégiai szerepére, hangsúlyozva, hogy a gazdasági döntéseket egyre jelentősebben befolyásolják az adóztatási megfontolások azok után, hogy a közös piac létrehozása előtt álló szabályozói korlátok jelentős része megszűnt. A csomag 13. pontja négy területet nevesít, mint amelyeken jogalkotás szükséges a belső

piac megfelelő működése érdekében: előírnyozza egy magatartási kódex létrehozását, a fiskális állami támogatásokról szóló bizottsági közlemény kiadását; a tőkejövödelmek adóztatásával kapcsolatos torzulások megszüntetését; a vállalatok közötti kamat- és jogdíjkifizetés forrásadóztatásának megszüntetését; valamint a közvetett adóztatás területén jelenlévő torzulások megszüntetését.

A Tanács, elsősorban a káros adóztatás elleni akciócsomag következtetéseire alapozva fogadta el a magatartási kódexről szóló következtetését. A Magatartási Kódex (*Code of Conduct*) preambuluma „*elismeri a méltányos verseny pozitív hatásait és az Európai Unió és a tagállamok nemzetközi versenyképessége javításának szükségességét, szem előtt tartva egyúttal, hogy az adóverseny káros hatású intézkedésekhez vezethet*” (CoC 1997, p. 2.). A kódex célja azoknak az adóztatással kapcsolatos intézkedések semlegesítése, amelyek kihatással lehetnek a Közösségen belüli telephely megválasztására. A méltányos közösségi adóztatási környezet megeremtése érdekében két eljárás alkalmazását javasolja a tagállamok számára, továbbá részletezi a végrehajtás nyomon követésének módját. A *standstill* eljárás értelmében a tagállamok tartózkodnak a kódex által káros adóztatási gyakorlatnak nevezett intézkedések bevezetésétől, ennek végrehajtását a nyomon követés is segíti. A másik eljárás, a *rollback* keretében a már meglévő, de esetlegesen káros következményekkel járó jogszabályokat kellett a tagállamoknak felülvizsgálniuk.

A Magatartási Kódex rendelkezéseinek nyomon követése érdekében került felállításra a Magatartási Kódex Csoport (ún. Primarolo Csoport). A Csoport 66 káros hatású adóztatási struktúrát azonosított. Ezek kivezetésének menetrendjét a 2000. novemberi ECOFIN ülésen fogadták el, melynek értelmében azokat – a *rollback* keretében – 2005. december 31-ig meg kellett szüntetni (Nijkamp 2001). Stuart – Roginska-Green (2018) ezekről megjegyzi, hogy az Európai Bizottság az állami támogatások jogát használta fel ezek kivezetése érdekében.

A Magatartási Kódex és az ezt felügyelő Primarolo Csoport létjogosultsága 2005 után sem szűnt meg. A Csoport jelenlegi legfőbb feladata a potenciálisan káros adóztatási gyakorlatok meghatározása, a nemzeti jogszabályok Kódex szerinti vizsgálata. A Magatartási Kódexnek történő megfelelés vizsgálatakor az alábbi kritériumokat kell figyelembe venni (CoC 1997; EB 2016c):

- a tényleges adókulcs alacsony szintje;
- az adóügyi illetőséggel nem bíró személyek adókedvezményei;
- adó-enklávé működtetése;
- adókedvezmények nyújtása a tényleges gazdasági tevékenység hiánya ellenére is;
- a nyereség meghatározásának módja jelentősen eltér az elfogadott nemzetközi normáktól;
- átláthatóság (transzparencia) hiánya.

A *Code of Conduct* elfogadása és a Magatartási Kódex Csoport tevékenysége jelentős előrelépésként értékelhető az adószuverenitásukat feladni vonakodó tagállamok korábbi, merevnek mondható magatartásához képest. Bratton – McCahery (2001) a Kódex igazi újszerűségét annak két jellemzőjében határozza meg. A Kódex egyrészt beemeli a *soft law* megközelítést a közvetlen adóztatás területére is, így megkerüli a tagállamok korlátlan szuverenitását adóügyeik alakításában. A közvetlen adóztatást érintő ügyekben az európai uniós együttműködést a Kódex elfogadása óta is jellemzi a „búvópatak” típusú, bújtatott harmonizációt jelentő megközelítés. Az ilyen jellegű jogegységesítés abban is megtestesül, hogy a Kódex révén **nem az adóalanyokra, hanem a tagállamokra vonatkozó szabályokban figyelhető meg a „harmonizáció”**. A Kódex másik újítása az, hogy az gátat szab a tagállamok közötti, olykor káros adóversenynek. Mindehhez kapcsolódóan Radaelli (2003) a Kódex révén megvalósuló nyitott koordinációs mechanizmusról (*open method of coordination*) kiemeli, hogy az egyértelmű uniós szintű határvonalat szab a károsnak és elfogadhatónak tartott adóztatási gyakorlatok között. A Magatartási Kódex megújítása ezért folyamatosan napirenden van.

Az 1998 végén kiadott, a közvetlen adóztatással kapcsolatos állami támogatási szabályok alkalmazásával foglalkozó bizottsági közlemény legfőbb megállapítása, hogy állami támogatást érintő kérdések az adóztatás révén nyújtott előnyöket, és nem is feltétlenül a szelektivitást érintik. A közlemény (EB 1998) három klasszikus módját írja le ezen káros gyakorlatoknak, amelyek az adóalap csökkentésével, a megfizetendő adó mennyiségével vagy az adófizetés halasztásával, elengedésével kapcsolatosak. Nicolaidis (2004) kiemeli, hogy ezek alapján a Bizottság számos szabályszegést azonosított a tagállamok gyakorlatában.

Az adóztatás átláthatóvá tételében jelentős előrelépést jelentett a 2003. június 3-án

elfogadott, a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról szóló 2003/48/EK tanácsi irányelv (Megtakarítási irányelv). A Megtakarítási irányelv megalkotásának célja az volt, hogy a kamatjövedelmek utáni adókötelezettség alól ne lehessen kibújni az eltérő tagállami szabályozás miatt. Az intézkedés célja a pénzügyi belső piac ilyen jellegű hiányosságainak megszüntetése, egyszersmind a piaci torzulások kiküszöbölése. Az irányelv speciális rendelkezést léptetett életbe Ausztria, Belgium és Luxemburg vonatkozásában, amelynek értelmében Ausztria és Belgium 2009-ig, Luxemburg pedig az irányelv hatályban tartásáig információcsere helyett forrásadó kivetésével tett/tesz eleget a jogszabályi kötelezettségének, igaz, ezen országok a beszedett forrásadó egy részét – adminisztratív terheik ellentételezése érdekében – megtarthatták, a fennmaradó részt pedig átutalták a haszonhúzó illetősége szerinti tagállamnak. A Megtakarítási irányelv mindazonáltal jelentős mérföldkő az európai adóügyi együttműködésben, mert egyrészt az tekinthető a közvetlen adóztatás területén végbevitt jogharmonizáció egyik mérföldkövének az adókötelezettség kölcsönös behajtása révén, másrészt pedig megteremtette az automatikus adóügyi információcsere jogalapját. Courtois (2006) azonban szkeptikus a Megtakarítási irányelv sikerével kapcsolatban, kiemelve többek között, hogy Luxemburg gyakorlatilag megőrizhette korlátlan adóügyi szuverenitását, a Megtakarítási irányelv révén a tagállamok bevételeiben megfigyelhető növekmény pedig nem volt jelentős.

A Megtakarítási irányelvben foglaltakkal azonos tartalmú rendelkezéseket tartalmaztak egyébként az Európai Unió valamint az Andorrai Hercegség, a Monacói Hercegség, a Liechtensteini Hercegség, a San Marinói Köztársaság és a Svájci Államszövetség között kötött megállapodások. A Megtakarítási irányelv földrajzi kiterjesztésének célja az egységes pénzügyi piac olyan irányú továbbfejlesztése, amely hozzájárul az Európai Unión kívüli, de az Unió szempontjából „pénzügyileg fontos” államok és joghatóságok adóügyi megfelelésének előmozdításához. Speciális jogállásukból adódóan tartalmukban hasonló megállapodások kötöttek az Európai Unió és tagállamai az Egyesült Királyság és a Holland Királyság tengerentúli és függő területeivel is.

A jogközelítés és az adminisztratív együttműködés ma már olyan területeket fed le, amelyek a közvetlen adóztatás jellegéből adódóan korábban nem képezték a közösségi szintű szabályozás részét. Több tagállam ezért, köztük Magyarország is, az OECD

berkeiben kialakított és az Európai Unió által is átvett standardokat egyazon jogszabály révén emeli be nemzeti jogába – természetesen a nemzeti specifikumok figyelembe vételével. Mindez azonban nem eredményezi azt, hogy az Európai Unió jogszabályait az OECD tagállamai (azaz nem-EU államok) alakítják, mivel egyrészt az OECD kötelező jogi aktusokat önmagában nem keletkeztethet,¹⁷ másrészt pedig az EU tagállamok számára az Európai Unió írhat elő kötelezően átültetendő normákat, és ezeknek szupremáciájuk van az egyéb nemzetközi vállalásokhoz képest. Az uniós normák sokszor szigorúbbak az OECD standardoknál, így azok mélyebb kooperációt tesznek lehetővé az EU tagállamok között.

Ennek az „új generációs” együttműködésnek eredményeképpen a Bizottság 2009 februárjában javaslatot tett a kölcsönös segítségnyújtásról szóló 77/779/EEK irányelv hatályon kívül helyezésére és egy új, szorosabb hatóságközi adminisztratív együttműködést lehetővé tevő irányelv elfogadására (EB 2016d). Bár a közvetlen adóztatás területén a tagállamok őrzik nemzeti szuverenitásukat, a gazdasági világválság rávilágított arra, hogy a globalizált nemzetközi gazdaságban a nemzeti jogszabályok kikényszerítése nehézségekbe ütközik, és ezáltal a tagállamok fiskális érdekei nehezebben érvényesíthetőek. A kezdeményezés így a Tanácsban is gyakorlatilag elfogadhatóvá vált, míg bizottsági szinten egy újabb „háttérem” került a helyére a végső cél, az európai közös konszolidált társaság adóalap létrehozása felé vezető úton. A Bizottság javaslatának jogszabályi keretet adó, az adminisztratív együttműködésről szóló 2011/16/EU irányelv a tagállamok kezébe két csoportba sorolható eszközöket adott:

- az információcsere tárgykörébe tartozó adatok spontán, kérésre történő és automatikus cseréjét; valamint
- a másik tagállamban végzett ellenőrzéseken való jelenlét-, párhuzamos ellenőrzések-, és a legjobb gyakorlatok kicserélésének lehetőségét.

Értekezésünk szempontjából az információcsere eszközének van relevanciája, az adminisztratív együttműködésről szóló irányelvet a Tanács több alkalommal is módosította, pontosítva és kiterjesztve az információcsere hatályát. A későbbiekben így a feltételes

¹⁷Mivel az OECD nemzetközi szervezet, ez csak jogalkotási javaslatokat tehet. OECD-s és kormányzati szinten ezeket az „iránymutatásokat” nevezzük standardoknak. A standardok azonban számos esetben formalizált jogszabályi formát is kaphatnak a kormányközi vagy hatóságközi megállapodások kialakítása révén. Az OECD-ben az adóügyi együttműködés területén ilyen megállapodás például a számlainformációk automatikus cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti többoldalú megállapodás vagy az országokénti jelentések cseréjéről szóló többoldalú megállapodás.

adómegállapításokról és az ezek cseréjére vonatkozó együttműködésről is értekezünk.

4.3.3. A közös konszolidált társasági adóalapról szóló javaslat

A közvetett adónemekhez képest a társasági adóztatás területén elmaradottabb a közösségi jogegységesítés. Ennek több oka van. Egyrészt, a társasági adóztatásban továbbra is meghatározó a különálló egység elve (*separate entity principle*) szerinti számviteli és adóztatási nyilvántartás, ami azt eredményezte, hogy az anyavállalatok és leányvállalatok joghatóságuként tesznek eleget adózási kötelezettségüknek (Ocampo 2018). A közvetlen adóztatási szabályegyüttes a tagállami szuverenitás megtestesítője és egyike a legfőbb versenyképességi tényezőknek is. A közvetett adónemektől eltérően a belső piac megfelelő működésének nem volt előfeltétele a közvetlen adók harmonizációja, az Európai Bizottság ugyanakkor, részben a 2008-as válság hatására, prioritásként kezeli egy egységes adóalapszámítási mód kidolgozását és elfogadtatását. Ennek oka, hogy egy egységes társasági adórendszer hozzájárulna az Európai Unió versenyképességének növeléséhez (a beruházások előtt álló akadályok lebontása és az adóelkerülés visszaszorítása révén), az eltérő tagállami társasági adórendszerek és transzferárazási szabályok összehangolásával pedig egy adóztatási szempontból is integrált piac jöhetne létre.

Az Európai Bizottság 2001 októberében stratégiát terjesztett elő egy, a vállalkozások európai uniós tevékenységére vonatkozó összevont társasági adóalapról. A stratégia célja az volt, hogy „*a vállalati adóztatást az Európai Unióban hozzáigazítsa az új gazdasági kerethez és hogy egy hatékonyabb, belső adóztatási akadályok nélküli belső piacot valósítson meg*” (EB 2001, p. 3.). A javaslat a Lisszaboni stratégiában foglalt célok megvalósítását kívánta elősegíteni, elsősorban a versenyképesség- és a gazdasági hatékonyság növelése, a megfelelési költségek és a piactorzulások csökkentése révén. A foganatosítani kívánt intézkedések alapját a társasági adóztatási rendszerek különbözőségének betudható, a belső piac kiteljesedését akadályozó tényezők azonosítása jelentette. Ezek az „akadályok” végigkísérik a közös konszolidált társasági adóalap evolúcióját, ugyanis ma is jórészt az alábbi jelenségek kezelése indokolja a közösségi jogalkotást (ibid):

- a határokon átnyúló jövedelmek külön- vagy kettős adóztatása;
- tagállamonként eltérő társasági adószabályok;
- az eltérő tagállami számviteli szabályok bonyolulttá teszik a transzferárak kialakítását, ismételten felvetik a kettős adóztatás problematikáját;
- a veszteség határokon átnyúló elszámolásának hiánya szintén nehézkessé teszi a szabad jövedelemáramlást;
- a határokon átnyúló gazdasági átalakítások többletterhe;
- a hazai szereplők iránti preferenciális bánásmód.

Már a 2001-es stratégia is olyan módon kívánta kezelni a felsorolt akadályokat, hogy az érintett vállalatok csoportszinten azonos szabályok szerint számolták volna adóalapjukat, majd pedig egy allokációs mechanizmus szerint „visszaosztották” volna a tagállamok részére. A módszerrel kapcsolatban két dolgot érdemes kiemelni: egyrészt, a pusztán tagállami ügyletek hatásait kiküszöbölendő konszolidált adóalap létrehozását indítványozták (noha a formát illetően több lehetőséget is vizsgáltak), másrészt pedig az adó mértékének megállapításának joga nemzeti hatáskörben maradt volna. Ezek a megfontolások a későbbi tervezetekben is visszaköszönek, igaz, kidolgozottabb formában.

2004-ben a tagállamok munkacsoportot állítottak fel a bizottsági javaslat finomítása céljából, aminek eredményeképpen 2011-re készült el a közös konszolidált társasági adóalapról szóló előterjesztés. A tervezet két fő elemből állt: egyrészt harmonizált adóalapszámítást indítványozott, másrészt pedig egységes metódust írt elő az adóalap tagállamok közötti megosztására. Ebben az alfejezetben ezért áttekintjük a közös konszolidált társasági adóalpra vonatkozó javaslat háttérét, főbb elemeit, valamint a jelenleg tárgyalási fázisban lévő, 2016-os módosítások jellemzőit.

A 2011 tavaszi javaslat (EB 2011c) szintén a tudásalapú gazdaság és az egységes gazdasági tér szemszögéből vezeti fel a közösségi szabályozás szükségességét: előbbi a K+F kiadások teljes levonhatóságát jelenti, utóbbi pedig (a versenytársakhoz, kereskedelmi partnerekhez hasonló) közös veszteségelszámolást és értékcsökkenés-számítást. A javaslat az adóalap számítására vonatkozóan tartalmazott előírásokat: az adózókat csoportszinten kezelve lehetővé vált volna, hogy az egyik nyeresége terhére elszámolható lett volna a másik által realizált veszteség, valamint elkerülhető lett volna a jövedelem kétszeres adóztatása is (a javaslatban ezt jelenti a konszolidáció fogalma). A bizottsági tervezet az

adókulcsok mértékének megállapítását továbbra is tagállami hatáskörben hagyta.

A javaslat másik eleme az adóalap előre meghatározott formula szerinti felosztása volt, amelyben a munkaerőtényező (bérköltség, létszám), a befektetett tárgyi eszközök és az árbevétel azonos (1/3-1/3-1/3) súllyal esett latba. Az Európai Bizottság úgy látta, hogy „*e tényezők és súlyozások garantálják, hogy a nyereség ott adózik, ahol keletkezik*” (p. 15.). A módszer tehát az értékteremtés helyéhez kívánta kapcsolni a jövedelem adóztatását.

A közös konszolidált társasági adóalap alkalmazása a 2011-es javaslat szerint nem lett volna kötelező, alkalmazása az előre meghatározott vállalkozástípusok számára opcionálisan választható lett volna. Ez mögött a megfontolás mögött az állt, hogy az új szabályegyüttes a multinacionális vállalatok számára adminisztratív könnyítést eredményezne (elsősorban a kapcsolt vállalatok közötti elszámolások megszüntetése tekintetében), a kis- és középvállalkozások esetében pedig elősegíthette volna a más tagállambeli piacra lépést. Azok a vállalkozások, amelyek nem kívánták alkalmazni az új normát, továbbra is a (z eltérő) tagállami társasági adószabályok hatálya alatt maradtak volna.

Költségvetési szempontból kiemelhető, hogy a közös metódussal számított adóalap elejét tudta volna venni az agresszív adótervezés okozta bevételekiesésnek, mivel az egyes tagállamokra eső adóalaprészt számítása a munkaerő, az eszközök, valamint az árbevétel alapján oszlott volna meg, a mesterséges jövedelemátcsoportosítás lehetősége korlátozottabbá vált volna. Szintén a tagállami fiskális érdekek védelmét volt hivatott elősegíteni az a védzáradék, amely az adóalap-felosztás kiigazítását tette volna lehetővé abban az esetben, ha a séma szerinti felosztás jelentős torzulást eredményezett volna az üzleti tevékenység szempontjából.

Mivel az eljárásjogi szabályoknak megfelelően a közvetlen adóztatás területén egyhangú döntéshozatal alkalmazandó, a javaslat megrekedt a Miniszterek Tanácsa előtt. A 2013-as ír tanácsi elnökség a javaslat megbontásával és szakaszonkénti elfogadásával akarta kimozdítani az előterjesztést a holtpontról (EP 2019). Az első fázisban az általános kérdések, az adóalap kiszámítása, az adóelkerülés-ellenes szabályok, a nemzetközi vonatkozások valamint a végrehajtási kérdések kerültek, míg a konszolidációra és az adóalap felosztására a második fázisban kerülne sor. Ezen a felosztáson alapul a legújabb javaslat is, amelynek új lendületet az Európai Bizottság 2015 júniusi közleménye adott,

amely méltányos és hatékony társasági adóztatást vázolt fel.

A közösségi szintű adóalapszámítási metódus kidolgozása a nemzetközi gazdasági környezetben bekövetkező változásokra adott válasz, a 28 különböző társasági adórendszer ugyanis csökkenti az Európai Unió versenyképességét versenytársaihoz képest. Ezenkívül az eltérő tagállami szabályok a tőke szabad áramlása elé is akadályokat állítanak, növelik a belső piacon gazdálkodó vállalkozások megfelelési költségeit, kettős adóztatáshoz vezethetnek, valamint költségvetési bevételekiesést eredményezhetnek. Az Európai Bizottság ezért – figyelembe véve az OECD standardalkotó tevékenységét is – több jogalkotási javaslattal állt elő, és a folyamat részét képezi a társasági adóalapszámításra vonatkozó átdolgozott javaslat is.

Az Európai Bizottság a 2013-ban felvázolt kétfázisú előterjesztés alapján módosította a Miniszterek Tanácsában zátonyra futott javaslatát, de a 2016 őszen tett újabb javaslat számos ponton támaszkodik az eredeti tervezetben foglaltakra. A közös társasági adóalap vonatkozásában a legjelentősebb újdonság az (EB 2016e), hogy a szabályegyüttes a 750 millió eurót meghaladó összesített bevételt elérő csoportokra nézve lenne kötelező, a kisebb szereplők, valamint a kizárólag tagállami szinten tevékenykedő vállalkozások esetében pedig választható. A harmadik államban adóügyi illetősséggel rendelkező adózó uniós telephelyére nem terjed ki a javaslat hatálya. Az árbevételre vonatkozó *limit* azt a célt szolgálja, hogy a nemzetközi adótervezést leginkább kihasználni képes multinacionális vállalatok a jogszabály hatálya alá essenek, elősegítve a méltányos közteherviseléshez történő hozzájárulásukat. Az új javaslat továbbá kezelni kívánja azt a „visszás” helyzetet, mely szerint – a kamatok levonhatóságából adódóan – a vállalkozásoknak jobban megéri eladósodniuk, mintsem bővülésüket tőkéből finanszírozni. Indítványozza továbbá a kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó költségek mértékének kiterjesztését oly módon, hogy a vállalkozások részére 20 millió euróig 50 százalékos többletlevonás engedélyezett; a kapcsolt vállalkozás nélküli *startup*ok teljes mértékben levonhatják kutatás-fejlesztési ráfordításaikat. A tervezet, szigorúbb formában, a közös társasági adószabályokba kívánja illeszteni az adóelkerülés-ellenes szabályokat (kamatlevonhatóság, ellenőrzött külföldi vállalkozások, stb.). Az időben korlátlan veszteségelhatárolás továbbra is a javaslat része maradt, igaz, az új javaslat szerint ennek immár összhangban kell lennie a kereskedelmi folyamatokkal is.

A javaslat második pillére, a konszolidáció tekintetében a 2016-as javaslat¹⁸ változatlan formában emeli át az öt évvel korábbi tervezet fontosabb rendelkezéseit (EB 2016f). Ennek értelmében a csoporttagságra, mint a konszolidáció alapjára vonatkozó feltétel a legalább 50 százalékos irányítási befolyás, valamint a legalább 75 százalékos tulajdonosi vagy nyereségjogosultság megléte, aminek az adóév egésze folyamán fenn kell állnia. A konszolidáció lényege, hogy a csoportba tartozó adóalanyok adóalapjait összegezni kell; a pozitív adóalapot a felosztási képlet szerint kell felosztani, a veszteség ugyanakkor elhatárolható és levonható a jövőbeni pozitív adóalapból. A nyereség felosztására vonatkozó képlet a 2016-os javaslatban megegyezik a fent leírttal, de kiemelendő, hogy az olyan, speciális ágazatok esetében, mint a pénzügyi szolgáltatások, a biztosítás vagy a szállítmányozás, az ágazatok sajátosságait is figyelembe vevő képlet alapján történne a nyereség tagállami allokációja. A javaslat a passzív jövedelmek képlet szerinti felosztásáról is rendelkezik, az osztalék kivételével, tekintettel arra, hogy ennek a jövedelemtípusnak a kifizetése már adózás után történik és a hozzá kapcsolódó levonás nem érinti a csoport összes tagját. Megemlítjük, hogy a jelenlegi tervezet az adminisztratív eljárási szabályok alkalmazását a konszolidált csoportra korlátozza, aminek eredményeképpen a csoport adóügyi illetősége abban a tagállamban lenne, amelyben az anyavállalat illetőséggel rendelkezik. Mindennek ellenére adóellenőrzést bármely olyan tagállam kezdeményezhetne, amelyhez nyereséget allokáltak.

A társasági adó közösségi szintű harmonizációját számos kritika érte, úgy az akadémiai szféra, mint a tagállamok részéről. Egy – a téma szempontjából – korai tanulmányban Schön (2007) úgy véli, hogy az egyik legfontosabb kérdés a határokon átnyúló cégstruktúrák megfelelő adóügyi kezelése, ami azt jelenti, hogy olyan közösségi szintű szabályokat kell alkotni, amelyek révén megvalósítható a vállalatcsoportok diszkriminációmentes adóztatása. Vagyis az, hogy a több tagállamban üzleti tevékenységet folytató cégeket ne érje hátrány (adózási, *compliance* szempontból) a közös társasági adórendszer rendelkezései miatt. A szerző jogi (alkotmányos, alapszerződéses) és gazdasági-politikai (a gazdasági döntések semlegessége, erőforrás-elosztás) okokkal támasztja alá a csoportszintű adóztatás szükségességét. de Wilde (2017) is szükségesnek

¹⁸ A 2016-os javaslat hivatalos fordításban közös összevont társasági adóalapról beszél. A következetesség kedvéért mi továbbra is a *konszolidált* kifejezést alkalmazzuk.

tartja egy harmonizált adóalap-számítási módszer elfogadását, ez ugyanis növelné az EU versenyképességét. A szerző ugyanakkor olyan sémát javasol, amely a világiövedelem alapján állapítaná meg az adóalapot, áttérve „*egy rendeltetési hely szerinti társasági adóztatási paradigmára, amely teljesen semleges és diszkrimináció-mentesen hatna*” (p. 22.) és megszűnne a tagállamok adóversenye is. Kiesewetter – Steigenberger – Stier (2018) ugyanakkor arra a megállapításra jut, hogy a tervezet nem fogja megszüntetni az adótervezést, hanem „*a bevallott nyereség manipulálása helyett a megosztási kulcs [apportionment key – Cz. Á.] befolyásolására történő elmozdulást fog előidézni*” (p. 1029.).

A konszolidált adóalappal kapcsolatban a legvitatottabb kérdést a nyereség tagállamok közötti felosztása jelenti, mivel ez fogja képezni a vállalatcsoport tagállami adóalapját. Schreiber (2008) arra hívja fel a figyelmet, hogy „*a felosztási formula nem tekinthető egy olyan mechanizmusnak, amely a felhasznált inputok alapján allokálja a nyereséget. A nyereségallokációs szabályokat gazdasági következményeik alapján kell megítélni, nem pedig azok gazdasági pontossága [economic correctness – Cz. Á.] alapján*” (p. 113.), igaz, erre az önálló jogi személy szerinti elszámolás (*separate entity accounting*) sem alkalmas. Ortmann – Sureth-Sloane (2016) a konszolidált és az önálló jogi személy szerinti elszámolási módok vonatkozásában azt vizsgálta, hogy mely vállalatok számára érne meg a konszolidált társasági adóztatást választani. Empirikus kutatásukban, amely a veszteségelszámolást helyezte a középpontba, négy olyan tényezőt (veszteség adózási célú felhasználása, az adóalap megosztása, az osztalék és a csoporton belüli kamatfizetések adóztatása) azonosítottak, amelyek befolyásolhatják a konszolidált adóalapra történő áttérést érintő vállalati magatartást. Eredményeik szerint a konszolidáció azokban az esetekben lehet vonzóbb, amelyeket a profithoz viszonyított veszteség növekvő aránya jellemez, míg a veszteséghez viszonyított csökkenő nyereség esetében vonzóbb lehet a megosztott (önálló jogi személy szerinti) adóalap-számítás. A kérdésre ugyanakkor számításaikból egyöntetű választ nem kaptak.

A konszolidáció vállalati hatásainak felbecslésére vállalkozott a Nerudová – Solilová (2019) szerzőpáros, akik arra jutottak, hogy a 750 millió euró feletti forgalmat elérő multinacionális vállalkozások esetében uniós szinten 4,2 százalékponttal csökkenne az adóalap, ami 798 millió eurónak felel meg. Mindez a határokon átnyúló

veszteségelszámolásnak tudható be, mert ez az intézmény jelenleg nem jellemző az EU tagállamaira.¹⁹ A küszöbérték alatti vállalkozások esetében a konszolidáció eredményeképpen a közös adóalap nagysága kb. 10 százalékkal emelkedne. Devereux – Loretz (2012) kiegészíti ezt azzal, hogy az új rendszer „sikere” a vállalatok szemszögéből attól is függni fog, hogy a cégek milyen stratégiát követnek befektetéseiket és tevékenységeiket illetően, de a passzív jövedelmek konszolidációja is hatással lesz a végső adókötelezettségre.

Az Európai Bizottság közös konszolidált adóalapra tett tervezetről elmondható, hogy az egy olyan intézmény létrehozását javasolja, amely az Európai Unió versenyképességének növelését célozza. A javaslat ezt két irány mentén kívánja elérni: egyrészt a gazdasági szerkezetváltás támogatása révén (kutatás-fejlesztési kiadások elszámolása, veszteségelhatárolás, a tőke szabad áramlása előtt álló akadályok lebontása), másrészt pedig mikroszinten (a vállalatok adóterheinek csökkentése, a megfelelési költségek csökkentése, a kapcsolt vállalkozások közötti transzferárazás egyszerűsítése). Noha a 2016-os javaslat már csak a csoportszinten 750 millió eurót meghaladó árbevételű multinacionális vállalatok számára tenné kötelezővé, más vállalatok számára pedig választhatóvá a konszolidált adóalapszámítást, a javaslatot több, az értéklánchoz alacsony hozzáadott értékkel hozzájáruló tagállam ellenzi annak elfogadását. Igaz ez annak tükrében is, hogy a multinacionális vállalat méretének növekedésével egyenesen arányosan csökken a ténylegesen megfizetett társasági adó relatív összege (EFA 2019). Johansson et al. (2017) is hasonló megállapításra jut és kiegészíti azzal, hogy ez fokozottan igaz azokra a multinacionális vállalatokra, amelyek jelentős mértékű immateriális javakkal rendelkeznek.

4.3.4. Adókerülési gyakorlatok elleni szabályok

A nemzetközi adóztatásban jelentkező kihívásokra, a közös konszolidált társasági adóalappal párhuzamosan (és részben annak sikertelensége miatt) az Európai Bizottság

¹⁹ Megjegyzendő, hogy az Európai Bíróság egyik ítéletében (*Marks & Spencer plc v David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, C-446/03 ügy) kimondta, hogy az anyavállalat tagállama adókedvezményt kell, hogy nyújtson a leányvállalat végső veszteségére (Haufler – Mardan 2014), amit a gazdasági teljesítmény alapján kell meghatározni (Richelle 2015). Ez előrevetíti a közös konszolidált társasági adóalapba foglalt veszteség elhatárolását.

2016 elején előterjesztette az adóelkerülés ellenes irányelvre vonatkozó javaslatát (*Anti Tax Avoidance Directive – ATAD*). Az irányelv az adóelkerülés ellenes csomag része, amely – az ATAD mellett – módosításokat indítványozott az agresszív adótervezés elleni fellépés hatékonyságának javítására, az adminisztratív együttműködésről szóló irányelvben és hatékonyabb európai uniós fellépést látott elő a harmadik országokkal fennálló kapcsolatokban. Az Európai Bizottság célja a tagállami társasági adórendszerek különbözőségeiből adódó elkerülés ellenes gyakorlatok visszaszorítása, alkalmazkodva a tagállami sajátosságokhoz (az irányelv, mint másodlagos jogforrás is ezt szolgálja). Az ATAD általános indoklása szerint *„szabályokat kell megállapítani a belső piacon tapasztalható agresszív adótervezés elleni védelem átlagos szintjének megerősítése érdekében. Mivel ezeknek a szabályoknak alkalmazására 28 különböző társaságiadó-rendszerben lesz szükség, általános rendelkezésekre kell korlátozni őket, míg a végrehajtást a tagállamok hatáskörében kell hagyni, mivel tagállami szinten megfelelőbben lehet az említett szabályok konkrét elemeit oly módon alakítani, hogy azok a lehető legjobban illeszkedjenek az adott társaságiadó-rendszerhez. E célkitűzés elérhetővé válna azzal, ha uniós szinten kialakításra kerülne a nemzeti társaságiadó-rendszerek minimális szintű védelme az adókikerülési gyakorlatokkal szemben”* (MT 2016a, (3) bekezdés). Általános célkitűzésként megjelenik az adóalaperozió és nyereségátcsoportosítás elleni fokozottabb fellépés és koordináció, valamint a tagállami érdekek védelmének és az azonos piaci feltételek biztosításának igénye.

Az ATAD azokon a területeken kívánja közelíteni a tagállamok társasági adórendszereit, amelyek a leginkább kitettek az agresszív adótervezés okozta kockázatoknak. Az excesszív hitelfelvétel következtében adótervezésre adott teret a kamatkidadások levonhatósága, aminek eredményeképpen jelentősen csökkenthetővé vált a vállalkozások adóalapja a magas adókulccsal adóztató tagállamokban. A kamatlevonás korlátozásával az irányelv (4. cikk) felső határt szabott a nettó hitelfelvételi költségek levonhatósága tekintetében, ez nem haladhatja meg az EBITDA 30 százalékát, így ezen a jogcímen a vállalkozás adóalapja nem csökkenthető ennél nagyobb mértékben. Ez alól két esetben tesz kivételt az irányelv: ha a levonás nem éri el a három millió eurót vagy pedig, különálló gazdálkodó szervezet esetében, a költségek egésze levonható az adóból.

