



*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas*

**ECO/293**  
**PVM ateitis**

2011 m. liepos 6 d., Briuselis

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyriaus

**NUOMONĖ**

dėl

**Žaliosios knygos dėl PVM ateities: paprastesnės, stabilesnės ir veiksmingesnės PVM sistemos**

**kūrimo**

COM(2010) 695 galutinis

---

Pranešėja **Reine-Claude Mader**

---

Dokumentas pateiktas versti 2011 m. liepos 4 d.

Administratorius G. Klec

Europos Komisija, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsniu, 2010 m. gruodžio 1 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

*Žaliosios knygos dėl PVM ateities: paprastesnės, stabilesnės ir veiksmingesnės PVM sistemos kūrimo*

COM (2010) 695 galutinis.

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2011 m. birželio 24 d. priėmė savo nuomonę.

...-(i)ojeje plenarinėje sesijoje, įvykusioje ... m. ... d. (... d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę ... narių (-iams) balsavus už, prieš ir ... susilaikius.

\*

\* \*

## 1. Išvados ir rekomendacijos

- 1.1 Komitetas visiškai pritaria Komisijos iniciatyvai apsvarstyti galimybę iš esmės peržiūrėti PVM sistemą, kurios taisyklės, jas priėmus 1967 m., buvo pavadintos „laikinomis“ ir nuo to laiko buvo ne kartą kritikuojamos. Žalioji knyga yra tik proceso, kuris, atrodo, bus ilgas, sunkus ir sudėtingas ir kurio sėkmė priklausys nuo tikro valstybių narių pasiryžimo sukurti „paprastesnę, stabilesnę ir veiksmingesnę“ sistemą, pradžia.
- 1.2 Laikui bėgant, dabartinė sistema buvo daugybę kartų keista: Komisija pateikdavo pasiūlymus, kaip pagerinti sistemą, kad ji būtų veiksmingesnė ir atitiktų bendrosios rinkos principus. Valstybės narės susitarė dėl įvairių priemonių, susijusių su organizavimu, administraciniu bendradarbiavimu ir automatizavimu. Kitos priemonės iš esmės buvo administracinio ir organizacinio pobūdžio. Tačiau iki šiol Taryba visada priešinosi pasiūlymams reformuoti visą sistemą.
- 1.3 Komitetas sutinka su Komisijos pareiškimu, kad sukūrus visa apimančią PVM sistemą turėtų sumažėti naudotojų veiklos sąnaudos ir administraciniai valdžios institucijų mokesčiai, taip pat suvaržyti mėginimai sukčiauti, užkraunantys našta viešiesiems finansams. Kitas dalykas, kuris turėtų būti paminėtas, yra vartotojų, kurie galiausiai padengia šio mokesčio išlaidas ir moka už jo neveiksmingumą, poreikiai.
- 1.4 Vienas labai opus klausimas yra tarpvalstybinių sandorių reguliavimas. Vertinant racionaliai, mokestis turėtų būti imamas kilmės valstybėje narėje taikant tas pačias sąlygas kaip vidaus prekybai; dėl atsiskaitymo tarp valstybių narių sudėtingumo Taryba pasirinko paprasčiausią sprendimą nustatyti mokestį paskirties valstybėje narėje, su tam tikromis išimtimis, daugiausia paslaugų srityje. Komisija dabar pateikė alternatyvių sprendimų, tačiau visi gerai žino, kad sudėtinga rasti tobulą sprendimą.

1.4.1 Bet kuriuo atveju Komitetas mano, kad turėtų būti vengiama radikalių pokyčių, vietoj to turėtų būti laikomasi pakopinio požiūrio. Tinkamiausias variantas turbūt būtų bendras apmokestinimas paskirties valstybėje narėje, išlaikant dabartinės sistemos principus. Kartu turėtų būti bendrai priimta atvirkštinio apmokestinimo tvarka, iš pradžių kaip neprivaloma, o vėliau kaip privaloma tvarka.

1.5 Žaliojoje knygoje siūloma surinkti visų suinteresuotųjų subjektų pastabas ir pasiūlymus, siekiant galiausiai parengti Komisijos pasiūlymus. Šiuo tikslu dokumente iškeliami 33 klausimai, į kuriuos Komitetas atsakė, tačiau viso turinio neįmanoma glaustai apibendrinti. Dėl konkretesnės informacijos žr. šio dokumento 5 skyrių.

## 2. **Ižanga**

2.1 Jau keletą metų PVM sistemos pagerinimas buvo vienas iš Komisijos fiskalinės politikos prioritetų. Šis mokestis, kurį 1967 m. ES priėmė kaip visoms valstybėms narėms bendrą apmokestinimo sistemą, sudaro didelę dalį (virš 20 proc.) jų pajamų. Be to, dalimi iš PVM gautų pajamų prisidedama prie ES biudžeto, todėl akivaizdu, kad Komisija tiesiogiai suinteresuota apsaugoti savo interesus užtikrindama, kad mokestis būtų taikomas kuo veiksmingiau.

