Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2026. november 26.
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2026. november 25.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2026) 630 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK „Mind the Gap 2026”: Az államháztartás helyzetének javítása az adórések csökkentésére és a szabályoknak való megfelelés javítására irányuló közös erőfeszítések révén

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2026) 630 final.

Melléklet: COM(2026) 630 final

EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2026.11.24.
COM(2026) 630 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

„Mind the Gap 2026”: Az államháztartás helyzetének javítása az adórések csökkentésére és a szabályoknak való megfelelés javítására irányuló közös erőfeszítések révén

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

„Mind the Gap 2026”: Az államháztartás helyzetének javítása az adórések csökkentésére és a szabályoknak való megfelelés javítására irányuló közös erőfeszítések révén

1. Bevezetés

Európának be kell ruháznia a védelmi képességeinek megerősítésébe, a digitalizáció és a zöld átállás felgyorsításába, valamint a termelékenység és a versenyképesség fellendítésébe. Számos tagállamban azonban szűkösek a nemzeti költségvetések, ami korlátozott költségvetési mozgásteret hagy a kritikus beruházások számára ([1]).

A becslések szerint azonban az EU-ban évente több mint 200 milliárd EUR adóbevétel vész el a megfelelési adórések következtében, ami az uniós GDP mintegy 1 %-ának felel meg. Ez a becslések szerint csak a hozzáadottérték-adó (héa) esetében mintegy 125 milliárd EUR veszteséget jelent, ami a teljes héakötelezettség 9,5 %-ának felel meg 2023-ban. A társasági adó esetében az egyes tagállamok becsült veszteségei közel 50 milliárd EUR-t tesznek ki, ami a beszedett társaságiadó-bevételek 9,2 %-ának felel meg ([2])**.** Ez olyan esedékes bevételt jelent, amely az adókijátszás, az adókikerülés, az adminisztratív hiányosságok vagy a nem szándékos hibák bizonyos formái miatt nem kerül beszedésre. A megfelelési adóréseket természetüknél fogva nehéz mérni, és a rendelkezésre álló becslések lefedettségük, módszertanuk és bizonytalanságuk mértéke tekintetében eltérőek ([3]). Feltehetően konzervatív becslésekről beszélhetünk, mivel nem veszik figyelembe az adóbevétel-kiesések valamennyi kategóriáját, például a határokon átnyúló agresszív adótervezésből vagy a nemzetközi nyereségátcsoportosításból eredő veszteségeket. Arra engednek következtetni, hogy a jobb mérésbe és az adóügyi megfelelés javítását célzó intézkedésekbe való beruházás révén jelentős nyereséget lehetne elérni. E hiányzó bevétel egy részének visszaszerzése segítene enyhíteni az államháztartásokra nehezedő nyomást, és új adók bevezetése vagy a meglévő adókulcsok emelése nélkül adna további teret a beruházásoknak.

---

[1] Az országspecifikus információkat, módszereket és adatokat az SWD(2026) 1201–SWD(2026) 1228 bizottsági szolgálati munkadokumentumok tartalmazzák.

[2] Itt a héát és a társasági adót emeljük ki példaként, mivel ezekre vonatkozóan EU-szerte viszonylag megbízható becslések állnak rendelkezésre. Megfelelési hiányosságok más adók tekintetében is felmerülhetnek, beleértve például a személyi jövedelemadót és az egyéni vagyonra kivetett adókat is, de az ezek esetében rendelkezésre álló becslések széttagoltabbak, és nem szerepelnek az itt bemutatott összesített számadatokban.

[3] Ezenkívül az adórésekre vonatkozó becslések alapjául szolgáló nemzeti adatkészletek közzétételének ütemezése miatt az adott évben rendelkezésre álló legfrissebb becslések jellemzően két vagy három évvel korábbi időszakokra vonatkoznak. Az egyes tagállamokban fennálló nem megfigyelt gazdaság méretére vonatkozó becslések a GDP 0,7 %-a és 25 %-a között mozognak.

Ugyan a jelentős árnyékgazdaság és az összetett adózási szabályok miatt kihívást jelent, mégis rendkívül fontos annak megértése, hogy mi okozza a megfelelési adóréseket az EU-ban. Az árnyékgazdaságban folytatott jelentős mértékű tevékenység több tagállamban is aláássa az adóügyi megfelelést. Az egyre összetettebb adóügyi rendelkezések és a határokon átnyúló konstrukciók növelhetik a megfelelési költségeket, hibákhoz vagy adókikerüléshez vezethetnek, és jelentős bevételkiesést eredményezhetnek. Az adórendszer méltányosságának és hatékonyságának, valamint a teljes adótehernek a megítélése hatással lehet az adóügyi megfelelésre. Ezek a tényezők országonként eltérőek. Az adóhatóságok és az adózók közötti hatékony együttműködés elősegíti a megbízható, átlátható és támogató környezet előmozdítását, ezáltal javítva a megfelelést és erősítve a belső piac működését, integrációját és versenyképességét.

Az államháztartást érintő kockázatok értékeléséhez a tagállamoknak ismerniük kell a megfelelési adórésük mértékét. A megfelelési adórés számszerűsítése és időbeli alakulása nem csupán technikai feladat – segít tájékoztatni a hatóságokat arról, hogy miként javíthatják a végrehajtási és megfelelési erőfeszítéseiket. Ezek a becslések segítenek a kockázatok azonosításában, a beavatkozások célzottabbá tételében, az erőforrások elosztásában és a megfelelési stratégiák finomításában. Az adórés-elemzés tehát a beszedett bevételek szintjének növelésére irányuló stratégiai irányítási eszköz.

Az adókiadások a szakpolitikákból fakadó adóréseket testesítenek meg. Az uniós tagállamok évente mintegy 750 milliárd EUR összegű, adókiadásokból fakadó elmaradt bevételről számolnak be (ami 2025-ben az EU GDP-jének 4 %-át tenné ki), bár ezt a számot óvatosan kell kezelni ([4]). Az adókiadások körébe tartoznak például a csökkentett adókulcsok, a bizonyos ágazatokra vonatkozó adómentességek, az adójóváírások és más adókedvezmények. Ezeknek az adókiadásoknak a nyomon követése és értékelése kritikus fontosságú lépés. A közvetlen kiadásoktól eltérően az adókiadások idővel gyakran beágyazódnak az adórendszerbe, és rendkívül nagy terhet róhatnak a nemzeti költségvetésekre. Ezzel szemben a jól célzott adókedvezmények – például a tisztaipar-megállapodás vagy a megtakarítási és beruházási unió keretében ajánlottak – támogathatják az olyan létfontosságú szakpolitikai célokat, mint az innováció vagy a tiszta átállás. A tisztaipar-megállapodást támogató adókedvezményekről szóló bizottsági ajánlás meghatározza az adójóváírások és a gyorsított értékcsökkenési leírás hatékony kialakításának elveit, és arra ösztönzi a tagállamokat, hogy rendszeresen értékeljék a meghozott intézkedések hatékonyságát ([5]).

A modern, adatvezérelt adóhatóságok elengedhetetlenek az adórés csökkentéséhez és a megfelelés javításához. Számos tagállam a megfelelés csökkenésével, növekvő

[4] Ezt a számadatot óvatosan kell kezelni, mivel különböző évekből származó és eltérő jelentéssel bíró országos összesített adatokat aggregál. Az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel hatóköre eltérő, és a viszonyítási alapok olyan jelentős mértékben eltérnek egymástól, hogy a nemzeti hatóságok még nemzeti szinten is elutasítják az összesítést. Az elmaradt bevételekre vonatkozó nemzeti becslések a GTED-ből származnak.

[5] A Bizottság ajánlása a tisztaipar-megállapodás állami támogatási keretrendszerének fényében a tisztaipar-megállapodás támogatását célzó adókedvezményekről, C(2025) 4319 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501307.

adótartozással, széttagolt digitális rendszerekkel és egyre összetettebb határokon átnyúló ügyletekkel szembesül. E kihívások kezeléséhez olyan, a jövőre felkészült, adatvezérelt adóhatóságokra van szükség, amelyek képesek korán feltárni a meg nem felelést, elősegíteni az önkéntes megfelelést, és biztosítani a fennálló adókötelezettségek időben történő behajtását. Kulcsfontosságúak a digitális eszközökbe, az integrált rendszerekbe, a valós idejű adatfeldolgozásba, az erősebb adóbeszedési és -behajtási kapacitásba, valamint a hatóságok közötti együttműködésbe történő beruházások.