A szellemi termékek szerepének és értékének felértékelődése teret nyitott arra, hogy

a vállalkozások a termékeket elkészültük előtt áthelyezzék alacsony adókulcsú államba abból a célból, hogy ott tegyenek eleget a vonatkozó adókötelezettségnek. Az irányelv továbbra is biztosítja ennek lehetőségét (5. cikk), az adóalany ugyanakkor eszközeinek áthelyezése esetén adót kell, hogy fizessen, ha az áthelyezés eredményeképpen megszűnne a tagállam adóztatási joga. Hasonló módon, fennáll az adóztatási jog, amennyiben az adóalany áthelyezi illetőségét vagy más államba helyezi üzleti tevékenységét. Az ellenőrzött külföldi társaságokra vonatkozó szabályok (7. cikk) az adótervezésre leginkább alkalmas multinacionális vállalatok nyereségátcsoportosítását hivatott csökkenteni azáltal, hogy a tagállamok megadóztathatják a területükön illetőséggel rendelkező vállalkozás alacsony adókulccsal (vagy egyáltalán nem) adóztató államba átcsoportosított nyereségét. Noha az irányelv nem tiltja a nyereségátcsoportosítást, az ellenőrzött külföldi társaságok nyereségének megadóztatása szintén hozzájárul a tagállami társasági adóalapok védelméhez. Az irányelv meghatározza az ellenőrzött külföldi társaság kritériumait is, ezek a szavazati joghoz, tulajdonosi részesedéshez (50-50 százalék) és a nominális és a ténylegesen megfizetett adó mértékéhez kapcsolódnak.

Az irányelv tartalmaz egy általános visszaélés ellenes szabályt is, amely a nem kezelt vagy jövőben kidolgozásra kerülő agresszív adótervezési struktúrákat kívánja kezelni (6. cikk). A tagállamok megvizsgálhatják az ügylet célját, és amennyiben ez kimerül az adóelőny megszerzésében, megtagadhatják ennek figyelembe vételét az adókötelezettség megállapítása során. A mérlegelés kritériuma a gazdasági vagy kereskedelmi ok lehet, de, amint Chen (2018) is rámutat, az általa elérendő célok ellenére is kritika érte az esetleges jogbizonytalanság miatt.

Az *ATAD* a hibrid struktúrákból eredő adóelkerülést is kezelni kívánja (9. cikk). Az irányelv szerint, ha a költségek levonására mindkét államban lehetőség lenne az államok jogrendjének eltérései miatt, csak abban a tagállamban lehet a levonást eszközölni, ahol a kifizetés forrása van. A Bizottság javaslatot tett a hibrid struktúrák szigorúbb szabályozására, ennek eredményeképpen fogadta el a Tanács az *ATAD* harmadik országokat érintő hibrid struktúrákra vonatkozó módosítását (*ATAD II*). Az *ATAD II* szabályozza a tagállamok és harmadik államok közötti egyes ügyletek (pénzügyi eszközök kezelésének eltérése) vagy struktúrák (hibrid gazdálkodó szervezetek, fordított hibrid struktúrák, importált diszkrepancia, állandó telephelyből adódó diszkrepancia, illetőséggel

kapcsolatos diszkrepancia) adóügyi megítélését (MT 2017). Az *ATAD II* hatálya ezáltal földrajzi értelemben és a szabályozott struktúrák tekintetében is szélesebb, mint az *ATAD* hatálya.

Az adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok közösségi jogba emelése illeszkedik az Európai Bizottságnak ahhoz a szándékához, mely szerint a társasági adóztatáshoz kapcsolódó területeken is indítványozza a tagállami szabályok közelítését. A szabályok jellemzője, hogy azok hozzájárulnak a tagállamok költségvetési érdekeinek megvédéséhez és nem eredményezik a társasági adószabályok harmonizációját. Cédelle (2016) ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy „*az irányelv egyensúlyoz egyrészt a BEPS-eredmények európai uniós átültetésének biztonsága és egységessége, másrészt pedig a tagállamok rugalmasság iránti igénye között, ami az adórendszerek sajátosságaiból adódik*” (p. 494.). Európai uniós szempontból az *ATAD* tehát a belső piaci feltételek egységesülését szolgálja. Kiemeljük egyúttal azt is, hogy az irányelv továbbra is lehetővé teszi a különböző struktúrák alkalmazását, az ügyletek adóügyi megítélésében ugyanakkor lehetőséget teremt a fiskális érdekek érvényesítésére is. Az *ATAD II* rendelkezései pedig összhangban vannak az OECD második *BEPS* jelentésével, így az EU a hibrid struktúrák szabályozása tekintetében is figyelembe vette a legújabb nemzetközi standardokat.

4.3.5. Adóügyi információcsere a feltételes adómegállapítások és a szokásos piaci ár-megállapítások tükrében

Az alábbiakban az adóügyi információcsere témánk szempontjából releváns területeit tekintjük át. Az elmúlt években az adóügyi információcsere kiterjesztésére nagy hangsúlyt fektettek a tagállamok, mivel – uniós szinten a közvetlen adóztatás harmonizációjának hiánya miatt – a tagállamok az információcsere révén tudják költségvetési érdekeiket (közvetett módon) érvényesíteni.

Nemzetközi szinten a gazdasági világválság óta figyelhető meg a fokozott adóhatósági együttműködés, ennek standardját ma már az automatikus információcsere jelenti (Zucman 2014). Az adóügyi információk automatikus cseréjének lényege, hogy az illetékes hatóságok az adatszolgáltatásra kötelezett intézmények által előre meghatározott előírások alapján legyűjtött információt automatikusan, kérés nélkül továbbítják a másik

illetékes hatóságnak. Ez minőségi előrelépés az információcsere korábbi, kérésre történő és spontán standardjához képest.²⁰ Az adóügyi megfelelés (vagyis, az államkassa szemszögéből, a gazdasági tevékenység jogszabályok szerinti tényleges megadóztatása) előmozdításának leghatékonyabb módja ugyanis az adóhatóságok információ-ellátottságának javítása, mert a beérkezett információk fokozott adóellenőrzéseket tehetnek lehetővé, beleértve a külföldön tartott jövedelemmel kapcsolatos információk megismerését is. Az automatikus információcsere több nemzetközi megállapodás kizárólagos adattovábbítási módja, beleértve a feltételes adómegállapítások és a transzferár-megállapítások, valamint az országokénti jelentések cseréjéről szóló együttműködést is. A következőkben ezeket az elemeket vizsgáljuk meg részletesebben.

Az Európai Bizottság 2015. március 18-án terjesztette elő az átlátható adóztatásról szóló csomagját (*Tax Transparency Package*). Ennek központi eleme a feltételes adómegállapítások és a transzferár-megállapítások tagállamok közötti automatikus cseréje. A bizottsági javaslat mögött az a megfontolás húzódott, hogy *„a feltételes adómegállapítások területén jelenleg alkalmazott nem-automatikus információcsere mindeddig nem eredményezte az átláthatóság növekedését. Jelenleg néhány adófizető, kihasználva az átláthatóság hiányát, olyan struktúrákat alakít ki, amellyel olyan alacsony adókulcsú államba viszi nyereségét, amely állam nem azonos a nyereséget eredményező gazdasági tevékenység és az értékteremtés helyével. Az adóhatóságok közötti automatikus információcsere az adózás más területein, mint amilyen például a megtakarítások, jó eredményeket mutatnak. Az automatikus információcsere ma már globális szinten is a hatóságok számára rendelkezésre álló legjobb eszköz az adóelkerülés és adókikerülés ellen”* (EB 2015b, p. 18.).

A társasági adóztatás vonatkozásában jelentős harmonizációs lépésre tett kísérletként értelmezhetjük még a Bizottság 2015 júniusában közzétett, Igazságosabb és hatékonyabb társasági adórendszer az Európai Unióban: öt beavatkozási kulcsterület című akciótervét. Az akcióterv külön rendelkezést a feltételes adómegállapítások és a transzferár-

²⁰ Kiemelendő, hogy az információcsere automatikus standardja mellett az illetékes hatóságok továbbra is élhetnek a kérésre történő és a spontán információcsere lehetőségével. Az adóügyi információk spontán cseréje azt jelenti, hogy a megállapodásban részes illetékes hatóság kérés nélkül, saját kezdeményezésére küld a másik joghatóság részére információt egy adózóval kapcsolatban. Ilyen információcserére általában akkor kerül sor, ha a küldő állam okkal feltételezi, hogy az adózóra vonatkozó információt a fogadó joghatóság fiskális érdekeinek védelmére fel tudja használni (OECD 1988).

megállapítások tekintetében nem tesz, a 2015 márciusi csomagra azonban, mint a vonatkozó közös európai szabályok megalkotása felé vezető út első jelentős állomására, hivatkozik. Értekezésünkben ezért nem foglalkozunk az akcióterv taglalásával.

Mindezen előzményekre is tekintettel az ECOFIN 2015. december 8-án fogadta el az adminisztratív együttműködésről szóló irányelv második²¹ módosítását, amely lehetővé teszi a feltételes adómegállapítások és a szokásos piaci ár-megállapítások illetékes hatóságok közti cseréjét.²² Az irányelv módosítása értelmében a tagállamok, esetenként visszamenőleges hatállyal is, kicserélik egymással többek között a feltételes adómegállapítás és a transzferár-megállapítás címzettjének nevét, a megállapítás tartalmának összefoglalását, a megállapítás kiadásának, módosításának vagy meghosszabbításának napját, az érvényességi idejét, a megállapítás típusát, az érintett ügylet összegét, transzferárazás esetén az alkalmazott kritériumok és módszer körét és az érintett tagállamok megnevezését. Van Stappen – Oepen – Molla (2016) rámutatnak, hogy az uniós szabályozás hatálya szélesebb az OECD *BEPS* akcióterv 5. jelentésében foglaltaktól, ez pedig szintén hozzájárul a feltételes adómegállapítások és a transzferár-megállapítások intézményébe vetett bizalom helyreállításához.

A feltételes adómegállapítás intézménye egyike a jogbiztonságot szolgáló adójogi eszközöknek. A feltételes adómegállapítás iránti kérelmet az adózónak kell előterjesztenie az adópolitikáért felelős miniszternek vagy az adóhatóságnak, aki/ami „a kérelemben megjelölt adókötelezettségre vagy annak hiányára vonatkozó konkrét kérdés(ek) vonatkozásában megállapítja az adózó adókötelezettségét vagy annak hiányát” (Szabó 2017, p. 66.). Témánk szempontjából azért releváns a jogintézmény, mivel azáltal szelektív adóelőny nyújtható az adózóknak, ahogyan arról az 5.2. alfejezetben eseteket is tárgyalunk. A feltételes adómegállapítások transzparenciájának növelése az Európai Bizottság jelentős célkitűzése, egyúttal a belső piaci kondíciók közelítésének fontos eszköze.

A fenti meghatározás szerint a feltételes adómegállapítás intézménye minden adóalany számára elérhető. Tekintettel arra, hogy az eljárás eredményeként egy jogügylet

²¹Az adminisztratív együttműködésről szóló irányelv első módosítása (DAC2) a számlainformációk tekintetében teszi lehetővé az automatikus információcserét (2014/107/EU tanácsi irányelv). Az irányelv ilyen irányú módosítása tulajdonképpen a Megtakarítási irányelv hatályának kiterjesztését jelentette, ezért a Megtakarítási irányelv 2015 végéig kivezetésre került. A későbbiekben tárgyalt DAC3 a feltételes adómegállapítások cseréjét, míg a DAC4 az országokénti jelentések cseréjét teszi lehetővé.

²²A Tanács (EU) 2015/2376 irányelve a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról.

adóügyi megítéléséről kerül kiadásra kötelező erejű határozat, feltételes adómegállapítással nem természetes személyek élhetnek. Ebben a körben azonban ilyen kérelmet bármely adóalany benyújthat, igaz, külföldi adóügyi illetőségű adóalany esetében lehet olyan megkötés, hogy a kérelem csak belföldi képviselő révén nyújtható be. Ez azonban véleményünk szerint nem korlátozza a jogintézményhez való hozzáférhetőséget, vagyis nem eredményez szelektivitást a tekintetben, hogy valamelyik jogalany nem élhetne a feltételes adómegállapítás lehetőségével.

A kérdéskör szenzitív jellegére tekintettel szükségesnek tartjuk a feltételes adómegállapítás, a hivatalos uniós terminológia szerint a *határokon átnyúló vonatkozású feltételes adómegállapítás* intézményének részletes meghatározását. Az MT (2015) 3. cikk szerint feltételes adómegállapítás *„bármely, így például adóellenőrzés keretében kibocsátott, módosított vagy meghosszabbított megállapodás, közlemény vagy más, hasonló hatású eszköz vagy intézkedés, amely teljesíti az alábbi feltételeket:*

- *kibocsátására, módosítására vagy meghosszabbítására valamely tagállam kormánya vagy adóhatósága, vagy valamely tagállam területi vagy közigazgatási alegységei, többek között a helyi hatóságok által vagy nevében került sor, tekintet nélkül arra, hogy a tényleges felhasználására sor kerül-e;*

- *kibocsátására, módosítására vagy meghosszabbítására konkrét személynek vagy személyeknek címezve került sor, és e személy vagy személyek jogosultak ezen adómegállapításra hivatkozni;*

- *tartalmát illetően az adott tagállamra vagy annak területi vagy közigazgatási alegységeire – ideértve a helyi hatóságokat is – vonatkozó nemzeti adójogszabályok igazgatásával vagy végrehajtásával kapcsolatos jogi vagy közigazgatási rendelkezés értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozik;*

- *határokon átnyúló ügyletre vagy arra a kérdésre vonatkozik, hogy egy, adott személy által más államban folytatott tevékenység állandó telephely létrehozását jelenti-e; valamint*

- *olyan más állambeli ügyleteket vagy tevékenységeket megelőzően keletkezett, amely ügyletek vagy tevékenységek állandó telephely létrejöttét eredményezhetik, vagy azt megelőzően, hogy az ilyen ügylet, ügyletsorozat vagy tevékenység időszakára vonatkozóan adóbevallást nyújtanának be.*

A határokon átnyúló ügylet egyebek mellett vonatkozhat befektetésre, áruk, szolgáltatások vagy finanszírozás nyújtására, vagy tárgyi eszközök vagy immateriális javak használatára, és abban a határokon átnyúló vonatkozású feltételes adómegállapítás címzettjének nem kell közvetlenül részt vennie”.

A feltételes adómegállapítások tehát a jogbiztonságot szolgálják azáltal, hogy a bemutatott feltételek teljesülése esetén (ez utal a feltételes jellegre) megerősítik egy jogügylet adózási jogkövetkezményeit az alkalmazandó jogszabályok értelmezése révén. A feltételes adómegállapítások intézménye az Európai Unió tagállamaiban elterjedtnek mondható, mivel a jogértelmezés hatósági megerősítése ösztönzőleg hat a beruházásokra és a gazdasági teljesítményre, javítja az adóalanyok és az adóhatóságok együttműködésének minőségét, elősegíti az adózási megfelelést, de kiemelhető az is, hogy világos képet fest arról, hogy az adómegállapítást kibocsátó hatóság miként értelmezi az alkalmazandó adóztatási jogszabályokat (MT 2015; Waerzeggers – Hillier 2016). Az adómegállapítások rendelkezései, ellentétben az állásfoglalások révén kialakított hatósági véleményekkel, az adóhatóságok számára kötelezően követendők, de csak annak alanyai alkalmazásában (Waerzeggers – Hillier 2016). A tagállamok többsége rendelkezik a feltételes adómegállapításokra vonatkozó eljárási szabályokkal, amelyek az Európai Unió vagy az OECD ajánlásait követik.

A transzferárak hatósági meghatározása során az ügyletet egészében kell vizsgálni. Az irányelv alkalmazásában transzferárnak azon árak minősülnek, *„amelyeken valamilyen vállalkozás fizikai termékeket, immateriális javakat vagy szolgáltatásokat ad át vagy nyújt kapcsolt vállalkozásai számára”* (MT 2015, 1. cikk). A transzferár-megállapítás, hivatalos uniós terminológiával az *előzetes ármegállapítás* hasonlít a feltételes adómegállapításokhoz, azzal az eltéréssel, hogy míg a feltételes adómegállapítás az ügyletre vonatkozó jogszabály vagy a telephely létrehozására irányadó szabályok értelmezését szolgálja, a transzferár-megállapítás a kapcsolt vállalkozások határokon átnyúló ügyleteinek kezelését erősíti meg. Az előzetes ármegállapítás a vállalkozások közötti kapcsolat és a közöttük végbemenő vagyonátruházás pénzügyi jellemzőinek, nem pedig egyszerűen a jogszabályoknak az értelmezését jelenti. E tekintetben a vállalkozások közötti kapcsolat vizsgálata fontos. A szokásos piaci ár meghatározása szempontjából két vagy több vállalkozás akkor minősül kapcsoltnak, ha az egyik vállalkozás részt vesz egy

másik vállalkozás tőkéjében, irányításában vagy ellenőrzésében, vagy pedig ha hasonló kapcsolat áll fenn oly módon, hogy az érintett vállalkozások tőkéjét ugyanazon személy birtokolja, irányítja vagy ellenőrzi.

A feltételes adómegállapítások és a szokásos piaci ár-megállapítások cseréje révén tulajdonképpen a tagállamok egymás megállapításait és a vállalkozások adózási gyakorlatát tudják értékelni, azok megfelelőségét ellenőrizni; ez utóbbinak elsősorban a transzferárak alkalmazásában van relevanciája. A megállapításokra az Európai Bizottságnak is van ráhatása. A transzferárazás fontos a tiltott állami támogatások viszonylatában is, ugyanis az előzetes ár-megállapítások meghatározzák, hogy egy multinacionális vállalat több államot is érintő ügyletében milyen elszámolás alapján valósulhat meg az eszközök vagy szellemi tulajdon csoporton belüli átadása. Az eszközök vagy a szellemi tulajdon tagállamok közötti „mozgatása” nem új keletű jelenség, a mesterséges (azaz reálgazdasági célt nem feltétlenül szolgáló) allokáció egyedüli célja a célállam nemzetközi adóztatási rendszerében (vagyis az adóegyezmény-hálózatában) rejlő lehetőségek kiaknázása. Ezen célok közül a megfizetendő adó optimalizálása jelentős tényező, de ez messze nem merül ki a nominális vagy a tényleges adókulcs alacsony szintjében. A struktúrák kialakításakor fontos a különböző (fejlesztési) adókedvezmények igénybe vételének lehetősége, a holdingstruktúrákban rejlő előnyök kihasználásának lehetősége, a *conduit* (csatorna) cégek közbeiktatása vagy a passzív jövedelemre vonatkozó kedvező egyezményes szabályok biztosítása is. Ezek minden európai uniós tagállam adóegyezményeiben is fellelhetők. Mindez tehát megerősíti, hogy adott tagállam adókulcsai messzemenően nem az egyetlen és kizárólagos determinánsai az adott adójogrendszernek.

Az Európai Bizottság 2016 januárjának végén beterjesztett adóelkerülés elleni csomagja folytatta a közvetlen adóztatás területén elkezdett jogharmonizációt. Ez szintén az OECD keretében kialakított minimumstandardokon és ajánlásokon alapszik. A Bizottság javaslata, mely szerint az országokénti jelentések adóhatóságok közötti cseréje tovább növelheti az átláthatóságot, és helyreállíthatja az európaiak multinacionális cégekbe vetett bizalmát, értekezésünk szempontjából hasonló jelentőségű, mint a feltételes adómegállapítások vagy a transzferár-megállapítások automatikus cseréje.

Az országokénti jelentések (*Country-by-Country Reports – CbCR*) cseréje a *BEPS* akcióterv 13. jelentésén alapul, és elsősorban a szokásos piaci ár tagállamok általi helyes

meghatározásának, valamint az adókötelezettség normatív teljesítésének ellenőrzéséhez járul hozzá. A *CbCR* Megállapodás (teljes nevén az országonkénti jelentések cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti többoldalú Megállapodás) preambuluma szerint a Megállapodás „*hozzájárulhat a magas szintű transzferár-, valamint az adóalapcsökkentéssel és profítátcsoportosítással kapcsolatos kockázatok felméréséhez*” (CbCR 2015, preambulum), az adóhatóságok részére betekintést nyújt a multinacionális vállalkozások bevételeinek nemzetközi eloszlásába, valamint a megfizetett adókkal kapcsolatos információkba. Az országonkénti jelentések révén így a vállalkozások múltbeli gazdálkodásának jellemzőit lehet vizsgálni, ennek alapján azonban nem lehet a szokásos piaci árakat kiigazítani.

Az országonkénti jelentések a vállalkozások gazdálkodásával kapcsolatos legfontosabb pénzügyi, adózási és foglalkoztatási jellemzőket tartalmazzák. A dokumentáció két részre bontható: a globális törzsdokumentáció (*master file*) a multinacionális vállalat nemzetközi pénzügyi és adóügyi tevékenységét ismerteti, míg a helyi törzsdokumentáció (*local file*) a multinacionális vállalat adott joghatóságban tevékenykedő leányvállalatának gazdálkodását foglalja össze. A globális és a helyi törzsdokumentációban szolgáltatott adatokat az országonkénti jelentések fogják össze, ezek kicseréléséről előre meghatározott feltételek mellett az illetékes adóhatóságok gondoskodnak. A *CbCR* az átláthatóság növelése révén járul hozzá a káros adóztatási gyakorlatok elleni fellépéshez és a részes felek fiskális érdekeinek védelméhez. Az információcsere révén a joghatóságok rálátást nyernek a területükön működő, 750 millió eurónál nagyobb konszolidált árbevétellel rendelkező multinacionális vállalat vagy leányvállalat pénzügyi és adózási információira, foglalkoztatási mutatóira és eszközellátottságára.

Az OECD ösztönzi a nemzetközi adóügyi együttműködés keretének kiterjesztését, amihez intézményi keretet a *Global Forum*, elvi keretet pedig az *Inclusive Framework* program ad. Az EU a megosztott hatásköröket érintő kérdésekben önállóan képviselteti magát, és képviseli a tagállamokat is. Mivel az OECD kötelező jogalkotási kompetenciával nem rendelkező kormányközi nemzetközi szervezet, a szakmai tanulmányok mellett csak ajánlásokat, tájékoztatásokat tehet közzé és modell-jogszabályokat alakíthat ki. Az utóbbiak között azonban vannak olyanok, amelyek átvétele az OECD tagállamok részéről

gyakorlatilag kötelezőnek tekinthető (ezek az ún. minimumstandardok). Az országonkénti jelentések cseréjéről szóló, illetékes hatóságok között többoldalú Megállapodás a *BEPS* akcióterv négy minimumstandardjának egyike, ami önmagában biztosítja a standard széleskörű elterjedését.

Az országonkénti jelentések cseréjét uniós szintre a Tanács 2016/881. irányelve emelte (MT 2016b), ami kötelezővé tette az automatikus információcserét. Az irányelvben hangsúlyosan megjelenik, hogy a multinacionális vállalkozások a pusztán egy tagállamban tevékenykedő vállalkozásoktól eltérően adótervezési szempontból kihasználhatják nemzetközi jelenlétüket, ez pedig veszélyezteti a belső piac integritását és megfelelő működését. Mindez indokoltá tette a közösségi szintű szabályozás kialakítását.

Jóllehet az országonkénti jelentések cseréje először a 2016-os pénzügyi év adatait ölelte fel, a jelentési kötelezettséggel kapcsolatban az üzleti és az akadémiai szféra számos kritikát fogalmazott meg már előzetesen. PwC (2011) például kiemeli, hogy a vállalkozások transzferárazási gyakorlatát ok-okozati összefüggéseiben kell vizsgálni, figyelembe véve a vállalkozás adózás előtti és adózott eredményét is. Evers – Meier – Spengel (2014) tanulmánya már konkrétan az országonkénti jelentések cseréjének várható hatásaival foglalkozik. A szerzők szerint a globális és a helyi törzsdokumentáció nem tudja majd biztosítani az országonkénti jelentésekkel elérni kívánt célt, ugyanis a profitátcsoportosításhoz az ügyletben érintett államok eltérő társasági adókulcsai, valamint az adósságfinanszírozás és a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogokból realizált nyereség adózási szempontú megosztása játszik kulcsszerepet. Ezeket pedig az ügyletek háttérének dokumentálása önmagában nem képes kezelni. A tanulmány legfőbb megállapítása azonban az, hogy az adótervezésben érintett multinacionális vállalkozások a joggyakorlás legalitásának határain belül maradnak, ezért az államoknak inkább a belső és a nemzetközi jog közötti, profitátcsoportosításra lehetőséget adó joghézagokat kellene bezárniuk. Feust et al. (2013) hozzáteszi, hogy ezek a gyakorlatok, jóllehet legálisak, a jogalkotói szándékkal ellentétesek, ezért egységesebb nemzetközi transzferár-szabályozást kellene kialakítani. Evers – Meier – Spengel (2014) és Longhorn (2015) tanulmányaikban azt állítják, hogy az országonkénti jelentések elkészítésének költségei valószínűleg meg fogják haladni a realizálható előnyöket, és a jelentéstételi kötelezettség céljaival kapcsolatban is ambivalens álláspontokkal találkozhatunk. Wójcik (2012, p. 7-8; [Longhorn 2015 alapján])

rámutat, hogy „a teljes CbCR egy átfogóbb, teljes és összehasonlítható számviteli adategyüttest kíván létrehozni a tőke hatékony allokációjának elősegítése és az EU belső piacának fejlesztése céljával. [...] Ezzel ellentétben, az EB végső célja a CbCR-rel kapcsolatban a költségvetési bevételek növelése”.

Az adóügyi információcsere eszközeiről elmondható, hogy azok uniós szintű bevezetése előrelépésnek tekinthető, viszont kritikusan szerint önmagában nem tudja kezelni a multinacionális vállalkozások adóelkerülő törekvéseit. A tagállamok a transzferár-megállapítások révén az adóalanyok magatartását, a feltételes adómegállapítások révén a többi tagállam eljárását tudják ellenőrizni. Mindez transzparenssé teszi az adóhatóság adómegállapítási gyakorlatát, ami hozzájárul a belső piac egységességét veszélyeztető állami támogatási gyakorlatok visszaszorításához is.

Összefoglalva elmondható, hogy a közvetlen adóztatáshoz kapcsolódó jelenlegi uniós jogalkotási irányvonal nem csak a társasági adó alapjának egységes meghatározására vagy egy uniós szintű, egységes társasági adókulcs kialakítására összpontosul, sokkal inkább a társasági adóztatáshoz közvetetten kapcsolódó normák megalkotására. A költségvetési bevételek biztosítása mellett a jogalkotás legfőbb célja közös szabályok létrehozása a belső piac harmonikus működése érdekében. A jogszabályi környezet egységesítésének egyik legfőbb eszköze jelenleg a hatóságközi adóügyi információcsere; az együttműködés révén egyúttal a tagállamok egymásra utaltsága és a Bizottság központi szerepe is erősödik. A fejezetben az adóügyi információcsere területén hozott szabályok révén mutattuk be a feltételes adómegállapítások és a szokásospiaci ár-megállapítások intézményét; ilyen megállapításokat több esetben is vizsgált a közelmúltban az Európai Bizottság. Ezekről a következő fejezetben részletesebben is értekezünk, ebben a fejezetben ezek általános jellemzőinek áttekintésére szorítkoztunk.

5. Állami támogatást megtestesítő adóintézkedések, avagy meddig terjed a tagállami adószuverenitás?

A 3. fejezetben áttekintettük az Európai Unió állami támogatási politikáinak jellemzőit. Általánosságban (nem csak adóztatási értelemben) foglalkoztunk a szelektivitás kérdésével és rámutattunk, hogy ez a jellemző relatív módon értelmezhető. A 4. fejezetben a közösségi léptékű társasági adóügyi kezdeményezésekkel foglalkoztunk, értekeztünk azokról a kezdeményezésekről, amelyek révén az Európai Bizottság közelíteni kívánja a tagállami adórendszerek egyes területeit. Ezek egyik vezérmotívuma (a fiskális érdekeken kívül) azon tagállami hatáskörök közösségi szintre emelése, amelyek a belső piaci egyenlő feltételek csorbulását eredményezheti. Ebben a fejezetben a két szakpolitika keresztmetszetében lévő területtel foglalkozunk, célunk annak vizsgálata, hogy meddig terjed a tagállamok szuverenitása a társasági adóztatásban; ehhez megvizsgáljuk azokat a szempontokat is, amelyek alapján az Európai Bizottság határozatait kiadja, valamint az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján következtetéseket vonunk le a szelektivitás gyakorlati meghatározásáról. Az utolsó alfejezetben a globális minimum-adókulcsra vonatkozó javaslatot ismertetjük, felvezetendő empirikus kutatásainkat.

5.1. Mely intézkedések meríthetik ki a 107. cikk (1) bekezdése szerinti tilalmat?

A közelmúltban több olyan ügy is napvilágra került, ahol felmerült annak gyanúja, hogy egyes tagállamok az adórendszerükön keresztül állami támogatást nyújtottak néhány vállalatnak. A jelenség médiavisszahangjára és a közvélemény nyomására tekintettel az Európai Bizottság vizsgálatot kezdett egyes multinacionális vállalatok luxemburgi adókedvezményeivel kapcsolatban, Írország pedig a külföldi cégeknek biztosított aránytalanul nagy K+F és egyéb, *offshore*-jellegű kedvezmények miatt került az érdeklődés középpontjába. Luxemburgon és Írországon kívül vannak azonban további tagállamok is, amelyek adórendszerének egyes rendelkezései tiltott állami támogatást eredményezhetnek.

Az állami támogatást esetlegesen megtestesítő adóintézkedések tárgyalásakor meg

kell jegyeznünk, hogy a szelektív előnyök elhatárolása az adórendszer általános jellemzőitől igencsak nehéz és sok tekintetben még kiforratlan. A témakör révén azt vizsgáljuk, hogy meddig tart a tagállamok szuverenitása az adóügyekben, mely intézkedés tekinthető még az állami támogatásokkal összhangban lévőnek. Az Európai Bíróság a *GEMO*-ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban (ECJ 2001) mindazonáltal megerősítette korábbi álláspontját, mely szerint az állami támogatások spektruma szélesen értelmezendő és *„a támogatás fogalma nemcsak a szubvencióhoz, kölcsönhöz vagy a vállalkozás tőkéjében való részesedéshez hasonló pozitív juttatásokat foglalhatja magában, hanem azokat a juttatásokat is, amelyek különböző formában enyhítik a vállalkozás költségvetésének általános terheit, és amelyek ezáltal, anélkül hogy a szó szoros értelmében támogatások lennének, azokkal azonos természetűek és hatásúak”* (28. pont).

Egy adóintézkedés állami támogatást a legkülönbözőbb módokon eredményezhet. A jellemzők alapján Szudoczky – Miladinovic (2019) az adóintézkedések révén megvalósuló állami támogatásoknak három formáját különbözteti meg:

- az adószabályok révén megvalósuló állami támogatás: a *de jure* és *de facto* szelektivitás megjelenhet az adóalap számításában és az adó mértékének kedvezményes megállapításában;
- adómegállapítás révén megvalósuló támogatás: ez jelentkezhethet előzetesen és utólagosan is, a szabályok diszkrecionális alkalmazását öleli fel;
- a kedvezményes kikényszerítés által nyújtott támogatás: a szabályok szerint megállapított adó csökkentése vagy az adófizetés elhalasztása.

A következőkben ezeket az adóintézkedések révén nyújtható állami támogatások aktív és passzív formáit egyaránt vizsgáljuk.

A belső piacon tevékenykedő vállalkozások számára állami támogatást eredményezhetnek egyes tagállami adóztatási gyakorlatok, elsősorban akkor, ha azok diszkriminatív jellegűek. Azt, hogy a tagállamok az adóztatás révén, szelektív módon pénzügyi előnyökhöz juttatnak-e vállalkozást, nem lehet objektív módon, a belső piac egészének tekintetében megállapítani. A közvetlen adóztatás által nyújtott pénzügyi támogatások vizsgálatakor ezért a viszonyítási alap a tagállam adórendszerének egésze, annak összes jellemzője (Vidmar 2017). Ez azért fontos, mert például a kiterjedt K+F költségelszámolás nem eredményez *per se* állami támogatást, ha a tagállam más jellegű

költségek esetében is széleskörű levonhatóságot biztosít. Az állami támogatást minden esetben egyedi mérlegelés alapján kell megítélni, „*az állami támogatás fogalma ugyanis olyan objektív helyzetre vonatkozik, amely a bizottsági határozat meghozatalának időpontjában kerül mérlegelésre*” (ECJ 2006a, 137. pont). Az Európai Bizottsággal szemben ezáltal a korábbi ügyekben képviselt álláspontja sem hivatkozható, ugyanis „*a Bizottság nem kötelezhető azon indokok kifejtésére, amelyek alapján a szóban forgó rendszerre vonatkozóan korábbi határozataihoz képest eltérő mérlegelésre jutott*” (ibid.). Mindez alátámasztja a *case-by-case* megközelítést és a tényállás esetspecifikus meghatározását.