2.2 Nors PVM sistema iš esmės prisidedama prie valstybių narių pajamų, ji tikrai nėra patenkinama ir ją labai kritikuoja tiek valstybė narės, tiek kiti suinteresuotieji subjektai, visų pirma įmonės ir vartotojai. Ilgą laiką Komisija siekė atsižvelgti į šią kritiką ir teikė pasiūlymus, kaip pagerinti sistemą, kad ši būtų veiksmingesnė ir atitiktų bendrosios rinkos taisykles ir principus; reikia pripažinti, kad šioms pastangoms dažnai daugiau ar mažiau atvirai nepritarė valstybės narės.

2.3 Turime atvirai ir sąžiningai pripažinti, kad fiskaline prasme siekį dėl Europos Sąjungos sanglaudos varžo visų valstybių narių rūpestis, netgi būtinybė apsaugoti savo finansinius išteklius; kai šalys mano, kad tam tikromis taisyklėmis gali būti pakenkta jų interesams, dėl jų gali padidėti išlaidos arba nustatyta sudėtingesnė administracinė tvarka, jos daugiau ar mažiau joms nepritaria, neretai nelabai skaidriais būdais.

2.4 Tai daro žalą bendrai Europos Sąjungos politikai, kita vertus, aišku, kodėl pastaraisiais metais sužlugo pagirtinos Komisijos pastangos. Nepaisant to, padaryta didelė pažanga racionalizuojant ir kompiuterizuojant procedūras, sumažinant tiek vyriausybių, tiek mokesčių mokėtojų išlaidas ir sustiprinant administracinį ir teisinį bendradarbiavimą.

2.5 Žinodama šias problemas ir kliūtis, Komisija vėl grįžta prie tikslo, kurio visada siekė, būtent reformuoti visą sistemą ir suderinti ją su bendrosios rinkos principais, atsižvelgiant į visų suinteresuotųjų šalių poreikius. Laikantis įprastos tvarkos žaliojoje knygoje užduodama daugybė klausimų dėl įvairių PVM sistemos aspektų; gautais atsakymais bus remiamasi rengiant pasiūlymus dėl naujos „paprastesnės, stabilesnės ir veiksmingesnės“ sistemos. Šioje

nuomonėje pateikiamas EESRK – kaip socialinių ir ekonominių interesų grupių atstovo – indėlis.

### 3. Bendrosios pastabos

- 3.1 Kaip Komisija teisingai pabrėžia, krizė turėjo įtakos viešiesiems finansams, visų pirma dėl to, kad pasikeitė tiesioginio ir netiesioginio apmokestinimo santykinė svarba; visų iš PVM gaunamų pajamų procentinė dalis, kuri iki šiol sudarė apie 22 proc., atspindi augimo tendenciją. Tai yra politikos, kuria iš esmės didinamas konkurencingumas mažinant mokesčius darbui ir verslui, rezultatas. Nors EESRK tai vertina teigiamai, **dėl to neturi būti didinami PVM tarifai**, nes tai reikštų, be kita ko, naštos darbuotojams ir vartotojams padidėjimą, o tai yra nepriimtina.
- 3.2 Tvarka būtų pagerinta priimant „**visapusišką PVM sistemą**“, kuria, Komisijos manymu, turėtų būti sumažintos naudotojų veiklos sąnaudų ir administracijų administraciniai kaštai, apribotos **mėginimo sukčiauti** galimybės. Pastaruoju klausimu Komitetas pritaria Komisijos susirūpinimui; jo nuomonėse buvo nuolat pabrėžiama, kad PVM yra tas mokestis, kurį labiausiai vengiama mokėti ES, ir kad mokesčių slėpimas yra didžiulis organizuoto nusikalstamumo ir terorizmo finansavimo šaltinis. Tarpusavyje susiję mokesčių slėpimo, nusikalstamumo ir su tuo susijusio pinigų plovimo reiškiniai kelia **didžiulę grėsmę visuomenei tarptautiniu lygmeniu**. Komitetas pabrėžia, kad nagrinėjant naujas taisykles, visada turėtų būti atsižvelgiama į jų „**nepralaidumą**“ **sukčiautojų bandymams**.
- 3.3 Žaliojoje knygoje apžvelgiami ir su verslu susiję aspektai – PVM valdymui ir administravimui (Komitetas šiuo atveju taip pat paminėtų bylinėjimąsi) tenka didelė dalis įmonių administracinių išlaidų, iš dalies būtent dėl to daugybė MVĮ nenori dalyvauti tarptautinėje prekyboje. Komitetas pakartoja, kad **PVM valdymas turi tapti lankstesnis, paprastesnis ir ne toks apsunkinantis**; juk būtent vartotojai, kurie yra galutiniai naudotojai, sumoka už šios srities trūkumus.
- 3.4 Kitas svarbus klausimas yra galimybė **nustatyti vienodo tarifo mokestį**, laikomą „idealiu vartotojo mokesčiu“; Komitetas sutinka su Komisija, kad šio tikslo beveik neįmanoma pasiekti, ir tvirtai **pritaria** Komisijos mėginimams **panaikinti atleidimo nuo PVM mokesčio atvejus, išimtis ir sumažintų arba lengvatinių tarifų taikymo atvejus arba sumažinti jų skaičių** – tokiais būdais pajamos sumažinamos 45 proc. palyginti su tuo, kiek teoriškai būtų sumokama mokesčių, taikant normalų tarifą. Turės būti nustatyta pagrįsta pusiausvyra tarp biudžeto poreikių ir socialinių ir ekonominių aplinkybių, kuriomis grindžiamas tokių būdų taikymas, visų pirma vietos ir darbui imlių paslaugų srityje.
- 3.5 Kaip EESRK pabrėžė savo nuomonėje dėl finansų sektoriaus apmokestinimo (ECO/284 – CESE 991/2011), finansų sektoriaus apmokestinimas PVM atžvilgiu turėtų būti persvarstytas.