A „Mind the Gap" közlemény és az azt kísérő 27 országadatlap olyan stratégiai eszköz, amely Unió-szerte javítja az adórendszereket és az adóügyi megfelelést. A kezdeményezés végső célja, hogy segítse a tagállamokat a megfelelési adórések kezelésében, az adóbeszedés optimalizálásában és az adókiadások szabályozásának szigorításában. A kezdeményezés továbbá arra szólítja fel a tagállamokat, hogy rendszeresen számoljanak be a szakpolitikák által előidézett hiányosságokról, értékeljék és észszerűsítsék azokat, különösen azokban az esetekben, ha az adókiadások nem hoztak a ráfordításokkal arányos eredményeket. Amellett, hogy segíti a tagállamokat a hiányosságok felülvizsgálatában és csökkentésében, valamint az adóbeszedés módjának korszerűsítésében, ez a kezdeményezés a közigazgatási együttműködésben rejlő jelentős lehetőségeket is kiaknázza, és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közösen dolgozzanak az eredmények teljesítményértékelésén, megosszák egymással a bevált gyakorlatokat, és előretekintő reformprogramot dolgozzanak ki.

A közlemény értékeli az adórésekkel kapcsolatos kihívásokat, és meghatározza az azok kezelésére irányuló intézkedéseket. Először is felméri azokat a kihívásokat, amelyekkel a tagállamok szembesülnek az adórések mérése, nyomon követése és értékelése, majd azt követően a digitalizációs és beszedési tevékenységek megerősítésére irányuló erőfeszítések keretében az ezekből származó információknak az adóhatóságok működésébe való beépítése során. Ezt követően az e kihívások mind uniós, mind tagállami (beleértve adott esetben a szubnacionális) ([6]) szinten történő kezelésére irányuló intézkedéscsomagot terjeszt elő. Végső soron az összehangolt fellépés és a szoros együttműködés minden szinten javíthatja a megfelelés mértékét, hatékonyabb adópolitikákat és jobb bevételbeszedést eredményezhet, ezáltal segítve a stratégiai beruházások támogatásához szükséges költségvetési mozgástér megteremtését.

2. A méréstől az integrációig: Uniós és tagállami szintű értékelés

2.1. Mérés: A megfelelési adórések mérésének megerősítése

A tartósan fennálló megfelelési adórések kezeléséhez nagyobb mértékű, az ismeretekbe, az adatokba és az elemzési képességekbe eszközölt beruházásokra van szükség. Bár egyre

[6] Több tagállamban a szövetségi államok, a régiók vagy a helyi önkormányzatok is foglalkoznak az adók kivetésével, az adóigazgatással és az adók beszedésével, valamint az adókiadások biztosításával.

több tagállam készít becslést a megfelelési adórésekről, csak kevesen hoztak létre átfogó, több adótípusra kiterjedő becslési programokat ([7]). Dánia, Svédország, Olaszország és Hollandia beépítette az adórés-elemzést a megfelelési kockázatkezelésébe, és felhasználta az eredményeket a költségvetési politika megalapozására, a megfelelési kockázatok azonosítására, a beavatkozások célzottá tételére, a források elosztására és a megfelelési stratégiák hatékonyságának értékelésére. Más tagállamok, például Franciaország, Lengyelország és Észtország csak a közelmúltban fejlesztették ki ezt a kapacitásukat, vagy még nem végeznek szisztematikus becslést a megfelelési adórésükről.

A tagállami tapasztalatok azt mutatják, hogy az adórések becslésére irányuló átfogó erőfeszítések kedvezőbb megfelelési eredményeket tesznek lehetővé. A régóta fennálló és jól kidolgozott adórésprogrammal rendelkező tagállamokban, például Dániában, Olaszországban, Svédországban és Hollandiában ([8]) viszonylag kisebbek a megfelelési adórések, vagy idővel csökkenteni tudták azokat. Hollandia például az ellenőrzési bizonyítékok és a viselkedéskutatás ötvözésével bővítette az elemzési eszköztárát. Az elemzésből származó meglátások segítik az adóhatóságot abban, hogy célzott megelőző intézkedéseket dolgozzon ki, és javítsa az önkéntes megfelelést. Dánia széles körű ellenőrzési adatokon alapuló, fejlett adóügyi megfelelési mérési programot dolgozott ki, amely segít azonosítani a meg nem felelés jellegét az egyes iparágakban. Svédországban és más tagállamokban a programok egyik fő jellemzője a véletlenszerű ellenőrzések és a kockázatalapú ellenőrzések szisztematikus alkalmazása az adózók különböző csoportjainak körében ([9]). Bár közvetlen ok-okozati összefüggést nem állapítható meg, mindez azt sugallja, hogy a megfelelési adórések rendszeres becslése támogathatja a célzottabb adóügyi megfelelési stratégiákat, és segítheti az adóhatóságokat a kockázatok korai szakaszban történő azonosításában.

A Bizottság nemzeti és uniós szinten egyaránt jelentős, a – közvetett és közvetlen adók tekintetében felmerülő – megfelelési adórések becslése terén végrehajtott beruházásokat dolgozott ki, támogatott és koordinált. Ez különösen fontos a közvetlen adók esetében, ahol a nemzeti becslések gyakran eltérő fogalommeghatározásokat, módszereket, adatforrásokat, adózói lefedettséget és adatszolgáltatási időszakokat alkalmaznak, ami egyrészről korlátozza az összehasonlíthatóságot, másrészről ugyanakkor lehetőséget teremt a módszertani információcserére is. Egy uniós finanszírozású Fiscalis-

[7] OECD (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies (2024. évi adóigazgatás: Összehasonlító információk az OECD-ről és más fejlett és feltörekvő gazdaságokról), OECD Publishing, Párizs, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Hollandia ötvözi az ellenőri felméréseket és az ellenőrzési adatokat annak érdekében, hogy jobban megértse a meg nem felelés okait, beleértve az összetettség, az ismerethiány és a tanácsadói hibák szerepét. Dánia ágazati szintű és véletlenszerű ellenőrzési adatokat használ a megfelelés értékelésére. Ezek a meglátások mindkét esetben hozzájárulnak a megfelelésre irányuló erőfeszítések célzottabbá tételéhez és az önkéntes megfelelés támogatásához.

[9] A szúrópróbaszerű ellenőrzések statisztikailag reprezentatív információkat szolgáltatnak a meg nem felelés előfordulási gyakoriságáról és jellegéről, míg a kockázatalapú ellenőrzéseket azoknak az adózóknak az azonosítására és kivizsgálására alkalmazzák, akiknél nagyobb a meg nem felelés kockázata. Fontos megjegyezni, hogy a véletlenszerű ellenőrzések eredményeit a kockázatkiválasztási modellek validálására és kiigazítására is felhasználják. Az adórésbecslési programok tehát az adóbeszedés hatékonyságának javítása érdekében információkkal szolgálnak az adóigazgatási szervezet más részei számára is.

projektcsoport 2021 óta dolgozik a megfelelési adórések becslésére szolgáló közös keret létrehozásán ([10]), ([11]). Emellett egyes tagállamok, például Lengyelország ([12]) és Szlovénia ([13]) a technikai támogatási eszközt használták fel a társasági adó terén fennálló megfelelőségi rések becslésének javítására.

Ami a közvetett adókat illeti, az uniós együttműködésnek köszönhetően – amelynek keretében valamennyi tagállam részt vett az egész EU-ra kiterjedő gyakorlatban – már létrejött egy közös módszertan a megfelelési héabevétel-kiesés becslésére. 2023-ban a héaszabályoknak való megfelelés hiányából eredő adóbevétel-kiesést az EU-ban a teljes héafizetési kötelezettség 9,5 %-ára becsülték. Az egyes tagállamok között jelentős különbségek mutatkoztak, és idővel számos ország javulást ért el ([14]). A különbség jelenlegi szintjének vizsgálatán túlmenően a változások időbeli alakulásának elemzése jól tükrözi a megfelelés javítására irányuló nemzeti erőfeszítéseket, és lehetővé teszi a hatóságok számára a meghozott intézkedések hatékonyságának értékelését. A digitális adatszolgáltatás, az online pénztárgépek, az előre kitöltött héabevallások és más digitális eszközök javíthatják a nyomonkövethetőséget és a megfelelést. A Bizottság emellett fejleszti, teszteli és vizsgálja a jövedékiadó-rések becslésére szolgáló módszertanait is – ezt egy több mint 20 tagállam szakértőiből álló külön csoport támogatja a módszertani tapasztalatok cseréje és annak vizsgálata érdekében, hogy hogyan segíthetnék jobban ezek a becslések az operatív munkát (lásd még a 3.1. szakaszt).