Az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályozás is foglalkozik némely közvetlen adóztatáshoz kapcsolódó eljárással. Ezek felölelik azokat a legfőbb eseteket, amelyek könnyen tiltott állami támogatást eredményezhetnek. Értekezésünkben külön figyelmet szentelünk a feltételes adómegállapításoknak, mivel ez a jogintézmény esetenként jelentős mérlegelési jogot biztosít a tagállamok hatóságai számára. A vállalkozások jogértelmezését megerősítő intézmény szelektív jellegével kapcsolatban kiemelhető, hogy „*amennyiben a feltételes adómegállapítás olyan eredményt támogat, amely nem tükrözi megbízható módon az általános adórendszer szokásos alkalmazásának eredményét, az említett adómegállapítás szelektív előnyt biztosíthat a címzett számára, amennyiben a szóban forgó szelektív elbánás az említett címzett adókötelezettségének csökkenését eredményezi a tagállamban hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokhoz képest*” (EB 2016a, 170. pont). Pontosan ezt tükrözi a *Presidente del Consiglio dei Ministri v Regione Sardegna* ügyben hozott bírósági ítélet is (ECJ 2009), ahol a Bíróság kimondta, hogy állami bevételkiesésnek tekintendő az az adó, amelyről a tagállam a feltételes adómegállapításban lemond (Stuart – Roginska-Green 2018). Ezekben az esetekben tehát a tagállamok diszkrecionális hatáskörgyakorlása, nem pedig a jogalkotás kedvezményezetti körének szűkítése vezethet szelektív előnyökhöz. Mason (2017) ugyanakkor a *Starbucks* ügy kapcsán felteszi azt a kérdést, hogy kimerül-e a szelektivitás kritériuma azáltal, hogy a nemzetköziség miatt a feltételes adómegállapítás csak a multinacionális vállalat számára elérhető jogintézmény, illetve, hogy a transzferárazást megerősítő előzetes ármegállapítások szelektívek-e csak azért, mert meghatározott feltételek teljesüléséhez kötöttek. A szerző úgy véli, hogy a feltételes adómegállapítások

ilyen interpretációja kimerítheti a szelektivitás kritériumát; ez szintén alátámasztja az ilyen ügyek eseti jellegű vizsgálatának szükségességét. A feltételes adómegállapítások szelektív jellegének megállapítása ezért a hasonló gazdálkodási és pénzügyi helyzetben lévő vállalkozások által realizálható előnyök vizsgálatán, a vállalkozások számára kialakított pénzügyi és adózási feltételek összevetésén alapszik. Adóügyi szempontból a feltételes adómegállapításokban akkor rejlik szelektivitáshoz kapcsolódó kockázat, amennyiben azok alacsonyabb ténylegesen fizetendő adókötelezettséget állapítanak meg, indokolatlanul szűk körben vehetők igénybe, vagy pedig a tagállam eltérő tényállási elemekkel nem jellemezhető esetekben diszkrecionális jogalkalmazási gyakorlatot követ (EB 2016a).

A feltételes adómegállapításokhoz hasonlóan szelektív adóelőny veszélyével járnak a tagállami illetékes hatóság és a vállalkozás közötti, adótartozás mérséklésével kapcsolatos megállapodások is (EB 2016a). Az ilyen egyezségek kedvezőbb helyzetbe hozhatják az adótartozással rendelkező vállalkozást, ha az „elengedett” adó mértéke indokolatlanul nagy összegű (vagyis az adó behajthatatlanságából eredő adóbevétel-veszteség aránytalanul kisebb, mint az elengedett adó mértéke). Az adótartozás mérséklése tiltott állami támogatást jelent, amennyiben az kedvezőbb adósságrendezést eredményez, vagy a hasonló helyzetben lévő adózókhoz képest aránytalanul nagy kedvezményt biztosít. Szintén tiltott támogatást eredményezhet, ha az adózó indokolatlanul nagy adómérséklést élvez, de különösen aggályos, ha az adókötelezettség az adózó számára a többiekénél kedvezőbb módon került megállapításra (Stricklin-Coutinho 2016). Evans (1997) potenciálisan állami támogatást megtestesítő gyakorlatként azonosítja az adótartozás behajtásának elmulasztását és a behajtás normál módjától való eltérést is. A szerző általánosságban úgy vélekedik, hogy *„a nagyon rövid ideig biztosított engedmény, a bizonyos méretű kedvezményezettre korlátozott engedmény és a széleskörű kormányzati mérlegelést lehetővé tevő”* engedmény valószínűleg kimeríti a tiltott állami támogatás fogalmát (p. 47.).

Traversa (2010) a potenciálisan káros állami támogatási magatartások közé sorolja az adóamnesztiát (adókötelezettség utólagos elengedése) is. Szerinte egyes tagállami gyakorlatok felvetik az állami támogatás gyanúját és a tőke szabad áramlásának korlátozását, ezért az adóamnesztia a belső piac egységének erodálódásához vezethet. Az Európai Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy az adóamnesztia célja hosszú távon az adóügyi megfelelés elősegítése, ezért a jogintézmény EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés

szerinti alkalmazása engedélyezett, de szigorú feltételekhez kötött. Ahhoz, hogy az amnesztia ne eredményezzen szelektív előnyöket, négy konjunktív feltételnek kell teljesülnie (EB 2016a):

- az amnesztia lehetőségét minden vállalkozás számára biztosítani kell, amelyet esedékes adókötelezettség terhel az amnesztia időpontjában;
- az adóamnesztia nem lehet szelektív;
- az amnesztia végrehajtása sem lehet szelektív; és
- az adóamnesztia eredményeként nem lehet az adóellenőrzéstől eltekinteni.

A bemutatottakon kívül a Bizottság szerint állami támogatási kérdéseket más gazdálkodási előírások is felvethetnek. Az értékcsökkenés leírására vonatkozó szabályok akkor tekinthetők például szelektívnek, ha azok az adókötelezettség terhének időbeni megosztását szolgálják. Az ágazatonként eltérő feltételeket támasztó leírási szabályok szintén tiltott állami támogatásokat eredményezhetnek. A Bizottság értelmezésében az általános adórendszer is eredményezhet tiltott állami támogatást, ha annak bevezetése mögött nem a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése, hanem kisebb adóteher kivetésének célja húzódik meg.

Stuart – Roginska-Green (2018) nevesíti azokat az intézkedéseket, amelyek tipikusan állami támogatást testesítenek meg. Ilyenek a regionális és helyi jellegű intézkedések, az egyes szektorokat kedvezőbb helyzetbe hozó intézkedések, a közzállalatokat előnyösebb helyzetbe hozó intézkedések, a külföldi vállalkozásokat kedvezőbb bánásmódban részesítő intézkedések és a fizetendő adóra vonatkozó diszkrecionális tagállami hatáskörök. Az intézkedés kedvezményezettjének meghatározása ezért alapja az állami támogatási kontrollnak.

Az esetlegesen diszkrecionális intézkedés vagy gyakorlat értékelésére az Európai Bizottság a referencia-tesztet alkalmazza, amelynek értelmében *„egy intézkedés az adózás szempontjából szelektív, ha az eltérést eredményez az adórendszer standard alkalmazásától”* (Micheau 2014, p. 10.). Mindezek fényében az adószabályok akkor tekinthetők általánosnak, ha azok *„az adott tagállam összes vállalkozására vonatkoznak”* (Sánchez Rydelski 2010, p. 149.) és az adott joghatóságban tevékenykedő összes, hasonló tevékenységet végző vállalkozás számára elérhetőek. Az általánosnak tekintett adóztatási előírás nem vezet állami támogatási aggályhoz, és így kívül esik az EUMSZ 107. cikk (1)

bekezdésének hatályán. Igaz ez abban az esetben is, ha egy tagállam alacsony adókulcsokat alkalmaz, vagyis az alacsony társasági adókulcs önmagában nem jelent állami támogatást.

Az Európai Bíróság azt az adóintézkedést tekinti általánosnak, amelyik a „rendszer természetének vagy általános rendjének” megfelel, (ECJ 1974a, p. 719.). Kociubinski (2012) a rendszer „természeteként vagy struktúrájaként” vagy annak „logikájaként” hivatkozik ezekre, az adórendszer egészébe illő jellemzőkre, kiemelve, hogy „ezen indoklás alapja az, hogy a rendelkezések nem esnek az EUMSZ 107. cikk (2)-(3) bekezdése alatt említett mentességek hatálya alá, mindazonáltal elfogadottak, még akkor is, ha politikailag alakítottak” (p. 11.). Kiemelendő ugyanakkor, hogy a Bizottság álláspontja szerint jöllehet a technikai jellegű szabályok (mint például az adókulcs vagy az adóalap meghatározása) vagy a különböző gazdaságpolitikai megfontolások (mint a foglalkoztatási, K+F vagy környezetvédelem) általános adóztatási szabályoknak minősülnek (EB 1998), az ilyen jellegű intézkedések nem feltétlenül jelentik azt, hogy az adópolitika nem lehetne diszkriminatív.

Érdemes az adókedvezmények tükrében is vizsgálni az állami támogatásokat, mivel ezek az intézkedések is versenytorzítóak lehetnek és befolyásolhatják a tagállamok közötti kereskedelmet. Az adókedvezmények célja a tőkevonzó képesség növelése, a beruházások növekedése a gazdaság más területeire (munkahelyteremtés, nemzeti számlák, stb.) is jótékonyan hat. Az, hogy egy ország mennyire vonzó a külföldi működőtőke számára, több tényezőtől is függ. Ezeket két gyűjtőcsoportba lehet rendezni a szerint, hogy mennyire specifikus tényezőként jelennek meg ebben a folyamatban (Németh 2006; Takács et al. 2011; Erdey – Rácz 2014). Az általános gazdálkodási feltételek leírják a nemzetgazdaság sajátosságait, az adórendszer alapjait, a pénzügyi- és politikai stabilitást, a munkaerőpiac jellemzőit. Értekezésünk szempontjából fontosabbak azok az ösztönzők, amelyek „célja a külföldi befektetése megtérülésének javítása, kockázatának csökkentése” (Németh 2006, p. 58.). A szerző három ilyen támogatási fajtát nevesít: az adókedvezményeket, a pénzügyi támogatásokat, valamint az egyéb támogatásokat. A tagállamok adókedvezményt több módon is tudnak nyújtani, ilyen az adó alapjának csökkentése, a szelektíven nyújtott társasági adó-csökkentés, a megállapított adó megfizetése alóli mentesítés vagy az adó összegének csökkentése, az adótartozás elengedése (Lang 2016), de az amortizációra vonatkozó szabályok kedvezőbb alkalmazása is. Az adókedvezmények által érvényesített

állami támogatások jelentősek (voltak) a rendszerváltások utáni közép-kelet-európai tagállamokban. Itt a külföldi tőke vonzása és a beruházásösztönzés nem csak cél volt, hanem az olyan előnyök kiaknázásának előfeltétele is, mint az olcsó és jól képzett munkaerő és az európai piacok közelsége.

Erdős (2017) szerint „*a tiltott állami támogatások diszkriminatív voltak miatt az uniós adójog értelmében káros adóversenyt okozhatnak*” (p. 115.), ezért a pénzügyi támogatási forma versenyszempontú vizsgálata az állami támogatási politika fókuszába került. Az Európai Bíróság az adókedvezményekről úgy vélekedik, hogy azok „*az EK 87. cikk (1) bekezdése értelmében véve csak akkor minősülnek „állami támogatásnak”, ha e rendelkezés [a támogatások – Cz. Á.] valamennyi alkalmazási feltétele teljesül. Ugyanakkor a nemzeti bíróság feladata annak közelebbi vizsgálata, hogy az érintett adókedvezmények szelektív jellegűek-e, valamint hogy esetlegesen igazolhatóak-e a vonatkozó nemzeti adórendszer jellegével vagy felépítésével*” (ibid., p. 121.). Ennek szellemében az Európai Bizottság is állami támogatásnak tekinti azokat az adóintézkedéseket, amelyek egy vállalatot kedvezőbb helyzetbe hoznak versenytársaihoz képest, egyúttal hangsúlyt fektet a feltételes adómegállapítások ellenőrzésére is (Bruegel 2018).

Mint látható, a tagállamok számos módon tudják támogatni a területükön tevékenykedő vállalkozásokat és egymás ösztönzőivel szemben esetenként a tagállamok fel is lépnek. Egy ilyen ügy volt a *Cadbury Schweppes plc.* ügye, amelyben az Európai Bíróság az adóverseny és a letelepedés szabadságának kapcsolatáról alkotott véleményt. A nevesített cég leányvállalatokat hozott létre a kedvezőbb adózási feltételeket kínáló Írországban, ami mögött – az angol bíróság szerint – egyedül ezeknek az adózási előnyöknek a kiaknázásának motivációja állt. A Bíróságnak előzetes döntéshozatali eljárás keretében azt kellett megítélnie, hogy „*a közösségi joggal összeegyeztethetők-e az olyan nemzeti jogszabályok, mint Nagy Britannia és Észak Írország Egyesült Királyságának „ellenőrzött külföldi társaságokról” szóló jogszabályai*” (Léger 2006, 1. pont). Az Európai Bíróságnak tehát egy olyan intézményről kellett ítéletet hoznia, amely adóelkerülés ellenes célt szolgált. Ítéletében a Bíróság azt vizsgálta meg, hogy „*a letelepedés szabadságával való visszaélésnek minősül-e az, ha az egyik tagállamban székhellyel rendelkező társaság abból a kizárólagos célból alapít és lát el tőkével társaságokat a másik tagállamban, hogy*

*az utóbbi államban érvényesülő kedvezőbb adórendszer előnyeit élvezze” (ECJ 2006b, 34. pont) és arra jutott, hogy „az a körülmény, hogy valamely közösségi illetőségű természetes vagy jogi személynek szándékában állt kihasználni az illetősége szerintitől eltérő másik tagállamban hatályos kedvező adórendszert, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy megvonják tőle a Szerződés rendelkezéseire való hivatkozás lehetőségét” (36. pont), kivéve, ha azt csalárd módon tette. A Bíróság döntése így „szabad utat adott” a tagállamok közötti adóversenynek, de fenntartotta a letelepedés szabadságának korlátozását, egy igen erős eszközt adva a tagállamoknak. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy „*abban az esetben igazolható a letelepedés szabadságának korlátozása a visszaélészerű magatartásokkal szembeni küzdelem indokával, ha e korlátozás sajátos célja szükségképpen az, hogy megakadályozza a teljesen mesterséges, valós gazdasági tartalmat nélkülöző megállapodásokra irányuló magatartásokat, amelyek a nemzeti területen folytatott tevékenységből származó nyereség után általában fizetendő adó elkerülésére irányulnak*” (ibid. 55. pont).*

A *Cadbury Schweppes plc.* ügyből is kitűnik, hogy a tagállamok viszonylagos szabadságot élveznek az adórendszerük alakítása tekintetében mindaddig, amíg egy intézkedés nem juttat szelektív előnyöket egyes vállalkozásoknak. **A szelektivitással kapcsolatosan a központi kérdés az, hogy az adóadminisztráció bármely ismerv (jogi, eljárásjogi, adminisztratív, technikai, stb.) alapján diszkrecionális módon kezeli-e az adózókat vagy sem.** A Bizottság értelmezése szerint „*a 92. cikk (1) bekezdésének adóintézkedés vonatkozásában történő alkalmazása főleg attól függ [...], hogy az intézkedés az adórendszer alkalmazása tekintetében kivételt állapít-e meg előnyben részesítve bizonyos tagállami vállalkozásokat*” (EB 1998, 16. pont). Kociubinski (2012) a referenciarendszertől való eltérés kapcsán „*járulékos szelektív hatásról*” is értekezik (p. 6.), ami azt jelzi: az általános gazdálkodási környezettől eltérő feltételek kialakítása nem szándékoltan és változó mértékben is bekövetkezhet.

A következő két alfejezetben az Európai Bizottság és az Európai Bíróság szelektivitással kapcsolatos felfogását elemezzük.

5.2. Szempontok az Európai Bizottság határozathozatalában

Állami támogatási szempontból a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdés a szokásos piaci ár elvét követő transzferár-szabályok alkalmazása, a vállalatcsoporton belüli elszámolással ugyanis átcsoportosítható a nyereség egy alacsonyabb adókulccsal adóztató tagállamba. Az Európai Bizottság a 2000-es években számos elmarasztaló határozatot hozott ezen a területen, majd pedig az Európai Bíróság is megállapította, hogy *„egy integrált vállalatcsoport profitmegosztási módszerét meghatározó szokásos piaci ár alkalmat ad szelektív előny biztosítására”* (EB 2016g, p. 2.) amennyiben az egymás közötti árakat nem piaci alapon határozták meg. A válság után napvilágra került nemzetközi adóztatási gyakorlatok (*Luxleaks*, Panama dokumentumok) hatására az Európai Bizottság nagyobb figyelmet fordított a feltételes adómegállapításokban megerősített ügyletek vizsgálatára. A vizsgálódások első körében a 2010 és 2012 közötti feltételes adómegállapításokat kérte be a tagállamoktól (Stuart – Roginska-Green 2018). Ennek eredményeképpen a Bizottság magatartásában két főirányt azonosítunk: egyrészt nevesíteni kívánja azokat a tipikus transzferárazási gyakorlatokat, amelyek révén a vállalkozások a piaci alapú árszámítástól indokolatlanul eltérő csoporton belüli árakon számolhatnak el; másrészt pedig több elmarasztaló határozatot is hozott a feltárt visszaélések orvoslása érdekében. Az első csoportba olyan tranzakciók tartoznak, amelyek az eltérő tagállami jogrendszerekből adódó előnyöket használják ki, vagy pedig a nem megfelelő transzferár-számítási módszer alkalmazása révén eltérnek a piaci alapú áraktól.

Az elmúlt évek európai bizottsági – elmarasztaló – határozatai képet adnak arról, hogy a Bizottság hogyan értékeli állami támogatási szempontból a tagállami adóintézkedéseket (EB 2019c). Ezek több esetben is a szellemi tulajdonhoz vagy a pénzügyi szolgáltatásokhoz kapcsolódó transzferárazás helytelen – gazdasági alap nélküli – meghatározása miatt róttak ki visszafizetési kötelezettséget. A *Starbucks* ügyben (EB 2015c) például a holland cég, összehasonlítható jogi helyzet mellett, jogdíjat fizetett egy egyesült királyságbeli kapcsolt cégnek, ami után sem Hollandiában, sem pedig az Egyesült Királyságban nem fizettek adót. Emellett nem piaci árat fizetett a holland cég a nyerskávéért, ezáltal a cég egyéb bevételeit is az egyesült királyságbeli cégnek utalta át a

know-how-t ellentételezendő. A referenciaalap meghatározásakor a holland entitás egy korábbi ügyre (EB 2009d) hivatkozva azt állította, hogy viszonyítási alapként a vállalatcsoportok szolgálhatnak, a Bizottság ugyanakkor ezt, az eseti értékelésre tekintettel, elutasította. A Bizottság elutasította Hollandia és a *Starbucks* azon érvelését is, mely szerint az integrált vállalatokra speciális szabályok vonatkozhatnak a holland jog szerint, mivel „*az olyan speciális rezsim létrehozása, amely csak az integrált vállalkozásokra alkalmazandó és eltér az általános holland társasági adószabályoktól, önmagában szelektív természetű*” (250. pont). Kiemelendő a Bizottság azon álláspontja is, mely szerint „*a szokásos piaci ár elvének meghatározása [...] szükségszerűen a Szerződés 107. cikk (1) bekezdése szerinti bizottsági értékelés részét képezi függetlenül attól, hogy a tagállam belefoglalta-e ezt az elvét saját nemzeti jogába*” (264. pont). A Bizottságnak így elegendő volt a szelektív előny fennálltát vizsgálni.

A *FIAT* ügyben (EB 2015d) folytatott bizottsági vizsgálat középpontjában is a kapcsolt vállalkozások közötti elszámolás állt. A luxemburgi illetőségű *Fiat Finance and Trade* pénzügyi szolgáltatásokat nyújtott a csoport más tagjainak. Ezek a szolgáltatások nagymértékben hasonlítottak egy klasszikus pénzügyi szolgáltató (bank) tevékenységéhez, a *Fiat Finance and Trade*-nek fizetett kamatok ugyanakkor jóval a piacon általánosan fennálló szint alatt maradtak. Másrészt, a Bizottság kifogásolta azt is, hogy a feltételes adómegállapítás mesterségesen kiigazította (alulértékelt) a cég valós tőkeszerkezetét. Az Európai Bizottság, Luxemburggal ellentétben, úgy ítélte meg, hogy a tagállam téves viszonyítási alapra alapozta a feltételes megállapítást, ugyanis annak a luxemburgi társasági adórendszer egészét kell tekinteni „*függetlenül attól, hogy a társasági adót vállalatcsoportra vagy független vállatra rótták ki és függetlenül a folytatott tevékenységtől*” (215. pont). A Bizottság kifogásolta azt a módszert is, amellyel a cég a tőke megtérülését becsülte és így az nem tükrözte a piaci alapú megtérülés mértékét. A Bizottság továbbá tisztázta a *France Télékom v. Bizottság* ügyben hozott határozatának azon pontját, amely arra irányult, hogy a Bizottság adóalap-kiigazítása érdemben nem befolyásolná a csoport eredményét, mivel másik tagállamban ez a levonás növekedéséhez vezetne, és megerősítette, hogy az ilyen intézkedés is állami támogatásnak minősül: „*egy vállalkozásnak egy tagállam által nyújtott előny nem kompenzálható egy másik vállalkozás hátrányával, még akkor sem, ha ezek egyazon csoport tagjai*” (314. pont). A

csoporthatással kapcsolatos bizottsági álláspont jól tükrözi, hogy a Bizottság korlátozhatja egy tagállam adószuverenitását a másik tagállam érdekeinek (adóalapjának) védelmében. Holott csoportszinten ez valóban egy technikai kérdésnek tűnhet, az állami támogatások ilyen jellegű kezelése is megerősíti, hogy a versenyszabályok nem a versenytársak érdekeit védik, hanem a versenyt, egyszersmind a belső piac integritását.

A *Starbucks* és a *FIAT* ügyekben folytatott vizsgálódásai során az Európai Bizottság információt kért az állami támogatás gyanújának értékeléséhez az ügyekben közvetlenül nem érintett tagállamoktól is. Ezt az eszközt az Állami Támogatási Modernizációs csomag hívta életre.

Az adóalapszámítás, a nyereségátcsoportosítás és a feltételes adómegállapítás keresztmetszetéről szól az Európai Bizottság *Apple* ügyben (EB 2016h) hozott határozata, melyben az Európai Bizottság a nyereség reallokációjára kötelezte az *Apple*-t. Az *Apple* Írországból hozta létre „európai hídfőállását”, az *ASI*-n keresztül folyt a belső piaci kereskedés, az *AOE* pedig gyártási tevékenységgel foglalkozott. A két ír vállalkozás adóügyi megítélését két feltételes adómegállapítás rendezte, ezek később hatályukat veszítették. A *ruling*ok megerősítették, hogy a cégek a megtermelt nyereség nagyrésztét egy csak papíron létező központi irodához rendeljék, így az írországi adókötelezettséget jelentősen (bőven egy százalék alá) tudták csökkenteni. Az Európai Bizottság azt kifogásolta, hogy a nyereségátcsoportosítás minden gazdasági megalapozottságot nélkülözött, egyedüli célja a nyereség adóztatásának csökkentése és így Írországot tiltott állami támogatásban részesítette az *Apple*-t.

A Bizottság, amellett, hogy meghatározta a jogosulatlan előny mértékét, megváltoztatta az ír hatóságok által jóváhagyott adóztatási feltételeket. Ebben kötelezte Írországot, hogy az ír cégekhez rendelje az Írországból realizált nyereséget és ezek a hazai társasági adószabályok szerint tegyenek eleget adókötelezettségüknek. Más tagállamok követeléssel léphettek fel Írországgal szemben kompenzálandó azt a kárt, amelyet az ismertetett európai értékesítési struktúra miatt elszenvedtek.

Az *Apple* ügyből látszik, hogy noha az Európai Bizottság elismeri a feltételes adómegállapítások jogintézményét, ezek felett végső kontrollal rendelkezik, mert „*a feltételes adómegállapítás tartalma tekintettel kell, hogy legyen az állami támogatási szabályokra*” (244. pont). Egyértelmű, hogy Írországot a feltételes adómegállapítások

kiadásakor lemondott a költségvetését megillető jövedelem jelentős részéről, és így a szóban forgó vállalkozásokat kedvezőbb helyzetbe hozta versenytársaihoz képest. Mindez a verseny torzulásával járt a belső piacon, amit nem csak az adóbevételek elmaradása szempontjából kell vizsgálni, hanem az ennek hatására születő beruházási döntések szemszögéből is (222. pont). Az Európai Bizottság nyomatékositotta azt is, hogy noha elismeri az OECD iránymutatását a transzferárak meghatározására, az állami támogatások vizsgálatakor az alapszerződés rendelkezéseire támaszkodik (hasonlóan az Európai Bírósághoz), nem pedig a nem kötelező erejű OECD iránymutatásokra, még akkor sem, ha ezek általában összhangban vannak. Az állami támogatások értékelésének megértéséhez járulhat hozzá a Bizottság azon felfogása is, hogy a Bizottság a szokásos piaci ár elvét nem az adó kivetésének alapjául használja, hanem „*mércéül [benchmark – Cz.Á.] annak igazolása érdekében, hogy a fiilálé adóköteles nyeresége [...] úgy kerüljön meghatározásra, hogy a nem-rezidens integrált vállalkozások, amelyek a fiilálén keresztül tevékenykednek Írországban, nem élveznek kedvezőbb bánásmódot*” a piaci alapon meghatározott viszonyokhoz képest (256. pont).

Az *Apple* ügy kapcsán megjegyezzük, hogy mivel Írország nem hajtotta be az *Apple* adótartozását, az Európai Bizottság az Európai Bíróság elé idézte az ügyet. Az eljárás a meghallgatás szakaszában van.

Az Európai Bizottság az *Apple*-re kirótt 13 milliárd eurós adómegállapításhoz képest nagyságrendekkel kisebb adóhiányt állapított meg az *Amazon* (EB 2017a) esetében, mégis ez az ügy is jól illeszkedik az Európai Bizottság szigorúbb állami támogatási ellenőrzési gyakorlatához. Az amerikai *Amazon* két luxemburgi illetőségű céget hozott létre, amelyek közül az egyik klasszikus kereskedelmi tevékenységet végzett szerte az Európai Unióban. A másik cég, amely holdingként működött, mint az *Amazon*-licenzek tulajdonosa. A holding közvetítőként volt jelen az amerikai illetőségű anyavállalat és a kereskedő cég között. Mivel ennek cégformája korlátolt felelősségű betéti társaság volt (*limited partnership*), mint ilyen, mentes volt a luxemburgi társasági adó alól. A holding cégtársai pedig halasztott adófizetési kötelezettség alá estek az Amerikai Egyesült Államokban.

A vizsgálat alapját az jelentette, hogy a kereskedő cég nyereségének legnagyobb része, túlértékelve, a szellemi tulajdon ellenértékeként a holdingcéghez került. A holding ilyen módon csak kezelte a licenzeket, miközben keletkező bevételei aránytalanul

meghaladták az anyacég felé fizetett jogdíjakat. Ezt a bánásmódot Luxemburg feltételes adómegállapításban is megerősítette, aminek eredményeképpen az Európai Unióban realizált nyereség háromnegyede adóztatlan maradt és szelektív előnyt eredményezett. A Bizottság szerint a transzferárak „nem megfelelő funkcionális elemzéseken” alapultak (411. pont) mivel a holding nem végzett „egyedülálló és értékelhető funkciókat” (414. pont) és így megállapítást nyert, hogy „a licenzszerződés nem képezhetette volna a transzferár meghatározásának alapját” (432. pont). Az Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy a kereskedő cég és a holding közötti kapcsolat üzleti indokokat nélkülöző módon juttatta a kereskedő céget gazdasági előnyhöz, de a határozat megjegyzi, ennek csoportszintű hatásai vannak.

Az Európai Bizottság tiltott állami támogatás gyanújával vizsgálatot folytatott a *McDonald's* (EB 2018b) luxemburgi leányvállalatának amerikai egyesült államokbeli *franchise* jövedelmeivel kapcsolatban is. A vizsgálat tárgyát a Luxemburg és az Amerikai Egyesült Államok közötti kettős adóztatást elkerülő egyezmény állandó telephelyre vonatkozó rendelkezése és egy 2009-es feltételes adómegállapítás jelentette, amelynek eredményeképpen a *McDonald's Europe Franchising* egyesült államokbeli fióktelepe nem fizetett nyereségadókat sem az Amerikai Egyesült Államokban, sem pedig Luxemburgban. Az Európai Bizottság megállapította, hogy ez nem keletkeztetett tiltott állami támogatást, mivel az az adórendszerek közötti eltérések (*mismatch*), nem pedig „a kettős adóztatást elkerülő adóegyezmény feltételes adómegállapítás általi helytelen alkalmazásának” következménye (109. pont).

Az Európai Bizottság az *Engie* (EB 2018c) finanszírozási tárgyú feltételes adómegállapítását is vizsgálta (EB 2018d). A komplex csoporton belüli finanszírozásban egyazon pénzügyi tranzakciót számoltak el adósságként és részvényeket megtestesítő beruházásként. Az ügylet révén, luxemburgi szabályoknak megfelelően, jelentősen csökkenthetővé vált az adóalap, ez azonban a Bizottság szerint szelektív adóelőnyt testesít meg a részvényeket birtokló cég részéről, így kimerítette az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt tilalmat.

Az elmúlt évek állami támogatási vizsgálatának nem csak cégek voltak alanyai, hanem a belga társasági adórendszer egyik sajátos jellemzője is (EB 2016i). Belgium 50-90 százalékos adóalap-csökkentést tett lehetővé azoknak a multinacionális cégeknek, amelyek

ezt feltételes adómegállapításban megerősítették. Az *MNE*-k a kedvezményt a csoporttagságukra tekintettel kaphatták meg, amit egy független vállalkozás által elméletileg realizálható nyereség átlagához viszonyítva állapítottak meg. Az Európai Bizottság álláspontja szerint az adóalap ilyen módon történő csökkentése eltért a belga társasági adórendszer általános működésétől, sértette a szokásos piaci ár elvét, ráadásul igénybe vétele erősen korlátozott volt, így súlyosan szelektívnek is minősült.

5.3. Következtetések az Európai Bíróság esetjoga alapján

Az előző alfejezetből kirajzolódik a Bizottság szerepének jelentősége az integráció mélyítésében. Stuart – Roginska-Green (2018) úgy vélekedik, hogy a korábbi esetjogot túllépő aktivitás az Európai Bizottság kompetenciáját szélesíti, Chesaites (2017) pedig azt hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság az állami támogatási szabályok révén kívánja ellenőrzési jogosultságait kiterjeszteni a társasági adóztatás területére. Ilyenre az Európai Bíróság esetjogában is találunk példát, így most ezek közül emelünk ki néhány releváns ítéletet. Néhány év távlatában pedig az Európai Bíróság határozza meg az Európai Bizottság hatásköreinek és a tagállamok szuverenitásának határát.

Függetlenül attól, hogy a közvetlen adóztatás nem közösségi kompetencia, az Európai Bíróság az *Avoir Fiscal* ügye volt az első, amelyben ítéletet hozott az adóztatás ezen területén (Hinnekens 2006). A szerző egyenesen úgy vélekedik, hogy „*a Bíróság a szerződéses szabadságokat úgy interpretálja, hogy azzal erodálni kívánja a tagállamok közvetlen adóztatás területén meglévő hatásköreit, felhasználva azt a közvetlen adóztatás területén alkotott elégtelen másodlagos jog következtében jelenlévő vákuum betöltésének igazolására*” (p. 285.). Az Európai Bíróság elé kerülő közvetlen adóztatási ügyek több esetben is az adóintézkedés állami támogatási szempontú szelektivitásának meghatározására irányultak. Ez azonban a gyakorlatban nem egyszerű feladat, így az Európai Bíróság ítéletei hivatkozási alapul szolgálnak a szelektivitás meghatározásának módszertanában.

Általános kiindulópontként szolgálhat az *Olaszország v. Bizottság* ügy (ECJ 1973b), amelyben az Európai Bíróság kimondta, hogy támogatásnak minősül a vállalkozásoknak

juttatott, a pénzügyi terhek [*financial charges*] alóli olyan részbeli mentesülés, amely a jognak „*a kötelező hozzájárulás általános rendszerétől*” eltérő alkalmazását eredményezné (összefoglaló 3. pont). Az állami támogatások megítélésének bírósági gyakorlatában szintén mérföldkő a *Paint Graphos* előzetes döntéshozatali ügyben (ECJ 2011a) hozott vélemény, amelyben a Bíróság így ítélezett: „*valamely nemzeti adóintézkedés „szelektívnek minősítéséhez először is előzőleg meg kell határozni és meg kell vizsgálni az adott tagállamban hatályban lévő adózási rendszer szerinti közös vagy „általános” rendszert. Ehhez a közös vagy „általános” adórendszerhez képest kell ezután értékelni és megállapítani, hogy a szóban forgó adóintézkedéssel biztosított előny szelektív jellegű-e, ehhez pedig azt kell bizonyítani, hogy ez az intézkedés eltér az említett közös adórendszertől, amennyiben különbséget tesz az érintett tagállam adózási rendszere által kitűzött célra tekintettel hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő gazdasági szereplők között*” (49. pont).