#### 4. Tarpvalstybinių sandorių apmokestinimas PVM bendrojoje rinkoje

- 4.1 1967 m. priimta valstybėms narėms skirta PVM sistema, paremta paskirties šalies principu, buvo apibūdinta kaip „laikina“; galutinė sistema turėjo apimti apmokestinimą kilmės šalyje. Praėjus 44 metams, vis dar galioja „laikina“ sistema. Racionaliai mąstant, mokestis **turėtų būti imamas kilmės valstybėje narėje** taikant tas pačias sąlygas kaip ir vidaus prekybai, išskyrus skirtumo mokėjimą paskirties šaliai. Atsižvelgdama į tuo metu buvusias problemas, kurių dalis išliko, Taryba pasirinko **paprasciausią sprendimą įvesti mokestį paskirties valstybėje narėje**; šio požiūrio vis dar laikomasi, nors su tam tikromis svarbiomis išimtimis, daugiausia tarpvalstybinių telematinių paslaugų srityje.
- 4.2 Komisija praeityje du kartus mėgino gauti Tarybos pritarimą suvienodinti PVM sistemą, kuri būtų pagrįsta mokesčio surinkimo kilmės valstybėje principu; abiem atvejais to nepavyko padaryti dėl rimtų įgyvendinimo problemų. 2007 m. Komisija pasiūlė **apmokestinimo su 15 proc. tarifu sistemą kilmės šalyje**, leisdama pačioms paskirties valstybėms narėms atitinkamai atsiimti arba grąžinti mokestinį skirtumą, susidarantį palyginus su jų pačių PVM tarifu. Taryba nepritarė šiam pasiūlymui.
- 4.3 Komitetas pripažįsta problemos sudėtingumą; turint omenyje mokesčių tarifų įvairovę ir administracinių procedūrų skirtumus, kurių vis dar yra, nepaisant Komisijos mėginimų siekti suderinimo, **sunku rasti tobulą sprendimą**. Tačiau **negalime paneigti pažangos**, kuri jau padaryta arba daroma paslaugų apmokestinimo<sup>1</sup>, apmokestinimo sistemų pagerinimo<sup>2</sup>, administracinio bendradarbiavimo ir vieno langelio tvarkos<sup>3</sup>, taip pat gero valdymo ir kovos su sukčiavimu<sup>4</sup> srityse.
- 4.4 Žalioji knyga yra žingsnis tinkama linkme, kuriuo siekiama surinkti naudingą informaciją, siekiant pateikti pasiūlymus dėl patobulinimų; atsižvelgdamas į patirtį ir dabartinę padėtį, Komitetas pasisakytų ne už **radikalių pokyčių, o už palaipsnio tobulinimo politiką**. Todėl jis mano, kad geriausias sprendimas paminėtas Komisijos dokumento 4.2 dalyje – **bendras apmokestinimas paskirties valstybėje narėje ir dabartinės sistemos principų išlaikymas** (4.2.1 dalis), palaipsniui priimant – iš pradžių neprivalomai, o vėliau privalomai – **atvirkštinio apmokestinimo tvarką** (4.2.2 dalis).

#### 5. Atsakymai į klausimus

- 5.1 PVM taikymas ES vidaus prekybai (1 klausimas): dabartinė sistema nėra tobula: ji turi tam tikrų trūkumų, daugiausia dėl daugybės valstybėms narėms taikomų nuolaidų, išimčių,

---

<sup>1</sup> EESRK nuomonė dėl paslaugų teikimo taisyklių ir vietos, OL C 117, 2004 4 30, p. 15.

<sup>2</sup> EESRK nuomonės dėl mokesčių sistemų vidaus rinkoje pagerinimo (*Fiscalis* 2013 m.), OL C 93, 2007 4 27, p. 1, dėl gero valdymo mokesčių klausimais skatinimo, OL C 255, 2010 9 22, p. 61, ir dėl PVM: kovos su slėpimu, OL C 347, 2010 12 18, p. 73.

<sup>3</sup> EESRK nuomonė dėl PVM supaprastinimo, OL C 267, 2005 10 27, p. 30.