A változó társaságiadó-környezettel összefüggésben további kapacitásépítési erőfeszítések zajlanak az EU-n belüli társaságiadó-megfelelési hiányosságok becslése tekintetében. A Bizottság olyan, új makrogazdasági módszertant dolgozott ki, amellyel a társaságiadó-megfelelési rés levezethető a nemzeti számlák adataiból és a nem megfigyelt gazdaságra vonatkozó, a nemzeti statisztikai hivatalok által készített becslésekből, és amely ezáltal közös keretet biztosít a tagállamok társaságiadó-megfelelési hiányosságainak becsléséhez. A legutóbbi becslések szerint 25 tagállamban a társasági adó tekintetében átlagosan a beszedett adóbevételek mintegy 9,2 %-át kitevő rés mutatkozik, bár az arány

[10] További információk az alábbi honlapon érhetők el: Európai Bizottság: Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (2025). Út az adórések becslésére vonatkozó közös uniós megközelítés felé: Fiscalis-projektcsoport 008 – Zárójelentés. Az Európai Unió Kiadóhivatala. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] 2026 óta a projekt belépett a második ciklusába. Az első és/vagy második ciklusban részt vevő tagállamok a következők: BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK és SE a személyi jövedelemadóval foglalkozó alcsoport esetében; CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK és SE a társasági adóval foglalkozó alcsoport esetében; EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK és SE az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalással foglalkozó alcsoport esetében; valamint BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK és SE az e-kereskedelemmel foglalkozó alcsoport esetében. Grúzia a projekt második ciklusában csatlakozott a személyi jövedelemadóval és a társasági adóval foglalkozó alcsoportokhoz is.

[12] A Technikai Támogatási Eszköz 2023. évi, „Lengyelország a szürkegazdaság jobb értékelésére és ellensúlyozására vonatkozó kapacitásának javítása" elnevezésű projektje, 2024–2026.

[13] A Technikai Támogatási Eszköz 2021. évi, „A társasági adó igazgatásának javítása Szlovéniában" elnevezésű projektje, 2022–2023.

[14] Lásd: Európai Bizottság, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. *et al.*, VAT gap in Europe – Report 2025 (Héabevétel-kiesés Európában – 2025. évi jelentés), az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

országonként jelentősen eltér, és az éves változásokat óvatosan kell értelmezni. A módszertan ugyanakkor nem veszi figyelembe a határokon átnyúló agresszív adótervezésből vagy a nemzetközi nyereségátcsoportosításból származó adóbevétel-kiesést, mivel a nemzeti számlák általában a határokon átnyúló nyereségfelosztást követő nyereséget tükrözik. Az ilyen adóbevétel-kiesések elemzéséhez kiegészítő bizonyítékokra és megfelelő módszertanokra van szükség, beleértve az adóalap-erózióval és a nyereségátcsoportosítással kapcsolatos munkát is ([15]). Mivel a társaságiadó-környezet változni fog az OECD 2. pillérébe tartozó szabályok végrehajtásával – amelyet az adózásról szóló omnibusz csomagnak és (elfogadását követően) a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv átdolgozásának végrehajtása követ majd –, az értékelési eszközöknek is fejlődniük kell, többek között azáltal, hogy a társaságiadó-résre vonatkozó becslések hatályát kiterjesztik a nem megfigyelt gazdaságtól eltérő területekre is.

2.2. Nyomon követés: Az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel minőségének javítása

Az adókiadások az adótörvény különleges rendelkezései, amelyek célja bizonyos tevékenységek ösztönzése vagy bizonyos csoportok előnyben részesítése, és amelyek az állami adóbevételek szándékos csökkentését eredményezik. Közvetlen kiadások révén való támogatás helyett a kormány az adóterheik csökkentésével nyújthat közvetett pénzügyi támogatást magánszemélyeknek vagy vállalkozásoknak. Az adókiadások tehát a viszonyítási alapként használt adórendszertől való eltérések, amelyek kedvezményes elbánást – például kedvezményes adómértékeket, mentességeket stb. – biztosítanak egyes adózók, ágazatok vagy tevékenységek számára.

Az ezen adókiadásokról az uniós költségvetési irányítási keretben előírtaknak megfelelő beszámolás alapvető fontosságú az átláthatóság eredendő hiányának kezelése érdekében. A közvetlen kiadási programokkal, például a támogatásokkal ellentétben az adókiadásokhoz általában nincs szükség éves parlamenti jóváhagyásra. A jogszabályok elfogadását követően azok továbbra is érvényben maradnak, kivéve, ha hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés aktívan hatályon kívül helyezi vagy visszavonja őket. Az adókiadások bejelentése azonban korrigálhatja ezt az aszimmetriát, és fokozhatja az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. A nemzeti költségvetési kiadások átfogó képének biztosítása érdekében az EU költségvetési irányítási kerete részletes jelentéstételt ír elő az adókiadások bevételekre gyakorolt hatásáról ([16]).

A nemzeti adókiadási jelentések tartalma, részletessége és minősége jelentősen eltér az EU-n belül. Néhány tagállam a költségvetés mellékletében – további háttér-információk ismertetése nélkül – egy táblázatot mutat be az adókiadásokból fakadó elmaradt bevételekre

[15] A JRC társasági adó terén felmerülő megfelelési hiányosságokkal kapcsolatos módszertanának, feltételezéseinek és korlátainak részletes megvitatását lásd: Európai Bizottság: Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság (2025), The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues (A társaságiadó-rés: A társaságiadó-bevételek veszteségeinek mérésére szolgáló európai megközelítés).

[16] A 2024. április 29-i (EU) 2024/1265 tanácsi irányelvvel módosított, a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, 2011. november 8-i 2011/85/EU tanácsi irányelv 14. cikkének (2) bekezdése előírja az adókiadásokra vonatkozó jelentéstételt.

vonatkozó becslésről. Más tagállamok adókiadási jelentéseket tesznek közzé, amelyek részletes információkat tartalmaznak az összes vonatkozó adórendelkezésről és az elmaradt bevételekre vonatkozó többéves becslésekről.

Az adókiadásokra vonatkozó rendelkezések nagy száma tovább bonyolíthatja az adózást. Görögország több mint 1 000 adókiadási rendelkezésről számol be. Portugália több mint 700, Olaszország több mint 600, Franciaország és Lengyelország pedig több mint 400 adórendelkezésről.

Az adókiadások jelentős költségvetési hatást gyakorolhatnak az állami költségvetésekre. Az adórendszerek és a jelentéstételi módszerek közötti különbségek miatt az adókiadásokból fakadóan elmaradt bevételek mértéke a jelentések szerint a GDP 0,4 %-ától (Írország) a GDP 14 %-áig (Hollandia) terjed. Az adókiadásokból származó jelentős bevételkiesés nem feltétlenül jelenti azt, hogy ezek az intézkedések túlzottak vagy hatástalanok lennének. Az elmaradt bevételek akkor is viszonylag magasak lehetnek, ha a szokásos adómérték magas, vagy ha az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel hatóköre nagyon széles ([17]).

Az adókiadásokra vonatkozó becslések kategóriák, tagállamok és idő szerinti összesítése és összehasonlítása jelentős módszertani kihívást jelent. Bár az összesített számadatok az egyes rendelkezésekre vonatkozó adatok egyszerű összegzésével is kiszámíthatók, ezeket a becsléseket óvatosan kell értelmezni. Először is az ilyen becslések hajlamosak túlértékelni a potenciális bevételnövekedést, mivel az egyszerű összesítés magában hordozza az egymást átfedő rendelkezések kétszeres beszámításának kockázatát. A becslések nem veszik figyelembe továbbá azokat a magatartásbeli reakciókat, amelyek alacsonyabb szintű behajtáshoz vezetnek. Emellett az adókiadási rendelkezések jelentős része nem számszerűsíthető ([18]). Végezetül pedig a jelentéstétel jelentősen eltér attól függően, hogy a tagállamok mit határoznak meg adókiadásként ([19]).

