



Strasbūras, 2019 01 15  
COM(2019) 8 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS VADOVŲ  
TARYBAI IR TARYBAI**

**Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų  
priėmimo**

## 1. Įvadas

**Apmokestinimas yra mūsų visuomenės veikimo pagrindas ir labai svarbi visų valdymo lygmenų viešosios politikos priemonė.** Jis yra pirminis valdžios pajamų šaltinis ir nepakeičiamas veiksmingos bei stabilios ekonomikos užtikrinimo teisingoje ir įtraukioje visuomenėje veiksnys. Todėl apmokestinimo srities nacionalinės teisės aktų koordinavimo ar derinimo priemonės yra svarbi ES lygmens politikos priemonė, naudojama atsižvelgiant į Sutartyse nustatytas ribas ir laikantis subsidiarumo principo. Todėl tokių priemonių teisinis pagrindas, kaip būtinas Europos integracijos elementas, numatytas jau 1957 m. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartyje. Iš pradžių ES mokesčių politikoje daugiausia dėmesio buvo skiriama bendrosios rinkos kliūčių šalinimui<sup>1</sup> ir konkurencijos iškreipimo prevencijai. Taip atsirado kelios sėkmės istorijos, pvz., priimti tarpvalstybinių bendrovių dvigubo apmokestinimo vengimo teisės aktai<sup>2</sup>, kurie padėjo kurti bendrąją rinką.

Dėl svarbos nacionalinėms pajamoms, biudžetams ir politikos sprendimams **apmokestinimo srities teisės aktai ilgą laiką buvo glaudžiai susiję su nacionaliniu suverenumu.** Valstybės narės gynė šį suverenumą, o vieningą balsavimą su galimybe pasinaudoti nacionaline veto teise priimant sprendimus laikė priemone jam apsaugoti. Todėl Sutartyse liko bendroji taisyklė, kad sprendimą dėl apmokestinimo srities pasiūlymų prieš juos priimant ES lygmeniu Taryba turi priimti vieningai, – tai reikalavimas, pritaikytas mažesnei Sąjungai, kurios integracija ribota, ekonomika tradiciškesnė ir kuri turi mažiau tarpvalstybinių uždavinių, palyginti su dabartine Sąjunga.

**ES ir pasaulyje atsiradę nauji uždaviniai atskleidė vieningumo mokesčių politikoje apribojimus tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu.** Dabartinėje didesnėje, šiuolaikiškoje ir integruotesnėje ES grynai nacionalinis požiūris į apmokestinimą nebetinka ir vieningas sprendimų priėmimas nėra nei praktiškas, nei veiksmingas. Nacionaliniai ir bendri interesai yra susiję tarpusavyje. Didesnis įmonių ir piliečių judumas reiškia, kad vienos valstybės narės sprendimai dėl mokesčių gali turėti didelį poveikį kitų valstybių narių pajamoms ir galimybėms priimti sprendimus dėl savo politikos. Dėl globalizacijos ir skaitmeninio kito bendrų uždavinių, kuriems reikia bendrų sprendimų. Norėdamos atsispirti išorės konkurenciniam spaudimui, pvz., reaguoti į pastaruoju metu vykdytą JAV mokesčių reformą, valstybės narės didindamos ES mokesčių sistemos konkurencingumą turi veikti išvien, kad apsaugotų Sąjungos interesus. Kad būtų apsaugotos valstybių narių pajamos ir visiems užtikrinta teisinga mokesčių aplinka, labai svarbu koordinuoti ES veiksmus apmokestinimo srityje. Siekiant neatsilikti nuo sparčių dabartinės aplinkos pokyčių, ES mokesčių politika turi būti pajėgi greitai reaguoti ir prisitaikyti. Tačiau taikant vieningumo taisyklę tai neįmanoma. Dėl klausimų, kurie anksčiau galbūt galėjo būti svarstomi keletą metų, šiandien gali prireikti

---

<sup>1</sup> Visų pirma taikant nediskriminavimo sąlygą pagal dabar galiojančios Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 110 straipsnį ir nustatius bendras taisykles, pvz., dėl apyvartos mokesčių ir pridėtinės vertės mokesčio (PVM).

<sup>2</sup> Pvz.: Patronuojančiųjų ir dukterinių bendrovių direktyva, Palūkanų ir autorinių atlyginimų direktyva ir Susijungimų direktyva.

padaryti išvadas per kelis mėnesius. Uždavinių, kuriuos valstybės narės šiandien turi spręsti, mastas reiškia, kad neturėtų būti leidžiama vienai valstybei narei blokuoti svarbių sprendimų.