<sup>4</sup> EESRK nuomonė dėl prieš piktnaudžiavimą nukreiptų priemonių tiesioginio apmokestinimo srityje, OL C 77, 2009 3 31, p. 139.

atleidimo nuo mokesčių atvejų ir pan. Tačiau **ji veikia per ilgai, kad būtų galima lengvai imtis radikalių pokyčių**; radikalus pokytis būtų pražūtingas. Geriau būtų **sutelkti dėmesį į gero valdymo principus**, kuriuos taip dažnai mini Komisija ir savo nuomonėse yra patvirtinęs ir Komitetas; jie apibendrinti dokumente, kuris pridėtas prie žaliosios knygos<sup>5</sup>. **Pagrindinės kliūtys visapusiškai pasinaudoti sistema labiau susijusios ne su pačiais principais**, o su netinkamu įgyvendinimu ir valstybių narių administracijų priešinimusi pokyčiams.

- 5.2 PVM ir valdžios institucijos (3 klausimas): iš esmės viešųjų institucijų, konkuruojančių su privačiais subjektais (pvz., transporto, sveikatos priežiūros srityse), atleidimas nuo mokesčių pateisinamas įprasta socialine viešųjų paslaugų prigimtimi. Tačiau turėtų būti atsižvelgiama į tai, kad privačių subjektų paslaugos dažnai **papildo** nepakankamas arba netinkamai teikiamas viešąsias paslaugas. Dabartinė padėtis neabejotinai **iškraipo konkurenciją**, ir šiuos padarinius paprastai stengiamasi švelninti taikant naujas **bendradarbiavimo** formas. Bet koku atveju vartotojas gali rinktis tarp pigesnių viešųjų arba brangesnių privačiųjų paslaugų. Išskyrus tuos atvejus, kai (pvz., transporto srityje) pasirinkimo nėra, vienos iš dviejų galimybių pasirinkimas daugiausia grindžiamas **kokybės vertinimu**.
- 5.2.1 Komitetas mano, kad sąžiningas ir vartotojams naudingas sprendimas būtų išlaikyti išimtis viešosioms paslaugoms ir pradėti jas taikyti privatiems subjektams, teikiantiems svarbias paslaugas, kurių neteikia viešosios institucijos. Žinome, kad bus sunku taikyti šį principą, kita vertus, nepriimtina, kad vartotojai, gyvenantys skurdžiose teritorijose, turėtų mokėti daugiau už siūlomas paslaugas, nesuteikiant jiems teisės pasirinkti. Siekiant išvengti konkurencijos iškreipimų privataus sektoriaus atžvilgiu, ši išimtis tikrai turėtų būti taikoma tik visuomenės intereso tikslais<sup>6</sup>.
- 5.3 Atleidimas nuo PVM mokesčio (6 klausimas): nėra jokios priežasties išlaikyti tas **išimtis, kurios suteiktos valstybėms narėms** iki 1978 m. sausio 1 d., ir **jų turėtų būti atsisakyta** – tai yra privilegijos, valstybių narių išsiderėtos įkuriant ES arba iš karto po įkūrimo, dabar jomis nederamai nukrypstama nuo bendrosios rinkos principų. Tie patys argumentai taikomi ir naujoms valstybėms narėms, kurioms išimtis turėtų būti palaiapsniui panaikinamos gerėjant jų gyvenimo lygiui (sykiu reikėtų nustatyti skaidrius to gerėjimo vertinimo kriterijus).
- 5.3.1 Tam tikroms **visuotinės svarbos ir kitoms veiklos sritims taikomos išimtis** yra sudėtingesnės ir reikalingas lankstesnis požiūris. Abiejų tipų išimtis priklauso nuo kiekvienos valstybės narės politinės orientacijos ir ekonominės politikos; nors jomis ir nukrypstama nuo bendrosios rinkos principų, jos gali būti naudojamos kaip priemonės **šalių augimo ir užimtumo politikai paremti**. Bet koku atveju bet kurios būsimos gero valdymo politikos pagrindu tokios išimtis turėtų būti leidžiamos tik kaip **išskirtinės ir laikinos priemonės**.

---

<sup>5</sup> Komisijos tarnybų darbo dokumentas, SEC(2010) 1455, 2010 12 1.

<sup>6</sup> Visuotinės svarbos paslaugos (SGI) – Tarpvyriausybinių konferencijos protokolas Nr. 26, 2007 7 23.