2.3. Értékelés: Az adókiadások költséghatékonyságának biztosítása

Az adóztatás hatékony ösztönzőket biztosíthat, amelyek segítségével a kormányok számos szakpolitikai célkitűzést megvalósíthatnak, hosszú távon azonban nem

[17] Előfordul, hogy a költséges adórendelkezéseket strukturálisnak minősítik, így azok kizárásra kerülnek a jelentéstétel köréből. Ideális esetben azonban az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel a strukturális rendelkezéseket is lefedi. Hollandiában az adatszolgáltatás valamennyi adóügyi szempontból releváns rendelkezésre kiterjed.

[18] Az adókiadási rendelkezések számszerűsítése elmaradhat tudatos döntés következtében, vagy azért is, mert a becslés nem megvalósítható. Előfordulhat, hogy egyes rendelkezéseket például azért nem számszerűsítenek, mert kis jelentőségűek, technikai vagy strukturális jellegűek, illetve uniós előírásból erednek. Más rendelkezések esetében azért nem végezhető becslés, mert nem állnak rendelkezésre adatok. Egyes esetekben az is előfordulhat, hogy az adatok elvileg hozzáférhetők lennének, de az adott rendelkezés esetében az összegyűjtésük túl költséges lenne. Jó példa a rendelkezésre nem álló adatokra a bizonyos tevékenységekből származó jövedelmek adómentessége. Mivel ebben az esetben nem kerül bejelentésre jövedelem, az elmaradt bevételeket nem lehet megbecsülni.

[19] Vannak példák arra, hogy a kedvezményes héamértékeket a referenciarendszer részeként határozzák meg, vagy fordítva, az alapvető jövedelemadó-kedvezményt vagy a vállalati veszteségek elhatárolását adókiadásként határozzák meg, annak ellenére, hogy a legtöbb ország ezeket strukturális rendelkezéseknek tekinti.

feltétlenül ez a legköltséghatékonyabb eszköz. Alapos elemzést igényel, hogy az adókedvezmények hasznosak-e egy adott szakpolitikai célkitűzés megvalósítása szempontjából. Az adókiadásokhoz kapcsolódó költségeket, hasznokat és kockázatokat rendszeresen értékelni kell. A tisztaipar-megállapodást támogató adókedvezményekről szóló bizottsági ajánlás meghatározza a tiszta beruházásokra vonatkozó adójóváírások és gyorsított értékcsökkenési leírás hatékony kialakításának elveit, amelyeket az uniós állami támogatási szabályokkal összhangban kell alkalmazni. Felkérjük a tagállamokat, hogy tájékoztassák a Bizottságot az általuk hozott intézkedésekről, és ajánljuk, hogy rendszeresen értékeljék azok hatékonyságát és osszák meg a bevált gyakorlatokat ([20]). Tágabb értelemben az EU éghajlat-politikai és környezetvédelmi céljainak hatékonyabb elérése érdekében „a szennyező fizet" elv alkalmazása magában foglalja a potenciálisan környezeti szempontból káros adókiadások felülvizsgálatát is, amennyiben azok nem megfelelő ösztönzőket teremtenek a szennyezők számára.

Alapvető fontosságú annak megértése, hogy a meglévő adókiadások elérik-e a kitűzött szakpolitikai célokat. Rendszeres felülvizsgálatra van szükség annak értékeléséhez, hogy a meglévő intézkedések megfelelő ár-érték arányt biztosítanak-e. Ez elősegítheti a reformok bevezetését. A holland költségvetési szabályok például előírják a kormány számára, hogy törölje el, csökkentse vagy indokolja meg az eredménytelennek ítélt adókiadásokat.

Az elmaradt bevételek nagy volumene miatt egyre nagyobb szükség van az adókiadások hatékonyságának értékelésére. Bár az adókiadások számszerűsítése elsősorban nyomonkövetési tevékenység, az információk ezt követően alapvető inputként szolgálnak az adókiadások annak megértése céljából való értékeléséhez is, hogy a rendelkezések elérik-e a céljukat, és a ráfordításokkal arányos eredményeket érnek-e el. A mikroszimulációs modellek – például az EUROMOD ([21]) – hasznos eszközként szolgálhatnak a szakpolitikai alternatívák értékeléséhez.

2.4. Integrálás: Az adóigazgatási műveletek korszerűsítése

Számos tagállam jelentős beruházásokat hajtott végre a digitális eszközök bevezetésébe, és megkezdte a mesterséges intelligencia bevezetését mind front-, mind back-end műveleteik tekintetében; az adóhatóságok digitális átalakulása azonban továbbra is kihívást jelent az egész EU-ban. Az örökölt informatikai rendszerek és az elavult folyamatok akadályozzák az előrehaladást. E kihívások közül a legfontosabb az önkéntes megfelelésre való túlzott támaszkodás, ami súlyos adminisztratív terhet ró az adózókra. A tagállamoknak integrálniuk kell a beépített megfelelés és a zökkenőmentes adózás elvét az eljárásaikba annak érdekében, hogy egyszerűsítsék a megfelelést és csökkentsék az adózók terheit ([22]).

A tagállamok számára további jelentős kihívást jelent, hogy elegendő, pontos és jó minőségű adat álljon rendelkezésre a hatékony adóigazgatás támogatásához. A rossz

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_hu.

[21] KEZDŐLAP | EUROMOD.

[22] További magyarázatért lásd a módszertani mellékletet.

adatminőség gyengíti a megfelelőségértékeléseket, a kockázatok priorizálását és a végrehajtást. Ugyanakkor az adóigazgatás fokozódó digitalizációja további követelményeket támaszt, mivel a modern digitális rendszerek és a valós idejű adatszolgáltatási keretek strukturált, szabványosított és megbízható adatokra épülnek. Ha az adatok nem megfelelőek, az akadályozza az integrációt, a hatékony feldolgozást és az eredmények időben történő rendelkezésre bocsátását. Az adóhatóságok nehézségekbe ütköznek a növekvő adatmennyiségek hatékony feldolgozása során is, ami korlátozza azon képességüket, hogy teljes mértékben kihasználják a közigazgatási együttműködés előnyeit ([23]). Összességében a rossz adatminőség és a nagy adatmennyiség csökkenti az adókötelezettségekkel kapcsolatos átláthatóságot és az azok által az üzleti tevékenységekre gyakorolt szélesebb körű hatás megértését, ezáltal pedig korlátozza az adóhatóságok azon képességét, hogy megalapozott stratégiai és szakpolitikai döntéseket hozzanak.

Az európai gazdasági integráció erősödésével a nemzeti adórendszerek közötti különbségek felhasználhatók csalás, adókijátszás vagy adókikerülés céljára. A határokon átnyúló tevékenységek az adóbűncselekmények, különösen a héacsalás egyik fő elemét jelentik. Az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalás a határokon átnyúló ügyletekhez kapcsolódó héacsalás tipikus formája, amely gyakran bűnszervezeteket vagy -hálózatokat érint. Az ilyen típusú csalás a tagállamok közötti szorosabb koordinációval, valamint integrált tranzakció- és adatellenőrzési eszközökkel kezelhető – ez a terület a 2025-ben elfogadott „Héa a digitális korban" (ViDA) csomag hatálya alá tartozik. Az adóhatóságok közötti megerősített együttműködés és az adóbeszedés mögötti adatáramlások integrálása ezért segíthet csökkenteni a csalás vagy más adóvisszaélés kockázatát és lehetőségeit. A csalás elleni architektúra folyamatban lévő felülvizsgálatának részeként a Bizottság prioritásként kezeli a tagállamok és a csalás elleni küzdelem uniós szereplői közötti együttműködés megerősítését is, amelynek célja az EU pénzügyi érdekeit esetlegesen sértő kiskapuk kezelése.