**Apmokestinimas yra paskutinė ES politikos sritis, kurioje sprendimai priimami tik vieningai.** Per pastaruosius 30 metų kelis kartus pakeitus Sutartis, sprendimų priėmimo procedūros kitose srityse keitėsi atsižvelgiant į ekonomikos, aplinkos, socialinius ir technologinius pokyčius ir davė aiškių rezultatų. Dabar sprendimai standartiškai priimami kvalifikuota balsų dauguma, be kita ko, tose politikos srityse, kurios tiek pat politiškai opios kaip apmokestinimas<sup>3</sup>. Sutikti pereiti nuo sprendimų priėmimo vieningai prie kvalifikuotos balsų daugumos kitose politikos srityse valstybėms narėms nebuvo lengva. Tačiau jos tai padarė, nes suprato, kad ES reikia rezultatyvių sprendimų priėmimo priemonių, kad galėtų veiksmingai reaguoti į šiuolaikinius uždavinius ir plačiau pasinaudoti bendrosios rinkos ir ekonominės ir pinigų sąjungos teikiama nauda. Be šio pakeitimo kai kurie svarbiausi Europos integracijos laimėjimai pastaraisiais dešimtmečiais nebūtų buvę įmanomi.

**Nors priimti tam tikrų politikos sričių sprendimus kvalifikuota balsų dauguma buvo numatyta pradinėse Sutartyse, faktiškai kvalifikuota balsų dauguma, kai įmanoma, pradėta taikyti tik nuo antrosios XX a. 9-ojo dešimtmečio pusės.** Perėjimas prie kvalifikuotos balsų daugumos priimant daugelį sprendimų, susijusių su bendrąja rinka, priėmus 1986 m. Suvestinį Europos aktą, buvo pagrindinis akstinas užbaigti šį simbolinį projektą, kuris Bendrijoje įnešė naujos dinamikos ir davė precedento neturinčių rezultatų.

**Vienintelė likusi dabartinė išimtis trukdo užtikrinti pažangą siekiant ES politikos tikslų ir baigiant kurti bendrąją rinką.** Atėjo laikas suderinti sprendimų dėl apmokestinimo teisės aktų priėmimo tvarką su tvarka, taikoma kitoms tiek pat svarbioms politikos sritims.

**Apmokestinimas taip pat yra viena iš nedaugelio politikos sričių, kuriose sprendimai vis dar priimami pagal specialią teisėkūros procedūrą.** Nuo 1958 m. iki dabar ES iniciatyvas dėl apmokestinimo priima Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu; Europos Parlamentas atlieka tik patariamąjį vaidmenį. Tiesiogiai renkamam Europos Parlamentui neleidžiant dalyvauti priimant sprendimus tokioje svarbioje politikos srityje kaip apmokestinimas prieštaraujama Sąjungos demokratiniams tikslams. Ši demokratijos stoka būtų panaikinta perėjus prie įprastos teisėkūros procedūros.

**Nuo dabartinės kadencijos pradžios Komisija siekė, kad Europos mokesčių sistema būtų teisingesnė ir veiksmingesnė.** Valstybės narės susitarė dėl įvairių naujų pažangių taisyklių, skirtų jų ištekliais apsaugoti nuo pelno mokesčio vengimo visoje ES, kartu užtikrinant teisingesnę ir stabilesnę aplinką įmonėms.

---

<sup>3</sup> Vieningumas, kaip bendrosios rinkos taisyklių derinimo bendroji taisyklė, kvalifikuota balsų dauguma pakeistas 1987 m. liepos 1 d. įsigaliojusiu 1986 m. Suvestiniu Europos aktu. Vėliau imtasi tolesnių žingsnių ir kvalifikuota balsų dauguma imta taikyti įvairioms politikos sritims, įskaitant teisminį bendradarbiavimą civilinėse bylose, derinimą baudžiamosios teisės srityje ir policijos bendradarbiavimą.

**Atsižvelgdamas į tai, 2017 ir 2018 m. pranešimuose apie Sąjungos padėtį<sup>4</sup> Pirmininkas J.-C. Junckeris siūlė priimant sprendimus tam tikrais mokesčių klausimais pereiti prie kvalifikuotos balsų daugumos:**

*„Noriu, kad nagrinėjant svarbius bendrosios rinkos klausimus, sprendimai Taryboje būtų dažniau ir lengviau priimami kvalifikuota balsų dauguma – lygia dalimi prisidedant Europos Parlamentui. Tam mums nereikia keisti sutarčių. Dabartinėse sutartyse yra vadinamųjų nuostatų dėl pereinimo, kurios mums leidžia tam tikrais atvejais pereiti nuo vienbalsio prie kvalifikuotos balsų daugumos balsavimo, jei taip vieningai nusprendžia Europos Vadovų Taryba.*

*Taip pat labai pritariu tam, kad kvalifikuotos balsų daugumos balsavimas būtų taikomas sprendimams dėl bendros konsoliduotosios pelno mokesčio bazės, PVM, sąžiningų skaitmeninės pramonės mokesčių ir finansinių sandorių mokesčio.“*