- 5.3.2 Atskiras atvejis yra **tam tikrose šalyse MVĮ suteikiamos išimtys – jos turėtų būti panaikintos**. Kaip gerai žinoma, PVM slėpimas yra rimta problema *visoje šalyse*; galimybė teisėtai išvengti PVM mokėjimo kaimyninėse šalyse tik padidinamas tarpvalstybinis prekių ir paslaugų pirkimas iš tokių šalių. Papildomas padarinys šalims, kurios netaiko atleidimo nuo PVM, yra tai, kad silpninamos jų pastangos kovoti su PVM slėpimu ir iškraipoma konkurencija, o tai kenkia taisyklių besilaikančioms MVĮ.
- 5.4 Keleivių vežimo apmokestinimas (7 klausimas): mūsų atsakymas yra panašus į pastabas dėl 3 klausimo (5.2 dalis); jis turėtų būti taikomas **visų rūšių transportui, įskaitant oro transportą** (kaip iš tiesų jau ir daroma).
- 5.5 Su teise į atskaitą susijusios problemos (9 klausimas): PVM atskaita yra **didžiulė problema įmonėms**, ji sudėtinga, dauguma atvejų ją sunku taikyti, dėl jos kyla ginčai, pradedamos bylos ir skiriamos baudos. Maža to, ji pagrįsta **nesąžiningu principu**, kaip pabrėžia pati Komisija: teisė į atskaitą (kartu su pareiga mokėti PVM) atsiranda tada, kai pristatomos prekės arba suteikiamos paslaugos, nesvarbu, ar klientas už jas sumokėjo. Delsiantys sumokėti, anot Komisijos, turi „naudoti“, tačiau iš tiesų tai yra **užtikrintas pajamų šaltinis mokesčių institucijoms, nes mokesčių iš anksto sumoka pardavėjas arba tiekėjas ir kurios jis gaunamas net kliento nemokumo atveju**<sup>7</sup>.
- 5.5.1 Kita rimta problema yra **PVM atskaitymas, išskaičiuojant mokesčius, susidarius teigiamam PVM mokėtojo balansui**: kai kuriose valstybėse narėse grąžinimas vyksta labai pavėluotai, ir tai turi neigiamą poveikį grynųjų pinigų srautui, o kai kuriais atvejais netgi sukeliama įmonių bankrotas. Kaip pabrėžė valstybės narės, išskaičiavimo (tarpuskaitos) sistema sudaromas tam tikras pagrindas sukčiauti; nors tai tiesa, nuo jų priklauso, ar bus vykdomi skubūs patikrinimai, nes įmonės sumoka valstybių narių neveiksmingumo kainą.
- 5.5.2 Komitetas sutinka su Komisijos argumentais, kuriais pritariama **pinigų apskaitos sistemai kaip galimam sąžiningam ir neutraliam sprendimui dėl prekybos Bendrijos viduje**, visų pirma įmonių pinigų srautų atžvilgiu. Tačiau sprendimą dėl prekybos Bendrijos viduje bus įmanoma priimti tik tada, jeigu bus sukurta **vieno langelio principu pagrįsta išskaičiavimo sistema**, kaip siūlo Komisija; įgyvendinant tokią sistemą, kiltų keletas problemų.
- 5.5.3 Tačiau smulkioms įmonėms sunku vykdyti pinigų apskaitą. Be to, MVĮ dažnai vėluoja atlikti mokėjimus dėl to, kad vėluoja jų pačių pirkėjai. Atėmus iš jų teisę į atskaitą, galėtų kilti rimtų finansinių problemų. Komitetas pabrėžia, kad privaloma atvirkštinio apmokestinimo tvarka (4.4 dalis) galėtų būti paprastesnis sprendimas.
- 5.6 PVM taikymas tarptautinėms paslaugoms (11 klausimas): dėl **tarptautinių paslaugų**, visų pirma teikiamų **elektroniniu būdu**, svarbos tokioms paslaugoms būtina priimti specialias taisykles; tačiau dėl nematerialaus tokių paslaugų pobūdžio sunku prižiūrėti, kaip teikėjai taiko PVM, visų pirma kai paslaugos teikiamos asmenims (programinė įranga, muzika ir t. t.).

7

PVM grąžinimo už prekes arba paslaugas, kurios lieka neapmokėtos, procedūros yra ilgos ir sudėtingos daugelyje šalių.

Tokia stebėseną neįmanoma, kai teikėjai įsikūrę ne ES; OECD ir Komisija nagrinėja šią problemą, tačiau nebus lengva rasti sprendimą ir tikrai ne artimiausioje ateityje.