A szelektivitás meghatározása így csak azonos jogi és ténybeli helyzet esetén lehetséges, a viszonyítási alap meghatározása ezért lényegi kérdés. A referencia rendszer meghatározását illetően Szudoczky (2016) az eltérést vizsgáló és az összehasonlító megközelítést különbözteti meg. Az összehasonlító megközelítés azt vizsgálja, hogy az összehasonlítható (vagyis hasonló helyzetben lévő) vállalkozásokat eltérő módon kezelték-e. Ez a módszer tehát akkor alkalmazható, amikor „*a rendszer egészét kell vizsgálni és nem kell az általános rendszert és az attól történő eltérést mérlegelni*” (p. 362.). Ilyen eset állt fenn a Gibraltár ügyben, ahol nem kellett viszonyítási alapot meghatározni a szelektivitás vizsgálatában. A Bíróság elé kerülő ügyekben általában ez a megközelítés dominál, ez ugyanis „*egy formulába egyesíti a viszonyítási értékelés összes tényezőjét – az összehasonlítandó vállalkozások/szituációk jogi és ténybeli körülményeit és a vizsgált nemzeti intézkedés célját*” (p. 366.). Az eltérést vizsgáló megközelítés a szélesebb megközelítést igénylő esetekben alkalmazza a Bíróság; a viszonyítási alap meghatározása ebben az esetben mély elemzést igényel, ugyanis ennek helyzetéhez viszonyítva lehet megállapítani, hogy egy másik szereplő egyenlő elbánásban részesül-e. A szerző ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy mivel az adószabályok sok esetben „*absztrakt szabályokból*” épülnek fel, „*rendkívül nehéz megkülönböztetni a főszabályokat és a kivételeket*” (p. 363.). A következőkben ezért áttekintünk néhány európai bírósági ítéletet a

szelektivitás témakörében.

Az Európai Bíróság a Gibraltár ügyben (ECJ 2011b) a tárgyi (és regionális) szelektivitást vizsgálta, az Európai Bizottság szerint az Egyesült Királyság társasági adóreformja ugyanis az *offshore* vállalatoknak kedvező adórendszert (és maximum adókulcsot) kívánt bevezetni Gibraltáron (Gyürkés 2018). A Bíróság azt az ítéletet hozta, hogy az *offshore* társaságokat jellemző különleges körülmények (munkavállalók hiánya, vállalkozási célú ingatlan hiánya) miatt adóalap az ő esetükben nem határozható meg. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy *„az a körülmény, hogy az „offshore” társaságokat nem adóztatják meg, nem a szóban forgó rendszer véletlen következménye, hanem annak az elkerülhetetlen következménye, hogy az adó tárgyát pontosan úgy határozták meg, hogy az „offshore” társaságok, amelyek jellegüknél fogva nem alkalmaznak munkavállalót, és nem használnak üzleti célú ingatlant, az adóreform-tervezettel rögzített adótárgyak tekintetében ne rendelkezzenek adóalappal. Így az alapján, hogy az „offshore” társaságok, amelyek az adóreform-tervezettel meghatározott adótárgyak tekintetében külön társaságcsoportot alkotnak, éppen az erre a csoportra jellemző sajátosságok miatt mentesülnek az adózás alól, azt lehet megállapítani, hogy ezek a társaságok szelektív előnyt élveznek”* (106. és 107. pontok).

Az *offshore* vállalkozásoknak nyújtott előnyök mérlegelésekor az Európai Bíróság három körülményt vett figyelembe:

- az Európai Bíróság szerint az Elsőfokú Bíróság tévesen járt el a referencia meghatározásakor mivel az adóreform által kialakított szabályozási környezet logikailag kizárta volna a szelektív előny megállapítását. Az Európai Bíróság rámutatott, hogy *„az EK 87. cikk (1) bekezdése nem tesz különbséget az állami beavatkozás okai vagy célkitűzései szerint, hanem azt annak hatásai alapján, tehát az alkalmazott módszerektől függetlenül határozza meg”* (87. pont);

- az Európai Bíróság szűkítette a referencia-teszt eredményének még elfogadható kimenetelét olyan értelemben, hogy a túlságosan általános *„ítélkezési gyakorlat nem szabja az adórendszer „szelektívnek” minősítése feltételül azt, hogy az adórendszer úgy kerüljön kialakításra, hogy az esetlegesen szelektív előnyben részesülő vállalkozásokra általánosan a többi vállalkozásával megegyező adóterhek, de eltérő szabályok vonatkozzanak, és így a szelektív előnyt úgy lehessen meghatározni, mint az általános adóteher és az előbbi*

vállalkozások által viselt adóteher közötti különbséget. A szelektivitásra vonatkozó kritérium ilyen értelmezése ugyanis [...] azt feltételezi, hogy akkor lehet egy adórendszert szelektívnek minősíteni, ha egy meghatározott szabályozási módszer szerint alakították ki, aminek következtében a nemzeti adószabályok eleve mentesülnek az állami támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzés alól pusztán amiatt, hogy más szabályozási módszer vonatkozik rá, holott ugyanolyan jogi és/vagy ténybeli hatásokat vált ki” (91. és 92. pont);

▪ az Európai Bíróság megerősítette azt a bizottsági álláspontot, mely szerint „a Bizottság az „offshore” társaságok számára biztosított szelektív előny fennállását a szóban forgó, formailag valamennyi vállalkozásra alkalmazandó adórendszerre tekintettel vizsgálta. Ezért úgy tűnik, hogy a vitatott határozat ezt a rendszert olyan viszonyítási alapként határozta meg, amelyhez képest az „offshore” társaságokat valójában előnyben részesítik” (95. pont).

Összegezve arra a megállapításra jutunk, hogy az Európai Bíróság a Gibraltár ügyben hozott ítéletében korlátot kívánt állítani az Európai Unión belüli tisztességtelen adóversenynek és vizsgálta a vitatott szabályozás célját is (Araceli 2011). Az ítélet adóversenyre vonatkozó része ezért szembeállítható a Bíróság *Cadbury Schweppes* ügyben hozott előzetes döntéshozatali kérelemre adott véleményével. A Bíróság értelmezése túlmutat azon a koncepción, hogy a potenciálisan állami támogatási tárgyú adóintézkedéseket csak a 107. cikk (1) bekezdésének szellemében lehet vizsgálni. A maximum adókulcs tekintetében az Európai Bíróság helyben hagyta az Elsőfokú Bíróság ítéletét, ez nem keletkeztetett állami támogatást.

Az adóügyi szelektivitás vonatkozásában sok tanulsággal szolgál a Törvényszék Spanyol *goodwill* ügyben (GC 2010) hozott ítélete, illetve indoklása (GC 2018). Az ügy hátterét a spanyol társasági adótörvény azon rendelkezése jelentette, mely szerint az adóalany, amely legalább egy évig minimum öt százalékos részesedést szerzett egy külföldi adóügyi illetőségű adóalanyban, a cégértéket (*financial goodwill*) értékcsökkenés jogcímen levonhatta adóalapjából. Az Európai Bizottság úgy ítélte meg, hogy az ilyen adóintézkedés nem egyeztethető össze a belső piaccal. Noha a Törvényszék a szelektivitás megállapításának elmulasztása miatt érvénytelenítette az ítéletet, az Európai Bíróság kötelezte a Törvényszéket új eljárás lefolytatására.

A megismételt eljárásban a Törvényszék megvizsgálta, hogy az intézkedés kimeríti-e

a szelektivitás kritériumát, illetve, hogy az igazolható-e az adórendszer általános jellemzői alapján. Ez alapján megállapította, hogy az adóintézkedés valóban szelektív annak ellenére is, hogy az minden spanyolországi vállalkozás számára elérhető. Ezt a Törvényszék azzal indokolta, hogy a kedvezményt csak valamilyen gazdasági ügylet teljesítésével lehetett érvényesíteni. Mindez azt jelenti, hogy a szelektivitás feltételét nem csak a vállalkozások valamilyen szabályok alapján meghatározott csoportjának jellemzői merítik ki, hanem az is, ha valamilyen tevékenység végzése vagy ennek elmulasztása hozza előnyösebb helyzetbe a vállalkozások egy csoportját (GC 2018; PwC 2018). Itt érdemes megemlíteni egy magyar vonatkozást is: az Európai Bíróság a *Bizottság v. MOL* ügyben (ECJ 2015) úgy fogalmazott, hogy *„a szelektivitás követelménye különbözik attól függően, hogy a szóban forgó intézkedést általános támogatási programként vagy egyedi támogatásként alakították ki. Ez utóbbi esetben a gazdasági előny azonosítása főszabály szerint lehetővé teszi a szelektivitásának vélelmezését. Ezzel szemben az általános támogatási programok vizsgálata során meg kell határozni, hogy a szóban forgó intézkedés annak megállapítása ellenére, hogy általános jellegű előnyt biztosít, ezt bizonyos vállalkozások vagy bizonyos tevékenységi ágazatok kizárólagos előnyére teszi-e”* (60. pont).

A tagállamok esetenként adóintézkedések révén kívánják elősegíteni egyes régiók gazdasági fejlődését vagy elhelyezkedésükből adódó hátrányait fiskális módon kompenzálni. Ilyen tárgyú európai bírósági eljárást eredményezett az 1990-es évek végén bevezetett portugál adóreform, amely az Azori-szigetek vonatkozásában lehetővé tette alacsonyabb jövedelemadók kivetését a Portugália kontinentális részén alkalmazott adókulcshoz képest. Az Azori-szigetek ügyében tehát a regionális szelektivitás és az adókulcsok mértéke került a bizottsági, majd pedig az európai bírósági vizsgálat középpontjába. Az Európai Bizottság az adóintézkedés két jellemzője esetében vélt felfedezni potenciálisan szelektív állami támogatást (EB 2002). A Bizottság az alapszerződés rendelkezései alapján arra a megállapításra jutott, hogy az Azori-szigeteken működő vállalkozásoknak nyújtott támogatás működési támogatásnak tekinthető és mint ilyen, tiltott, kivéve, *„ha az a regionális fejlődéshez járul hozzá és természetében és mértékében arányos az ellensúlyozni kívánt hátránynak”* (10. pont). Másodsorban a Bizottság különbséget tett a pénzügyi és a nem-pénzügyi vállalkozások helyzete között; utóbbiak esetében nem látta szelektív előny fennállásának veszélyét. A pénzügyi szektor

vállalkozásai tekintetében ugyanakkor a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a jövedelem- és társasági adó csökkentése nem indokolható a régió fejlődéséhez nyújtott hozzájárulásával, valamint mértéke nem arányos az enyhíteni kívánt hátrányokkal” (39. pont, fordítás L. A. Geelhoed főtanácsnok indítványa alapján).

Az Európai Bíróságnak tehát arról kellett ítéletet mondania, hogy a regionális szelektivitás mikor minősül tiltott állami támogatásnak. Az eldöntendő kérdés az volt, hogy az Azori-szigeteken alkalmazott alacsonyabb társasági adókulcs kimeríti-e a szelektivitás fogalmát. A Bíróság úgy ítélte meg (ECJ 2006c), hogy egy alacsonyabb adókulcs az alapszerződés állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseivel akkor egyeztethető össze, ha azt nem a központi kormány, hanem egy olyan területi szerv hozta, amely meghatározó szerepet játszik a régió gazdaságpolitikájának alakításában (Gyürkés 2018). Ez esetben tehát a viszonyítási alapot nem a tagállam egésze, hanem egy régió jelenti, de csak akkor, ha a szerv kellő autonómiával rendelkezik a gazdaságpolitikai döntések meghozatalában. Ehhez a Bíróság szerint három feltételnek kell együttesen teljesülnie. Az ítélet 67. és 68. pontjai szerint *„ahhoz, hogy az ilyen körülmények között elfogadott intézkedést kellően autonóm hatáskör gyakorlása körében elfogadottnak lehessen tekinteni, szükséges mindenekelőtt, hogy az intézkedést olyan regionális vagy helyi hatóság fogadja el, amely alkotmányos síkon a központi kormánytól eltérő politikai és közigazgatási jogállással rendelkezik. Ezenfelül az intézkedés elfogadása során a központi kormány nem avatkozhat be közvetlenül annak tartalmát illetően. Végül, a régióban működő vállalkozásokra vonatkozó csökkentett adókulcs pénzügyi következményei nem kompenzálhatók más régióból vagy a központi kormánytól eredő hozzájárulásokkal vagy szubvenciókkal. A fentiekből következik, hogy [...] ahhoz, hogy egy regionális vagy helyi testületet a központi kormánytól politikailag és adóügyi szempontból kellően függetlennek lehessen tekinteni az állami támogatásokra vonatkozó közösségi szabályozás alkalmazásának szempontjából, szükséges az, hogy a fenti testületnek hatásköre van arra, hogy az illetékessége alá tartozó terület tekintetében valamennyi, a központi állam magatartásával kapcsolatos megfontolástól függetlenül adókulcs-csökkentésre vonatkozó intézkedést fogadjon el, hanem az is, hogy ezen intézkedés minden politikai és pénzügyi következményét viselje.”* Mivel a portugál szabályozás szerint az *„ügy tárgyát képező adókulcs-csökkentések következtében az Azori-szigetek régió adóbevételének esetleges csökkenése befolyásolhatja*

a gazdasági fejlődés terén az egyenlőtlenségek kiküszöbölése céljának elérését [...], azt mindenesetre központi szinten működtetett finanszírozási mechanizmus révén kompenzálják” (75. pont), így tehát az Azori-szigetekre vonatkozó kedvezményes adókulcs szelektívnek minősült az EK 87. cikk (1) bekezdése szerint.

A számos bizottsági határozat és bírósági esetjog ellenére az adóintézkedések megítélése az állami támogatások szempontjából nem kellőképpen kiforrott terület. A német pénzügyminisztérium egyik tanulmány (FMF 2017) rámutat: a területet gyakran jellemzi a jogbizonytalanság, az állami támogatások pontos fogalmának hiánya, és hogy az állami támogatások joga és a fiskális politika területén feloldatlan konfliktusok vannak (például azáltal, hogy a támogatások visszafizettetésének kötelezettsége csorbítja a tagállami költségvetési ösztönzők kiszámíthatóságát). Az állami támogatási szabályok kikényszerítésének ezért jobban figyelembe kellene vennie a jogbiztonság követelményét és a tagállami várakozásokat. A 2005-ös Állami támogatási akcióterv és az állami támogatások 2012-es modernizációja mindazonáltal értékelhető úgy, mint ami jelzi az állami támogatások bizottsági mérlegelésének kritériumait és sémát dolgoz ki az állami támogatások nyújtásának átláthatóbbá tételéhez (pl. az általános csoportmentességi rendelet révén). A tagállamokra ugyanakkor nagyobb felelősség – és kockázat – hárul az állami támogatások engedélyezésében (Papp *(dátum nélkül)*), ezzel lehet összefüggésben az a holland javaslat, amely a visszafizetendő támogatás mértékének meghatározását pontosítaná, figyelembe véve az esetlegesen elmaradt kedvező adóügyi intézkedések hatásait is (ún. követő költségvetési hatás; Smit 2016).

5.4. A globális minimum-adókulcsra irányuló törekvések

Az államok együttműködése a társasági adóztatás területén jelentős lendületet vett a válság utáni években. A folyamatnak az OECD volt a zászlóshajója, amelynek több kezdeményezését is átvette az Európai Unió, kötelező közösségi normává alakítva az egyébként csak „átvételre ajánlott” standardokat. Mindemellett, az országok (beleértve néhány európai uniós tagállamot is) önállóan is igyekeztek tompítani a káros adózási gyakorlatok jelentette bevételkiesést, ez azonban a globalizáció hatásainak köszönhetően egyelőre korlátolt sikerrel járt. Ezeknek a kezdeményezéseknek a sikerességére jelentős

hatással vannak az olyan tényezők, mint a liberalizáció, a tőke mozgása előtti korlátok lebontása, az immateriális javak növekvő súlya vagy a pénzügyi rendszer magas fejlettsége.

Az adóelkerülés ellenes fellépések közül kétség kívül a *BEPS* projekt volt a legjelentősebb, ez ugyanis kezelni próbálja mindazokat a jelenségeket, amelyek napjainkban a legégetőbb problémákat jelentik a nemzetközi adóztatásban. A kezdeményezés hatására és a standardok nemzeti jogokba történő átültetésével az adóoptimalizálók előtti „kiskapuknak” egy része bezáródik, illetve az eddig kevésbé együttműködő joghatóságok is nyitottak a transzparencia növelésére. Mindezzel párhuzamosan, az OECD 2019 tavaszán mutatta be legújabb kezdeményezését,²³ amelyet röviden csak *GloBE*-nek (*Global Anti-base Erosion*) vagy *BEPS 2.0*-nak neveznek. A *BEPS 2.0* két jelenségre fókuszál:

- noha már a 2015-ös *BEPS* projekt is foglalkozott a digitális gazdaság kérdésével (1. jelentés), a *BEPS 2.0* operatív javaslatokat is tartalmaz a gazdasági tevékenység helyének és a nyereségallokáció összekapcsolására (*nexus approach*);

- a második pillér a multinacionális vállalatok minimumadóztatását terjeszti elő.

Értekezésünk szempontjából ez utóbbi bír jelentőséggel, mert az adótervezés lehetőségének csökkenésével előtérbe került az aluladóztatás problémája. Az aluladóztatás (beleértve az adóztatás teljes hiányát is) egy relatív fogalom, az országok csökkenő mértékű társasági adóztatásának következménye és a *race to the bottom*, mint olyan, károsnak tekinthető a költségvetési bevételforrások arányainak eltolódása miatt. Az adóverseny előnyeivel és hátrányaival a 4.2. alfejezetben foglalkoztunk.

Az OECD két, egymással összefüggő szabályegyhüttest vázolt fel a globális minimumadó bevezetése érdekében. A jövedelmeket belefoglaló szabály (*income inclusion rule*) megadóztatná mindazokat a jövedelmeket, amelyek tényleges adóztatása nem éri el a meghatározott minimumszintet. A javaslat elsődleges célja az adóalap megvédése az anyavállalat országában, de megemlíthető a pénzügyi struktúrák káros hatásainak kiszűrése is. A javaslaton belül két szabály nevesíthető (*top up* és meghatározott százalékos adó), a különbség a kettő között abban áll, hogy míg a *top up* a ténylegesen megfizetett adó és a

²³ Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. Mivel a javaslat az értekezés lezárása előtt néhány hónappal látott napvilágot, bemutásakor OECD (2019)-re támaszkodunk.

minimumadó különbözetének felelne meg, a meghatározott százalékos adó ugyanakkor egy kevésbé egzakt módja lenne a minimálisan megfizetendő adó elérésének. A másik szabálytervezet az adóalapcsökkentő kifizetéseket terhelő adó (*tax on base eroding payments*) nevet viseli és megakadályozná mindazokat a levonásokat (vagy forrásadót vetne ki) azok a kifizetések esetében, amelyek adóztatása nem éri el a minimumadó szintjét. Ezek a szabályok a forrásállam adóalapját védnék az adóalapcsökkentéssel szemben és szintén két területen lát elő további munkát: az aluladóztatott kifizetések szabálya (*undertaxed payments rule*) megakadályozná mindazokat a kapcsolt felek közötti levonásokat (vagy forrásadót vetne ki), amelyek adóztatása nem éri el a minimumadó szintjét. A másik szabály, az adóztatott jövedelem szabálya (*subject to tax rule*), kiegészíti az aluladóztatott kifizetések szabályát, a kettős adóztatást kizáró egyezmények kedvezményeinek igénybevételét tiltaná meg abban az esetben, ha az adott jövedelmet nem adóztatták meg a minimumadó szintjét elérő mértékben.

A program egyelőre csak a szabályozás sarokpontjait vázolja fel. A javaslat sikerének egyik kulcsa várhatóan az adóztatandó jövedelemre és a levonhatóság korlátozására vonatkozó szabályok meghatározása lesz. Az OECD is elismeri, hogy a javaslat rendelkezéseit összhangba kell hozni a nemzetközi adóztatás elveivel, a már meglévő adóztatási szabályokkal (például állandó telephely, ellenőrzött külföldi vállalkozások, transzferárazás, forrásadóztatás), a *BEPS*-csomag egyes jelentéseivel, valamint – az Európai Unió tagállamai tekintetében – a szabadságjogok biztosításával. Az adminisztratív és *compliance* költségek csökkentése érdekében a program vizsgálja *de minimis* és egyes iparágakra vonatkozó leválasztási (*carve-out*) szabályok beépítését is.

Az automatikus információcsere nemzetközi standardjának megalkotásához hasonlóan a minimumadóztatás tekintetében is élen járt az Amerikai Egyesült Államok. Az USA-ban a 2017-es társasági adóreform keretében két intézkedést hoztak a költségvetést hátrányosan érintő nemzetközi jelenségek kezelésére. A *GILTI* (*Global Intangible Low-tax Income*) 10,5 százalékos (majd pedig 13,125 százalékos) adóval sújtja azokat a külföldön termelt, aluladóztatott jövedelmeket, amelyek megtérülési rátája több mint tíz százalék. A jövedelmek után fizetett adókat továbbá csak részlegesen (80 százalék) lehet beszámítani. A *GILTI* várható hatása nem egyértelmű. Mivel a szabályozás hatályba lépése megszüntette a nyereség repatriálását sújtó adót, a megtakarítások visszaáramlásának növekedése

várható, mivel megnövekszik a külföldi gyártás költsége. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az adóalapot a világjövedelem alapján számolják, a vállalkozások „semlegesítő” beruházások mellett is dönthetnek, ezek ugyanis ellensúlyozhatják az alacsony adókulcsot alkalmazó joghatóságban kimutatott jövedelmeket. Az adóalaphoz kapcsolódó visszaélés-ellenes adó (*Base Erosion and Anti-abuse Tax – BEAT*) szintén egy minimumadószintet határoz meg (10 százalék), ennek alanyai a külföldi vállalkozások. Az adóval elérni kívánt cél a kapcsolt vállalkozások révén megvalósított nyereségátcsoportosítás megakadályozása, a szabály ugyanis megtiltja egyes beszerzések (például a pénzügyi szolgáltatások) költségeinek levonhatóságát (Barro – Furman 2018; Auerbach 2018).

Az 5. fejezetben áttekintettük azokat az adóztatási intézkedéseket, amelyek potenciálisan tiltott állami támogatást eredményezhetnek és azt vizsgáltuk, hogy meddig terjed a tagállamok szuverenitása az adóztatás területén. Az Európai Bizottság határozataiból és az Európai Bíróság ítéleteiből láttuk, hogy a két testület miként értelmezi a két politika metszetében lévő ügyeket, hol húzzák meg a határt az állami támogatást nem eredményező és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt tilalmat kimerítő gyakorlatok között. Rámutattunk, hogy a megengedett tagállami gyakorlatok konvergenciája áthelyezheti a versenyt adókulcsok területére; ezzel foglalkozik az OECD bemutatott *GloBE* javaslata is, így a következő fejezetben azt vizsgáljuk, hogy milyen összefüggések vannak a társasági adó és az állami támogatások mértéke között.

6. Társasági adókulcsok az állami támogatások tükrében

Értekezésünknek ebben a részében a 2000-2016 közötti társasági adókulcs és a GDP-arányos állami támogatási statisztikai adatokat elemezzük. Hangsúlyt fektetünk a két adatsor összefüggéseire, a nominális- és a tényleges társasági adókulcs közötti különbségre, valamint a gazdasági világválság társasági adóztatási és állami támogatási trendjeire.

6.1. Módszertani korlátok

Amint azt a bevezetőben is jeleztük, kevés megbízható és teljeskörű statisztikai adat áll rendelkezésre az állami támogatások és a társasági adóztatás kapcsolatának vizsgálatához. Mindez magyarázatként szolgál a kérdéssel foglalkozó szakmai tanulmányok alacsony számára (DBR 2014; EB 2016j), egyúttal pedig jelzi, hogy az államok által közzétett statisztikai adatok köre relatív szűk. A jelenség és az adatok nehéz hozzáférhetőségének háttérében álló tényezők közül több értekezésünk esetében is módszertani nehézséget okozott.

Noha az állami támogatásokra vonatkozó adatsorok – módszertani szempontból az Eurostat adatgyűjtésének köszönhetően – a vizsgált időszak szinte egészére rendelkezésre állnak, értekezésünk empirikus háttérét csak több feltételezés figyelembe vétele mellett értelmezhetjük. Vizsgálódásaink során számos korlátozó tényezőre kellett tekintettel lennünk, amelyek befolyásolják azok időbeli és földrajzi spektrumát, így kihatással vannak eredményeink magyarázó erejére is. Elemzéseink legfőbb módszertani jellemzői, korlátai és határai az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

A felhasznált adatok az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés alapján nyújtott támogatásokat tartalmazzák. A jelentéstétel alapja a 794/2004 bizottsági rendelet, melynek alapján a tagállamok a feldolgozó-, a szolgáltatóiparnak, az agráriumnak, a halászati ágazatnak nyújtott támogatásokat, valamint a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó támogatásokat kötelesek jelenteni. Az állami támogatás alatt a támogatástartalmat (*aid element*) értjük, ami a nyújtott támogatás tekintetében több formában (szubvenció, adómentesség, tőketámogatás, hiteltámogatás, adóbefizetés halasztása, garanciavállalás) is

megjelenhet és a piaci feltételektől eltérő támogatási részt veszi figyelembe. A statisztikai adatok nem tartalmazzák a vasúttársaságoknak nyújtott támogatásokat, az általános intézkedések (*general measure*), valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz (*SGEI*) kapcsolódó támogatásokat, továbbá a nem tagállami eredetű forrásokat és eszközöket. Az adatok pontosságát az Európai Bizottság, mint az adatok címzettje, nem ellenőrzi, azok pontossága ezáltal kizárólag a tagállamok statisztikai hivatalai által követett módszerektől függ; a hibahatárok nem ismertek. A GDP-arányos adatok a támogatási intézkedésekre jutó aktuális kiadások alapján kerülnek kiszámításra, azaz a támogatott vállalkozásra jutó támogatástartalom alapján kalkulált kumulált összegek szerint. Tekintettel arra, hogy az állami támogatási statisztikák GDP-arányosan kerülnek összesítésre, azok értéke, többi között, az adott évi GDP nagysága, az infláció és a mindenkor aktuális folyóárak alakulásától is függ. Az Európai Unióba 2008 őszén begyűrűző gazdasági világválság (torzító) hatásait úgy kívánjuk kiküszöbölni, hogy vizsgálódásainkat kizárólag a válsággal nem összefüggő állami támogatásokra vonatkozó statisztikák vizsgálatára terjesszük ki (ún. *non-crisis aid*); az Európai Bizottság a bankoknak, pénzügyintézeteknek nyújtott támogatást más módszertan alapján számítja. A nyújtott állami támogatások GDP-arányosan a legtöbb tagállamban alacsony szinten maradtak, és az adatok volatilitása csekély, ami a különböző statisztikai módszerek megbízhatóságát csökkenti. A GDP-arányos adatoknak köszönhetően az adatok relatív értelemben összehasonlíthatóak, volumenüket tekintve azonban – a viszonyítási alap nagyságának eltérése miatt – a támogatásra fordított tényleges összegek jelentős eltérést mutatnak. Horvátország esetében állami támogatási statisztika 2013-ig, Románia és Bulgária esetében pedig 2002-ig nem áll rendelkezésre. Mivel az állami támogatás végleges adatainak letöltésekor (2018. szeptember 4.) a 2017-es adatok még nem kerültek közzétételre, elemzéseink a 2000-2016 közötti 17 évet öleli fel. Szintén korlátozó tényező, hogy adataink csak az engedélyezett támogatásokat foglalják magukba, az uniós támogatások köre azonban ennél szélesebb: forrást jelentenek a *de minimis* támogatások, de az EU különböző alapjaiból folyósított támogatások is.

Az állami támogatási politika és az adóztatás több ponton is kapcsolódnak egymáshoz, ez a kapcsolat fiskális politikai következményekkel jár. A szakpolitikák közötti legfőbb közös vonás a politika két közös alanya, nevezetesen az államok és a

vállalkozások. A kapcsolatra a tagállamok és a vállalkozások sajátos: ellenkező előjelű interakciójaként tekinthetünk, mivel míg az adóztatás révén az állam erőforrásokat von el a piacról, addig a támogatások révén ezen termelési tényezőt, különböző beavatkozási módok (segélyek, kamattámogatás, adójóváírás, a szokásos piaci ártól történő eltekintés, adókedvezmények, stb.) révén, újraosztja a piaci szereplők között. A politikák céljaik tekintetében is mutatnak hasonlóságokat, ami a méltányos közteherviselés és a gazdasági kohézió révén tágabb gazdasági, szociális és politikai célokat szolgál, mint pusztán az állam költségvetési érdekeinek mérlegelése. Értekezésünkben különös jelentőséget tulajdonítunk a két politika államközi aspektusainak, hiszen – az Európai Unió konföderatív felépítéséből adódóan – az állami támogatási verseny, valamint a káros nemzetközi adóverseny egyaránt a belső piac dezintegrációjához vezethet. Az állami támogatások kontrolljának, valamint a káros adóverseny kezelésének szükségességét mindez alátámasztja.

Eltekintve attól, hogy az állami támogatások és a társasági adóztatás között több közös vonás is felfedezhető, a módszertani nehézségek szempontjából a két szakpolitikával kapcsolatban elérhető adatszoportok között jelentős a különbség.

Az adóztatáshoz kapcsolódó adatoknál a következő módszertani korlátokat azonosítjuk. Vizsgálódásaink csak a társasági adókra vagy annak megfeleltethető adókra terjednek ki. A társasági adóra vonatkozó adatok a nemzeti adóalapok harmonizált meghatározása nélkül nem feltétlenül teszik lehetővé a tényleges adóterhek valóságú összehasonlíthatóságát. A többkulcsos adórendszer esetén a társasági adókulcs a legmagasabb értékét tekintjük az adott gazdaságban alkalmazandó adókulcsnak (vagyis a progresszivitástól eltekintünk). Elismerjük ugyanakkor azt, hogy a társasági adókulcson kívül a gazdaságok más, adóalaphoz vagy adókulcshoz nem rendelhető ösztönzőket is alkalmaznak (pl. a telephely keletkeztetés feltételei révén). A társasági adókulcsok változásának vizsgálata ezért nem alkalmas arra, hogy a költségvetés bevételi oldalának összetételét vizsgáljuk, arra viszont igen, hogy a vállalkozások *adókötelezettsége* összevethetővé váljon, így pedig meghatározható az adóteher mértéke. A költségvetési bevételek szinten tartása céljából – *ceteris paribus* adóalap mellett – a társasági adókulcs csökkentése más adónemek esetében az adóteher növekedését vonhatja maga után, azaz a tényleges adóterhelés nem feltétlenül csökken arányosan a társasági adó csökkentésének

ütemével. A folyamat eredményeként a társasági adó aránya a költségvetési bevételekben már nem kiemelkedő nagyságú, Németországban például ez az arány 5%, Magyarországon 8% körüli (OECD 2016b; KSH 2017). Ezt ellensúlyozhatja az adóközelezett személyek körének kiterjesztése vagy számának növekedése. Szintén az adatok összehasonlíthatóságát nehezíti, hogy a vállalkozásokat a társasági adón kívül más adók is terhelhetik (különadók, iparüzési adó, regionális adó), ezek hatását nem lehet teljes mértékben kiszűrni.

Az adótervezési- és optimalizálási gyakorlatoknak az államok eleinte adóegyezmények kötése révén kívánták elejét venni. Tekintettel azonban arra, hogy az adóztatási tárgyú nemzetközi szerződéseknek elsődleges célja a jogi értelemben vett kettős adóztatás elkerülése (OECD 1963), a nemzetközi jogalkotói gyakorlat – és a szerződéses kapcsolatok hálózatának kiterjesztése révén – a kettős adóztatás visszaszorult, az adótervezési struktúráknak azonban az egységesülő nemzetközi jogi konstelláció nem tudott gátat szabni. Napjaink **nemzetközi adóügyi megfelelésének legfőbb kihívása így már nem a kettős adóztatás elkerülése, hanem a kettős nem-adóztatás és/vagy aluladóztatás jelenségeinek orvoslása.** Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az adóztatási jogok adóegyezmények szerinti megosztása egyes gazdasági tevékenységek adóztathatóságának államát esetenként mesterségesen megváltoztatja, így *nexus approach*, hasonlóan a profitátcsoportosítás különböző technikáihoz, nem feltétlenül érvényesül. Az adóbevételek alakulása mindezek által ellentétes előjelű változást indukál a partnerállamok költségvetési egyenlegében, ez pedig kihatással lehet a társasági adó mértékére és az adórendszerben fellelhető más ösztönzőkre is. Vagyis **az államok versenyeznek az alternatív szabályozási környezetekkel.** Az adóalap meghatározásának függvényében mindez kettős nem-adóztatást is eredményezhet, amennyiben belső szabályok nem teszik lehetővé a tényleges nem-adóztatás elkerülését. Hasonló módon, a rendelkezésre álló statisztikai adatok nem kezelik az ún. *treaty shopping*-gal jellemzett üzletvezetési gyakorlatok által felvetett problémát sem. Ennek lényege, hogy a vállalatok pusztán azért keletkeztetnek egy államban adóügyi illetőséget (akár székhely-áthelyezés révén is), hogy a kettős adóztatás elkerülését lehetővé tevő egyezmények alkalmazásával kihasználják az azok által kínált adózási előnyöket. A vállalkozás székhelyének gazdasági racionalitást nélkülöző megválasztása szintén a tényleges gazdasági tevékenység és az adózás helyének elválását eredményezi.