Todėl šiuo komunikatu nesiekama siūlyti kaip nors keisti ES priskirtos kompetencijos apmokestinimo srityje. Juo taip pat nesiekama pereiti prie visoje ES suderintos gyventojų pajamų ir pelno mokesčių tarifų sistemos. Šiuo komunikatu siūloma tik pakeisti tvarką, kaip ES naudojami savo kompetencija apmokestinimo srityje. Konkrečiai, komunikate pateikiamos veiksmų gairės, kaip šį tikslą pasiekti. Jos turėtų paskatinti plačius politinius debatus ir padėti ES vadovams rengiantis kitiems Europos Parlamento rinkimams. Atsižvelgdama į tas diskusijas ir remdamasi ateinančių kelerių metų prioritetais, Komisija nuspręs, kuriuos konkrečius pasiūlymus reikėtų pateikti.

## **2. Kodėl reikia pokyčių?**

### **2.1. Geresnė mokesčių politika stipresnei ir konkurencingesnei bendrajai rinkai**

**Dėl vieningo balsavimo taisyklės neįmanoma išnaudoti viso apmokestinimo potencialo, kad jis padėtų apsaugoti ir gilinti bendrąją rinką ir remti integracinį augimą visose šalyse.** Apmokestinimas yra labai svarbus kuriant stiprią ir dinamišką bendrąją rinką, kuri remia įmones, pritraukia investuotojų ir gali konkuruoti su stipriausiomis pasaulio rinkomis. Jis labai svarbus augimui ir darbo vietų kūrimui, turint omenyje jo įtaką bendrovių sprendimams plėstis, investuoti ir priimti darbuotojų. Be to, apmokestinimas yra esminis elementas ES užtikrinant socialinį teisingumą piliečiams ir vienodas sąlygas įmonėms. Iš tiesų per pastaruosiu metu atliktą „Eurobarometro“ apklausą<sup>5</sup> trys ketvirtadaliai respondentų nurodė, kad kova su piktnaudžiavimu mokesčiais yra prioritetinė ES veiksmų sritis.

Vis dėlto ES mokesčių politikos potencialas nėra išnaudojamas iki galo, nepaisant galimo teigiamo poveikio. Bendrojoje rinkoje bendrovėms ir vartotojams galioja bendras tarpvalstybinis taisyklių ir standartų rinkinys. Vykdyti ekonominę veiklą Europos pinigų sąjungoje padeda bendra valiuta. Tačiau tiesioginis, o mažesniu mastu ir netiesioginis

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches\\_lt](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_lt)

<sup>5</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

apmokestinimas išlieka suskaidytas į 28 skirtingas nacionalines teisės sistemas. Dėl to, kad valstybės narės nesprenžia tokio suskaidymo problemos, ES įmonės ir visų pirma MVI patiria didžiulių reikalavimų laikymosi išlaidų, o bendroji rinka pasauliniu mastu tampa ne tokia patraukli investicijoms.

**Ilgainiui vieningo balsavimo taisyklė trukdė siekti pažangos dėl svarbių mokesčių iniciatyvų, reikalingų bendrajai rinkai stiprinti ir ES konkurencingumui didinti.**

Pavyzdžiui, 2011 m. pirmą kartą pasiūlyta bendra konsoliduotoji pelno mokesčio bazė (BKPMB), kaip šiuolaikiška, palanki verslui ir teisinga pelno mokesčio sistema visai ES. Pagal 2016 m. pateiktą naują pasiūlymą BKPMB<sup>6</sup> bendrovėms suteiktų precedento neturintį paprastumą, palankesnes verslo sąlygas ir teisinį tikrumą, kartu užtikrinant, kad tarptautinės įmonės mokėtų teisingą ir proporcingą mokesčių dalį pagal tai, kur gauna pelną. Tačiau dėl BKPMB Taryboje vis dar deramasi, nes valstybės narės toliau stengiasi vieningai susitarti dėl būsimo įmonių apmokestinimo.

Dar vienas pasiūlymas, kuris iš esmės pagerintų verslo aplinką bendrojoje rinkoje, yra pasiūlymas dėl standartinės PVM deklaracijos. Pagal šį pasiūlymą, taikant paprastą ir suderintą PVM deklaracijų teikimo sistemą, siūlyta tarpvalstybinių bendrovių administracinę naštą sumažinti 15 mlrd. EUR per metus. Tačiau stengiamosi vieningai susitarti valstybės narės nukrypo nuo užsibrėžto supaprastinimo tikslo ir pasiekė priešingą rezultatą. Galiausiai 2016 m. Komisija turėjo atsiimti pasiūlymą, o ES bendrovės ir toliau turi pildyti 28 skirtingas PVM deklaracijų formas.