- 5.6.1 Pagrindinės problemos susijusios su rimtu **konkurencijos** tarp ES viduje ir iš už ES ribų teikiamų paslaugų **iškraipymu**; be galimų **tarptautinio bendradarbiavimo susitarimų tarp mokesčių administratorių**, yra keletas veiksmingų priemonių padėčiai sureguliuoti. Bet kokiu atveju Komitetas **nepritaria priemonėms**, kurių ėmėsi Kanada, kurios apima **PVM taikymą vartotojams, patikrinus jų atliktus mokėjimus internetu**. Vartotojams ne tik nepatogu mokėti PVM už kiekvieną pirkinį – numatomi patikrinimai yra **nepriimtinas kišimasis į privatų žmonių gyvenimą**.
- 5.7 ES PVM teisės aktai (13 klausimas): pagal Sutarties 113 straipsnį Tarybai suteikiamos visos galios **suderinti PVM teisės aktus**; todėl nėra jokių apribojimų pasirenkant teises priemones, tiek direktyvas, tiek reglamentus, tam padaryti. Remdamasi patirtimi ir valstybių narių polinkiu pagal savo interesus interpretuoti nuostatas, **Tarybos reglamentas neabejotinai būtų geriausias pasirinkimas**. Tačiau tokio reglamento nuostatos turėtų realistiškai apsiriboti tam tikrais esminiais aspektais: PVM taikymo sritimi, PVM mokėtojų apibrėžimu, administraciniu bendradarbiavimu ir kova su sukčiavimu. Kuo detalesnės bus nuostatos, tuo rimtesnių sunkumų kils, siekiant sutarimo Taryboje, – tada vėl teks pereiti prie įgyvendinimo direktyvų.
- 5.7.1 Įgyvendinimo nuostatos (14 klausimas): pritarime pasirinkimui įgalinti Komisiją priimti įgyvendinimo sprendimus, tačiau šį sprendimą 1997 m. Taryba jau atmetė. Neaišku, ar toks susitarimas galėtų būti pasiektas daugumos sprendimo pagrindu; būtų sunku apeiti vieningumo reikalavimą (kuris yra Tarybos prerogatyva) perduodant įgaliojimus Komisijai. Komitetas pritarė teigiamam šio klausimo sprendimui, tačiau baiminasi, kad tai **nėra realu**.
- 5.7.2 Naujų ES PVM teisės aktų gairės (15 klausimas): būtų naudinga paskelbti Komisijos gaires valstybėms narėms, kurios norėtų jų laikytis. Gali kilti problemų dėl to, kad šios gairės nėra privalomos; mokesčių mokėtojai ar netgi administracijos galėtų **bylinėtis** gairių – kurios neturi jokios teisinės galios – nesilaikymo arba netinkamo taikymo pagrindu. Tada **teismai kiekvienos bylos atveju turėtų priimti sprendimą** skundų pagrindu, remdamiesi gairėmis, kurių teisėtumu būtų abejojama.
- 5.7.3 Teisėkūros pagerinimas (16 klausimas): teisėkūros pagerinimo srityje turėtume pagalvoti apie **naują požiūrį ir metodus**, o ne apie naujas priemones. **Pirmosiose proceso stadijose** Komisija laikosi skaidrumo ir atvirumo požiūrio – vyksta išankstinė konsultacija su valstybėmis narėmis, susitikimai su konsultaciniais komitetais, priimamos žaliosios knygos ir bendraujama su suinteresuotaisiais subjektais. Tai daroma per pirmąsias stadijas; vėliau Tarybos procedūros tampa nebe tokios skaidrios ir nebe tokios atviros iš išorės pateikiamais pasiūlymams pradėti dialogą.
- 5.7.4 **Paskutinėse stadijose** patobulinimai šalių lygmeniu galėtų apimti greitesnę teisėkūros tvarką priimant direktyvas ir įgyvendinimo reglamentus; ypač pastarųjų atveju dažnai trūksta



aiškumo ir tikslumo, dėl to operatoriams ir kartais net administracijoms sunku laikytis taisyklių. Europos Sąjungos lygmeniu turėtų būti sudarytas susitarimas dėl pagrįsto laikotarpio nuo direktyvos perkėlimo į nacionalinės teisės aktus termino valstybėms narėms iki naujų priemonių įsigaliojimo.

- 5.8 Valstybėms narėms suteiktos leidžiančios nukrypti nuostatos (17 klausimas): vien pažvelgus į daugiau nei 100-o valstybėms narėms leidžiančių nukrypti nuostatų sąrašą, matoma, kad valstybės narės, ypač kai kurios, yra pernelyg priklausomos nuo tokių leidžiančių nukrypti nuostatų ir jų galiojimo pratęsimo. Komisija teisingai pabrėžia, kad šis kratinys sukelia painiavą, papildomas išlaidas, konkurencijos iškreipimą, ir dažnai sudaro pagrindą sukčiauti; Komisija prašo didesnių įgaliojimų, kad galėtų taikyti leidžiančias nukrypti nuostatas skubiai ir kai to reikia. Komitetas sutinka su šiuo pasiūlymu, tačiau kartu ragina atlikti išsamų patikrinimą, kad būtų aišku, ar dabartinės leidžiančios nukrypti nuostatos vis dar pagrįstos.
- 5.8.1 Leidžiančių nukrypti nuostatų suteikimo tvarka (18 klausimas): dabartinė tvarka yra lėta, ir prašymas suteikti įgaliojimus ją pagreitinti yra pagrįstas; kartu Komitetas norėtų matyti griežtesnius kriterijus dėl leidžiančių nukrypti nuostatų suteikimo. Leidžiančių nukrypti nuostatų sąrašas turėtų būti nuolat atnaujinamas, ir turėtų būti galima jį lengvai ir greitai patikrinti.
- 5.9 Dabartinė PVM tarifų sistema (19 klausimas): tikra tiesa, kad dabartinė tarifų sistema **skiriasi nuo bendrosios rinkos principų**; lieka išsiaiškinti, ar – ir jeigu taip, koku mastu – skirtingi tarifai nėra priderinti tam tikras veiklos sritis prie konkrečių aplinkybių. Dėl **panašiams produktams taikomų skirtingų tarifų**, pvz., internetu teikiamų paslaugų tarifų skirtumai palyginti su panašaus turinio produktų ir paslaugų tarifais, Komitetas pabrėžia, kad dėl mažesnių kainų laimi vartotojas. Produktų atveju pristatymo išlaidos tam tikru mastu atstato pusiausvyrą su įprastos prekybos veiklos sąnaudomis; todėl vienodi PVM tarifai būtų žalingi perkantiesiems internetu. Kita vertus, paslaugų atveju tai atviras klausimas ir būtų verta jį aptarti. Tačiau paprastai panašiams produktams turėtų būti taikomas vienodas PVM tarifas.
- 5.9.1 Lengvatiniai PVM tarifai (20 klausimas): nors ir norėtume panaikinti lengvatinius tarifus, **negalime realiai** to tikėtis; tačiau sąrašas tikrai turėtų būti **sutrumpintas**, ir būtina jį griežtai peržiūrėti – pvz., kai kurie atvejai, kai buvo taikomi lengvatiniai tarifai, jau nebepriimtini dėl tam tikrų pokyčių.
- 5.9.2 Privalomas ir vienodai taikomas **lengvatinių PVM tarifų sąrašas** yra patraukli, tačiau **nereali** idėja. Lengvatiniai tarifai visose valstybėse narėse naudojami kaip galingas ekonomikos politikos svertas, kartais dėl socialinių ar netgi grynai politinių priežasčių. Kad ir kaip būtų, negalime tikėtis, kad **valstybės narės atsisakys savo įgaliojimų suteikti leidimą konkrečiais atvejais taikyti lengvatinius tarifus**. Mąstymas pasikeis tik tada, kai Europos mastu bus užtikrinta **ekonomikos valdysena**, užtikrinanti aiškų nacionalinės politikos suderinimą visose valstybėse narėse.