Egyes tagállamok továbbra is jelentős mértékű és tartós be nem szedett adótartozásokkal küzdenek. Az adótartozások behajtása továbbra is kritikus hiányosság, mivel számos közigazgatási szerv nem szedi be a fennálló kötelezettségeket. Tekintettel arra, hogy több tagállamban is jelentős mértékű adótartozások állnak fenn, jelentős bevételnövekedés érhető el azzal, ha ezeket az összegeket még a behajthatatlanná válásuk előtt beszedik. A jogi és közigazgatási keretek közötti különbségek az uniós tagállamok közötti teljesítménybeli különbségeket eredményeznek. Egy 2025-ös uniós felmérés és a nemzeti közigazgatásoktól kapott visszajelzések egyaránt hangsúlyozzák, hogy a növekvő számú megkeresések kezelése érdekében sürgősen meg kell erősíteni mind a belföldi, mind a határokon átnyúló helyreállítási mechanizmusokat.

[23] A Bizottság jelentése a héával kapcsolatos közigazgatási együttműködés uniós keretének értékeléséről, COM(2025) 686 final, 2025.11.14., valamint a Bizottság jelentése az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről szóló 2011/16/EU tanácsi irányelv értékeléséről, COM(2025) 695 final, 2025.11.19.

3. Cselekvés: Szakpolitikai intézkedések elfogadása

A kihívások egyértelművé teszik, hogy a fent vázolt területeken való előrelépéshez önálló nemzeti erőfeszítéseknél többre van szükség. Az érintett szereplők – az intézményi sokszínűséget tükrözve – tagállamonként és a tagállamokon belül is eltérőek. Bár a nemzeti szintű fellépés továbbra is elengedhetetlen, az uniós szintű megerősített együttműködés segíthet felgyorsítani az előrelépést. A tapasztalatok összegyűjtésével és a bevált gyakorlatok megosztásával a tagállamok előrehaladást érhetnek el az adórés csökkentése és a megfelelés javítása terén.

Az együttműködés gyakorlati megvalósításához kölcsönös bizalomra és folyamatos elkötelezettségre van szükség. Az adóhatóságok közötti intézményesített együttműködés növeli a bizalmat. A politikai szerepvállalás elengedhetetlen a közös prioritások meghatározásához és a lendület fenntartásához, míg az igazgatási és technikai együttműködés lehetővé teszi a tagállamok számára a tapasztalatcserét, az adatok megosztását és a közös kihívásokra vonatkozó gyakorlati megoldások közös kidolgozását.

A Bizottság kész támogatni ezt a folyamatot. Ez a támogatás magában foglalja a strukturált párbeszéd elősegítését, az egymástól való tanulás előmozdítását, valamint a tagállamok segítését a bevált gyakorlatok azonosításában és terjesztésében. Az alábbiakban bemutatott intézkedések támogathatják az európai szemeszter szakpolitikai koordinációs ciklusa keretében kiadott országspecifikus és euroövezeti ajánlásokra adott hatékony válaszlépéseket is.

3.1. A megfelelési adórések megbízható módszerekkel történő becslésére és a módszertani összehasonlíthatóság előmozdítására szolgáló kollektív kapacitás kiépítése

Bár a tagállamok az elmúlt években előrelépést tettek az adóügyi megfelelési hiányosságok becslése terén, további jelentős erőfeszítésekre lesz szükség a diagnosztika javítása, az eszközök fejlesztése és végső soron a bevételek beszedési hatékonyságának fokozása érdekében. A megfelelési adórés megbízhatóbb értékelése – beleértve annak mértékének, valamint mögöttes okainak és mozgatórugóinak elemzését is – előfeltétele annak, hogy a kormányok – adott esetben szubnacionális szinten is – kezelni tudják ezeket a hiányosságokat, és javítani tudják a műveleteik hatékonyságát. Az adórés-elemzés megállapításainak a megfelelési kockázatkezelési ciklusba való integrálása – például a magas kockázatú adózók azonosítása, a beavatkozások célzottá tétele és a személyzeti döntések megalapozása révén – tovább erősítheti az adóügyi megfelelés kezelését. A megfelelési hiányosságok csökkentéséhez közép- és hosszú távú célkitűzéseket tartalmazó stratégiai megközelítésre van szükség.

A tényeken alapuló adópolitika és adóigazgatás támogatásához javítani kell a módszereket, az adatminőséget és a megfelelési adórésekre vonatkozó becslések tagállamok közötti összehasonlíthatóságát. A jobb módszerek javítják a megfelelési adórésekre vonatkozó becslések megalapozottságát és érvényességét. Az összehasonlítható

becslések lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy összevessék a teljesítményüket a többi tagállaméval, valamint azonosítsák az erősebb és gyengébb területeket, továbbá megkönnyítik a bevált gyakorlatok cseréjét is. Emellett szilárdabb alapot biztosítanak a politikai döntéshozók számára a megfelelési kockázatok értékeléséhez és a reformra szoruló területek rangsorolásához.

A héaszabályoknak való megfelelés hiányából eredő adóbevétel-kiesés becslésével kapcsolatos tapasztalatok rámutattak a harmonizált megközelítés alkalmazásának előnyeire, amelynek kidolgozása jelenleg a jövedéki adók vonatkozásában is folyamatban van. Az Európai Bizottság támogatta a héaszabályoknak való megfelelés terén mutatkozó hiányosságok becslésére szolgáló, valamennyi tagállamra kiterjedő közös módszertan kidolgozását és folyamatos tökéletesítését. Az egységes fogalommeghatározások, adatforrások, feltételezések és becslési eljárások alkalmazásával a módszertan lehetővé teszi a tagállamok közötti és időbeli érdemi összehasonlítást. Az így kapott becslések értékes eszközzé váltak a megfelelési tendenciák nyomon követéséhez, a szakpolitikai intézkedések értékeléséhez és azon területek azonosításához, ahol további javításokra lehet szükség. A jövedéki adó esetében szintén alkalmazhatók egységes fogalommeghatározások, adatforrások és feltevések, de az eredmények értelmezéséhez további országspecifikus információkra van szükség.

Mivel a közvetlen adók heterogénebbek, mint a közvetett adók, az országok közötti összehasonlítás sokkal nagyobb kihívást jelent. A Bizottság 2021 óta támogatja a tagállamokat a módszerek és az összehasonlíthatóság javítására irányuló erőfeszítéseikben**.** Nemzeti szinten egyes tagállamok csak a meg nem felelés konkrét összetevőit becsülik meg, míg mások megkísérlik felmérni az átfogó megfelelési adórés mértékét. Mindazonáltal érdemes megvizsgálni olyan eszközök és módszerek kidolgozását, amelyek nem igényelnek harmonizált adózási szabályokat.

Azok a kezdeményezések, amelyek a megfelelési adórések becslésére irányuló kapacitás fejlesztését és a nagyobb módszertani következetesség előmozdítását célozták, szilárd alapot biztosítanak a gyorsított kapacitásépítéshez. A 2021 óta tett közös erőfeszítéseknek köszönhetően a megfelelési adórések becslésére szolgáló közös keret meghatározására és végrehajtására irányuló munka jól halad. A szakértők a tapasztalatok megosztásával, az egymástól való tanulással, valamint a nagyobb átvihetőség és összehasonlíthatóság lehetőségeinek feltárásával a (személyi jövedelemadóval, társasági adóval, héával [különösen az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalásokkal és az e-kereskedelemmel], valamint jövedéki adóval kapcsolatos) kihívások széles körét tudják közösen kezelni.

1. intézkedés (uniós tagállamok): A megfelelési adórések becslésére vonatkozó kapacitás kiépítése és megerősítése valamennyi adónem tekintetében, valamint a megfelelési adórés becslésének beépítése az adóhatóságok stratégiai irányításába. *A tagállamoknak szükség esetén be kell ruházniuk az adórésekkel kapcsolatos szakértelembe, az emberekbe és a készségekbe, és össze kell kötniük a pénzügyminisztériumok, az adóhatóságok, a vámigazgatási szervek és a statisztikai intézetek érintett szereplőit. Különös figyelmet kell*

fordítani azokra a területekre, ahol a mérés még mindig nem elég fejlett. Ide tartoznak többek között a közvetlenadó-rések, és különösen a személyi jövedelemadó-rések. A lényeges nemzeti megfelelési kockázatoknak kitett termékkategóriák jövedékiadó-hiányát is mérni kell és nyomon kell követni. Amennyiben a jövedéki adóval kapcsolatos adórések még nem számszerűsíthetők teljeskörűen, a tagállamoknak azonosítaniuk kell a bevételkiesés és a csalás főbb mozgatórugóit, és nyomon kell követniük azok időbeli alakulását.