**Neveikimo ES mokesčių politikos klausimais kaina**

**Galutinė PVM sistema** galėtų padėti panaikinti 147 mlrd. EUR metinę dėl mokesčių slėpimo ir vengimo atsirandančią PVM nepriemoką<sup>7</sup> ir sumažinti sukčiavimą PVM, dėl kurio šiuo metu valstybių biudžetai negauna maždaug 50 mlrd. EUR per metus<sup>8</sup>.

**Bendra konsoliduotoji pelno mokesčio bazė** ilgainiui investicijas į ES padidintų iki 3,4 % ir augimą paskatintų iki 1,2 % (tai sudarytų apie 180 mlrd. EUR<sup>9</sup>).

Taikant **finansinių sandorių mokestį (FSM)**, kurį Komisija pasiūlė 2011 m.<sup>10</sup>, būtų gauta 57 mlrd. EUR naujų pajamų per metus.

<sup>6</sup> COM(2016) 685 *final*, 2016 10 25.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1547026830851&uri=CELEX%3A52016PC0685>.

<sup>7</sup> „Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States“ („Tyrimas ir ataskaitos dėl PVM nepriemokos 28 ES valstybėse narėse“), 2018 m. galutinė ataskaita: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2018\\_vat\\_gap\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf)

<sup>8</sup> Bendras 2011–2016 m. PVM nepriemokos dydis yra daugiau kaip 960 mlrd. EUR.

<sup>9</sup> Atsižvelgiant į 2017 m. ES ekonomikos dydį.

<sup>10</sup> KOM(2011) 594 galutinis. Paaiškęs, kad šis pradinis pasiūlymas dėl visai ES taikomo suderinto FSM nesulauks vieningos paramos Taryboje, Komisija 11 valstybių narių prašymu pateikė pasiūlymą, kuriuo toje srityje leidžiamas tvirtesnis bendradarbiavimas (COM(2013) 71 *final*).

Kaip trumpalaikis sprendimas 2018 m. pasiūlytas **skaitmeninių paslaugų mokestis**<sup>11</sup> Sąjungoje leistų surinkti apie 5 mlrd. EUR metinių pajamų ir padėtų išvengti bendrosios rinkos suskaidymo<sup>12</sup>.

**Vieningo balsavimo mokesčių klausimais taisyklė neigiamą poveikį taip pat padarė platesniems ES politikos prioritetams.** Apmokestinimas taip pat labai svarbus daugeliui didžiausio užmojo ES projektų, įskaitant ekonominę ir pinigų sąjungą, kapitalo rinkų sąjungą, bendrąją skaitmeninę rinką, 2030 m. klimato ir energetikos politikos strategiją arba žiedinę ekonomiką. Komisijos pasiūlymas persvarstyti Energijos mokesčių direktyvą<sup>13</sup> buvo skirtas, pavyzdžiui, nustatant degalų mokesčius atsižvelgti į išmetamo CO<sub>2</sub> kiekį ir taip paremti ES tikslams aplinkos, klimato ir energetikos srityse. Tai maksimaliai padidintų energijos mokesčių indėlį įgyvendinant įsipareigojimus klimato kaitos srityje ir remiant tvarų augimą. Be to, būtų panaikinta paradoksali padėtis, kai taršiausi degalai Europoje kartais apmokestinami mažiausiai. Vis dėlto valstybėms narėms nepavyko vieningai susitarti ir galiausiai pasiūlymas atsiimtas siekiant išvengti teksto, prieštaraujančio siekiamiems tikslams. Todėl šiandien energijos mokesčių ES teisinė sistema vis dar prieštarauja Sąjungos aplinkos ir klimato kaitos tikslams ir Sutarčių principas „teršėjas moka“ nėra visapusiškai įgyvendintas. Darnus ir tikslinis neigiamo išorinio poveikio visuomenei ir aplinkai ES bendrojoje rinkoje, pvz., transporto ir energijos, apmokestinimas pagal principus „naudotojas moka“ ir „teršėjas moka“ taip pat sudarytų sąlygas ES pereiti prie veiksmingesnės ir tvaresnės ekonomikos. Tai rodo, kad vieningo balsavimo mokesčių klausimais taisyklė yra pasmerkta žlugti, ir yra dar vienas įrodymas, kad reikia pokyčių.

**Nepaisant vieningo balsavimo taisyklės, per pastaruosius kelerius metus padaryta tam tikra svarbi ES mokesčių politikos pažanga, tačiau daugiausia reaguojant į visuomenės spaudimą.** Nuo 2015 m. susitarta dėl įvairių naujų teisės aktų, kuriais siekiama didinti mokesčių skaidrumą<sup>14</sup>, kovoti su piktnaudžiavimu mokesčiais<sup>15</sup> ir su sukčiavimu PVM<sup>16</sup> ir

<sup>11</sup> COM(2018) 148 *final*.