Módszertani értelemben a legnagyobb nehézséget vizsgálódásaink során az jelentette, hogy a 2008-ban begyűrűző válság következményeitől nem tudtunk maradéktalanul eltekinteni. A gazdasági válság alatt és után születtek tanulmányok (pl. EB 2010) arról, hogy az Európai Unióban támogatási verseny indult a tagállamok között, és ezáltal a belső piac egysége megbomlani látszott. A válsággal kapcsolatos állami támogatási adatokat alapelemzéseinkbe nem emeltük be, mivel a válságra, mint rendkívüli eseményre tekintünk, és ezáltal az arra adott válaszokat is rendkívülieknek tartjuk. A nem-válság jellegű támogatásokban azonban a recesszió hatása is megjelenik, ahogyan erre elemzéseinkben ki is térünk. A statisztikai adatokból ugyanakkor az is kiolvasható, hogy a társasági adókulcsok néhány államban a válság évei alatt növekedtek. Az adókulcsok emelése azonban nem feltétlenül függ össze a válságra adott válaszokkal, hiszen míg például Szlovákia esetében a 2013-as négy százalékpontos emelés nem értelmezhető a válságból eredő fiskális vákuum ellentételezésére adott válaszként, hanem a társasági adórendszer egyszerűsítéseként,²⁴ Görögország esetében mindez már igaz (FT 2013).

Empíriánk alapját az Eurostat adatsorai jelentik. Az adatok esetenként hiányosak, itt a teljesség kedvéért más, de hasonló módon megbízható forrásokra támaszkodunk. Ez a fajta következetesség – módszertani szempontból – a statisztikai eredmények megbízhatóságát javítja.

A módszertani korlátok számbavétele rávilágít, hogy disszertációnk empirikus hátterének megalapozásakor számos nehezen, vagy egyáltalán nem áthidalható korlátba ütköztünk, mindez pedig megerősíti, hogy elemzéseink kimeneteleit több nem-statisztikai változó fényében kell értelmeznünk. A disszertáció minderre tekintettel elsősorban a leíró statisztika eszköztárára hagyatkozik; korrelációanalízist az idősor-elemzésekhez kapcsolódóan végeztünk.

6.2. Eredmények

Elemzéseink során a GDP-arányos állami támogatások mértéke és a társasági

²⁴A 2004-ben indított szlovák adóreform hosszútávú célja az ország versenyképességének javítása és a vállalkozóbarát gazdasági környezet kialakítása volt. Az évtizedes reform egyik központi eleme a szlovák adórendszer egyszerűsítésére irányult (MFSK 2005).

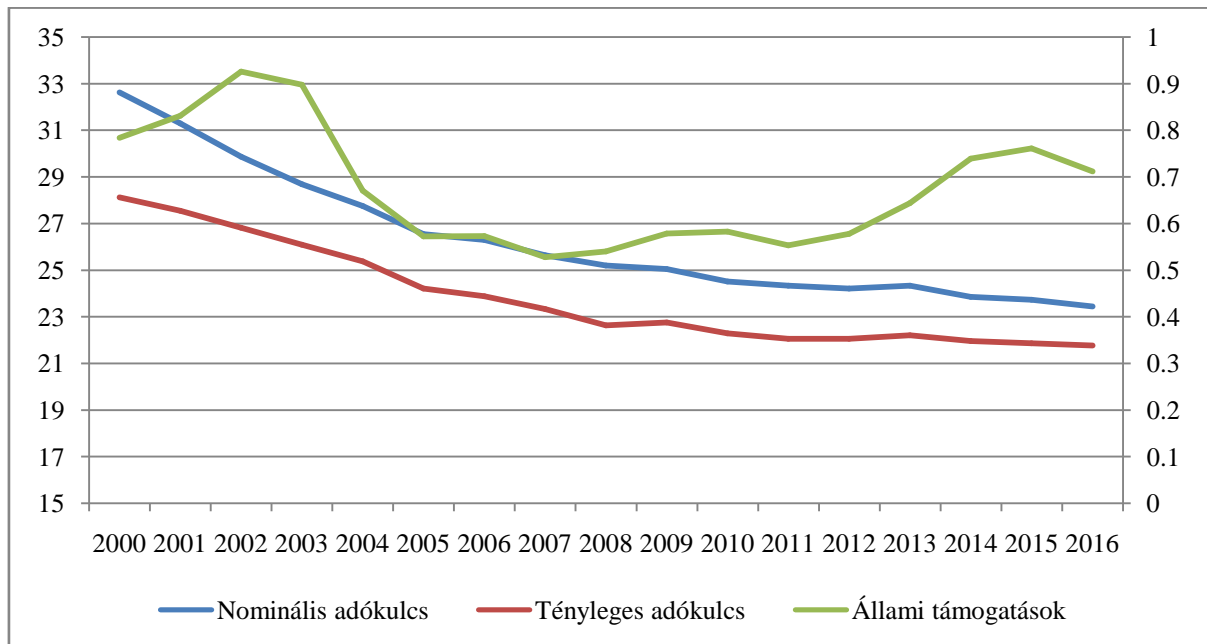
adókulcsok alakulása közötti pozitív összefüggést kerestük, vagyis, hogy a csökkenő társasági adókulcsok csökkenő GDP-arányos állami támogatási ráfordításokkal párosulnak. Jóllehet ezirányú elemzéseinket korrelációanalízissel végeztük, megjegyezzük, hogy az alkalmazandó adókulcsok meghatározása és a nyújtott állami támogatások végső összegének megállapítása időben elválik egymástól, tekintettel arra, hogy az adóváltozások, néhány kivételtől eltekintve, a naptári év elején hatályosulnak, míg az állami támogatások aggregátumára, elsősorban kisebb gazdaságok esetében, néhány nagyobb támogatási elem is jelentős hatással lehet. Az állami támogatások GDP-arányos alakulása így nehezen prognosztizálható. Az állami támogatási statisztikákkal összevetve a társasági adóztatási adatokból hasonló, a nemzetközi szakirodalomban (Piotrowska – Vanborren 2008; OECD 2011) is leírt következtetésekre jutunk. 2000 és 2016 között az átlagos *nominális* társasági adókulcs 9,18 százalékkal csökkent és annak átlagos értéke 23,44 százalékot tett ki a vizsgált időszak utolsó évében, míg a *tényleges* adókulcsok átlaga 6,36 százalékponttal 21,76 százalékra csökkent az Európai Unióban. Ugyanebben a vizsgált időszakban a GDP-arányos állami támogatási ráta 0,78 százalékról – jelentős ingadozás mellett – 0,71 százalékra csökkent (1. ábra). A következőkben részletesen kifejtjük a kapott eredményeket.

6.2.1. Állami támogatásokkal kapcsolatos megállapítások

A belső piac egységének fenntartása és a szabad verseny előtt álló akadályok lebontása céljából kívánatos a tagállamok által nyújtott támogatások visszaszorítása. Elemzéseink alapján megállapítható, hogy a 2000 és 2016 között nyújtott állami támogatások elhanyagolható mértékben csökkentek. Az eredményeket némiképpen árnyalja, hogy 2000 és 2002 közötti időszak között a támogatási arány emelkedett, és 2002-ben érte el csúcspontját 0,93 százalékos aránnyal. A támogatások aránya 2005 és 2012 között összességében stagnált, ebben a nyolc évben a mutató 0,53 és 0,58 százalék közötti értékeket vett fel. 2013-tól újbóli növekedés volt megfigyelhető 2015-ös lokális csúccsal. Az 1. ábrán szemléltetett eredményekkel kapcsolatban azonban megjegyezzük, hogy ezen adatok csak az engedélyezett támogatásokat foglalják magukba, így a GDP-arányos ingadozást némiképpen árnyalja, hogy – az Európai Bizottság és a tagállamok többségének

gazdaságfejlesztési törekvései szerint – követendő hosszútávú cél elsősorban a tudásalapú gazdaság megteremtésével kapcsolatban nyújtott támogatások mértékének növelése. Azaz az egyes állami támogatási főcsoportok között arányok olyan irányú átrendeződése figyelhető meg, amely a nagy hozzáadott értékű outputok előállítását célozza (EB 2014b).

1. ábra A GDP-arányos állami támogatás (jobb tengely), a nominális társasági adó és a tényleges társasági adó átlagos mértékének alakulása (bal tengely) az Európai Unióban, 2000-2016. között, %



Forrás: Eurostat (2018a); Eurostat (2018b); Eurostat (2018c), EFTA (2017) alapján saját szerkesztés.

Megjegyzés: Dánia állami támogatási adatok 2006-2016, Horvátország állami támogatási adatok nélkül.

Mivel a GDP-arányos állami támogatási adatok kis volatilitása nem teszi lehetővé messzemenő következtetések levonását a szeparált tagállami adatokból, a továbbiakban a vizsgált időszak aggregált értékeit alapul véve mutatjuk be a támogatás főbb statisztika jellemzőit. A tagállamok közül egyedül Horvátország esetében nem áll rendelkezésre legalább tíz évet felölelő statisztikai adatsor, így Horvátországtól elvonatkoztatunk.

Bulgária és Románia esetében 2002-ig, Dánia esetében 2005-ig nem álltak rendelkezésre adatok a forrás letöltésekor.

A statisztikai elemzésünk során felölelt időintervallumban a GDP-arányos állami támogatások mértéke a Luxemburgban átlagosan mért 0,2% és a Máltán jegyzett 2,03% között mozgott, a 27 tagállamban pedig a 17 éves átlag 0,67 százalékot ért el. Év/év alapon a támogatás mértéke 2016-ban a 2000-ben jelentett értékek 91 százalékát tette ki, igaz, a két szélsőértéket képviselő 2002 (pozitív) és 2007 (negatív) év között 57% különbséget mértünk. A csökkenés egyenletes és az időszak kezdő és záró dátuma tekintetében nem is jelentős, még ha a periódus közepén alacsony szinten is járt a támogatások aránya.

Az elsődleges statisztikai adatok arra is rávilágítanak, hogy az Európai Uniót alkotó nemzetgazdaságok nagysága között jelentős különbségek vannak. A 2016-os, vásárlóerő standardon mért adatok szerint a legnagyobb gazdaság (Németország) és a legkisebb gazdaság (Málta) nagysága között 238,5-szeres különbség van, ami – azonos súlyozást követve – jelentősen torzítaná a statisztikai kimeneteket (Eurostat 2018d). A statisztikai torzulások kiküszöbölése érdekében elemzésünkben figyelembe vettük a tagállamok eltérő gazdasági súlyát is, ezt az Eurostat vásárlóerő standard mutatójával kívántunk elérni. Mivel az állami támogatási és a vásárlóerő standard idősor-adatainak uniója csak a 2006 és 2016 közötti 11 évet öleli fel, elemzéseinket csak erre az időszakra terjesztjük ki.

Az eredmények megbízhatóságának növelése érdekében megvizsgáltuk, hogy a különböző ismérvek alapján a súlyozott statisztikai adatok milyen trendet mutatnak az állami támogatási gyakorlatok tekintetében. Négy csoportba soroltuk az EU 27 vizsgált tagállamát, majd pedig GDP-jük alapján kiszámítottuk az országonkénti állami támogatási összegeket. Módszerünk azt a célt szolgálja, hogy a tagállamok közötti, gazdasági értelemben vett méretbeli különbségek megjelenjenek a csoportszinten számított eredményekben is, ezáltal pedig azok jobban összehasonlíthatóvá válhassanak.

A klaszterek kialakításához Farkas (2017) piacgazdasági típusokra vonatkozó rendszerezését vettük alapul, mivel a szerző hat szakpolitika és a nemzetközi szakirodalom empirikus eredményei alapján sorolja be az Európai Unió 25 tagállamát. Választásunk során fontos szempont volt, hogy csak a szerző csak az Európai Unióban megjelenő kapitalizmusmodellekkel foglalkozik, a jelentősen eltérő utat bejáró tengerentúli változatok így nem befolyásolják az eredményeinkből levont következtetéseket. Megjegyezzük, hogy

a hat szakpolitika között sem az adóztatás, sem pedig az állami támogatás nem szerepel, így értekezésünk eredményei alátámaszthatják vagy megcáfolhatják a két szakpolitika statisztikai jellemzőin alapuló klaszterbesorolást. Elismerjük ugyanakkor – és ezzel Farkas (2017) is részletesen foglalkozik –, hogy a kapitalizmus válfajainak tanulmányozása az ezredfordulóra igencsak kiterjedt szakirodalmat eredményezett. Ezek közül kiemelhető Peter A. Hall és David Soskice kettős felosztása (liberális és koordinált piacgazdaság) valamint David Coates és Bruno Amable munkássága. Hall – Soskice tipizálása nem alkalmas klaszterképzésre, utóbbi szerzők pedig nem európai gazdaságokra is kiterjesztették elemzéseiket, így ezek minden bizonnyal csökkentenék következtetéseink helytállóságát. Farkas (2017) felosztásának alkalmasságát támasztja alá az is, hogy ez a tipizálás jelentős átfedést mutat Esping-Andersen (1990) szociális rendszerekre vonatkozó besorolásával, ezt a szerző is elismeri és mi is érvként tekintünk erre. Minderre enged következtetni az is, hogy empirikus kutatásainktól is azt várjuk, hogy a klaszterek tükrözni fogják a tagállamok közötti különbségeket.

Az észak-nyugati klaszter nyolc régi, magországnak számító tagállamot foglal magába. Írország elmúlt másfél évtizedes gazdaságtörténete azonban jelentősen eltér a klaszter többi tagállamának fejlődésétől (Honohan 2009; O’Sullivan – Kennedy 2010). Feltételezésünk szerint a klaszter tagjai részéről az állami támogatások és adóztatás kapcsolatában mértéktartó magatartást feltételezünk, vagyis egy viszonylag magas elvonási rátához párosuló alacsony támogatási értéket. Feltételezésünket arra alapozzuk, hogy a klaszter tagjai az Európai Unió legfejlettebb és legnagyobb gazdaságai, ezáltal érdekérvényesítő képességük is nagyobb a közösségi szabályok megalkotásában.

A második klasztert alkotó mediterrán országok gazdasági potenciálja jelentősen eltérő. Közös jellemzőjük, hogy gazdaságukban az európai integrációt megelőzően nagyobb részarányú volt az elsődleges szektor. Vizsgálódásainkba Málta és Ciprus adatsorait is beemeltük (ez eltérés Farkas [2017] klaszterbesorolásához képest). A klasztertagok különbözősége témánk szempontjából is visszaköszön: úgy véljük, hogy a szűkös fiskális mozgástér alapjaiban határozza meg a tagállamok állami támogatási politikáját, azaz – hasonlóan az első klaszterhez – valószínűsítjük, hogy a déli országok esetében is alacsony GDP-arányos állami támogatási arányokat figyelhetünk meg. Ennek a feltételezésnek némiképpen ellentmond Hölscher – Nulsch – Stephan (2017), akik [Börzel

2002 alapján] úgy vélik, hogy a déli tagállamok kevésbé liberalizált piacán jellemzőbb az erőteljesebb iparpolitika.

Finnország, Svédország és Luxemburg alkotja az északi klasztert. A csoport tagjai világviszonylatban is rendkívül versenyképesek, amihez a növekedésbarát adórendszerük is hozzájárul. A magas elvonási ráta lehetővé teszi a vállalkozások jelentős támogatását. Ebbe az irányba mutat az állam aktív gazdasági részvétele is.

A negyedik, közép-kelet-európai klaszter a legnépesebb: a nyolc 2004-ben csatlakozott posztszocialista ország mellett Bulgária és Románia tartozik még ebbe a csoportba. Intézményi háttérükben számos hasonlóság megfigyelhető, beleértve a szakképzett és olcsó munkaerőt, a külföldi működőtőke központi szerepét is, fejlettségükben azonban esetenként jelentős különbség körvonalazódik. A klasztertagok rendszerváltás utáni évtizedeit az *FDI* bevonása jellemezte, ezért a tőkevonó képesség növelésének fontos eszköze lehet az állami támogatások nyújtása. Ehhez alacsony társasági adóterhek párosulnak, így azt feltételezzük, hogy alacsony elvonási rátához magas támogatási arány párosul, ami ellentmondana az első három klaszter esetében feltételezett folyamatoknak.

2. táblázat A tagállamok klaszterenkénti besorolása

	Klaszternév	Országok
1. klaszter	észak-nyugati	Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Németország
2. klaszter	mediterrán	Olaszország, Spanyolország, Görögország, Portugália, Málta, Ciprus
3. klaszter	északi	Finnország, Luxemburg, Svédország
4. klaszter	közép-kelet-európai	Bulgária, Észtország, Csehország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia

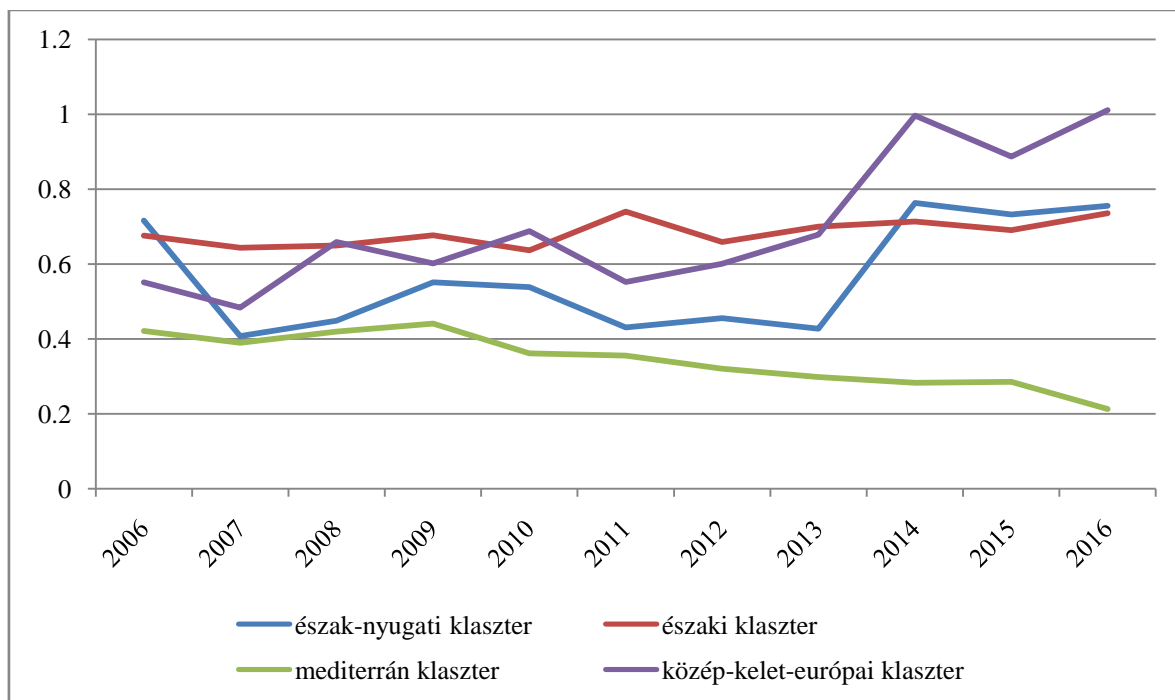
Forrás: Farkas (2017) alapján saját szerkesztés

Noha kutatásainkban a módszertani korlátok miatt nem vizsgáltuk a 2000-es évek

első felének állami támogatási folyamatait, Hölscher – Nulsch – Stephan (2017) számításai szerint a közép-kelet-európai tagállamokban a csatlakozásuk előtti években megtorpant a támogatások csökkenése. A lokális csúcs azonban ekkor sem érte el a két százalékot. A szerzők ezt az állami vállalatok átalakítására vezetik vissza: ezekben az országokban a nehézipar több ága is súlyos válságba került a rendszerváltás után, igaz, az országcsoporton belül is voltak különbségek.

Az aggregált eredményeket bemutató 2. ábra szemlélteti, hogy az északi klaszterbe tartozó tagországok GDP-arányosan a többi tagállamnál több állami támogatást nyújtottak a vizsgált időszakban. A kimagasló eredmények elsősorban Svédország magas GDP-arányos ráfordításának, valamint ezzel összefüggésben gazdasági súlyának tudhatók be. 2014-től azonban a közép-kelet-európai klaszter nyújtotta a legtöbb támogatást, ettől kb. 0,2 százalékkal maradt el az észak-nyugati klaszter. Megjegyezzük, hogy a vizsgált időszakban (2006-2016) Magyarország két évben, Málta pedig csak három évben nyújtott GDP-jéhez viszonyítva egy százaléknál kevesebb támogatást, az érték átlagosan 1,33 és 1,41 százalékot tett ki.

2. ábra GDP-arányos állami támogatások alakulása 2006-2016. között, %



Forrás: Eurostat (2018c) alapján saját számítás.

Statisztikai elemzéseink egyik legfőbb újdonsága, hogy az északi, az észak-nyugati és a közép-kelet-európai tagországok hasonló pályát írtak le a GDP-arányos állami támogatásokat illetően 2013-ig. Az északi tagállamokról (Finnország, Svédország és Luxemburg) elmondható, hogy esetükben összességében stagnáló – 0,7% körüli – állami támogatási kiadási arány figyelhető meg. Kiemelendő továbbá a mediterrán klaszter leszakadása: a többi tagállamhoz képest a hat déli tagállam az egész időszakban szerényebb mértékben támogatta vállalkozásait, a leszakadó trend 2009-től figyelhető meg, valószínűsítjük, hogy a válság hatására.

6.2.2. Társasági adókulcsokkal kapcsolatos megállapításaink

Az Európai Bizottság 2015-ös Adóreformok az EU tagállamokban című jelentése (EB 2015e) a jó adópolitika követendő két alapvető (ugyanakkor rövidtávon ellentmondó) céljaként a gazdasági növekedés ösztönzését és a fiskális egyensúly fenntartását jelöli meg. A jelentés rámutat, hogy a közvetlen adóterhelés az Európai Unió szintjén a GDP 12,5-13%-át tette ki a 2011-2015 közötti időszakban, a jövőre vonatkozóan pedig ezen részarány stabilizálódását várja. A gazdasági világválság utáni évek érzékenyen érintették a tagállami költségvetések bevételi oldalát is, ezért a jó adóügyi kormányzás, a hatékony behajtás fontos szerepet játszanak a tagállamok fiskális egyensúlyának fenntartásában.

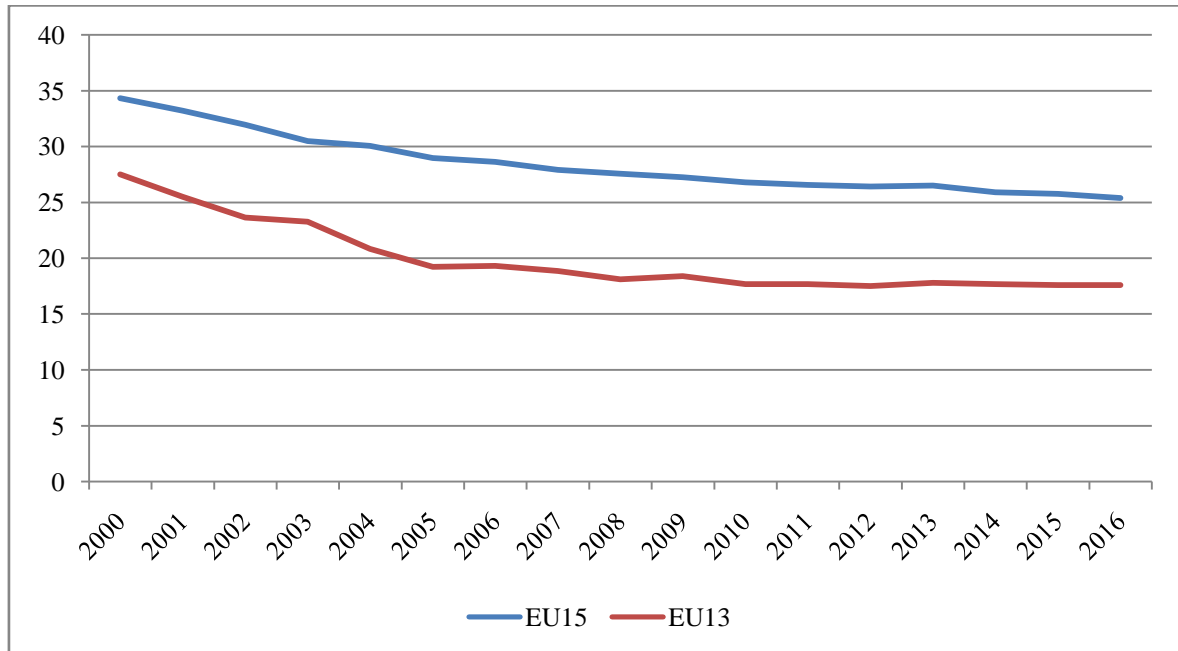
A tagállami adórendszereket két síkon lehet vizsgálni. Az elemzések egyik területe annak meghatározása, hogy az adóztatás az egyes gazdasági tevékenységeket vagy termelési tényezőket milyen mértékben sújtja. Ennek legfőbb jellemzője, hogy a valamilyen (tevékenységi kör, ágazat, méret, tulajdonosi szerkezet, stb.) ismérv szerint besorolható adóalanyokra hasonló adózási kötelezettséget állapít meg. Mivel értekezésünkben az állami támogatás és az adóztatás kapcsolatát az állam oldaláról közelítjük meg, disszertációnkban a horizontális vizsgáldásoktól eltekintünk.

Az adóztatás vertikális síkja azt vizsgálja, hogy az adóbevételek a költségvetés mely szintjén jelentkeznek. Az adók a költségvetés bevételi főcsoportjai szerint három kategóriába sorolhatók: a központi kormányzati bevételek csoportjába, a helyi kormányzati szintek bevételi főcsoportjába, valamint a társadalombiztosítási hozzájárulások

költségvetési alfejezetébe. Ez utóbbi kategória adóztatási szempontból nem klasszikus „költségvetési sor”, mivel annak bevételei hozzájárulásokból származnak, így a befizetők hozzájárulásuk összegével arányosan vagy annak jogalapján közvetlen (pénzbeni vagy természetbeni) ellentételezésben részesülnek. A befizetők általában foglalkoztatási jogviszonyban állók, így a továbbiakban a társadalombiztosítási hozzájárulások vizsgálatától is eltekintünk. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy amennyiben a társadalombiztosítási alrendszer egyenlege pozitív, és a költségvetésnek globális fedezete van, elviekben a társadalombiztosítási alrendszerbe érkező befizetések szolgálhatnak általános költségvetési célokat. A tagállamok alkotmányos berendezkedésétől függően a legnagyobb részarányt általában a központi kormányzati befizetések képezik; az alsóbb szintű kormányzati adóterhelés pedig azokban a tagállamokban magasabb, amelyekben a tartományok különböző mértékű autonómiával rendelkeznek. Kiadási oldalon a kormányzati szintek megkülönböztetése nem feltétlenül figyelhető meg. Értekezésünkben a kombinált társasági adóterhelést vesszük alapul a vállalalkozási nyereség adóztatásával kapcsolatos eredményeink ismertetése során.

A 2000-2016 közötti időszakban az uniós tagállamok nominális társasági adóterhelése folyamatosan és jelentős mértékben csökkent. A 28 tagállamra vonatkoztatott átlagos nominális adóterhelés 2000-ben 32,63 százalékot tett ki, ezen belül azonban jelentős eltérések figyelhetők meg. A vizsgált évben a legmagasabb adóterhelés Németországban volt (51,6%), míg az EU 15-ök átlaga 34,33 százalékot tett ki. Az EU 13-ak átlagos adóterhelése 27,51 százalékot ért el, ami 6,82 százalékponttal alacsonyabb, mint a 2004 előtt csatlakozott vagy alapító tagállamok átlaga. A régi és az új tagállamok között megfigyelhető olló 2005-ig nyílt, 2006-tól azonban a különbség állandósult. A régi és az új tagállamok átlagos társasági-adóterhelését a 3. ábra szemlélteti.

3. ábra A régi és a 2004 után csatlakozott tagállamok nominális társasági adókulcsa, 2000-2016. között, %



Forrás: Eurostat (2018b) alapján saját szerkesztés

Habár az állami versenyképesség porteri modellje az adóztatásra nem tekint önálló versenyképességi tényezőként (Porter 1990), a társasági adókulcs az új tagállamok – elsősorban a közép-kelet-európai tagállamok esetében – jelentős versenyképességi tényezőként jelenik meg. A fenti állítást alátámasztja, hogy míg 2000 és 2016 között az EU 15-ökben a társasági adó átlagos nominális kulcsa 28,45% volt, addig az az EU 13-akban bő nyolc százalékkal alacsonyabb átlagot, 19,89 százalékot mutatott. Az új tagállamok ezen túlmenően számos, statisztikailag nehezen számszerűsíthető ösztönzőt (zöldmezős beruházások, széleskörű adókedvezmények, jogdíjstruktúrák, járulékkedvezmények, stb.) alkalmaztak a külföldi működőtőke vonzása érdekében. Az adórendszerben rejlő ösztönzők alapjaiban határozták meg a rendszerváltások utáni közép-kelet-európai gazdaságfejlődést, ennek részletesebb ismertetése azonban túlmutat jelent értekezés logikai keretein.²⁵

A társasági adókulcsok alakulása tekintetében a tagállamok többségében folyamatos

²⁵A közép-kelet-európai tagállamok adóztatással kapcsolatos ösztönzőiről részletesebben ld. Mintz – Tsiopoulos (1992).

és esetenként jelentős mértékű csökkenés volt megfigyelhető, ez még a válság hatására sem tört meg. Hivatkozva az Európai Bizottság Adóreformok az EU tagállamokban jelentésére a trend azt mutatja, hogy a tagállamok a válság után a növekedésösztönzést előbbre helyezték a fiskális egyensúlynál. A 2015-re kirajzolódó trend azt mutatja (EB 2015e), hogy a tagállamok egy része a növekedésösztönzést a kevésbé torzító adók (forgalmi adó, környezetvédelmi adó, vagyoadó) munkát terhelő adók súlyához viszonyított arányának növelése révén is támogatni kívánta. **A társasági adó mértéke a teljes adóbevételeken belül így ma már kevésbé jelentős.** Míg 2000-ben az OECD gazdaságokban (OECD 2018) a társasági adóból befolyó bevétel a teljes adóbevétel 9,6 százalékát tette ki, 2015-ben ez az arány már csak 8 százalék volt. Az Európai Unióban a társasági adóból származó bevételek aránya az első klaszter átlagában 6,8%, a második esetében 8,9%, a harmadik esetében 7,7%, míg a közép-kelet-európai klaszter esetében szintén 6,8% volt 2015-ben. A csökkenő trendtől figyelemre méltó mértékben csak Szlovákia és Görögország tért el, a kiváltó okok azonban eltérőek a két tagállam esetében. A társasági adókulcs emelésére Szlovákia esetében úgy tekinthetünk, mint az adórendszer egyszerűsítésére. A szlovák példa rámutat, hogy gazdaságfejlesztő hatást nemcsak csökkenő társasági adóztatás eredményezhet, hanem ez sok esetben más, olykor ország-specifikus tényezőktől is függ. Görögország társasági adóztatása 2012-ig megfelel a fent leírt európai uniós (és egyébként OECD-s) trendeknek, az adókulcs 2013-as emelése viszont egyértelműen a korábbi évtized folyamán elmaradott reformokra (OXFAM 2013) és ezáltal a válságra adott válaszként értelmezhető (Matsaganis 2013).

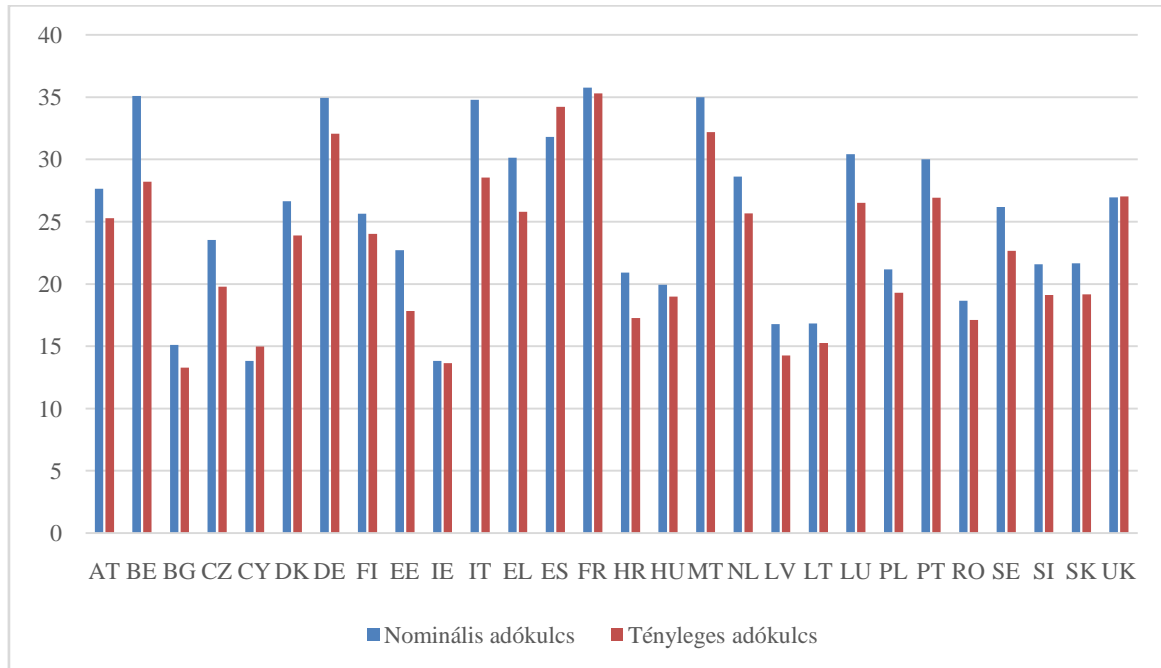
A trendek mögött húzódó folyamatok megértését nagymértékben elősegíti a nominális adókulcson kívül a vállalkozások tényleges terhelésének áttekintése is. Vizsgálódásainkhoz az Eurostat gyűjtését vettük alapul. Értekezésünkben a tényleges adókulcs az a ráta, amelyet a tagállam a vállalkozás adóalapjára vagy gazdasági tevékenységére kivet, függetlenül attól, hogy az közvetlenül, vagy közvetve terheli a gazdasági szereplőt (EB 2017b). A tényleges adóterhelés így egy olyan gazdasági-módszertani mutató, ami a vállalkozás valós adókötelezettségét jeleníti meg. A tényleges adórata azonban nem feltétlenül jelent a nominális adókulcsnál alacsonyabb adókötelezettséget. A válság alatti években számos tagállam vetett ki olyan egyensúlyjavító különadókat, amelyek számításának alapját a társasági adóalap képezi. Az

adókötelezettségnek ez a meghatározása nem pusztán az adókivetésére, hanem a tényleges adófizetési kötelezettségre helyezi a hangsúlyt.