2. intézkedés (uniós tagállamok): Az adórés becslésére szolgáló nemzeti adatok és módszertani alapok megerősítése. *A tagállamoknak javítaniuk kell az adórés becsléséhez használt adatok azonosítását, rendelkezésre állását és minőségét, és dokumentálniuk kell a becsléseik alapjául szolgáló módszertanokat, adatforrásokat és korlátokat. Ez támogatná a megalapozottabb nemzeti becsléseket, valamint elősegítené a módszertani információcserét és az uniós szintű összehasonlíthatóságot.*

3. intézkedés (EU): A nemzeti módszerek pontosságának és összehasonlíthatóságának javítására irányuló uniós szintű erőfeszítések, valamint a dohány, az alkohol és az üzemanyag tekintetében fennálló jövedékiadó-rések számszerűsítésére irányuló uniós szintű erőfeszítések folytatása. *Az uniós támogatás és a tagállamok közötti technikai együttműködés erősíteni fogja a módszertanok megalapozottságát, elő fogja mozdítani az egymástól való tanulást, és elő fogja segíteni a megfelelési adórésre vonatkozó becsléssel kapcsolatos bevált gyakorlatok hatékony terjesztését. A már öt éve működő, a személyi jövedelemadóval, a társasági adóval és a héával foglalkozó Fiscalis-csoportnak – különös tekintettel az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalásokra és az e-kereskedelem megfelelési hiányosságaira – további előrehaladást kell elérnie ezen a területen. A tagállamoknak folytatniuk kell a munkát a jövedékiadó-hiányra vonatkozó becslések kidolgozása terén is. A Bizottság jelenleg folytatja a jövedékiadó-hiányra vonatkozó becslések kidolgozását, és módszertanai a tagállamokkal folytatott technikai megbeszélések alapjául szolgálnak. Ezeket a módszertanokat a tagállamok elemző csoportjainak meg kell vizsgálniuk. A Bizottság emellett 2027 végéig a tagállamokkal közösen fel fogja mérni az alulról építkező módszertanok kidolgozásának és az e területre vonatkozó elemzési munka kiterjesztésének lehetőségét, ezáltal megalapozva a jövedékiadó-rés megbízható és átfogó becslését.*

3.2. Az adókiadások rendszeres és átfogó nyomon követése és átlátható jelentése

Az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel gyakorisága, információs tartalma és általános átláthatósága tagállamonként igen eltérő. Számos tagállamban rendkívül sok adókiadási intézkedés van érvényben, és az ezekből az intézkedésekből származó bevételkiesés meglehetősen jelentős lehet, ami komoly következményekkel járhat mind az államháztartásra, mind az adózás összetettségére nézve. Ezzel összefüggésben alapvető fontosságú a rendszeres, átfogó, szisztematikus és nyilvánosan is hozzáférhető jelentéstétel biztosítása.

E célból a tagállamoknak elegendő információt kell szolgáltatniuk ahhoz, hogy megválaszoljanak három, a bejelentett adókiadásokkal kapcsolatos alapvető kérdést:

i. mennyibe kerülnek, ii. kinek a javát szolgálják, és ii. elérik-e a célkitűzésüket ([24]). A tájékoztatásnak tartalmaznia kell a hatálybalépés időpontjában meghatározott szakpolitikai célkitűzést, az adókiadási mechanizmust (mentesség, kedvezményes adómérték stb.), a kedvezményezettek körét és az elmaradt éves bevétel összegét. Ideális esetben magában kell foglalnia a referenciaérték leírását és az egyenértékű közvetlen kiadási programokkal való kapcsolatot is. A költségvetés átláthatóságának biztosítása érdekében az adókiadási jelentéseknek magukban kell foglalniuk a kivételesen nagy bevételi hatással járó strukturális rendelkezéseket – tekintettel azok relevanciájára.

4. intézkedés (uniós tagállamok): Az adókiadások becsléséhez használt adatok elérhetőségének és minőségének javítása, és részletes, éves adókiadási jelentések közzététele*. Az adókiadások megfelelő mérésének egyik fő akadálya gyakran az adatok hiánya. Ezeknek a jelentéseknek a lehető legátfogóbbnak kell lenniük, részletes, az egyes rendelkezések szintjére lebontott információkat kell tartalmazniuk, és lehetőség szerint számszerűsíteniük kell az elmaradt bevételeket, valamint meg kell indokolniuk, ha nem kerül sor számszerűsítésre. Célszerű lenne a költségvetési folyamatba való integráció.*

5. intézkedés (EU): Iránymutatás kidolgozása az adókiadásokra vonatkozó jelentéstételhez. *A bevált gyakorlatokra építve ez a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó, az adókiadásokról való beszámolással kapcsolatos követelményekről szóló irányelvben ([25]) meghatározott jogi követelmény gyakorlati megvalósítását szolgálná.*

3.3. Az adókiadások szakpolitikai prioritásokkal való összhangjának rendszeres felülvizsgálata és értékelése

Az adókiadások költséghatékonyságát gyakran nem vizsgálják szisztematikusan. Az adókiadások mögött állhatnak megalapozott szakpolitikai célkitűzések. Ellentétben azonban a közvetlen kiadásokkal, melyek parlamenti engedélyezéshez, időszakos ellenőrzéshez és közzétett teljesítménycélokhoz kötöttek, az adókiadások túlnyomó többsége nem rendelkezik ilyen elszámoltathatósági mechanizmusokkal. A legtöbb tagállam beszámol az adókiadások becsült bevételi költségeiről, de ez a jelentéstételi forma nem világít rá arra, hogy a meglévő adókiadások költséghatékony módon teljesítik-e célkitűzésüket. Ez strukturális államháztartási hiányt eredményez: a jelentős kiadási programokhoz hasonló nagyságrendű állami forrásokat úgy osztják el, hogy nem mérik fel szisztematikusan, hogy azok elérik-e célkitűzéseiket, vagy a ráfordításokkal arányos eredményeket hoznak-e. A költségvetési konszolidációs nyomás és az állami költségvetésekre nehezedő versengő igények korában ez nem csupán átláthatósági problémát, hanem költségvetés-politikai problémát is jelent.

[24] Ezt az adatot azonban óvatosan kell értelmezni, mivel a nemzeti adóügyi referenciaértékek és becslési módszerek közötti különbségek korlátozzák a bejelentett elmaradt bevételek tagállamok közötti összehasonlíthatóságát. Lásd még az 1. lábjegyzetet.

[25] A 2024. április 29-i (EU) 2024/1265 tanácsi irányelvvel módosított, a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, 2011. november 8-i 2011/85/EU tanácsi irányelv.

Ezért az adókiadások intézményesített értékelési folyamatának bevezetése lenne célszerű ([26]). Az értékelésnek minden rendelkezéssel kapcsolatban két kérdést kell megválaszolnia: i. eléri-e a rendelkezés a kitűzött célját, és ii. arányosak-e a költségei? Jól használható gyakorlati modellként szolgál ehhez az olyan többszintű megközelítés, mint amelyet Írország L1/L2/L3 keretrendszere vagy a holland Toetsingskader alkalmaz ([27]). Minden rendelkezés esetében strukturált kvalitatív felülvizsgálat keretében értékelik az indokoltságot és a célkiválasztást, és a meghatározott költségvetési küszöbértékek felett fokozatosan mélyrehatóbb kvantitatív elemzésekre kerül sor. Az elemzési eszközök tehát léteznek, és jól megalapozottak. Politikai elkötelezettségre van szükség ahhoz, hogy ezeket valamennyi tagállamban szisztematikusan alkalmazzák.

Az adókiadások értékelésének intézményesítése számos kritikus tervezési döntést tesz szükségessé. A jogszabályban rögzített értékelési kötelezettségek tartósabbak, mint az önkéntes politikai kötelezettségvállalások. Ezenkívül a Pénzügyminisztériumhoz közeli, központosított felügyelet objektívebb, mint a bizonyos rendelkezések fenntartásában érdekelt szakminisztériumokra való támaszkodás. Az értékelés megállapításainak végrehajtható következményekhez kell kapcsolódniuk.