<sup>12</sup> COM(2018) 146 *final*. Komisijos komunikate „Laikas nustatyti šiuolaikiškų, sąžiningų ir veiksmingų skaitmeninės ekonomikos mokesčių standartą“ nurodoma, kad skaitmeninio verslo modelio įmonės sumoka mažiau nei pusę tradicinio verslo modelio įmonių mokesčių dalies – joms taikomas vidutinis efektyvusis mokesčių tarifas yra 9,5 %, palyginti su 23,2 %.

<sup>13</sup> KOM(2011) 169 galutinis.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-transparency-package\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en)

<sup>15</sup> 2016 m. liepos 12 d. Tarybos direktyva (ES) 2016/1164, kuria nustatomos kovos su mokesčių vengimo praktika, tiesiogiai veikiančia vidaus rinkos veikimą, taisyklės, OL L 193, 2016 7 19, p. 1–14, ir 2017 m. gegužės 29 d. Tarybos direktyva (ES) 2017/952, kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2016/1164, kiek tai susiję su trečiųjų valstybių mokesstinės tvarkos neatitikimais, OL L 144, 2017 6 7, p. 1–11.

<sup>16</sup> 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/2454, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje, OL L 348, 2017 12 29, p. 1–6; 2018 m. spalio 2 d. Tarybos reglamentas (ES) 2018/1541, kuriuo iš dalies keičiamos reglamentų (ES) Nr. 904/2010 ir (ES) 2017/2454 nuostatos dėl administracinio bendradarbiavimo pridėtinės vertės mokesčio srityje stiprinimo priemonių, OL L 259, 2018 10 16, p. 1–11; Europos Sąjungos ir Norvegijos Karalystės susitarimas dėl administracinio bendradarbiavimo, kovos su sukčiavimu ir reikalavimų vykdymo pridėtinės vertės mokesčio srityje, OL L 195, 2018 8 1, p. 3–22.

reformuoti elektroninei prekybai taikomas PVM taisyklės<sup>17</sup>. Be to, Taryboje valstybės narės kartu parengė bendrą juodąjį mokesčių tikslais nebendradarbiaujančių jurisdikciją turinčių subjektų sąrašą. Tai įrodymas, kad valstybės narės pripažįsta ES veiksmų apmokestinimo srityje vertę ir turėdamos tinkamą politinę valią gali pasiekti bendrą susitarimą.

Tačiau pastarąjį apmokestinimo srities veiksmų pagreitį daugiausia lėmė visuomenės spaudimas ir išorės įtaka. Po finansų krizės ir mokesčių skandalų žiniasklaidoje<sup>18</sup> piliečiai reikalavo teisingesnio ir veiksmingesnio apmokestinimo ir darė spaudimą valstybėms narėms įgyvendinti labai reikalingas reformas. Imtis atsakomųjų veiksmų ES lygmeniu valstybės narės paskatino ir pokyčiai tarptautinėje mokesčių aplinkoje, pvz., G 20 ir EBPO mokesčių bazės erozijos ir pelno perkėlimo (angl. BEPS) projektas. Vis dėlto ES mokesčių politika neturėtų priklausyti nuo visuomenės pasipiktinimo ar išorės partnerių darbotvarkių, kad būtų veiksmingai šalinami trūkumai ir daroma pažanga siekiant bendrų tikslų. Vis dar nepriimti kai kurie labai svarbūs pasiūlymai dėl mokesčių, kuriais siekiama padidinti bendrosios rinkos veiksmingumą. ES mokesčių politikos dinamika turėtų atitikti siekiamų tikslų užmojį. Valstybės narės turėtų turėti galimybę tinkamu metu įgyvendinti tinkamas priemones, sukurti perspektyvią mokesčių sistemą ir sėkmingai spręsti naujus uždavinius. Tam reikia veiksmingesnio sprendimų priėmimo proceso.

## **2.2. Sujungtas suverenumas atskirų valstybių narių mokesčių suverenumui apsaugoti**

**Apmokestinimas yra glaudžiai susijęs su nacionaliniu suverenumu.** Valstybės narės mokesčius, kaip ir biudžetą, laiko tiesiogiai susijusiais su itin politiniais sprendimais, už kuriuos reikia atsiskaityti šalies rinkėjams. Be to, valstybių narių valdžios institucijos yra visiškai atsakingos už mokesčių surinkimą ir kontrolę savo teritorijoje, kad patenkintų biudžeto poreikius. Valstybės narės apmokestinimą taip pat gali laikyti nacionalinio saugumo klausimu tam tikrose ypatingos svarbos srityse, pvz., energijos tiekimo. Todėl, kai kurių valstybių narių nuomone, vieningo balsavimo taisyklė užtikrina, kad nacionalinis mokesčių suverenumas būtų apsaugotas nuo bet kokių nepageidaujamų pokyčių, dėl kurių sprendžiama ES lygmeniu. Kai kurios taip pat baiminasi, kad atsisakius vieningo balsavimo taisyklės ES viršys savo įgaliojimus ir ims daryti įtaką pelno mokesčio tarifams, gyventojų pajamų mokesčiams ar kitiems mokesčiams, kurie nesusiję su bendrąja rinka. Šie nuogastavimai nepagrįsti.