A tényleges adókulccsal kapcsolatos eredményeink meglehetősen vegyes képet mutatnak. Franciaország esetében 2000 és 2016 között az átlagos tényleges társasági adókulcs 35,3 százalékot tett ki, ez az érték vezető a 28 tagállamban. 35 százalék körüli értéket még Spanyolország mutatott, de 30 százalék felett volt még Németország és Málta is. A négy ország 30 százalék feletti tényleges adóterhelése kiemelkedőnek tekinthető, ugyanis a vizsgált időszak átlagának medián értéke 23,27 százalék volt. Az átlagos nominális és az átlagos tényleges terhelés tekintetében negatív értelemben szintén Belgium áll az élen, ahol az átlagos tényleges társasági adókulcs a vizsgált időszakban 25,2 százalékot tett ki; ez 6,89 százalékponttal kevesebb, mint a nominális ráta. Belgiumban az olló két értéke közötti legnagyobb különbség 2009-re datálódik, amikor is a különbség 9,3 százalék volt (34% a 24,7 százalékhoz viszonyítva).

A 28 tagállam közül három tagország esetében a trendtől eltérő folyamatot figyeltünk meg. Az Egyesült Királyság, Spanyolország és Ciprus esetében a 2000 és 2016 közötti 17 adóév távlatában az átlagos tényleges társasági adókulcs magasabb volt az átlagos nominális rátánál. Minderre kétféle magyarázat lehetséges, amelyek közül egyik az adókulcs csökkentésével és a vizsgált relatív rövid időtávval, a másik pedig a társasági adóalap alapján számított, társasági adónak nem minősülő, de a társasági adók pénzügyi hatásához hasonlító különadókkal magyarázható. Míg ezek közül az opciók közül az első statisztikai jellegű pozitív eltérésre enged következtetni, a második mögött egyértelműen gazdaságpolitikai megfontolások húzódnak meg.

4. ábra Nominális és tényleges átlagos társasági adókulcsok, 2000-2016. között, EU 28, %



Forrás: Eurostat (2018b) alapján saját szerkesztés

A magasabb spanyol tényleges terhelésre magyarázatként szolgálhat a társasági adókulcs hét százalékos csökkentése, míg a tényleges adókulcs 36,5%-ról 32,9%-ra mérséklődött. A tényleges adókulcs magasabb szintje az ibériai ország esetében is különadókkal magyarázható, igaz, a 2006 év eleji adatok alapján rajta (és Franciaországon) kívül Belgiumban, Cipruson, az Egyesült Királyságban, Hollandiában, Luxemburgban és Magyarországon is volt a társasági adóalapon alapuló különadó (Wendt 2009). Értekezésünkben különadónak tekintünk minden olyan adót, amely egy adott iparágat adóztatási szempontból hátrányosabb helyzetbe hoz az adórendszer általános jellemzőihez viszonyítva (Siklós – Jancsa-Pék 2013). A különadó alapja lehet a társasági adóalap, és lehet forgalmi típusú is, az ágazat tevékenységétől függően.

6.2.3. Az állami támogatások és a társasági adókulcsok közötti kapcsolat

Az állami támogatások és a társasági adókulcsok közötti kapcsolat leírására korrelációanalízist végeztünk. Elemzéseinket, figyelemmel a módszertani bevezetőben leírt korlátokra, a 2000-2016 közötti időszakra terjesztettük ki, mivel összehasonlítható adatok erre az időszakra állnak rendelkezésre. Horvátország esetében 2012-ig, Dánia esetében pedig 2005-ig nem állnak rendelkezésre állami támogatási adatok, ezeket a tagállamokat kivettük a korrelációanalízisből. Hasonló módon, nem tudtunk korrelációanalízist végezni Málta esetében sem, mivel a társasági adó kulcsa (úgy a nominális, mint a tényleges kulcs esetében) nem változott a vizsgált 17 év folyamán. A három tagállamot ezért a továbbiakban nem vizsgáljuk. Az alacsony volatilitás egyébként, az állami támogatási statisztikai adatokhoz hasonlóan, a társasági adókulcsok tekintetében is gátló tényezőként volt jelen, eredményeink magyarázóerejére mindez tehát korlátozó tényezőként hat.

A 17 elemet magában foglaló analízis Pearson-féle korrelációs együtthatója 0,389, a korrelációanalízis 14 tagállam vonatkozásában mutat szignifikáns kapcsolatot. Az eredmények azt mutatják, hogy pozitív és negatív korreláció is hét-hét tagállam esetében figyelhető meg. Pozitív korreláció esetében a társasági adókulcs változása és az állami támogatások GDP-arányos mértéke azonos irányú elmozdulást mutat, negatív esetben egyik mutató csökkenéséhez a másik növekedése párosul. A korrelációanalízis kimeneteleit az 1. melléklet tartalmazza.

Eredményeink azt mutatják, hogy a nominális adókulcsok tekintetében pozitív korrelációval jellemezhető négy régi tagállam közül három (Olaszország, Portugália és Spanyolország) társasági adóterhelése a vizsgált időszakban átlagon felüli volt, az Írország, Ciprus, Csehország és Románia által alkalmazott kulcsok viszont több százalékponttal is az EU28 átlaga alatt maradtak. A korreláció mértéke is eltérő képet mutat, ugyanis Ciprus, Olaszország, Spanyolország és Románia esetében 0,7 feletti értékeket kaptunk. A hét tagállamban – Csehország és Románia kivételével – mindazonáltal közös vonás, hogy GDP-arányos állami támogatási ráfordításaik hosszú távon jelentősen csökkentek. Mindebből arra következtetünk, hogy a pozitív és szignifikáns kapcsolatot a GDP-arányos állami támogatások indukálhatták.

Szignifikáns negatív kapcsolat a vizsgált adatsorok között Ausztria, Belgium,

Hollandia, Észtország, Görögország, Finnország és Szlovénia esetében írható le. A szignifikancia három tagállam esetében is meghaladja a 0,7-es értéket. Mivel vizsgálódásainkban Szlovénia, Finnország és Hollandia különböző klaszterekbe tartozik, a tagállamok ilyen értékeire nem tudunk egységes választ adni, azt azonban kiemelhetjük, hogy az alpesi és a skandináv ország esetében is vannak olyan húzóágazatok és cégek, amelyek gazdasági ereje önmagában is képes hatást gyakorolni a makrostatisztikákra.

A korrelációanalízis eredményeit Görögország esetében a hellén gazdaságba begyűrűző gazdasági és euró-válság fényében kell értelmeznünk. Görögország esetében a GDP-arányos állami támogatási értékek 2008 után 1% körüli érték körül mozogtak, az állami támogatások csökkenésének oka a gazdaság zsugorodása, a költségvetési források csökkenése vagy a válságkezelő programok is lehettek. A periféria államai közül leginkább sújtott görög gazdaságnak több sajátos vonása van, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatták az állami támogatások, valamint a társasági adó mértékét. Szabályozói oldalról ilyen a felgyorsult privatizáció, a különadók bevezetése vagy az adóemelések, az adóalanyok oldaláról pedig elsősorban a székhely-áthelyezés a biztonságosnak tekintett Bulgáriába (Katsikis – Fragidis – Pashaloudis 2013).

Mivel a nominális társasági adókulcsok vizsgálatában nem jelennek meg a különböző adóalapcsökkentő vagy adócsökkentő tételek, a korrelációanalízist a tényleges társasági adókulcsokkal is lefuttattuk. A vizsgált idősor a tényleges adóterhelés vonatkozásában is a 2000 utáni 17 adóévet öleli fel, a két eredmény sor ezáltal összevethető. A GDP-arányos állami támogatási ráták és a tényleges társasági adókulcsok összevetése jelentős eltérést nem indukált a nominális adókulcsokhoz képest (1. melléklet). Azt azonban érdemes kiemelni, hogy míg a nominális társasági adókulcsok vizsgálata során Írország esetében (a társasági adókulcs jelentős mértékű csökkentése mellett) pozitív korrelációt kaptunk, a tényleges társasági adókulcs növekedése megfordította a korreláció előjelét, és negatív előjelű elmozdulást állapítottunk meg. Mindez annak köszönhető, hogy míg a 2000-ben 24%-os nominális társasági adókulcshoz 9,4%-os tényleges ráta párosult, vagyis az Írországban tevékenykedő cégek igen jelentős kedvezményeket érvényesíthettek adóalapjukkal szemben, 2016-ra ez az arány megfordult, és a 12,5%-os nominális adókulcshoz 14,1%-os tényleges ráta párosult. Említésre méltó, hogy a társasági adó nominális kulcsa 2000 és 2003 közötti években 11,5%-ot csökkent, míg a tényleges

adókulcs ezek alatt az évek alatt 4,9%-kal növekedett, így a korreláció irányára és erősségére hatással lévő folyamatok 2003-ra jórészt lezajlottak. A trendfordulót a válság okozta (OECD 2011): az adóbevételek növelésének célja a bankmentésekre és feltőkésítésekre fordított költségvetési kiadások fedezetének megteremtése volt.

A tényleges adókulcs vizsgálata során Írország mellett jelentős, a korreláció előjelét is megváltoztató eltérést tapasztaltunk még Lengyelország esetében is, a szignifikancia statisztikai értelemben viszont nem tekinthető jelentősnek.

A klaszterszintű eredményeket összevetve azt látjuk, hogy a nominális és az effektív adóterhelés közötti eltérés a klaszterenkénti bontásban is megjelenik (3. táblázat). Kiemelhető, hogy míg az észak-nyugati klaszter átlagában a nominális adókulcs 2000 és 2016 között 10,2 százalékponttal csökkent, a nominális csak 5,5 százalékponttal; az új tagállamokat felölelő negyedik klaszterben ezek az értékek 9,9 százalék és 7,4 százalék. Az állami támogatások vonatkozásában megemlítjük, hogy a mediterrán klaszter esetében a GDP-arányos ráfordítás 0,2 százalékkal csökkent, míg az északi államok esetében közel fél százalékos emelkedést számoltunk. Mindez azt mutatja, hogy csak a harmadik klaszter esetében látszik igazolódni az a logikus következtetés, mely szerint a csökkenő társasági adókulcshoz csökkenő állami támogatási arány párosul (vagyis az állam kevesebbet von el, de kevesebbet is ad), de elismerjük, hogy az állami támogatási statisztikák csak a 2006 utáni éveket ölelik fel.

3. táblázat Súlyozott GDP-arányos állami támogatások (2006-2016. között) és a társasági adókulcsok klaszterenkénti változása (2000-2016. között), %

	GDP-arányos állami támogatás	Társasági adókulcs, nominális	Társasági adókulcs, tényleges
1. klaszter	0,04	-10,2	-5,5
2. klaszter	0,06	-7,8	-6,5
3. klaszter	-0,21	-8,9	-6
4. klaszter	0,46	-9,9	-7,4

Forrás: Eurostat (2018b); Eurostat (2018c); EFTA (2017) alapján saját számítás.

6.2.4. A gazdasági világválság hatása a tényleges társasági adóterhelés és a GDP-arányos állami támogatások kapcsolatára; elcsúsztatott összevetés

Az idősor adatait két periódusra, a 2000-2008 és 2009-2016 közötti időszakokra bontva a gazdasági világválság hatásait vizsgáltuk a nem-válság jellegű támogatásokra. A válsághoz kapcsolódó állami támogatásokat nem elemezzük, mivel egyrészt a válság jelentette gazdasági sokk a legtöbb tagállam esetében csak néhány éves recessziót eredményezett, másrészt pedig – néhány tagállamtól eltekintve – sem a nominális, sem pedig a tényleges társasági adókulcs nem változott számottevően. Az adatsor konzisztens egészére hatással lenne továbbá az is, hogy a válság a felölelt időszaknak csak a második felét érintette, a 2008 előtti adatokra semmilyen hatása nem volt. Azt feltételezzük, hogy a válság-jellegű támogatások fedezetét a lazább fiskális politika teremtette meg, amit Czékus (2012) kutatásában alá is támaszt.

Az eredeti számításaink alapján kapott 14 szignifikáns kapcsolathoz képest Ausztriában mindkét periódusban negatív korrelációt figyeltünk meg, míg Írország és Portugália esetében mindkét periódusban erős volt a korreláció, de ellenkező előjelű (Írország esetében az első időszak negatív, a második pozitív, Portugália esetében pedig a 2000-2008 közötti pozitív időszak után 2009-2016 között negatív eredményeket hozott). A 2. mellékletben szemléltetett eredményeink közül kiemeljük Portugália esetét, ahol minden bizonnyal a növekvő állami támogatási ráfordítások eredményezték a trendfordulót. Az első időszakban Bulgária, Románia, Ciprus és Svédország esetében erős pozitív, Hollandia és Finnország esetében erős negatív korrelációt figyeltünk meg, az erős jelleg a második időszakra megszűnt, esetenként az előjel is megváltozott. A 2000-2008 közötti időszak tekintetében ez azt jelenti, hogy csökkenő társasági adókulcsokhoz csökkenő GDP-arányos támogatások társultak (Hollandia és Finnország kivételével). Hasonlóan, a második időszak adatait vizsgálva az Egyesült Királyság, Csehország, Észtország és Luxemburg esetében figyeltünk meg erős korrelációt, Luxemburg kivételével minden esetben negatív előjellel. Mindez arra enged következtetni, hogy **a csökkenő társasági adókulcsok mellett 2009 után növekedtek a GDP-arányos állami támogatások.**

A fejlett piacgazdaságok adóztatási és főbb gazdaságpolitikai intézkedései általában

január 1-jén válnak hatályossá. Ez alól az angolszász országok egy része kivétel, amelyek a naptári évtől eltérő pénzügyi évet határoznak meg. A „főszabály” szerinti pénzügyi évben bevezetett adóintézkedések, valamint a GDP-arányos állami támogatási intézkedések költségvetési hatásai mindazonáltal nem feltétlenül ugyanabban a pénzügyi évben vezetnek olyan eredményre, amely kapcsolatából esetlegesen kiolvasható a társasági adóterhelés és a támogatási gyakorlatok közötti összefüggés. Ezt a hatást az állami támogatási statisztikák „elcsúsztatásával” kívántuk tompítani, vagyis a 2000-es év tényleges társasági adóterheléséhez a 2001-es állami támogatási értékeket viszonyítottuk. Analízisünk ezáltal a 2000 és 2015 közötti társasági adóterhelést és a 2001 és 2016 közötti állami támogatási statisztikákat öleli fel.

A csúsztatott állami támogatási statisztikák 25-ből 15 tagállam esetében mutatnak szignifikáns kapcsolatot: az észak-nyugati klaszterből ilyen Ausztria, Belgium, az Egyesült Királyság és Hollandia, a kapcsolat mind a négy tagállam esetében negatív volt. A közép-kelet-európai klaszter tagjai közül Észtország, Lettország és Szlovénia esetében negatív és erős volt a korreláció, míg Lengyelország és Románia esetében pozitív és erős. A mediterrán klaszterbe tartozó öt ország mindegyikében szignifikáns kapcsolatot mértünk, de míg Görögországra az előjel negatív, addig Ciprus, Olaszország, Portugália és Spanyolország esetében a két változó együttmozgása volt megfigyelhető. Az észak-európai klaszter tagjai közül egyedül Finnországban volt erős a kapcsolat, és negatív előjelű.

Ezen a ponton érdemes két csoportra bontani a közép-kelet-európai és a mediterrán klaszter tagállamait a szerint, hogy a korreláció milyen előjelű. Így Észtország, Lettország, Szlovénia és Görögország került a negatív kapcsolattal jellemezhető csoportba. Közös vonásuk, hogy a gazdasági világválság rendkívül érzékenyen sújtotta őket: Lettország GDP-je csak 2009-ben 14,3%-kal zsugorodott, Észtországé 14,7 százalékkal, a szlovén gazdaság 2005 és 2015 közötti évi átlagos növekedési üteme mindössze 1,1% volt, míg Görögország gazdasága a 2008-2013 közötti hat év során 29,7%-kal csökkent (Eurostat 2016). Mindebből arra következtetünk, hogy a jelentős (vagy elhúzódó) GDP-csökkenést elszenvedő tagállamok esetében **a tényleges társasági adókulcs és a GDP-arányos állami támogatások ellentétes irányba mozdultak el**. Ez közgazdaságilag megalapozott összefüggés lehet, mivel az állami támogatási adatok a GDP-hez viszonyítva vannak kifejezve, míg a társasági adókulcsok általunk használt adatsorai nem.

A másik csoportot a pozitív és erős korrelációt mutató tagállamok alkotják: Ciprus, Olaszország, Portugália és Spanyolország mellett Lengyelország és Románia tartozik ide. A pozitív és erős korreláció oka a mediterrán klaszterbe tartozó három tagállam esetében a gazdasági világválság lehet. A kapott eredmények azt sugallják ugyanis, hogy a csökkenő tényleges társasági adóterheléshez csökkenő GDP-arányos állami támogatás párosult, ami a csökkenő költségvetési mozgástérnek tudható be. A teljes GDP csökkenése mellett a GDP-arányos támogatások csökkenése a támogatás összegének halmozott csökkenését eredményezte. A trendeket figyelve azonban Lengyelország és Románia is pozitív és erős korrelációval jellemezhető. A két tagállam válság alatti gazdasági teljesítményét vizsgálva úgy véljük, az eredmények háttérében a relatíve csekély visszaesés állhat. Amennyiben mélyebb kutatások nélkül alátámasztott feltételezéseink helyesnek bizonyulnak, azt mondhatjuk, hogy a társasági adókulcsok és a GDP-arányos állami támogatások együttmozgását nem csak a zsugorodó gazdaság kényszere, hanem a nemzetközi gazdaság recessziója során növekedést felmutató tagállamok gazdasági teljesítménye is indukálhatta.

7. Következtetések és összegzés

Értekezésünkben két olyan szakpolitikát állítottunk egymással szembe, amelyek közül az állami támogatások alakítása kizárólagos európai uniós hatáskör, a társasági adóztatás viszont tagállami hatáskörben lévő politika. A tagállamok közötti támogatási versenynek az állami támogatási politika szab gátat, mert a szelektíven nyújtott támogatások jelentősen befolyásolnák a tőke szabad áramlását a belső piacon. A tagállamok ugyanakkor versenyképességi tényezőként tekintenek az adórendszereikben rejlő ösztönzőkre. Az adónem gazdaságfejlesztési és szociális célokat szolgál, az ösztönzők révén pedig hozzájárul a magasabb hozzáadott értékű *outputok* kifejlesztéséhez és előállításához. Napjainkban a társasági adóból befolyó összegek a tagállami költségvetések bevételeinek mindössze öt-tíz százalékát teszik ki, vagyis már nem meghatározó bevételforrások a tagállamok számára. A vállalkozások számára ugyanakkor adókönyítést jelenthet, amennyiben az adókötelezettség csökkentése szelektív módon történik.

Az elemzés eredményei alapján megvizsgáljuk a megfogalmazott hipotézisek teljesülését, a következőkben tézisek formájában fogalmazzuk meg állításainkat.

1. tézis: *igazolódott azon hipotézisünk, mely szerint az időszak egészét tekintve csökkentek a társasági adókulcsok, de megjegyezzük, hogy egyes tagállamok a válság idején növelték adókulcsaikat.*

2000 és 2016 között a társasági adó mértéke jelentős mértékben csökkent az Európai Unió átlagában. A nominális kulcsokat vizsgálva a 2000-es 32,63 százalékos átlag az időszak végére 23,44 százalékra csökkent. Habár a társasági adónak mind a nominális, mind a tényleges rátái összességében csökkentek, a részleteket is figyelembe véve már árnyaltabb képet kapunk. Ezzel kapcsolatban a következő megállapításokat tesszük:

- a régi tagállamok átlagos társasági adóterhelése az időszak egészében meghaladta az új tagállamokban kivetett adómértéket. A ráták folyamatosan csökkentek, de a tagállamok, ill. a klaszterek közötti különbségek nem tűntek el. Mindebből arra következtetünk, hogy a ráták csökkenése a globális adóverseny eredménye;

- mindamelllett, hogy a régi és az új tagállamok adóterhelése folyamatosan csökkent, a két országcsoport közötti különbség 6,8 százalékponttól 7,8 százalékpontra növekedett, vagyis az új tagállamok adóterhelése gyorsabban csökkent a vizsgált időszakban;

- a társasági adókulcsok alakulása tekintetében a tagállamok többségében folyamatos és esetenként jelentős mértékű csökkenés volt tehát megfigyelhető, ez még a válság hatására sem tört meg. A periféria mediterrán tagállamai közül ugyanakkor többen is az adókulcs (ideiglenes) emelését figyeltük meg, ilyen volt a válság által jelentősen sújtott Görögország, Ciprus és Portugália is. A görög nominális adókulcs követte a válság két hullámát, a ráta ugyanis 2007-ig csökkent, növekedést követően 2010-től újra csökkent, de 2013-tól ismét növekedésnek indult. Az adókulcs Szlovákiában sem csökkent folyamatosan, 2013-ban ugyanis négy százalékkal növekedett;

- a nominális és a tényleges adóterhelés között esetenként jelentős különbséget tapasztaltunk. Ennek hátterében egyrészt az adóalappal szemben érvényesíthető kedvezmények állnak. Az átlagos nominális és az átlagos tényleges terhelés tekintetében negatív értelemben Belgium állt az élen, ahol az átlagos tényleges társasági adókulcs a vizsgált időszakban 25,2 százalékot tett ki; ez 6,89 százalékponttal kevesebb, mint a nominális ráta. Három tagállam esetében azonban a tényleges terhelés meghaladta a nominális kulcsokat. A társasági adó alapjára kivetett különadók ezért esetenként növelhették is a vállalkozások által megfizetett adó mértékét. Megjegyezzük, hogy ezt a megállapításunkat az adatgyűjtés módszertana pontos ismeretének hiányában nem tudjuk minden kétséget kizáróan bizonyítani;

- a nominális és az effektív adóterhelés közötti eltérés a klaszterenkénti bontásban is megjelenik. Kiemelhető, hogy míg az észak-nyugati klaszter átlagában a nominális adókulcs 2000 és 2016 között 10,2 százalékponttal csökkent, a tényleges csak 5,5 százalékponttal; az új tagállamokat felölelő negyedik klaszterben ezek az értékek 9,9 százalék és 7,4 százalék.

A társasági adó tényleges mértékéhez kapcsolódóan megjegyezzük, hogy az adónem napjainkban nem bevételteremtő szerepe miatt fontos, tagállami kompetenciában lévő szakpolitika, hanem az olyan járulékos, ösztönző hatásai miatt, mint amilyen a beruházás-ösztönzés, kutatás-fejlesztés. Ezeknek a céloknak az elérését szolgálja a közép-kelet-európai tagállamok alacsonyabb adóterhelése is.

2. tézis: *nem tudjuk egyértelműen bizonyítani, hogy a társasági adókulcsok csökkenése GDP-arányosan alacsonyabb állami támogatással járna együtt. A vizsgált adatsorok alapján azt látjuk, hogy úgy a nominális, mint a tényleges társasági adókulcsok jelentős mértékben csökkentek, a súlyozott állami támogatások aránya azonban csak a mediterrán klaszterben csökkent.*

Az azonosított módszertani korlátok mellett kísérletet téve az állami támogatások aránya és a társasági adóterhelés közötti összefüggések feltárására, empirikus kutatásaink eredményeként megállapíthatjuk, hogy az állami támogatások GDP-arányos csökkenése nem volt számottevő, sőt, a válság után esetenként emelkedtek is. Trendek nehezen azonosíthatóak az arányszám alakulásában, az azonban látszik, hogy az arányszám az észak-nyugati klaszterben az időszak végére a 2006-ban mért arányok közelébe tért vissza, és a közép-kelet európai klaszter ráfordításai hasonló módon növekedtek 2013 után. A déli klaszter tagállamai pedig átlagban kevesebbet fordítottak vállalkozásaik támogatására. Az állami támogatási arányok alakulását ugyanakkor, klaszterszinten, egyáltalán nem követték az adókulcsok változásai: ahogyan azt a 3. táblázat is szemlélteti, év/év alapon különböző mértékben, de mind a négy országcsoportban csökkentek az adókulcsok. Tagállami szinten azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet, a trendektől a leginkább Görögország és Portugália tért el (ez az adókulcsok alakulásában egyértelműen kimutatható, az állami támogatások tekintetében azonban előfordult, hogy más tagállamok is hasonló pályát írtak le). A korrelációanalízis azt mutatja, hogy a nominális adókulcsok tekintetében pozitív korrelációval jellemezhető négy régi tagállam közül három (Olaszország, Portugália és Spanyolország) társasági adóterhelése a vizsgált időszakban átlagon felüli volt, az Írország, Ciprus, Csehország és Románia által alkalmazott kulcsok viszont több százalékponttal is az EU28 átlaga alatt maradtak. A korreláció mértéke is eltérő képet mutat, ugyanis Ciprus, Olaszország, Spanyolország és Románia esetében 0,7 feletti értékeket kaptunk. A hét tagállamban – Csehország és Románia kivételével – mindazonáltal közös vonás, hogy GDP-arányos állami támogatási ráfordításaik hosszú távon jelentősen csökkentek. Mindebből arra következtetünk, hogy a pozitív és szignifikáns kapcsolatot a GDP-arányos

állami támogatások indukálhatták. Szignifikáns negatív kapcsolat a vizsgált adatsorok között Ausztria, Belgium, Hollandia, Észtország, Görögország, Finnország és Szlovénia esetében írható le. A szignifikancia három tagállam esetében is meghaladja a 0,7-es értéket. A tagállamok ilyen értékeire nem tudunk egységes választ adni, azt azonban kiemelhetjük, hogy ezekben a tagállamokban vannak olyan húzóágazatok és cégek, amelyek gazdasági ereje önmagában is képes hatást gyakorolni a makrostatisztikákra.

A korrelációanalízist a tényleges társasági adókulcsokkal is lefuttattuk. A GDP-arányos állami támogatási ráták és a tényleges társasági adókulcsok összevetése jelentős eltérést nem indukált a nominális adókulcsokhoz képest. Azt azonban érdemes kiemelni, hogy míg a nominális társasági adókulcsok vizsgálata során Írország esetében pozitív korrelációt kaptunk, a tényleges társasági adókulcs növekedése megfordította a korreláció előjelét, és negatív előjelű elmozdulást állapítottunk meg. Mindez annak köszönhető, hogy míg az időszak elején 24%-os nominális társasági adókulcshoz 9,4%-os tényleges ráta párosult, 2016-ra ez az arány megfordult (12,5%-os nominális adókulcs, 14,1%-os tényleges adókulcs). A tényleges adókulcs vizsgálata során Írország mellett jelentős, a korreláció előjelét is megváltoztató, de nem szignifikáns eltérést tapasztaltunk még Lengyelország esetében is.

Értekezésünkben a válság hatására nyújtott támogatásokat nem vizsgáltuk, a nem-válság jellegű támogatások esetében ugyanakkor külön is megvizsgáltuk a 2008 előtti és a válság utáni adatsorokat. Eredményeink közül kiemeljük Írország és Portugália esetét: Írországban mindkét periódusban erős korrelációt írtunk le, de míg az első időszakban ez pozitív előjelű volt, addig a másodikban negatív. Portugália esetében ellenkező folyamatot figyeltünk meg, így – annak ellenére, hogy mindkét tagállamot érzékenyen érintette a pénzügyi válság – törvényszerűséget nem tudunk megállapítani a kapott eredmények alapján.

3. tézis: *nem tudjuk teljes mértékben igazolni azt a feltételezésünket, mely szerint az adócsökkentés adóversenyt teremt a tagállamok között.*

A disszertáció elméleti részében taglaltuk az adóverseny jellemzőit. Adóversennyel azt a folyamatot írjuk le, amelynek keretében a tagállamok adókulcsaik csökkentésével

kívánják növelni tőkevonzó-képességüket vagy egyszerűen arra törekednek, hogy a multinacionális vállalatok a más államban folytatott gazdasági tevékenységük után, adóoptimalizálás céljából, náluk tegyenek eleget adózási kötelezettségüknek. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ez utóbbi ma már inkább jellemző a passzív jövedelmekre, mivel ezen jövedelmek esetében nemigen érvényesíthető a *nexus approach*. Érdeemes megjegyezni azt is, hogy a tőke fokozott mobilitása miatt a tagállamok „kitettsége” jelentősen megnövekedett a beruházások elvándorlását illetően, vagyis a csökkenő adóterhek egyúttal a tőke megtartását is szolgálják. Az adóversenynek így összességében hatékonyságnövelő hatása is van.

Empíriánk értelmezésében hangsúlyosan megjelenik, hogy a társasági adókulcsok szinte folyamatosan és általánosan csökkentek (az 1. tézis indoklásában leírtak figyelembe vétele mellett). Noha arra a megállapításra jutottunk, hogy az EU 15-ökben és az EU 13-akban is megfigyelhető tendencia az adó mértékének csökkentése, ami a globális adóversennyel lehet összefüggésben, hipotézisünket nem tudjuk egyöntetűen bizonyítani: az adócsökkentést ugyanis a tagállamok összessége vonatkozásában, adottságként vizsgáltuk, az adóversenyt ugyanakkor meglátásunk szerint a hasonló gazdaságszerkezetű és fejlettségű, valamint az értékteremtési folyamatban azonos szinten elhelyezkedő tagállamok között érdemes vizsgálni. Tekintettel arra, hogy a közép-kelet-európai tagállamok közül többre is jellemző, hogy alacsonyabb hatékonysággal, kisebb hozzáadott értékű *outputokat* állítanak elő, az itteni alacsonyabb adókulcsok az alacsonyabb hatékonyság és értékteremtő-képesség kompenzálásaként is megjelenhetnek. Ezáltal klasztersztinten nagyobb valószínűséggel mutatható ki adóverseny, mint uniós szinten. Mivel értekezésünknek nem képezi tárgyát ezeknek a jellemzőknek a vizsgálata, a tagállamok közötti adóverseny létét nem látjuk minden kétséget kizáróan bizonyítottnak.

4. tézis: *a tagállamok – több európai bizottsági kezdeményezés hatására – együttműködésre és jogközelítésre törekszenek a társasági adóztatáshoz kapcsolódó, de annak közvetlenül részét nem képező területeken. Adóharmonizációról nem beszélhetünk, mert a társasági adóztatási szabályok alakítása továbbra is tagállami kompetenciába tartozik.*

Negyedik hipotézisünkben a tagállami társasági adószabályok közelítését feltételeztük, adóharmonizáció nélkül. Értekezésünk egyik fő megállapítása, hogy az Európai Bizottság a társasági adóztatás területén jelenleg is prioritásként kezeli a tagállami adószabályok közelítését, ezért értekezésünkben foglalkoztunk a közös konszolidált társasági adóalapra vonatkozó tervezet, valamint az adóelkerülés-ellenes szabályok bemutatásával is. Mindemellett az elmúlt évtized jogalkotási iránya alapján úgy véljük, hogy a közösségi jogalkotás hangsúlya a társasági adóztatáshoz közvetetten kapcsolódó területek tagállami szabályainak közelítésére került, ez azonban természetesen nem jelenti a közös konszolidált társasági adóalapra vonatkozó javaslat elvetését.

Az 1960-as és 1970-es években kísérletet tettek a tagállami társasági adóztatási szabályok közelítésére; ennek célja a belső piac egységes gazdálkodási feltételeinek elősegítése volt, és voltak elképzelések az adóalap meghatározási módjának összehangolására, az adókulcsok közelítésére, valamint az ösztönzők torzító hatásainak kiiktatására is. A kezdeményezések azonban, főleg a politikai okok miatt, elhaltak. Az Egységes Európai Okmány ugyanakkor már előrevetítette a tagállamokon átívelő gazdasági tevékenységek adózási kérdéseinek másodlagos jogforrások révén történő szabályozását. Az 1990-es évek közösségi jogalkotása ennek eredményeként csak egyes jövedelemtípusokra korlátozódott; a közösségi akciók erőtlenségét az mutatja legjobban, hogy a tagállamok közötti adóztatási jogok megosztása a legtöbb jövedelemtípus tekintetében ma is a kettős adóztatást elkerülő egyezmények révén valósul meg, ezek megkötésére pedig az OECD modellegyezménye alapján a tagállamok kizárólagos kompetenciájában kerül sor.