6. intézkedés (uniós tagállamok): Olyan jogi vagy közigazgatási keret létrehozása, amely előírja az adókiadások rendszeres, gördülő alapon történő értékelését, a független felügyelet megerősítését és a nemzeti szervek közötti együttműködés előmozdítását. *Az intézményi értékelési keret létrehozása biztosítja az adókiadások rendszeres értékelését, megerősíti a demokratikus felügyeletet, és garantálja, hogy az intézkedések költséghatékony módon érjék el a célkitűzéseiket. Az értékelések részét képezhetik a kiadások általános felülvizsgálatának is, vagy kapcsolódhatnak ahhoz. Az adókiadásokra vonatkozó jelentéstétel és értékelés további módszertani fejlesztése és felülvizsgálata beépíthető a költségvetési folyamatba, például független költségvetési intézmények vagy legfelsőbb ellenőrző intézmények révén. Az érintett nemzeti szereplők (pl. a Pénzügyminisztérium, az adóhatóság és a statisztikai hivatal) közötti (például egy állandó munkacsoport keretében folytatott) együttműködés tovább erősítheti ezeket az erőfeszítéseket.*

3.4. A digitális átalakulás elmélyítése

Az adóhatóságok digitalizálása terén a közelmúltban elért eredményekre építve további digitális átalakulás szükséges a strukturális hiányosságok megoldásához és a tartós adórések csökkentéséhez. A hagyományos adórendszerek arra támaszkodnak, hogy az adózók önkéntesen és pontosan bejelentik, kiszámítják és megfizetik az adót. Egyes adórendszerek összetettsége az adózók által vétett hibákhoz vezethet, és növelheti a megfelelési terheiket. A beépített megfelelésre való átállás közelebb hozza az adózási folyamatokat az adózók természetes (üzleti) folyamataihoz, minimálisra csökkentve a hibák és

[26] Az adóügyi együttműködési platform a közelmúltban hat adóösztönző elvet tett közzé. A 6.3. alapelv kimondja, hogy „Az ösztönző jogszabályoknak rendszeres, hiteles és nyilvános értékelési programot kell előírniuk".

[27] Az ír megközelítést „Az adókiadások értékelése: aktualizált iránymutatások (2024)" című dokumentum mutatja be. A holland megközelítést a nemzeti költségvetési rendeletekkel foglalkozó weboldal ismerteti (4.55. modell).

a csalások lehetőségét. A közvetlenül a fizetésből való levonáson alapuló (PAYE) rendszerek – ahol a munkáltatók visszatartják az adókat – például csökkentik a hibákat és a csalás kockázatát. Összességében az eddigi digitalizációs erőfeszítések nagy előrelépést jelentettek a helyes irányba, de továbbra sem elégségesek, mivel még nem hoztak létre zökkenőmentesen működő adórendszereket. A digitális átalakulásnak tulajdonítható érték maximalizálása érdekében teljes mértékben be kell vezetni a *beépített megfelelést* és a *gördülékeny adózási* megközelítéseket a közigazgatási folyamatok korszerűsítése érdekében, és fokozni kell az erőfeszítéseket a következő területeken:

7. intézkedés (tagállamok és EU): A nemzeti folyamatok optimalizálása és a digitális rendszerek integrálása az EU-n belül: *A digitalizálás előtt a tagállamoknak újra kell gondolniuk és egyszerűsíteniük kell az operatív munkafolyamataikat. A folyamatokat lehetőleg be kell építeni az adózói rendszerekbe, hogy az adózók az adóigazgatás aktív résztvevőivé váljanak. A tagállamoknak a széttagolt informatikai rendszereket olyan integrált digitális platformokkal kell felváltaniuk, amelyek az adóigazgatás valamennyi alapvető funkcióját lefedik. Ez javítani fogja az adatok egységességét is, tovább csökkenteni fogja a párhuzamosságokat és a manuális beavatkozásokat. Az évek során az EU egymástól független, különböző adójogszabályokon alapuló digitális rendszereket vezetett be. E rendszerek mesterséges intelligenciát és más alaptechnológiákat alkalmazó integrálása csökkentené mind az EU, mind a tagállamok költségeit, hatékonyabbá tenné az adatkezelést, és csökkenthetné az adózók adminisztratív terheit.*

3.5. Az adatfeldolgozás és az adatfelhasználás optimalizálása

Az adóhatóságok számára egyre nagyobb kihívást jelent az adatfeldolgozás és -felhasználás optimalizálása. A jó minőségű adatok kulcsfontosságúak a kockázatértékelésekhez és az adózók azonosításához. Minél gyorsabban és pontosabban tudja az adóhatóság meghatározni az adott adózó által fizetendő adó helyes összegét, annál jobban fel lesz készülve a megfelelési kihívások gyors kezelésére. Az adatokkal kapcsolatos megfelelési kihívások kezelését a következő intézkedések segítik:

8. intézkedés (tagállamok és EU): Egységes, mesterséges intelligencián alapuló adózási adat- és kockázatelemzési keret kiépítése. *A tagállamoknak integrált, mesterséges intelligencián alapuló adózási adatrendszereket kell kifejleszteniük, amelyek összekapcsolják a közvetlen és közvetett adózási információkat annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a keresztellenőrzéseket, a valós idejű kockázatelemzést, valamint az adócsalás, az adókijátszás és az adókikerülés gyorsabb felderítését. Az automatizált folyamatoknak egyre inkább fel kell váltaniuk a manuális munkafolyamatokat, lehetővé téve a rendszerek számára a kockázatok megjelölését, a beérkező adatok feldolgozását és az időben történő reagálás támogatását, biztosítva ugyanakkor, hogy az adatokhoz való hozzáférés továbbra is célspecifikus, jogszerű és arányos legyen, valamint hatékony emberi felügyelet alatt álljon. Uniós szinten a szabványosított adatfelhasználáson alapuló és – többek között a közigazgatási együttműködésről szóló irányelv átdolgozása keretében – strukturális korszerűsítésekkel megerősített központosítottabb architektúra segíthet kezelni a nemzeti rendszerek közötti széttagoltságot és következetlenségeket. Az olyan eszközökre épülő közös adatmegoldásoknak, mint a CESOP és*

az EUROFISC TNA (tranzakció-hálózatok elemzésére szolgáló eszköz), meg kell erősíteniük a közös kockázatelemzést, és lehetővé kell tenniük az adóhatóságok számára az információk cseréjét és a végrehajtás hatékonyabb koordinálását. Végezetül az adóazonosító számok ellenőrzésének és a visszajelzési mechanizmusoknak a fejlesztésével javítani kell az adózók azonosítását és az adatminőséget. Ez a megközelítés elősegítené az adóvisszaélések proaktívabb felderítését, egyszerűsítené az ellenőrzéseket, és Unió-szerte megerősítené az adóhatóságok közötti együttműködést.

3.6. Az adóbeszedés és -behajtás javítása

Számos tagállam küzd az adóbehajtás hatékonyságának hiányával, ami a be nem szedett adótartozások magas szintjét eredményezi (lásd a 2.4. szakaszt). Ezért döntő fontosságú az adótartozások behajtásának megerősítése. A tagállamoknak prioritásként kell kezelniük a beszedési teljesítmény javítását – hatékony eljárások, digitális eszközök és (védintézkedések alkalmazásával) a mesterséges intelligencia használatával – a megfelelési hiányosságok csökkentése és a hátralékos bevételek behajtása érdekében.

Az uniós jogszabályok ([28]) eszközöket biztosítanak a tagállamok számára ahhoz, hogy az információcsere, a dokumentumok kézbesítése és az adóköveteléseknek egy másik tagállam nevében történő behajtása révén segítséget nyújtsanak egymásnak. A 2010/24/EU irányelv szerinti, tagállamok közötti (valamint a vonatkozó nemzetközi megállapodás alapján egy tagállam és egy harmadik ország közötti) behajtásra irányuló segítségnyújtást csak végső megoldásként szabad alkalmazni, azaz azt követően, hogy a belföldi lehetőségeket kimerítették vagy azok aránytalanul nehéznek bizonyultak. Ez azt jelenti, hogy a behajtásra irányuló segítségnyújtás iránti megkeresések általában összetett és nehéz behajtási helyzetekhez kapcsolódnak, amelyekben az adókövetelések érvényesítése továbbra is nehézségekbe ütközik. A behajtásra irányuló segítségnyújtást többek között olyan esetekben kérik, amikor nem állnak rendelkezésre hozzáférhető vagyontárgyak, fizetésképtelenség áll fenn, vagy jogvita merül fel.