**Kad būtų išnaudotas visas ES mokesčių politikos potencialas, atėjo laikas pritaikyti sprendimų priėmimo tvarką, kad Taryba galėtų laiku priimti fiskalines priemones,**

<sup>17</sup> 2017 m. gruodžio 5 d. Tarybos direktyva (ES) 2017/2455, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/112/EB ir Direktyvos 2009/132/EB nuostatos, susijusios su tam tikromis pridėtinės vertės mokesčio prievolėmis, taikomomis paslaugų teikimui ir nuotolinei prekybai prekėmis, OL L 348, 2017 12 29, p. 7–22.

<sup>18</sup> „Offshore leaks“ (2013 m. balandžio mėn.), „Lux leaks“ (2014 m. lapkričio mėn.), „Swiss Leaks“ (2015 m. vasario mėn.), „Panama Papers“ (2015 m. balandžio mėn.), „Bahamas Leaks“ (2016 m. rugsėjo mėn.), „Football Leaks I“ (2016 m. lapkričio mėn.), „Paradise Papers“ (2017 m. lapkričio mėn.), „Dubai Papers“ (2018 m. rugsėjo mėn.), „Football Leaks II“ (2018 m. lapkričio mėn.), „Cum-Ex Files“ (2018 m. lapkričio mėn.).

**tinkamas bendrajai rinkai su labai integruota šalių ekonomika.** Judžių įmonių, skaitmeninės veiklos ir nematerialiojo turto pasaulyje mokesčių politika nebegali būti valdoma vien tik atskirų šalių viduje. Valstybių narių mokesčių bazėms šiuo metu kylančių grėsmių, įskaitant žalingą mokesčių konkurenciją ir agresyvių mokesčių planavimą, neįmanoma išvengti vienašališkai. Pasiiekti politikos tikslų ir išvengti mokesčių bazėms kylančių grėsmių valstybės narės vis dažniau gali tik bendradarbiaudamos.

**Mokesčių politikos koordinavimas ES lygmeniu iš tikrųjų gali apsaugoti valstybių narių gebėjimą veikti ir pasiekti rezultatų, o kartu ir jų suverenias teises.** Dėl Sutartyse nustatytų laisvių valstybės narės sujungė dalį savo mokesčių suverenumo. Perėjimas prie sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma jokių būdu nesumažintų valstybių narių kompetencijos mokesčių srityje ir nepakeistų ES kompetencijos šioje srityje. Tačiau jis užtikrintų veiksmingesnį sprendimų priėmimą, kad būtų galima ES lygmeniu pasinaudoti sujungtu suverenumu ir taip valstybėms narėms būtų suteikta galimybė spręsti bendrus uždavinius, apsaugoti savo pajamas, vykdyti ekonomikos augimui palankią mokesčių politiką ir užkirsti kelią jų mokesčių bazėms kylančioms išorės grėsmėms. Pavyzdžiui, bendri ES veiksmai – vienintelis būdas kovoti su tokiais tarpvalstybinėmis problemomis kaip sukčiavimas PVM, dėl kurio kasmet negaunama 50 mlrd. EUR viešųjų pajamų, ir mokesčių vengimas ir slėpimas, dėl kurio pagal skaičiavimus kasmet negaunama 50–70 mlrd. EUR. Iš esmės valstybių narių suverenumas pagrindiniais mokesčių klausimais imtis ES lygmens veiksmų, turint omenyje naujas tarptautines aplinkybes, dažnai duoda daugiau naudos nei jų individualus nacionalinis suverenumas šioje srityje.

**Tačiau valstybės narės suverenumą ir vieningumą naudojo siekdamos pagrįsti savo argumentus konkreitiems nacionaliniams interesams apsaugoti darant žalą bendrajai rinkai.** Taip susidaro galimybė valstybėms narėms savo ekonominius modelius plėtoti pagal mokesčių sistemos, skirtos tam tikrai veiklai ar vartotojams pritraukti, koncepciją, pvz., taikyti labai mažus akcizus tabakui ir alkoholiui arba įmonėms arba turtingiems asmenims patrauklius mokesčių režimus. Siekdamos apsaugoti savo interesus konkrečiose srityse, valstybės narės kartais stabdė pažangą derybose dėl tam tikrų mokesčių dokumentų, nors kolektyvinis požiūris būtų didesnio užmojo ir apsaugotų platesnius ES interesus. Pavyzdžiui, Taupymo pajamų apmokestinimo direktyvos<sup>19</sup> priėmimas užtruko daugiau kaip keturiolika metų, o įgyvendinimas – dar dvejus metus. 2008 m. pasiūlytas šios direktyvos pakeitimas<sup>20</sup>, kad ji būtų veiksmingesnė kovojant su mokesčių slėpimu, buvo blokuojamas dar 6 metus. Pagrįstai kyla klausimas, ar padėtis, kai viena valstybė narė pati viena gali blokuoti 27 kitų valstybių narių pageidaujamas iniciatyvas, yra naudinga visų tų 27 valstybių narių suverenumui.