Mindezek fényében érthető, hogy az Európai Bizottság jelenleg nem a társasági adószabályok harmonizációjára törekszik, hanem az adónem „holdudvarába” tartozó területek közelítésére. Ennek két módozatát azonosítottuk. Egyrészt, a Magatartási Kódex létrehozása – a *rollback* és a *standstill* folyamatok révén – lehetőséget biztosított a káros tagállami adóztatási gyakorlatok megszüntetésére, valamint az elfogadásra kerülő tagállami jogszabályok ellenőrzésére. A Kódex megalkotásának célja az volt, hogy a tagállami adószabályok ne torzítsák a belső piac működését és ne más tagállamok kárára tegyék vonzóbbá az adott tagállam adórendszerét. A másik intézmény, amelynek révén a Bizottság szorosabbra kívánja fűzni a tagállamok közötti kapcsolatokat, az adóügyi információcsere.

Az Európai Unió az információcsere standardját az OECD szakmai munkája alapján alakította ki; témánk szempontjából a feltételes adómegállapítások tagállamok közötti cseréjét előíró normaegyüttes emelhető ki.

Értekezésünkben bemutattuk a feltételes adómegállapítás jogintézményét, kiemeltük, hogy a feltételes adómegállapításban foglalt jogértelmezés kötőerővel bír az illetékes hatóság részéről. A *Luxleaks* után az Európai Unióban javaslat született a feltételes adómegállapítások tagállamok közötti cseréjére. A szabályozás célja, hogy Európai Bizottság elejét vegye a transznacionális vállalatok adócsökkentő törekvéseinek. A feltételes adómegállapítások illetékes hatóságok közötti cseréje ezáltal – a fiskális érdekek mellett – ahhoz is hozzájárul, hogy a vállalkozások nyereségadójukat abban a tagállamban fizessék meg, amelyben a nyereségteremtő gazdasági tevékenységet ténylegesen végezték is.

A közös konszolidált társasági adóalapról szóló javaslatra olyan szabályegyüttesként tekintünk, mint ami szabályozói oldalról kíván lépést tartani az elmúlt évtizedek üzleti fejleményeivel. A közös szabályok szerint meghatározott és felosztott adóalap összhangba hozná a vállalkozási szabadságot a belső piac egységességével, a számviteli beszámolók realisabb képet adnának a vállalatcsoportokról és csökkentenék az adóalanyok megfelelési költségeit. Az adóelkerülés-ellenes szabályok pedig a tagállami költségvetések védelmét szolgálja, meghagyva a vállalkozások üzleti szabadságát.

5. tézis: *mindamellert, hogy a tagállamok szóban is adtak ki feltételes adómegállapításokat, arra a megállapításra jutottunk, hogy a tagállamok nem élveznek diszkrecionális jogkört a szelektíven nyújtható előnyök tekintetében. A feltételes adómegállapítások transzparens kibocsátásához nagymértékben hozzájárul a határozatok illetékes hatóságok közötti cseréje is.*

Ötödik, egyben utolsó hipotézisünk arra vonatkozott, hogy a feltételes adómegállapítások révén a tagállamok élveznek-e diszkrecionális jogkört a szelektíven nyújtható adóelőnyök tekintetében. Disszertációnkban áttekintettük a jogintézmény legfőbb jellemzőit, amelyek a következőkben emelhetők ki. Feltételes adómegállapításnak minősül bármely, a jogértelmezést és a jogbiztonságot szolgáló olyan megállapodás, amely

- kibocsátója a tagállam kormánya, adópolitikáért felelős minisztere, közigazgatási szerve, beleértve az adóhatóságot is;

- jogügylet-specifikus, azaz megállapításait csak a címzett személy hivatkozhatja a feltételes adómegállapításban foglalt feltételek együttes fennállása esetén;

- tartalmát tekintve eljárási jogi és a materiális szabályok alkalmazását is pontosíthatja, a megerősített jogszabály-alkalmazás később kötőerővel bír az adóhatóság részére;

- az Európai Unió joggyakorlatában feltétel továbbá, hogy a feltételes adómegállapításban megerősített ügylet határokon átívelő legyen, azaz legalább két tagállamot érintsen. Ez a feltétel az információcsere vonatkozásában bír jelentőséggel.

Értekezésünkben megállapítottuk, hogy a feltételes adómegállapítások önmagukban nem merítik ki a szelektivitás állami támogatások szerinti kritériumát. A jogintézmény elérhető az összes, nem természetes, profitorientált személy részére, ez alól nem jelent kivételt a cégformák különbözősége sem. Mindez mindaddig helytálló, amíg a tagállami jogértelmezés és jogalkalmazás egységes, vagyis a szelektivitás vizsgálatok a feltételes adómegállapítás jogintézményéhez történő hozzáférése túlmenően szelektív előnyöket eredményezhet az is, ha két hasonló jogügyletre eltérő módon alkalmazzák a jogszabályokat. Ez a jellemző ugyanakkor már nem a feltételes adómegállapítások jogintézményének létezéséhez kapcsolódik, hanem a feltételes adómegállapítások által megerősített jogügylet adójogi megítéléséhez. Kritikai észrevételként azonosítjuk még bizonyos esetekben a jogbiztonság hiányát is. Ez azon adózók esetében merülhet fel, amelyek nem rendelkeznek feltételes adómegállapítással ezért a jogügylet (a feltételes adómegállapítással megerősített jogügylettől eltérő) adóhatósági vizsgálat tárgyát képezheti.

Disszertációnkban a tagállami szabályozás taglalása helyett a közösségi szintű adóügyi információcserével foglalkoztunk részletesen, mert ez az eszköz révén megvalósítható a tagállamok kontrollja, egyszersmind fiskális érdekeik védelme. A feltételes adómegállapítások révén megerősített ügyletek bizottsági kontrollja behatárolja a tagállamok szuverenitását az adóztatás ezen területén. Elismerjük ugyanakkor, hogy az Európai Bizottság megerősített jogosítványai sem tudnak feltétlenül gátat szabni minden, a feltételes adómegállapításokhoz kapcsolódó káros adóztatási gyakorlatoknak, az

ellenőrzések ugyanakkor rendeltetésszerű jogalkalmazásra sarkallhatnak. A Bizottságnak pedig ennek elősegítése fontos célja.

Értekezésünkben két eltérő szakpolitikát vizsgáltunk, állítottunk egymással párhuzamba. Kutatásainkban a szabályozói oldalról mutattuk be az állami támogatások kontrolljának sajátosságait, valamint a társasági adóztatás területén kibontakozó jogközelítést. Megállapítottuk, hogy mivel a társasági adó a tagállamok versenyképességét befolyásoló adónem, a szuverenitás része, így előrehaladott jogharmonizációról nem beszélhetünk; az Európai Bizottság ehelyett az adónemhez közvetetten kapcsolódó területeken törekszik hasonló szabályok kialakítására. Ezekben a kezdeményezésekben hangsúlyosan jelenik meg a tagállami költségvetési érdekek védelme. Bemutattuk továbbá azokat a magatartásformákat is, amelyek révén a tagállamok tiltott állami támogatásban részesíthetik a joghatóságuk alatt tevékenykedő vállalkozásokat, támpontokat vázoltunk fel az Európai Bizottság határozathozatalában és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában. Rámutattunk, hogy az alacsony adóterhelés önmagában nem eredményez tiltott támogatást, a szelektív bánásmód viszont kimerítheti ennek feltételeit.

Empirikus kutatásainkban arra kerestük a választ, hogy milyen kapcsolat azonosítható a társasági adó mértéke és az állami támogatások mértéke között. A társasági adó vonatkozásában rámutattunk, hogy a vizsgált időszakban a legtöbb tagállamban csökkent az adóterhelés, a kivételt a válság sújtotta tagállamok jelentették. Az állami támogatások esetében csak a nem-válság jellegű támogatásokkal foglalkoztunk. Az empiriához kapcsolódó legfontosabb feltételezésünket, mely szerint csökkenő adókulcsokhoz csökkenő GDP-arányos állami támogatások párosultak, nem tudtuk maradéktalanul bizonyítani, ugyanis a dél-európai tagállamok kivételével a támogatások érdemben nem csökkentek. Ennek okait a 2008-as gazdasági világválság hatására foganatosított költségek, illetve megszorításokra vezetjük vissza.

Munkánkban kitértünk arra is, hogy az adóalapot csökkentő tételek révén a tényleges társasági adókötelezettség jelentősen, több százalékponttal is csökkenthető. Mivel a levonható költségek között jelentős összegeket képviselnek például a kutatás-fejlesztéshez vagy a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó kiadások, ezeket az előnyöket a multinacionális vállalatok tudják a legkönnyebben kiaknázni. Kutatásaink így kiindulópontját jelenthetik

annak megismerésének, hogy ezek a vállalkozások milyen szerepet töltenek be napjaink gazdasági vérkeringésében és milyen hatásokat képesek kifejteni egy-egy tagállam fiskális politikájára.

Habár az empiria alapján nem tudtuk bizonyítani, mégis úgy látjuk, hogy a társasági adóztatás állami támogatásokban betöltött szerepe erodálódik elsősorban az adónem súlyának csökkenése miatt. Ennek hátterében a gazdasági súlypontok eltolódása, új iparágak felemelkedése és az adótervezés áll. A tagállamok ezért késztetést érezhetnek az adókulcsok csökkentésére, ezáltal „támogatva” a joghatóságok alatt tevékenykedő vállalkozásokat. Az ilyen intézkedés előnyt biztosít, de biztosan nem szelektív, így állami támogatási aggályokat sem vet fel. A kieső adóbevételeket mindazonáltal más forrásból pótolni kell, így a magatartás nettó mérlege nem egyértelmű.

Disszertációnknak szintén újszerű megállapítása, hogy a közelmúlt bizottsági kezdeményezései érdemi erőlelépést eredményeztek a társasági adószabályok közelítésében, ez pedig hatással van az állami támogatások kontrolljára is. A növekvő transzparenciához, ami például a feltételes adómegállapítások cseréjének eredménye, az állami támogatások fokozottabb közgazdasági alapú megközelítése párosul, karöltve a kiterjesztett általános csoportmentességi rendelettel. A tagállamoknak ezért nagyobb a felelőssége a támogatási döntések meghozatalakor és ezt az Európai Bizottság és az Európai Bíróság integráció-felfogása meg is erősíti.

Felhasznált irodalom

- Aiginger, K. – Gruger, A. (2005): The European Socio-Economic Model. Differences to the USA and Changes over Time. *Working Papers*, No. 266., WIFO.
- Aiginger, K. – Leoni, T. (2008): Typologies of Social Models in Europe. Interneten: https://karlaiginger.wifopens.at/fileadmin/files_aiginger/publications/2008/GEMSE_final.pdf. Letöltve: 2018. november 6.
- Akman, P. (2013): The role of 'freedom' in EU competition law. *Legal Studies*, 34, 2, 183-213. o.
- Appel, H. (2011): *Tax Politics in Eastern Europe. Globalization, Regional Integration, and the Democratic Compromise*. Michigan Publishing, University of Michigan Press.
- Araceli, T. (2011): Tax exemption for offshore companies in Gibraltar constitutes a State aid scheme incompatible with the internal market. Interneten: www.ceje.ch. <https://www.ceje.ch/fr/actualites/concurrence/2011/11/tax-exemption-offshore-companies-gibraltar-constitutes-state-aid-scheme-incompatible-internal-market/>. Letöltve: 2019. október 5.
- Ashta, A. – Ernult, J. (2004): A Strategic Management Approach to the Problems of EU taxation. *Cahiers du CEREN8* (2004). Interneten: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=937347. Letöltve: 2014. december 6.
- Auerbach, A. J. (2018): Measuring the Effects of Corporate Tax Cuts. *The Journal of Economic Perspectives*, 32, 4, 97-120. o.
- Bacon, K. (1998): The Definition of State Aid. In: Bacon, K.: *European Union Law of State Aid*. Oxford University Press, Oxford.
- Barker, T. – Collett, A. – Workman, G. (2013): *TTIP and the Fifty States: Jobs and Growth from Coast to Coast*. British Embassy Washington, Bertelsmann Foundation, Atlantic Council, Washington.
- Barro, R. J. – Furman, J. (2018): Macroeconomic Effects of the 2017 Tax Reform. *Brookings Papers on Economic Activity*, spring. 257-313. o.
- Beale, J. H. (1919): Jurisdiction to Tax. *Harvard Law Review*, 32,6, 587-633. o.

- Békés, B. (2012): *A közvetlen adózás az Európai Unióban*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola.
- Bénassy-Quéré, A. – Trannoy, A. – Woff, G. (2014): Tax Harmonization in Europe: Moving Forward. *Notes du conseil d'analyse économique* 2014/4 (No 14), 1-12. o.
- Bilal, S. – Nicolaides, Ph. (eds. 1999): *Understanding State Aid Policy in the European Community*. Kluwer Law International, The Hague.
- Biondi, A. – Righini, E. (2014): An Evolutionary Theory of EU State Aid Control. *Legal Studies Research Paper Series: Paper No. 2014-41*, 1-31. o. King's College London Dickson Poon School of Law.
- Blackwell, C. – Crotts, J. C. – Litvin, S. W. – Styles, A. K. (2006): Local Government Compliance with Earmarked Tax Regulation. *Public Finance Review*, 34, 2, 212-228. o.
- Blauberger, M. (2008): From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law. Max-Planck-Institute Für Gesellschaftsforschung. Interneten: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf. Letöltve: 2014. december 3.
- Boss, A. (2006): Tax Competition and Tax Revenues. *Intereconomics*. Interneten: DOI: 10-1007/s10272-006-0171-x. Letöltve: 2019. október 7.
- Bratton, W. W. – McCahery, J. A. (2001): Tax Coordination and Tax Competition in the European Union: Evaluating the Code of Conduct on Business Taxation. *Common Market Law Review*, 38, 3, 677-718. o.
- Bräutigam, R. – Spengel, C. – Stutzenberger, K. (2017): The development of corporate tax structures in the European Union from 1998 to 2015 - Qualitative and quantitative analysis. *ZEW Discussion Papers*, 17-034. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Brennan, T. J. (1999): The Economics of Competition Policy: Recent Developments and Cautionary Notes in Antitrust and Regulation. , *Discussion paper* 00-07, Resources for the future, Washington.
- Bretschger, L. – Hettich, F. (2005): Globalization and International Tax Competition: Empirical Evidence Based on Effective Tax Rates. *Journal of Economic Integration*, 20(3), 530-542. o.
- Bruegel (2018): State aid and tax rulings: Clarifying the European Commission's approach. Bruegel Intézet. Interneten: <http://bruegel.org/2018/04/state-aid-and-tax-rulings->

- [clarifying-the-european-commissions-approach/](#). Letöltve: 2018. október 1.
- Buelens, Ch. – Garnier, G. – Meiklejohn, R. – Johnson, M. (2007): The economic analysis of state aid: Some open questions. *European Economy Economic Papers*, 286, 2007. szeptember, 1-31. o.
- Burg, D. (2004): *A world history of tax rebellions. An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present*. Taylor and Francis.
- Burghelea, C. – Ene, C. N. – Uzla, C. (2013): Impact of economic models on European Union economies development. *Theoretical and Applied Economics*, 20, 4 (581), 91-102. o.
- Camesasca, P. D. (2000): *European merger control: getting the efficiencies right*. Intersentia, Antwerpen.
- CbCR 2015: Multilateral Competent Authority Agreement on the Exchange of Country-by-Country Reports. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.
- Cédelle, A. (2016): The EU Anti-Tax Avoidance Directive: A UK Perspective. *British Tax Review*, 4, 490-507. o.
- Chen, J-r. – Smekal, Ch. (2004): International Tax Competition: A Case for International Cooperation in Globalization. *Transition Studies Review*, 11, 3, 59-76. o.
- Chen, S-C. (2018): Predicting the ‘Unpredictable’ General Anti-Avoidance Rule (GAAR) in EU Tax Law. *InterEULawEast: Journal for the International and European Law, Economics and Market Integrations*, 5, 1. Interneten: <https://ssrn.com/abstract=3210833>. Letöltve: 2019. szeptember 25.
- Chesaites, N. (2017): Tax incentives as State Aid. In: Tomjenović, V. – Bodiřoga-Vukobrat, N. – Butorac Malnar, V. – Kunda, I. (eds.): *EU Competition and State aid Rules. Public and Private Enforcement*. Springer-Verlag, Heidelberg.
- CoC (1997): Council Conclusions of the ECOFIN Council meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy. Interneten: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d2cdddef-e467-42d1-98c2-31b70e99641a>. Letöltve: 2017. március 1.
- Cockfield, J. A. (2010): *Globalization and Its Tax Discontents. Tax Policy and International Investments*. University of Toronto Press, Toronto, Buffalo, London.
- Courtois, C-H. (2006): The Impact of the European Commission on the Council of

- Ministers' Decisions in the Field of European Taxation. The Case of the European Savings Directive. *The School of Public Policy*, University College London, 2, 2, 22-47. o.
- Czékus, Á. (2012): Financial austerity in the European Union Member States - common measures for financial stability. *Europe in the World Economy Beyond the Sovereign Debt Crisis*. Warsaw School of Economics conference paper.
- Czékus, Á. (2014): Az Amerikai Egyesült Államok trösztellenes szabályozása – a Sherman Act-től a Celler-Kefauver Act-ig. *Vezetéstudomány*, 45., 64-73. o.
- Csaba, L. (2006): *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Dankó, Zs. (2012): Corporate tax harmonization in the European Union. Conference paper, Crisis Aftermath Conference, Szeged, pp. 207-218. Interneten: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40350/1/15-Corporate_tax_harmonization_in_the_European_Union.pdf. Letöltve: 2018. január 5.
- Dassah, M. O. (2018): Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 14,1, a473.
- DBR (2014): EU state aid rules: A new tool to fight tax fraud and tax evasion. Deutsche Bank Research. Interneten: https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000344133/EU_state_aid_rules%3A_A_new_tool_to_fight_tax_fraud.pdf. Letöltve: 2016. június 6.
- de Wilde, M. F. (2017): The CCCTB Relaunch: A Critical Assessment and Some Suggestions for Modification. Interneten: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3040739>. Letöltve: 2019. szeptember 19.
- Dechezleprêtre, A. – Sato, M. (2014): The impacts of environmental regulations on competitiveness. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment – Global Green Growth Institute Policy brief. November 2014. Interneten: http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/11/Impacts_of_Environmental_Regulations.pdf. Letöltve: 2015. június 20.
- den Hertog, J. (2010): Review of Economic Theories of Regulation. Tjalling C. Koopmans Research Institute, Utrecht School of Economics, University of Utrecht, *Discussion*

Paper Series nr: 10-18., 1-59. o.

- Devereux, M. – Lockwood, B. – Redoano, M. (2008): Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics*, 92, 5-6, 1210-1235. o.
- Devereux, M. P. – Loretz, S. (2012): How Would EU Corporate Tax Reform Affect US Investment in Europe? *Tax Policy and the Economy*, 26, 1, 59-92. o.
- DeVito, J. M. (2011): The Role of Competition Policy and Competition Enforcers in the EU Response to the Financial Crisis: Applying the State Aid Rules of the TFEU to Bank Bailouts in Order to Limit Distortions of Competition in the Financial Sector. *American Antitrust Institute Working Paper* No 11(01), 1-28. o.
- Dietsch, P. (2017): Catching capital: The ethics of tax competition. *Contemporary Political Theory*, 16, 282-285. o. Interneten: doi:10.1057/cpt.2016.16. Letöltve: 2019. szeptember 30.
- Easson, A. (2004): *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*. Kluwer Law International, The Hague/London/New York.
- EB (1957): Római Szerződések. Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról.
- EB (1985): Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council. COM(85) 310 final
- EB (1997): Towards tax co-ordination in the European Union – A package to tackle harmful tax competition. Európai Bizottság. COM(97) 495 final
- EB (1998): Commission notice on the application of the State aid rules to measures relating to direct business taxation. Európai Bizottság. (98/C 384/03).
- EB (2001): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities. COM(2001) 582 final. Európai Bizottság.
- EB (2002): 2003/442/EC: Commission Decision of 11 December 2002 on the part of the scheme adapting the national tax system to the specific characteristics of the Autonomous Region of the Azores which concerns reductions in the rates of income and corporation tax (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2002) 4487). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 150 , 18/06/2003 P. 0052 – 0063.
- EB (2005): Lisszaboni Stratégia. Európai Bizottság.

- EB (2007): Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata.
- EB (2008a): State aid: Commission authorises French scheme to inject capital into certain banks. Európai Bizottság. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1900_en.htm?locale=en. Letöltve: 2019. április 3.
- EB (2008b): State aid: Commission approves state support for IKB. Európai Bizottság. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-2055_en.htm. Letöltve: 2019. április 3.
- EB (2008c): A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása. Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2008/C 270/02.
- EB (2008d): Communication from the Commission. The recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition. Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009/C 10/2.
- EB (2009a): Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking Sector. Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009/C 72/01.
- EB (2009b): State aid: Commission adopts temporary framework for Member States to tackle effects of credit squeeze on real economy. Európai Bizottság. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1993_en.htm?locale=en. Letöltve: 2018. december 29.
- EB (2009c): Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules. Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2009/C 195/04
- EB (2009d): Bizottság határozata (2009. július 8.) a „groepsrentebox” rendszer Hollandia által tervezett végrehajtásáról (C 4/07 (ex N 465/06)). Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 288/26.

- EB (2010): Competition, State aid and Subsidies in the European Union. Európai Bizottság. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-29_en.htm?locale=en. Letöltve: 2015. december 5.
- EB (2011a): Supporting the Hungarian sport sector via tax benefit scheme. Európai Bizottság. C(2011)7287 final.
- EB (2011b): Taxation trends in the European Union. Focus on the crisis: The main impacts on the EU tax systems. Európai Bizottság. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5730669/KS-EU-11-001-EN.PDF/fec0c5ff-e858-481c-904c-c291cf9804b8?version=1.0>. Letöltve: 2018. november 21.
- EB (2011c): Javaslat A Tanács irányelve a közös konszolidált társaságiadó-alapról (KKTA). COM(2011) 121 végleges. Európai Bizottság.
- EB (2012): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Az állami támogatások uniós szabályozásának korszerűsítése. Európai Bizottság COM(2012) 209 final.
- EB (2013a): Europe 2020 strategy. Interneten: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en. Letöltve: 2017. február 11.
- EB (2013b): State Aid. Manual of Procedures. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sa_manproc_en.pdf. Letöltve: 2015. július 1.
- EB (2014a): Common methodology for State aid evaluation. Commission staff working document. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_en.pdf. Letöltve: 2015. július 1.
- EB (2014b): A kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások keretrendszere. Európai Bizottság. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2014/C 198/01.
- EB (2015a): State Aid: Commission gives guidance on local public support measures that can be granted without prior Commission approval. Európai Bizottság. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_en.htm. Letöltve: 2015. július 2.

- EB (2015b): Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation. Európai Bizottság, COM(2015) 135 final.
- EB (2015c): SA.38374 State aid implemented by the Netherlands to Starbucks. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38374. Letöltve: 2019. október 2.
- EB (2015d): SA.38375 State aid which Luxembourg granted to Fiat. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38375. Letöltve: 2019. október 2.
- EB (2015e): Adóreformok az EU tagállamokban. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economy-finance-and-euro-publications_en. Letöltve: 2017. február 20.
- EB (2016a): Bizottsági közlemény az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, C 262.
- EB (2016b): Overview. Taxation and Customs Union. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/overview_en. Letöltve: 2016. november 4.
- EB (2016c): Harmful tax competition. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm. Letöltve: 2016. március 12.
- EB (2016d): Enhanced administrative cooperation in the field of (direct) taxation. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en. Letöltve: 2016. november 5.
- EB (2016e): Javaslat A Tanács irányelve a közös társaságiadó-alapról. COM(2016) 685 final. Európai Bizottság.
- EB (2016f): Javaslat A Tanács irányelve a közös összevont társaságiadó-alapról (KÖTA). COM(2016) 683 final. Európai Bizottság.

- EB (2016g): DG Competition working paper on State aid and tax rulings. DG Competition – *Internal Working Paper* – Background to the High Level Forum on State Aid of 3 June 2016. Európai Bizottság.
- EB (2016h): SA.38373 \$ - Aid to Apple. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38373. Letöltve: 2019. október 2.
- EB (2016i): State aid: Commission concludes Belgian "Excess Profit" tax scheme illegal; around €700 million to be recovered from 35 multinational companies. Európai Bizottság. Interneten: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-42_en.htm. Letöltve: 2019. szeptember 24.
- EB (2016j): DG Competition Working Paper on State Aid and Tax Rulings. Európai Bizottság. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf. Letöltve: 2016. július 3.
- EB (2017a): SA.38944 \$ - Aid to Amazon – Luxembourg. Európai Bizottság.
- EB (2017b): Methodological and explanatory notes. Interneten: http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/g_en_info/economic_analysis/tax_structures/2014/methodology.pdf. Letöltve: 2017. január 29.
- EB (2018a): Transfer Pricing and the Arbitration Convention. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/transfer-pricing-eu-context/transfer-pricing-arbitration-convention_en. Letöltve: 2018. november 7.
- EB (2018b): SA.38945 Alleged aid to Mc Donald's – Luxembourg. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_38945. Letöltve: 2019. október 20.
- EB (2018c): SA.44888 Aid to Engie. Európai Bizottság. Interneten: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_44888. Letöltve: 2019. szeptember 24.
- EB (2018d): State aid: Commission finds Luxembourg gave illegal tax benefits to Engie; has to recover around €120 million. Európai Bizottság. Interneten:

- https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4228_en.htm. Letöltve: 2019. szeptember 24.
- EB (2019a): State Aid Scoreboard 2018. Share of aid instruments. Interneten: [https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/COMP_AI_SA_X\\$COMP_AI_SA_02/default/table?category=COMP_SHARE](https://webgate.ec.europa.eu/comp/redisstat/databrowser/view/COMP_AI_SA_X$COMP_AI_SA_02/default/table?category=COMP_SHARE). Letöltve: 2019. október 29.
- EB (2019b): State Aid Scoreboard 2018. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html#what. Letöltve: 2019. január 15.
- EB (2019c): Commission decides selective tax advantages for Fiat in Luxembourg and Starbucks in the Netherlands are illegal under EU state aid rules. Európai Bizottság. Interneten: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5880_en.htm. Letöltve: 2019. szeptember 24.
- ECJ (1974a): Judgment of the Court of 2 July 1974. Italian Republic v Commission of the European Communities (Family allowances in the textile industry – Case 173-73). Európai Bíróság.
- ECJ (1974b): C-173/73 Olaszország v. Bizottság. Európai Bíróság.
- ECJ (2003): C-126/01 Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie v. GEMO SA. Európai Bíróság.
- ECJ (2006a): C-182/03 és C-217/03 Belgium és Forum 187 ASBL v. Bizottság összevont ügyek. EU:C:2006:416. Európai Bíróság.
- ECJ (2006b): Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas. A Bíróság ítélete (nagytanács). C-196/04. sz. ügy. Európai Bíróság.
- ECJ (2006c): Bíróság ítélete (nagytanács) „Megsemmisítés iránti kereset – Állami támogatás – 2003/442/EK határozat – Regionális vagy helyi önkormányzat által elfogadott adóintézkedések – Az Azori-szigeteken adójogi illetőséggel rendelkező természetes és jogi személyek jövedelemadó-kulcsának csökkentése – Állami támogatássá minősítés – Szelektív jelleg – Az adórendszer természetére és belső felépítésére alapított igazolás – Indokolási kötelezettség – Közös piaccal való összeegyeztethetőség” a C-88/03. sz. ügyben. Európai Bíróság
- ECJ (2009): C-169/08 Presidente del Consiglio dei Ministri v Regione Sardegna. Európai Bíróság.

- ECJ (2011a): A Bíróság ítélete (első tanács) „Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Elfogadhatóság – Állami támogatások – A szövetkezeteknek biztosított adókedvezmények – Az EK 87. cikk értelmében vett állami támogatásnak minősítés – A közös piaccal való összeegyeztethetőség – Feltételek”. C-78/08–C-80/08. sz. egyesített ügyek. Európai Bíróság.
- ECJ (2011b): C-106/09P Bizottság és Spanyolország v. Gibraltár Kormánya és az Egyesült Királyság. Európai Bíróság.
- ECJ (2015): C-15/14P Bizottság v MOL Magyar Olaj és Gázipari Nyrt. Európai Bíróság.
- Edler, J. (2015): Demand Side Policies for Innovation. State of the Art. Workshop: Demand Side Policies and Public Procurement for Innovation Unicamp, Campinas. Interneten: <http://www.ige.unicamp.br/spec/wp-content/uploads/sites/15/2015/05/Edler-key-lecture-demand3.pdf>. Letöltve: 2015. június 19.
- EFA (2019): Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU. European Free Alliance. Interneten: <https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/356b0cd66f625b24e7407b50432bf54d.pdf>. Letöltve: 2019. szeptember 21.
- EFTA (2017): State Aid Scoreboard Archives. European Free Trade Association. Interneten: <http://www.eftasurv.int/press--publications/scoreboards/state-aid-scoreboards/archives/>. Letöltve: 2018. január 5.
- Egger, P. – Seidel, T. (2011): Tax competition, trade liberalization, and imperfect labour markets. *Oxford Economic Papers*, 63, 4, 722-739. o.
- Ehlermann, C-D. (1994): State Aid Control in the European Union: Success or Failure? *Fordham International Law Journal*, 18, 4, 1212-1229. o.
- EP (2019): Legislative train schedule. Deeper and fairer internal market with a strengthened industrial base / taxation. Common consolidated corporate tax base - 2011 proposal (withdrawn). Európai Parlament. Interneten: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-common-consolidated-corporate-tax-base-2011-proposal>. Letöltve: 2019. szeptember 15.
- Erdey, L. – Rácz, L. (2014): Közvetlen külföldi tőkebefektetések a visegrádi országokban, és a befektetés-ösztönzés jellemzői. Interneten: <http://hdl.handle.net/2437/182233>.

- Letöltve: 2018. október 1.
- Erdős, É. (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. *Miskolci Jogi Szemle*, 12, 2. különszám, 114-126. o.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princetown University Press.
- EUR-lex (2007): A kettős adóztatás megszüntetése (választottbíróági eljárás). Interneten: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3A126038>. Letöltve: 2017. január 25.
- Eurostat (2018a): The European economy since the start of the millennium. A statistical portrait. Eurostat. Interneten: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/images/pdf/European-Economy-DigitalPublication-2018_en.pdf. Letöltve: 2019. április 4.
- Eurostat (2018b): Tax revenue statistics. Eurostat. Interneten: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics. Letöltve: 2018. szeptember 4.
- Eurostat (2018c): Aid by main objectives. Eurostat. Interneten: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=comp_sa_02. Letöltve: 2018. szeptember 4.
- Eurostat (2018d): Gross domestic product at market prices. Eurostat. Interneten: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00001>. Letöltve: 2018. szeptember 4.
- Evans, A. (1997): *European Community Law of State Aid*. Clarendon Press, Oxford.
- Evans, C. – Lang, M. – Pistone, P. – Rust, A. – Schuch, J. – Staringer, C. (eds. 2018): *Improving Tax Compliance in Globalized World*. IBFD, Amsterdam.
- Evers, M. Th. – Meier, I. – Spengel, Ch. (2014): Transparency in Financial Reporting: Is Country-by-Country Reporting Suitable to Combat International Profit Shifting? *Discussion Paper No. 14-015*, Centre for European Economic Research.
- Farkas, B. (2017): *Piacgazdaságok az Európai Unióban*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Feust, C. – Spengel, Ch. – Finke K. – Heckemeyer, J. – Nusser, H. (2013): Profit Shifting and ‘Aggressive’ Tax Planning by Multinational Firms: Issues and Options for Reform. *Discussion Paper No. 13-044*, Centre for European Economic Research.