9. intézkedés (uniós tagállamok): Az adótartozások behajtásának megerősítése központosítás, együttműködés és hatékony irányítás révén. *Az adótartozások eredményesebb behajtása érdekében a tagállamoknak központosítaniuk és integrálniuk kell a behajtási funkciókat, biztosítva, hogy a hatóságok a hatékonyabb adótartozás-kezelés érdekében teljes mértékben hozzáférjenek az adózók adataihoz. A fizetésképtelenségi eljárásokat lefolytató ügynökségekkel és a bíróságokkal való szorosabb együttműködés – különösen a csalási ügyekben – elő fogja segíteni a behajtások hatékonyabb elvégzését. Az értékelések és viták egyszerűbb szabályok, gyorsabb vizsgálatok és egyszerűsített jogi eljárások révén történő felgyorsítása javítani fogja a behajtás sikerét. Az uniós szintű kölcsönös segítségnyújtás megerősítése szintén döntő fontosságú. A tagállamoknak gyorsan kell reagálniuk a behajtási megkeresésekre, valós idejű adathozzáféréssel javítaniuk kell a határokon átnyúló vagyonfelkutatást, és át kell hidalniuk az adó- és fizetésképtelenségi eljárásokat lefolytató*

[28] 2010/24/EU irányelv az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról.

hatóságok közötti működési hiányosságokat. Ezek az intézkedések növelni fogják a beszedés hatékonyságát, csökkenteni fogják a fizetésképtelenségből eredő veszteségeket, és Unió-szerte biztosítani fogják a méltányosabb végrehajtást.

4. Következtetés

Európa nem engedheti meg magának, hogy figyelmen kívül hagyja az adóréseket. Évente több mint 200 milliárd EUR adóbevétel vész el az EU-ban a megfelelési adórések miatt. Minden egyes be nem szedett esedékes euróval csökken az az összeg, amelyet a versenyképességbe, a rezilienciába, valamint a zöld és digitális átállásba lehetne beruházni.

A megfelelési adórés csökkentése az államháztartás javításának intelligens és hatékony módja: A megfelelési adórés mérésével és a meg nem felelés okainak feltárásával a tagállamok anélkül szedhetnek be több adóbevételt, hogy növelniük kellene az adókulcsokat. E célból a tagállamoknak ki kell építeniük a megfelelési adórés mérésére szolgáló kapacitásukat, és az eredményeket fel kell használniuk az adóügyi megfeleléssel kapcsolatos stratégiák alakítására. Uniós szinten a Bizottság készen áll arra, hogy hozzájáruljon az összehasonlítható módszerek kidolgozásához, és lehetővé tegye a társaktól való tanulást. Az alacsonyabb megfelelési adórés enyhíti a költségvetésekre nehezedő nyomást, nagyobb beruházási mozgásteret teremt, és növeli az adórendszereink méltányosságába vetett bizalmat.

A tagállamoknak szigorítaniuk kell az adókiadások szabályozását, például a kedvezményes adókulcsokat, a bizonyos ágazatokra vonatkozó adómentességeket, az adójóváírásokat és más adókedvezményeket. A tagállamok által bejelentett adókiadások Unió-szerte évente mintegy 750 milliárd EUR bevételkiesést jelentenek. Megfelelő kialakítás esetén az olyan eszközök, mint az adójóváírások és más adókedvezmények – például a tisztaipar-megállapodás vagy a megtakarítási és beruházási unió keretében ajánlottak – előmozdíthatják az olyan stratégiai prioritásokat, mint az innováció és a tiszta átállás. Megfelelő ellenőrzés nélkül azonban elburjánzhatnak, és költséghatékonyságuk idővel csökkenhet. A rendszeres jelentéstétel és értékelés rávilágít arra, hogy az adókiadások továbbra is a céljukat szolgálják-e, és megfelelő ár-érték arányt biztosítanak-e. Ha nem így van, szükség van a politikai szándékra ezek visszaszorításához. A cél nem a hatékony ösztönzők megszüntetése, hanem annak biztosítása, hogy a mentességek, a kedvezményes adómértékek vagy a jóváírások indokoltak és célzottak legyenek, és összhangban álljanak a szakpolitikai prioritásokkal. Ez segít megóvni a nemzeti költségvetéseket és megőrizni a szakpolitikák hatékonyságát.

A jövő az integráltabb, adatközpontúbb és hatékony beszedési és behajtási mechanizmusokkal rendelkező adóhatóságokban rejlik. A tagállamok továbbra is túl gyakran szembesülnek kihívásokkal az adatok minősége és felhasználása, az adóbeszedés és -behajtás, valamint a tartósan fennálló be nem szedett adósságállomány terén. Éppen ezért fel kell gyorsítaniuk adóhatóságaik digitális átalakulását, javítaniuk kell az adatok minőségét és a kockázatelemzést, és biztosítaniuk kell az adótartozások eredményesebb behajtását. Az integráltabb informatikai rendszerek, az adatok és a mesterséges intelligencia intelligensebb felhasználása, a határokon átnyúló szorosabb együttműködés és a hatékonyabb beszedési

eljárások segíthetnek biztosítani az esedékes adók beszedését, és egyúttal csökkenteni a szabályokat betartó adózók terheit. Ez különösen fontos, mivel a határokon átnyúló tevékenység az adóbűncselekmények, különösen a héacsalás egyik fő összetevője. Az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalások a becslések szerint önmagukban a 2010 és 2023 közötti időszakban elmaradt héabevételek évi 1–3 %-át, azaz 12,5–32,5 milliárd EUR-t tett ki ([29]). A „Héa a digitális korban" kezdeményezés sikeres példája annak, hogy az intelligens digitalizáció és az adóhatóságok közötti fokozott együttműködés hogyan segítheti elő a folyamatok egyszerűsítését, valamint a csalás vagy más adóügyi visszaélések kockázatának és lehetőségeinek csökkentését.

Ha Európa nagyobb ellenálló képességre kíván szert tenni, és a közpénzek hatékonyabb felhasználását kívánja biztosítani, akkor nagyobb figyelmet kell fordítania a bevételek beszedésének módjára, és lépéseket kell tennie azok javítása érdekében. Ez a közlemény átfogó, országonkénti elemzésen alapul. Meghatározza a tagállamok számára az adórendszereik és adóigazgatásuk megerősítéséhez vezető megvalósítható utat, a Bizottság számára pedig feladatként írja elő azt, hogy a szinergiák megvalósításának biztosítása érdekében támogassa a kapacitás növelését. Politikai lendületet ad a „Mind the Gap" kezdeményezésnek, lehetővé téve az adópolitikai döntéshozók és a közigazgatási szervek számára, hogy reagáljanak, alkalmazkodjanak, rendszeresen nyomon kövessék az előrehaladást és levonják a tanulságokat.

A kezdeményezés a megvalósításra és a végrehajtásra összpontosít. Gyakorlati hidat teremt a szakpolitikai diagnosztika és a végrehajtást támogató intézkedések között. A javasolt intézkedések közül számos iránymutatást nyújthat a tagállamok számára a szakpolitikák végrehajtásához, és olyan bevált gyakorlatokat biztosíthat, amelyek a technikai támogatás, a kapacitásépítés és a társaktól való tanulás révén hasznosíthatók.

A „Mind the Gap" kezdeményezés előmozdítja az egyszerűsítés gyakorlati megvalósítását. Az olyan elvek, mint a beépített megfelelés és a gördülékeny adózás beépítik az adóügyi megfelelést a szokásos üzleti folyamatokba, csökkentve az adminisztratív terheket. Ez alacsonyabb megfelelési költségeket eredményez a vállalkozások számára, ami különösen fontos a kkv-k szempontjából, és ösztönzi a határokon átnyúló növekedést. Hasonlóképpen, az adókiadások jobb nyomon követése, értékelése és észszerűsítése támogatja az egyszerűbb és átláthatóbb, alacsonyabb megfelelési költségekkel járó adórendszereket.

[29] Lásd: Európai Bizottság, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. és Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II (Az „eltűnő kereskedő" révén elkövetett, Közösségen belüli csalás következtében felmerülő megfelelési héabevétel-kiesés – a II. szakasz zárójelentése), az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.