<sup>19</sup> 2003 m. birželio 3 d. Tarybos direktyva 2003/48/EB dėl palūkanų, gautų iš taupymo pajamų, apmokestinimo, OL L 157, 2003 6 26, p. 38–48.

<sup>20</sup> Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2003/48/EB dėl taupymo pajamų, gautų iš palūkanų, apmokestinimo, 2008 11 13, KOM(2008) 727 galutinis.  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/personal-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en)



**Mokesčių konkurencija pati savaime nėra blogis, bet kai kuriais atvejais ji taip pat gali sumažinti visų valstybių narių turimą politinių sprendimų pasirinkimą.** Pavyzdžiui, dėl vienoje valstybėje narėje taikomų mokesčių priemonių, kuriomis siekiama pritraukti paslankių mokesčių bazių, pvz., kapitalo pajamų, paprastai sumažėja tokio pobūdžio pajamų apmokestinimo lygis visose valstybėse narėse. Šiam sumažėjimui kompensuoti šios valstybės narės dažnai turi didinti mažiau paslankių mokesčių bazių, pvz., darbo pajamų arba vartojimo, apmokestinimą. Dėl to didesnė našta tenka darbuotojams, vartotojams ir vietos įmonėms. Tai kenkia valstybių narių mokesčių sistemų teisingumui ir tikslui visoje ES įgyvendinti ekonomikos augimui palankią darbotvarkę. Todėl sprendimų priėmimas kvalifikuota balsų dauguma padėtų sušvelninti tarpvalstybinį mokesčių konkurencijos poveikį.

**ES mokesčių politika neturėtų priklausyti nuo vieningo balsavimo taisyklės, kuria gali būti piktnaudžiaujama atsižvelgiant į grynai nacionalinius interesus bendrosios rinkos ir kitų valstybių narių poreikių sąskaita.** Apmokestinimo srityje perėjus prie sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma, valstybės narės galėtų veiksmingiau kontroliuoti savo suverenumo dalis, sujungtas atsižvelgiant į visos Sąjungos interesus ir siekiant geresnių kolektyvinių ir individualių rezultatų.

### **2.3. Geresnis sprendimų priėmimas siekiant geresnių sprendimų ir didesnio demokratinio teisėtumo**

**Perėjus prie kvalifikuotos balsų daugumos pagerėtų apmokestinimo srities Tarybos sprendimų kokybė.** Vieningumo reikalavimas paprastai trukdo veiksmingai priimti sprendimus keturiais aspektais.

**Pirma, dėl jo tampa labai sunku pasiekti bet kokį kompromisą, nes susitarimui blokuoti reikia tik vienos valstybės narės.** Taigi valstybės narės Taryboje dėl sprendimų dažnai rimtai nesidera, nes žino, kad gali tiesiog vetuoti joms nepriimtina rezultatą. Ši vieningo balsavimo „kultūra“ valstybės narses, ministrus ir nacionalines administracijas kartais skatina, užuot siekus būtino kompromiso ES bendriems interesams apsaugoti, dėmesį sutelkti į savo vidaus sistemų išsaugojimą. Būtent todėl susitarti dėl daugelio apmokestinimo pasiūlymų valstybėms narėms reikia daug metų arba jie be jokių diskusijų tiesiog blokuojami Taryboje.

**Antra, net jei susitarimas apmokestinimo srityje vieningai pasiekiamas, dažniausiai jis grindžiamas mažiausiu bendru vardikliu** – taip apribojamas teigiamas poveikis įmonėms ir vartotojams arba jo įgyvendinimas tampa didesne našta. Pavyzdžiui, PVM sąskaitų faktūrų išrašymo direktyva<sup>21</sup> priimta, tačiau valstybėms narėms palikus kelias galimybes liko sąskaitų faktūrų išrašymo reikalavimų skirtumų.