- 5.10 Problemos dėl dabartinių taisyklių (21 klausimas): problemos dėl biurokratizmo, su kuriomis susiduria operatoriai, pardavėjai ir pirkėjai, kyla dėl **daugybės taisyklių**, taikomų abipus sienų, **kurios dažnai skiriasi ir kartais dubliuoja viena kitą**. Kalbos problemos taip pat reiškia papildomas išlaidas, ir gali kilti pavojingų nesusipratimų.
- 5.10.1 Šių problemų sprendimas (22 klausimas): pati Komisija keliose direktyvose ir rekomendacijose pasiūlė sprendimus, kuriais siekiama **administracinio supaprastinimo**, pvz., sukuriant **vieno langelio sistemą, įvedant Europos Sąjungos numerį, žymintį operatorių tapatybę, ir kompiuterizuojant administravimą**. Problema ta, kad valstybių narių administracijos įgyvendino šias priemones tik ribotu mastu, kartais skirtingais būdais ir su nemažu vėlavimu. Taigi procedūrų **suderinimas ir koordinavimas** tapo prioritetiniu tikslu, svarbesniu net nei supaprastinamas<sup>8</sup>.
- 5.11 Mažų įmonių atleidimas nuo PVM (24 klausimas): bendro atleidimo nuo PVM nuostatų peržiūrėjimą **galima pagrįsti keletu argumentų**: konkurencijos iškraipymo mažinimas, patikrinimas, ar dar egzistuoja priežastys, kuriomis iš pradžių buvo grindžiamos atleidimo nuo PVM nuostatos, poveikis kiekvienos valstybės narės biudžetui, bendra ekonomikos aplinka, padariniai konkurencingumui, užimtumui ir vartotojams, suderinimas su strategijos „Europa 2020“ tikslais. Tačiau iš esmės yra **svarbių politinių šio klausimo** aspektų, ir lieka išsiaiškinti, ar Taryba nori aptarti šią problemą.
- 5.12 Mažų ūkininkų poreikiai (26 klausimas): iki šiol, kadangi šis klausimas taikomas „mažiems“ ūkininkams, daugeliu atvejų problema turėtų būti susijusi tik su tarpvalstybiniu judėjimu tarp kaimyninių vietovių. Turint omenyje gana ribotą tokio judėjimo mastą, **bendros atleidimo nuo PVM nuostatos** galėtų būti įmanomos.
- 5.13 Vieno langelio sistema (27 klausimas): Komitetas patvirtina visus argumentus<sup>9</sup>, kurie pateikti dėl pasiūlymų sukurti **vieno langelio sistemą**<sup>10</sup>: tai būtų **idealus sprendimas** siekiant išlaidų sumažinimo ir administracinių procedūrų supaprastinimo, kai tik bus rastas bendras, suderintas sprendimas dėl **daugybės problemų, kurias vis dar reikia išspręsti**: visoje ES pripažinto elektroninio registro sukūrimas, reikalavimo dėl tiesioginių finansinių pervedimų tarp skolininkų ir kreditorės valstybės narės panaikinimas ir įvairių nacionalinių taisyklių, visų pirma dėl deklaravimo laikotarpių, suderinimas.
- 5.14 Tarpvalstybiniai sandoriai (28 klausimas): atsakymas jau numanomas iš to, koku būdu pateikiamas klausimas: dėl dabartinių taisyklių tikrai kyla problemų Europos Sąjungoje veikiančioms įmonėms ir jų grupėms, taip pat administracijoms. Detalios taikomos taisyklės neišvengiamai yra sudėtingos jas taikančioms įmonėms ir jas prižiūrinčioms

8

Komitetas keletą kartų aptarė klausimą: EESRK nuomonės dėl bendros PVM sistemos (nauja redakcija), OL C 74, 2005 3 23, p. 21; dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl sąskaitų faktūrų išrašymo taisyklių, OL C 306, 2009 12 16, p. 76 ir visos kitos EESRK nuomonės, minimos šiame dokumente.

9

EESRK nuomonė dėl PVM supaprastinimo, OL C 267, 2005 10 27, p. 45.