- FMF (2017): Tax benefits and EU state aid control: The problem of and approaches to resolving the conflict of jurisdiction with fiscal autonomy. Report of the Advisory Board to the Federal Ministry of Finance. Federal Ministry of Finance. Interneten: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Advisory Board/2018-02-07-tax-benefits-and-eu-state-aid-control-download.pdf?_blob=publicationFile&v=2. Letöltve: 2019. október 5.
- Friederiszick, H. W. – Röller, L-H. – Verouden, V. (2007): European State Aid Control: an economic framework. In: Buccirosi, P. (ed.): *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press.
- Friedman, M. (1962): *Kapitalizmus és szabadság*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- FT (2013): Greek parliament approves tax increases. Financial Times. Interneten: <http://www.ft.com/cms/s/0/33668658-5cce-11e2-8229-00144feab49a.html#axzz3tS3OgsDE>. Letöltve: 2015. december 5.
- Gangl, K. – Hofman, E. – Kirchler, E. (2015): Tax authorities' interaction with taxpayers: A conception of compliance in social dilemmas by power and trust. *New Ideas Psychology*, 37, 13-23. o.
- GC (2010): T-207/10 Deutsche Telekom v Bizottság, T-227/10, Banco Santander v Bizottság, T-239/11, Sigma Alimentos Exterior v Bizottság, T-405/11 Axa Mediterranean v Bizottság, T-406/11, Prosegur Compañía de Seguridad v Bizottság, T-219/10 RENV World Duty Free Group v Bizottság és T-399/11 RENV Banco Santander és Santusa v Bizottság ügyek. Törvényszék.
- GC (2018): The General Court upholds the decisions of the European Commission classifying the Spanish tax scheme for the amortisation of 'financial' goodwill as State aid incompatible with the internal market. Press release No 175/18. Törvényszék.
- Genschel, Ph. – Schwarz, P. (2011): Tax Competition: A Literature Review. *Socio-Economic Review*, 9, 2, 339-370. o.
- Genschel, Ph. – Seelkopf, L. (2016): Winners and Losers of Tax Competition. In: Rixen, T. – Dietsch, P. (eds.): *Global Tax Governance: What is wrong with it and how to fix it*. ECPR Press, Colchester.
- Gerber, D.J. (2010): Anthropology, History and the 'More Economic Approach' in European Competition Law – A Review Essay. *Research Paper*. 41 International Review of

- Intellectual Property and Competition Law 441. Chicago-Kent College of Law.
- Goldin, C. – Libecap, G. D. (1994): *The Regulated Economy: A Historical Approach to Political Economy*. University of Chicago Press, Conference Paper.
- Gollaher, D. (2011): Competitiveness and regulation: the FDA and the future America's biomedical industry. California Healthcare Institute – The Boston Consulting Group. February 2011. Interneten: <https://www.bcg.com/documents/file72060.pdf>. Letöltve: 2015.június 20.
- Green Cowles, M. – Risse, T. – Caporaso, J. (eds. 2001): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Cornell Paperbacks, Cornell University, USA
- Grüll, T. (2017): *A Római Birodalom gazdasága*. Gondolat Kiadó, Budapest.
- Gyórfy, D. (2007): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. *Közgazdasági Szemle*, LIV, 3, 274-290. o.
- Gyürkés, A. (2018): Szelektivitás. In: Nyikos, Gy. (szerk.): *Állami támogatások*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- Haucap, J. – Schwalbe, U. (2011): Economic Principles of State Aid Control. *Discussion Paper*. April 2011. Düsseldorf Institute for Competition Economics, Heinrich-Heine Universität, Düsseldorf.
- Haufler, A. – Mardan, M. (2014): Cross-border loss offset can fuel tax competition. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 106, 42-61. o.
- Heim, S. – Hüschelrath, K. – Schmidt-Dengler, Ph. – Strazzeri, M. (2017): The impact of state aid on the survival and financial viability of aided firms. *European Economic Review*, 100, 193-214. o.
- Heipertz, M. - Ward-Warmedinger, M. (2008): Economic and Social Models in Europe and the Importance of Reform. *Financial Theory and Practice*, Institute of Public Finance, 32, 3, 255-287. o.
- Hildebrand, D. – Schweinsberg, A. (2007): Refined Economic Approach in European State Aid Control – Will it Gain Momentum? *World Competition*, 30, 3, 449-462. o.
- Hinnekens, L. (2006): Recent Trends in the Case-Law of the ECJ in Matters of Direct Taxation. ERA Summer Course „An Introduction to Community Taxation in its International Context”, 7: 281. Interneten: <https://doi.org/10.1007/s12027-006-0011-2>. Letöltve: 2019. október 7.

- Holland, D. – Vann, R. J. (1998): Income Tax Incentives for Investment. In: Thuronyi, V.T. (ed.): *Tax Law Design and Drafting*. International Monetary Fund, volume 2, chapter 23.
- Honohan, P. (2009): What went wrong with Ireland? Trinity College Dublin. Interneten: <http://www.tcd.ie/Economics/staff/phonohan/What%20went%20wrong.pdf>. Letöltve: 2017. július 20.
- Hölscher, J. – Nulsch, N. – Stephan, J. (2017): State Aid in the New EU Member States. *Journal of Common Market Studies*, 55, 4, 779-797. o.
- IMF (2016): Tax policy, leverage and macroeconomic stability. Nemzetközi Valutaalap. Interneten: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/100716.pdf>. Letöltve: 2017. április 6.
- Ismer, R. – Piotrowski, S. (2018): Selectivity in Corporate Tax Matters After World Duty Free: A Tale of Two Consistencies Revisited. *Intertax*, 46, 2, 156–166. o.
- James, S. (2013): Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group. Interneten: <http://www.estimacionestributarias.com/archivos/Effectiveness.pdf>. Letöltve: 2019. október 9.
- Johansson, Å. – Bieltvedt Skeie, Ø. – Sorbe, S. – Menon, C. (2017): Tax planning by multinational firms: firm-level evidence from a crosscountry database. *Economics Departments Working Papers no. 1355*. Interneten: <https://www.oecd.org/eco/Tax-planning-by-multinational-firms-firm-level-evidence-from-a-cross-country-database.pdf>. Letöltve: 2019. szeptember 21.
- Kaplow, L. – Shavell, S. (1994): Why the Legal System Is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income. *Journal of Legal Studies*, 23, 2, 667-681. o.
- Kassim, H. – Wright, K. (2007): Revisiting Modernisation: the European Commission, Policy Change and the Reform of EC Competition Policy. *Working Paper*, 07-19, 1-26. o., Centre for Competition Policy.
- Katsikis, I. – Fragidis, G. – Pashaloudis, D. (2013): International and Cross-border Entrepreneurship: The Case of Greece and Bulgaria. *Business Systems and Economics*, 3, 1, 58-68. o.
- Kellermann, C. – Kammer, A. (2009): Deadlocked European Tax Policy. Which Way Out of

- the Competition for the Lowest Taxes? Friedrich Ebert Stiftung. Interneten: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2009-2/2-09_a_kellermann_us.pdf. Letöltve: 2014. december 6.
- Keneddy, J. H. (2014): Assessing U.S. Corporate Tax Reform in an Age of Global Competition. The Information Technology and Innovation Foundation. Interneten: <http://www2.itif.org/2014-corporate-tax-reform-global-competition.pdf>. Letöltve: 2019. október 14.
- Kerber, W. (2009): The Theory of Regulatory Competition and Competition Law. Interneten: <https://ssrn.com/abstract=1392163>. Letöltve: 2017. március 11.
- Keuschnigg, C. – Loretz, S. – Winner, H. (2014): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey. *Discussion Paper 2014-27.*, Universität St. Gallen.
- Kiesewetter, D. – Steigenberger, T. – Stier, M. (2018): Can formula apportionment really prevent multinational enterprises from profit shifting? The role of asset valuation, intragroup debt, and leases. *Journal of Business Economics*, 88., 1029-1060. o.
- Kirchler, E. – Hoelzl, E. – Wahl, I. (2008): Enforced versus voluntary tax compliance: the “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*. 29, 210–225. o.
- Kleiner, Th. (2011): Modernization of State aid policy. In: Erika Szyszczak (ed.): *Research Handbook on European State Aid Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 1-27. o.
- Kociubinski, J. (2012): Selectivity criterion in state aid control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2, 1, 1-11. o.
- Kokko, A. (2006): The Home Country Effects of FDI in Developed Economies. *Working Paper No. 225.*, 1-37. o., European Institute of Japanese Studies Stockholm School of Economics.
- Kroes, N. (2009): Állami támogatás: A Bizottság ismerteti a bankoknak nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról szóló iránymutatását. Interneten: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1180_hu.htm. Letöltve: 2018. december 29.
- KSH (2017): A központi költségvetés bevételei. Központi Statisztikai Hivatal. Interneten: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qse006i.html. Letöltve: 2017. július 20.
- Lang, M. (2016): State Aid and Taxation: Selectivity and Comparability Analysis. In: Richelle, I. – Schön, W. – Traversa, E. (eds.): *State Aid Law and Business Taxation*.

- Springer-Verlag, Berlin Heidelberg.
- Léger, Ph. (2006): Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas. Philippe Léger fötanácsnok indítványa. Európai Bíróság.
- Levine, M. E. – Forrence, J. L. (1990): Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 167-198. o.
- Lianos, I. (2013): Some Reflections on the Question of the Goals of EU Competition Law. *Working Paper Series*, 2013(3), CLES.
- Lipsey, R. E. (2000): Interpreting Developed Countries' Foreign Direct Investment. *Working Paper Series*, 7810, 1-48. o., National Bureau of Economic Research.
- Longhorn, M. (2015): Country-by-Country Reporting: a Critical Analysis. Queensland University of Technology
- Lowe, Ph. (2006): Preserving and Promoting Competition: A European Response. *Competition Policy Newsletter*, 2006-2, 1-5. o.
- Lowe, Ph. (2009): Competition Policy and the Global Economic Crisis. *Competition Policy International*, 5, 2, 3-24. o.
- Marcos, F. (2009): Competition Policy Lesson in Times of Crisis: State Aid Control by the European Commission. *III Jornadas Nacionales de Defensa de la Competencia*, Valencia. Interneten: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1429792. Letöltve: 2018. december 29.
- Marelli, E. (1985): Economic policies and their effects upon regional economies. *Papers of the Regional Science Association*, 58, 1, 127-139. o.
- Mason, R. (2008): 2006 ECJ Direct Tax Cases. Interneten: <https://ssrn.com/abstract=1315790>. Letöltve: 2017. április 21.
- Mason, R. (2017): Tax Rulings as State Aid FAQ. *Law and Economics Research Paper Series* 2017, 16, 451,462. o. University of Virginia School of Law.
- Matsaganis, M. (2013): The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses. Friedrich Ebert Stiftung Study. Interneten: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf>. Letöltve: 2017. november 13.
- MFSK (2005): The Fundamental Tax Reform, December 2004. Ministry of Finance of the Slovak Republic. Interneten: <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>.

Letöltve: 2016. január 25.

- Micheau, C. (2014): Tax selectivity in European law of State aid – Legal assessment and alternative approaches. *Law Working Paper Series*, 2014-06, European Law Review – (under review). Interneten: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499514. Letöltve: 2015. május 28.
- Mintz, J. M. – Tsiopoulos, T. (1992): Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. The World Bank, *Foreign Investment Advisory Service, Occasional Paper*, 4.
- Mitchell, D. J. (2009): The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization,” *Briefing Paper, Adam Smith Institute*, November 2009.
- Monti, M. (1999): How state aid affects tax competition. *EC tax review*, 8, 4, 208-210. o.
- Mors, M. (2003): Tax Competition in Europe – an EU Perspective. In: Schön, W. (ed.): *Tax Competition in Europe*. IBFD Publications BV, Amsterdam.
- Mosteanu, N. R. – Mitroi, M. (2015): European Tax Models. *Economics World*, 3, 1-2, 18-30. o.
- Motta, M. (2007): *Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest.
- Möschel, W. (2007): US versus EU Antitrust Law. University of Tübingen. Interneten: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/.../WernhardMoeschel.pdf>. Letöltve: 2014. április 15.
- MT (2015): A Tanács (EU) 2015/2376 irányelve (2015. december 8.) a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról. Miniszterek Tanácsa. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L332.
- MT (2016a): A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról. Miniszterek Tanácsa. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 193/1
- MT (2016b): A Tanács (EU) 2016/881 irányelve (2016. május 25.) a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról. Miniszterek Tanácsa. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 146/8.
- MT (2017): A Tanács (EU) 2017/952 irányelve az (EU) 2016/1164 irányelvnek a harmadik

- országokat érintő hibrid struktúrákból adódó diszkrepanciák tekintetében történő módosításáról. Miniszterek Tanácsa. Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 144/1.
- Muraközy, L. (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Nagy, L. (2017): Impact of the Tax System on the Competitiveness of Businesses and Capital Inflow. *Public Finance Quarterly*, 62, 1, 22-38. o.
- NAV (2017): Main Rules Pertaining to Corporate Income Tax. Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Interneten: https://en.nav.gov.hu/data/cms442043/41_MAIN_RULES_PERTAINING_TO_CORPORATE_INCOME_TAX_2017_06092017.pdf. Letöltve: 2019. szeptember 10.
- Németh, M. (2006): A társasági adózás összehasonlító elemzése EU-csatlakozásunk tükrében. NyME-KTK.
- Nerudová, D. – Solilová, V. (2019): The Impact of the Introduction of a CCCTB in the EU. *Intereconomics*, 54: 160. Interneten: <https://doi.org/10.1007/s10272-019-0815-2>. Letöltve: 2019. szeptember 20.
- Neven, D. (2007): Enhancing the economic assessment of EU state aid cases. ESMT / EStALI State Aid Conference Berlin 8-9 October 2007. Interneten: <http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/esmt.pdf>. Letöltve: 2015. július 1.
- Niazi, S. U. K. (2016): Emergence, Growth and Mobility of European Competence on Direct Tax Regime: an Analytical and Evolutionary Review. *Journal of the Australian Tax Teachers Association*, 11, 1, 103-138. o.
- Nicolaides, Ph. (2002): Reform of EC Competition Policy: Decentralisation and Effective Enforcement in an Enlarged European Union. *Intereconomics*, 2002. January-February.
- Nicolaides, Ph. (2004): Fiscal State Aid in the EU: The Limits of Tax Autonomy. *World Competition*, 27(3), 365-396. o.
- Nicolaides, Ph. (2014): In search of economically rational environmental state aid: the case of exemption from environmental taxes. *European Competition Journal*. 2014. April, 155-165. o.
- Nijkamp, H. (2001): Landmark agreement on EU tax package: new guidelines stretch scope of EU Code of Conduct. *EC Tax Review*, 10,3, 147-154. o.
- O'Sullivan, K.P.V. – Kennedy, T. (2010): What caused the Irish banking crisis? *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 18, 3, 224-242. o.

- Ocampo, J. A. (2018): The World Needs to Revamp International Tax Cooperation. *International Union Rights*, 25, 1, 19-20. o.
- OECD (1963): Draft Double Taxation Convention on Income and Capital 1963. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.
- OECD (1988): Joint Council of Europe/OECD Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. Európa Tanács – OECD.
- OECD (1996): Definition of taxes. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: <http://www1.oecd.org/daf/mai/pdf/eg2/eg2963e.pdf>. Letöltve: 2017. január 13.
- OECD (1998): Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue. Interneten: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en#page1. Letöltve: 2016. december 2.
- OECD (2001): Competition Policy in Subsidies and State Aid. Policy Roundtables. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2731940.pdf>. Letöltve: 2018. október 29.
- OECD (2009): General Administrative Principles: Corporate governance and tax risk management. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Forum on Tax Administration Information Note. Interneten: <http://www.oecd.org/tax/administration/43239887.pdf>. Letöltve: 2014. december 5.
- OECD (2010): Competition, State Aids and Subsidies. Policy Roundtables. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: <http://www.oecd.org/competition/sectors/48070736.pdf>. Letöltve: 2018. október 2.
- OECD (2011): Tax Reform Trends in OECD Countries. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: <https://www.oecd.org/ctp/48193734.pdf>. Letöltve: 2017. augusztus 9.
- OECD (2016a): Statutory corporate income tax rate. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_III. Letöltve: 2018. december 30.
- OECD (2016b): OECD Tax Database. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital.

- Letöltve: 2016. október 5.
- OECD (2018): Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables. OECD Stat. Interneten: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>. Letöltve: 2018. december 3.
- OECD (2019): Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet. Interneten: <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>. Letöltve: 2019. október 2.
- Ojo, M. (2010): Liquidity Assistance and the Provision of State Aid to Financial Institutions. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, I, 2(2), 137-157. o.
- Olson, M. (1971): *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Ortmann, R. – Sureth-Sloane, C. (2016): Can the CCCTB alleviate tax discrimination against loss-making European multinational groups? *Journal of Business Economics*, 86: 441. Interneten: <https://doi.org/10.1007/s11573-015-0780-6>. Letöltve: 2019. szeptember 20.
- Overesch, M. – Rincke, J. (2011): What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113, 3, 579-602. o.
- OXFAM (2013): The true cost of austerity and inequality. OXFAM International Case Study. Interneten: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-true-cost-austerity-inequality-greece-120913-en.pdf>. Letöltve: 2017. november 13.
- Panayi, C. H. J. I. (2013): *European Union Corporate Tax Law*. Cambridge Tax Law Series, University of Cambridge. Cambridge University Press, Cambridge.
- Panteghini, P. M. (2007): The capital structure of multinational companies under tax competition. Interneten: DOI 10.1007/s10797-007-9055-7. Letöltve: 2019. október 7.
- Papp, M. (2018): Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*, LIX, 4. 37-62. o.
- Papp, M. (dátum nélkül): EU State Aid Law and National Public Policy Choices. Hungarian Academy of Sciences, Center for Social Sciences, Lendület-HPOPs Research Group. Interneten: <https://hpops.tk.mta.hu/uploads/files/Papp.pdf>. Letöltve: 2019. október 5.

- Pelle, A. (2010): *Az Európai Közösség kartellszabályozásának német gyökerei*. Szegedi Tudományegyetem, Közgazdaságtani Doktori Iskola.
- Peltzman, S. (1976): Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, 211-240. o.
- Peltzman, S. (1989): The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 20, issue 1989 Microeconomics, 1-59. o.
- Pinto, C. (2002): *Tax Competition and EU law*. University of Amsterdam, Amsterdam.
- Piotrowska, J. – Vanborren, W. (2008): The corporate income tax rate-revenue paradox: Evidence in the EU. *Taxation Papers*, Európai Bizottság, 12/2007. Interneten: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_12_en.pdf. Letöltve: 2015. december 17.
- Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, 68, 2, March-April 1990, 73-93. o.
- Posner, R. A. (1974): Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5,2, 335-358. o.
- Posner, R. A. (1979): The Chicago school of antitrust analysis. University of Pennsylvania Law School. Interneten: http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4863&context=penn_law_review. Letöltve: 2014. december 2.
- PwC (2011): Tax accounting services: The impact of transfer pricing in financial reporting. PriceWaterhouse Coopers, September 2011. Interneten: <https://www.pwc.com/us/en/tax-accounting-services/newsletters/tax-accounting/assets/pwc-tp-financial-reporting.pdf>. Letöltve: 2017. január 2.
- PwC (2018): EU General Court confirms European Commission's decisions on the Spanish tax scheme for the amortization of financial goodwill. PricewaterhouseCoopers. EU Direct Tax Newsletter. PricewaterhouseCoopers. Interneten: <https://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/eu-direct-tax-newsalerts/eudtg/16-november-2018.pdf>. Letöltve: 2019. október 3.
- Radaelli, C. M. – Kraemer, U. S. (2008): Governance Areas in EU Direct Tax Policy. *Journal of Common Market Studies*, 46, 2, 315-336. o.
- Radaelli, C. M. (2003): The code of conduct against harmful tax competition: open method

- of coordination in disguise? *Public Administration*, 81,3, 513-531. o.
- Reynolds, M. – Macrory, S. – Chowdhury, M. (2011): EU Competition Policy in the Financial Crisis: Extraordinary Measures. *Fordham International Law Journal*, 33, 6, 1670-1737. o.
- Richelle, I. (2015): Marks & Spencer: A Landmark Decision? In: Haslehner, W. – Kofler, G. – Rust, A. (eds.): *Landmark Decisions of the ECJ in Direct Taxation*. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Ricketts, M. (2006): Economic Regulation: Principles, History and Methods. In: Crew, M. A. – Parker, D. (eds.): *International Handbook on Economic Regulation*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Ross, C. (1997): Conceptualising State Aid in the European Union. Paper prepared for the ECSA Biennial Conference. University of Washington, Seattle, USA. Interneten: http://aei.pitt.edu/2715/1/002743_1.PDF. Letöltve: 2016. november 1.
- RSAS (2014): Market power and regulation. The Royal Swedish Academy of Sciences. Interneten: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/popular-economicsciences2014.pdf. Letöltve: 2016. november 8.
- Rubini, L. (2009): *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*. Oxford University Press, United Kingdom.
- Rusu, C. S. (2010): *European Merger Control: The Challenges Raised by Twenty Years of Enforcement Experience*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- SAAP (2005): State Aid Action Plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009. Európai Bizottság.
- Sánchez Rydelski, M. (2006): *The EC State Aid Regime: Distortive Effects of State Aid on Competition Trade*. Cameron May, Folkestone, United Kingdom.
- Sánchez Rydelski, M. (2010): Distinction between State Aid and General Tax Measures. *EC Tax Review*, 19, 4, 149-155. o.
- Sanchez-Graells, A. (2015): Digging itself out of the hole? A critical assessment of the European Commission's attempt to revitalise State aid enforcement after the crisis. *Journal of Antitrust Enforcement*, Forthcoming. Interneten: <https://ssrn.com/abstract=2602798>. Letöltve: 2019. szeptember 8.

- Sapir, A. (2006): Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44, 2, 369-390. o.
- Sarooshi, D. (2004): Sovereignty, Economic Autonomy, the United States, and the International Trading System: Representations of a Relationship. *European Journal of International Law*, 15, 651-676. o.
- Sauter, W. (2014): *Public Services in EU Law*. Cambridge University Press.
- Schaub, A. (2002): EC competition law – the millennium approaches. In: Hawk, B. E. (ed.): *EC Competition Law Reform*. Juris Publishing, NY, USA.
- Schön, W. (2003): Tax Competition in Europe – General Report. In: Schön, W. (ed.): *Tax Competition in Europe*, pp. 1-42. IBFD, Amsterdam.
- Schön, W. (2007): Group Taxation and the CCCTB. *Tax Notes International*, 48, 11, 1063-1080. o.
- Schreiber, U. (2008): Evaluating the Common Consolidated Corporate Tax Base. In: Schön, W. – Schreiber, U. – Spengel, C. (eds): *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Europe – Eine einheitliche Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage für Europa*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Schwartz, I. E. (1957): Antitrust Legislation and Policy in Germany – a Comparative Study. *University of Pennsylvania Law Review*, 105, 5, 617-690. o.
- Segré (1966): The Development of a European Capital Market. Report of a Group of experts appointed by the EEC Commission. Segré-jelentés.
- Shleifer, A. – Vishny, R. (1994): Politicians and Firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109, 4, 995–1025. o.
- Siklós, M. – Jancsa-Pék, J. (2013): Különadók szerepe az adózásban. Tanulmány, leitnerleitner hungary. Interneten: https://www.mkvkok.hu/dynamic/kulonadok_tanulmany.pdf. Letöltve: 2017. január 31.
- Simmons, R. S. (2006): Does recent empirical evidence support the existence of international corporate tax competition? *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation*. 15(1), 16–31. o.
- Sinnaeve, A. (1999): State aid control: objectives and procedures. In: Bilal, S. – Nicolaides, Ph. (eds.): *Understanding State Aid Policy in the European Community*. Kluwer Law International, The Hague.

- Slaughter-May (2011): An overview of the EU competition rules. Slaughter and May Interneten: <https://www.slaughterandmay.com/media/64569/an-overview-of-the-eu-competition-rules.pdf>. Letöltve: 2015. július 12
- Smit, S. D. (2016): Recovery of fiscal state aid: always somewhere? Kluwer International Tax Blog. Interneten: <http://kluwertaxblog.com/2016/10/03/recovery-of-fiscal-state-aid-always-somewhere/>. Letöltve: 2019. október 6.
- Sørensen, P. B. (2001): Tax coordination in the European Union: What are the issues? *Swedish Economic Policy Review*, 8, 143-195. o.
- Stigler, G. J. (1971): The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economic and Management Science*, 2,1, 3-21. o.
- Stricklin-Coutinho, K. (2016): The EC's guidance on state aid. Tax Journal, 39 Essex Chamber. Interneten: http://www.39essex.com/content/wp-content/uploads/2016/11/TJ_2016_Issue1312_KSC.pdf. Letöltve: 2017. november 4.
- Stuart, E. – Roginska-Green, I. (2018): *Sixty Years of EU State Aid Law and Policy*. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Szabó, I. (2017): Feltételes adómegállapítás a magyar és a nemzetközi szabályozásban. Pázmány Péter Katolikus Egyetem.
- Szilágyi, P. B. (2007): A Közösségi versenyjog (antitröszt politika) ötven éve. *Iustum Aequum Salutare*, III. 2007/4., 145-164. o. Interneten:<http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20074sz/08.pdf>. Letöltve: 2018. július 18.
- Szudoczky, R. – Miladonovic, A. (2019): Transfer Pricing and EU State Aid. In: Lang, M. – Cottani, G. – Petruzzi, R. – Storck, A. (eds.): *Fundamentals of Transfer Pricing. A Practical Guide*. Kluwer Law International B. V., Alphen aan den Rijn.
- Szudoczky, R. (2016): Convergence of the Analysis of National Tax Measures under the EU State Aid Rules and the Fundamental Freedoms. *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, 3, 357-380. o.
- Takács, I. – Baranyai, Zs. – Liebmann, L. – Takácsné, Gy. K. (2011): A közvetlen külföldi tőkebefektetések súlypontváltozásai az ezredfordulón. *Gazdaság és Társadalom*, 3, különszám, 15-41. o.
- Terhorst, G. (2000): Reformation of the EC Competition Policy on Vertical Restraints. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 21, 1, 343-378. o.

- Tirole, J. (2014): Market power and regulation. Royal Swedish Academy of Sciences. Stockholm. Interneten: <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/popular-economicsciences2014.pdf>. Letöltve: 2018. december 2.
- Tranholm-Schwarz, B. – Ohrlander, P. – Zanettin, B. – Campo, M. – Siotis, G. (2009): The real economy – challenges for competition policy in periods of retrenchment. *Competition Policy Newsletter*, 1-2009, 3-6. o.
- Traversa, E. (2010): Tax Amnesties of EU Member States and Their Compatibility with EU Law. *Intertax*, 38, 4, 239–248. o.
- van den Tempel, A. J. (1970): Corporation Tax and Individual Income Tax in the European Communities. *Competition – Approximation of legislation Series*, no. 15, Commission of the European Communities.
- Van der Wee, M. (2011): State aid and distortion of competition. Speech at Conference on "Competition Enforcement Challenges & Consumer Welfare" Islamabad, 2 December 2011. Interneten: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2011_17_en.pdf. Letöltve: 2015. július 1.
- Van Rompuy, B. (2011): The Impact of the Lisbon Treaty on EU Competition Law: A Review of Recent Case Law of the EU Courts. *Competition Policy International Antitrust Chronicle*, December 2011 (1), 1-9. o.
- Van Stappen, D. – Oepen, W. – Molla, E. (2016): Mandatory Automatic Exchange of Information on Tax Rulings: Political Agreement Reached in Ecofin Council. *International Transfer Pricing Journal*, January/February 2016, 9-14. o.
- Várnay, E. – Papp, M. (2015): *Az Európai Unió joga. 2015. évi átdolgozott kiadás*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Velichkov, N. – Stefanova, K. (2017): Tax Models in the EU: a Cluster Analysis. *Economic Alternatives*, 4, 573-583. o.
- Vidmar, A. (2017): Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures. Interneten: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8908759>. Letöltve: 2018. szeptember 12.
- Voszka, É. (2005): Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, LII, 1-23. o.
- Voszka, É. (2018): *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti*

- nézőpontok*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Waerzeggers, Ch. – Hillier, C. (2016): Introducing an Advance Tax Ruling (ATR) Regime. *Tax Law IMF Technical Note*, 1, 2.
- Waller, S. W. (2008): Book Review - Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus. *Antitrust Bulletin*, 45, 2, 249-259. o.
- Wendt, C. (2009): *A Common Tax Base for Multinational Enterprises in the European Union*. Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Wójcik, D. (2012): Accounting for globalization: evaluating the effectiveness of country-by-country reporting. *Working Papers in Employment, Work and Finance*, No. 12-08. Interneten: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2163456>. Letöltve: 2019. október 5.
- WTO (2015): Subsidies and countervailing measures: overview. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (“SCM Agreement”). Kereskedelmi Világszervezet. Interneten: https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm. Letöltve: 2015. június 21.
- Zai, P. (2012): The Economic Crisis and Fiscal Trends in EU Member States. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 8, 35, 256-268. o.
- Zipfel, F. (2012): The impact of tax systems on economic growth in Europe. Deutsche Bank Research. Interneten: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000461496/The_impact_of_tax_systems_on_economic_growth_in_Eu.PDF. Letöltve: 2018. november 30.
- Zodrow, G. R. (2003): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 10, 651-671. o.
- Zucman, G. (2014): Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28, 4, 121-148. o.

Mellékletek

1. melléklet: a nominális- és a tényleges társasági adókulcs, valamint a GDP-arányos állami támogatás összevetése, 2000-2016.

Tagállam	Nominális adókulcsok mellett (STR)		Tényleges adókulcsok mellett (ETR)	
	Szignifikancia	Szignifikancia iránya (++) és erőssége (E)	Szignifikancia	Szignifikancia iránya (++) és erőssége (E)
<u>ÉSZAK-NYUGATI KLASZTER</u>				
Ausztria	-0,648	-E	-0,643	-E
Belgium	-0,239	-	-0,456	-E
Egyesült Királyság	-0,942	-E	-0,917	-E
Franciaország	-0,189	-	-0,068	-
Hollandia	-0,731	-E	-0,756	-E
Írország	0,411	+E	-0,367	-
Németország	-0,045	-	-0,019	-
<u>KÖZÉP-KELET-EURÓPAI KLASZTER</u>				
Bulgária	0,319	+	0,328	+
Csehország	0,621	+E	0,432	+E
Észtország	-0,522	-E	-0,525	-E
Lengyelország	0,329	-	0,32	+
Lettország	-0,334	-	-0,315	-
Litvánia	-0,251	-	-0,166	-
Magyarország	0,355	+	0,139	+
Románia	0,953	+E	0,947	+E
Szlovákia	0,183	+	0,172	+
Szlovénia	-0,699	-E	-0,773	-E
<u>MEDITERRÁN KLASZTER</u>				
Ciprus	0,858	+E	0,905	+E

Görögország	-0,506	-E	-0,442	-E
Olaszország	0,768	+E	0,796	+E
Portugália	0,43	+E	0,394	+E
Spanyolország	0,729	+E	0,712	+E
<u>ÉSZAKI KLASZTER</u>				
Finnország	-0,807	-E	-0,798	-E
Luxemburg	-0,297	-	-0,294	-
Svédország	-0,269	-	-0,039	-

Forrás: Eurostat (2018b); Eurostat (2018c) alapján saját számítás

2. melléklet: A 2000-2008 és a 2009-2016 közötti tényleges társasági adókulcsok és a GDP-arányos nem-válságjellegű állami támogatások korrelációanalízisének eredménye

Tagállam	Periódus 1.: 2000-2008. (kritikus érték: 0,521)		Periódus 2.: 2009-2016. (kritikus érték: 0,549)		Adóév (n) és n+1 év állami támogatása (2001-2016); kritikus érték: 0,4
	Korrel. együtt ható	Korreláció iránya (+-) és erőssége (E)	Korrel. együttható	Korreláció iránya (+-) és erőssége (E)	
<u>ÉSZAK-NYUGATI KLASZTER</u>					
Ausztria	-0.556	-E	-0.769	-E	-0.626
Belgium	-0.238	-	-0.167	-	-0.592
Egyesült Királyság	0.133	+	-0.926	-E	-0.928
Franciaország	-0.452	-	0.309	+	-0.051
Hollandia	-0.603	-E	-0.311	-	-0.735
Írország	-0.682	-E	0.837	+E	-0.177
Németország	0.306	+	0.216	+	-0.066
<u>KÖZÉP-KELET-EURÓPAI KLASZTER</u>					
Bulgária	0.879	+E	0.538	+	0.211
Csehország	0.436	+	-0.588	-E	0.286
Észtország	0.45	+	-0.755	-E	-0.516
Lengyelország	0.322	+	N/A		0.402
Lettország	-0.109	-	0.497	+	-0.499
Litvánia	0.03	+	-0.104	-	-0.124
Magyarország	0.153	+	-0.369	-	0.206
Románia	0.961	+E	-0.235	-	0.822
Szlovákia	-0.195	-	0.323	+	0.342

Szlovénia	-0.159	-	-0.477	-	-0.802
<u>MEDITERRÁN KLASZTER</u>					
Ciprus	0.917	+E	0.71	+	0.962
Görögország	-0.344	-	-0.148	-	-0.757
Olaszország	0.625	+E	0.696	+E	0.584
Portugália	0.77	+E	-0.75	-E	0.522
Spanyolország	0.449	+	0.305	+	0.65
<u>ÉSZAKI KLASZTER</u>					
Finnország	-0.664	-E	-0.446	-	-0.791
Luxemburg	0.051	+	0.884	+E	-0.179
Svédország	0.728	+E	0.375	+	0.012

Forrás: Eurostat (2018b); Eurostat (2018c) alapján saját számítás

Megjegyzés: Dánia, Horvátország és Málta nélkül.

Függelék

1. függelék Kombinált társaságiadó-kulcs a négy nagy tagállamban, 1981-1999., %

Év	NSzK	Franciaország	Olaszország	Egyesült Királyság	Számtani átlag
1981.	60	50	36,3	52	49,58
1982.	60	50	41,3	52	50,82
1983.	60	50	46,4	50	51,6
1984.	60	50	46,4	45	50,35
1985.	60	50	46,4	40	49,1
1986.	60	45	46,4	35	47,85
1987.	60	45	46,4	35	47,85
1988.	60	42	46,4	35	45,85
1989.	60	42	46,4	35	45,85
1990.	54,5	42	46,4	34	44,48
1991.	56,3	42	47,8	33	44,78
1992.	58,2	34	52,2	33	44,35
1993.	56,5	33,3	52,2	33	43,75
1994.	52,2	33,3	53,2	33	42,92
1995.	55,1	36,66	53,2	33	44,49
1996.	55,9	36,6	53,2	33	44,68
1997.	56,8	41,66	53,2	31	45,67
1998.	56	41,66	37	31	41,42
1999.	52	40	37	30	39,75
1999/1981.	-8	-10	+0,7	-22	-9,83

Forrás: OECD (2016b) alapján saját szerkesztés