10

COM(2004) 728 galutinis

administracijoms. Vienas sprendimas – nors ir netobulas – būtų toks, kad **tarptautinėms įmonėms būtų taikomos tik šalies, kurioje įsikūręs jos pagrindinis biuras, taisyklės**, nepaisant kilmės ar paskirties šalių, išskyrus kai skiriama **kompensacija už tas sumas, kurios permokamos arba nepakankamai sumokamos per vieno langelio sistemą**. Pagrindinis trūkumas būtų toks, kad atsirastų daugiau galimybių sukčiauti. Apibendrinant reikėtų pasakyti, kad ši problema tokia sudėtinga, jog galiausiai tik **tyrimo grupė**, susidedanti iš ekspertų, atstovaujančių administracijoms ir įmonių grupėms, galėtų **pateikti pagrįstus pasiūlymus**.

- 5.15 Derinimas su kitais teisės aktais (29 klausimas): Komitetas jau pateikė detalų atsakymą į šį klausimą savo nuomonėje „Gero valdymo mokesčių klausimais skatinimas“<sup>11</sup>. Šiame dokumente jis pabrėžia būtinybę **suderinti PVM direktyvas („muitų“ direktyvos) su direktyvomis dėl netiesioginio apmokestinimo ir dėl pinigų plovimo**. Taip pat svarbu užtikrinti **struktūrizuotą suderinimą ir struktūriškai įtvirtintą bendradarbiavimą tarp įvairių institucijų**, atsakingų už kovą su organizuotu nusikalstamumu. Šiuo atžvilgiu nieko nepadaryta, ir neatrodo, kad būtų atsižvelgta į Komiteto pasiūlymus.
- 5.16 PVM surinkimo priemonės (30 klausimas): iš keturių pasiūlytų alternatyvų antroji – numatanti **centrinę duomenų bazę**, kurioje būtų kaupiami visi sąskaitų duomenys – atrodo, iki šiol geriausias variantas, nes tai paprasta, ekonomiška ir veiksminga kovos su sukčiavimu priemonė. Elektroninių sąskaitų faktūrų išrašymas neturėtų sudaryti rimtų problemų įmonėms. Turint tai omenyje, paskutinį žodį turėtų tarti valstybės tarnautojai ir įmonių specialistai. Savo ruožtu Komitetas pabrėžia, kad pagrindinis teigiamas aspektas yra tas, kad **šis būdas, regis, yra geriausias variantas kovoti su sukčiavimu**.
- 5.17 Savanoriško mokėjimo padalijimas (31 klausimas): Komitetui **sudėtinga suprasti savanoriško mokėjimo padalijimo sistemos pasirinkimo priežastis**, kaip siūloma pirmajame pavyzdyje, žaliosios knygos 5.4.1 dalyje; jis mano, kad dvigubo mokėjimo už kiekvieną sandorį reikalavimas reikštų sudėtingesnę apskaitą ir didesnę klaidų tikimybę. Be to, kaip teigia kai kurie ekspertai, **nėra jokios garantijos, kad šis pavyzdys suteiktų visišką ir patikimą apsaugą nuo „karuselinio“ sukčiavimo**. Bet koku atveju, reikėtų **vengti ir neprivalomoms sistemoms**, nes ja būtų prieštaraujama suderinimo idėjai, dėl kurios daroma jau per daug išimčių.
- 5.18 Prekiautojų ir mokesčių institucijų ryšiai (32 klausimas): į 2008 m. gruodžio mėn. Komisijos komunikatą<sup>12</sup> jau įtrauktos gairės (veiksmų planas) dėl politikos, skirtos **prekiautojų ir mokesčių institucijų ryšiams nacionaliniu lygmeniu pagerinti**. Komitetas pateikė pastabas ir pasiūlymus savo **nuomonėje**<sup>13</sup>, kurioje, pritariant Komisijos pasiūlymams (iš esmės tokie patys kaip pateiktieji žaliojoje knygoje), pabrėžiamas **būtinumas skirti daugiau dėmesio duomenų apie operatorius apsaugai, administracijoms prisiimti atsakomybę mokesčių**

<sup>11</sup> EESRK nuomonė dėl gero valdymo skatinimo mokesčių klausimais, OL C 255, 2010 9 22, p. 61.

<sup>12</sup> COM(2008) 807 galutinis, COM(2008) 805, 2008/0228(CNS).

<sup>13</sup> EESRK nuomonė dėl su importu susijusio mokesčių slėpimo, OL C 277, 2009 11 17, p. 112.

**mokėtojų atžvilgiu, kilus klaidų ar piktnaudžiavimo atveju dėl įgaliojimų, ir laikytis sąžiningo požiūrio į bendrąją atsakomybę.** Be to, daugybė rekomendacijų buvo pateikta, *inter alia*, dėl aiškios, greitai pasiekiamos ir prieinamos internetu informacijos, taip pat dėl nacionalinių institucijų pagalbos operatoriams, bendraujant su administracijomis kitose valstybėse narėse ir kt.

2011 m. birželio 24 d., Briuselis

Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir  
socialinės sanglaudos  
skyriaus  
pirmininkas

Michael Smyth

---