**Trečia, vieningo balsavimo apmokestinimo srityje taisyklė turėjo tam tikrų nepageidaujamų pasekmių sprendimų priėmimo procese,** nes kai kurios valstybės narės svarbius mokesčių pasiūlymus gali naudoti tam, kad paverstų juos svertais derybose dėl galimų kitų savo reikalavimų, susijusių su visiškai atskirais dokumentais, arba kad darytų

---

<sup>21</sup> 2010 m. liepos 13 d. Tarybos direktyva 2010/45/ES, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl sąskaitų faktūrų išrašymo taisyklių, OL L 189, 2010 7 22, p. 1–8.

spaudimą Komisijai pateikti pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. Taip buvo, pvz., kai kelios valstybės narės, norėdamos gauti leidimą taikyti atvirkštinį apmokestinimą PVM, vilkino susitarimą dėl Kovos su mokesčių vengimu direktyvos.

**Galiausiai vieningo balsavimo apmokestinimo srityje taisyklė yra pasmerkta žlugti.** Atšaukti vieningai priimtus sprendimus galima tik vieningai. Todėl valstybės narės dažnai yra pernelyg atsargios, o dėl to mažėja užmojis ir silpnėja galutinis rezultatas. Valstybės narės baiminasi, kad neatsitiktų taip, jog jos susitartų dėl direktyvos, kuri trukdytų tinkamai surinkti mokesčius arba pagal kurią būtų suteikiamas nepageidaujamas pranašumas kitai valstybei narei, nes tokiu atveju jos negalėtų to teisės akto pataisyti be tokios valstybės narės sutikimo.

**Sprendimų priėmimas apmokestinimo srityje taip pat pagerėtų įtraukus Europos Parlamentą.** Pastaruoju metu, kas pusmetį žiniasklaidoje išskylant mokesčių skandalams, Europos Parlamentas turėjo didelį poveikį ES mokesčių politikai. Jis pasinaudojo savo politine įtaka, kad per daugelį *ad hoc* komitetų paskatintų vykdyti ryžtingą teisingo apmokestinimo darbotvarkę. Tačiau pagal dabartinę apmokestinimui taikomą specialią teisėkūros procedūrą Europos Parlamentas neturi balsavimo teisių. Todėl vienintelė jo turima priemonė ES mokesčių sprendimams paveikti yra politinis spaudimas. Perėjimas prie sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma pagal įprastą teisėkūros procedūrą sudarytų sąlygas Europos Parlamentui visapusiškai prisidėti prie ES mokesčių politikos formavimo. Nacionalinio spaudimo ir interesų nevaržomas Europos Parlamentas derybose dėl mokesčių galėtų pateikti naujų idėjų, kurios galėtų geriau atspindėti visos Sąjungos poreikius. Jei Europos Parlamentas turėtų vienodą įtaką sprendžiant dėl ES mokesčių politikos iniciatyvų galutinės formos, tai padėtų sukurti aplinką, kurioje valstybės narės galėtų rimtai derėtis. Galiausiai perėjimas prie sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma pagal įprastą teisėkūros procedūrą galėtų lemti veiksmingesnius, aktualesnius ir didesnio užmojo ES mokesčių politikos rezultatus.

### **3. Kokios galimybės numatytos ES sutartyse, kad sprendimai būtų priimami ne vieningai, o kvalifikuota balsų dauguma?**

**Vieningo balsavimo reikalingumo apmokestinimo srityje klausimas keliamas ne pirmą kartą.** Komisija, palaikoma Europos Parlamento, kelis kartus siūlė keičiant Sutartis ES mokesčių politikoje pereiti prie kvalifikuotos balsų daugumos. Tačiau kai kurioms valstybėms tai buvo nediskutuotinas klausimas ir jis liko neišspręstas. Dėl visų pirmiau išdėstytų priežasčių, turint omenyje vis didesnę poreikį užtikrinti veiksmingesnį sprendimų priėmimą apmokestinimo srityje, atėjo laikas šią diskusiją vėl pradėti.

**ES sutartyse aiškiai nurodyta, kaip reikia priimti sprendimus dėl apmokestinimo srities pasiūlymų.** Bendroji taisyklė tokia, kad dėl mokesčių pasiūlymų Taryba turi vieningai susitarti pagal specialią teisėkūros procedūrą (**Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo**

(SESV) 113 ir 115 straipsniai<sup>22</sup>). Tačiau Sutartyse taip pat yra kitų nuostatų, pagal kurias įmanomas lankstumas taikyti kitas procedūras, ne vien vieningo balsavimo, taigi nereikėtų keisti pačių Sutarčių.

Pirmiausia **tvirtesnio bendradarbiavimo procedūra**<sup>23</sup> sudaromos sąlygos mažiausiai devynių valstybių narių grupei kartu imtis siūlomos iniciatyvos, kai paaiškėja, kad pasiekti vieningo susitarimo Taryboje neįmanoma. 2013 m. tvirtesnis bendradarbiavimas pasiūlytas derantis dėl finansinių sandorių mokesčio (FSM), kurį visos valstybės narės svarstė nuo 2011 m. Dėl šio pasiūlymo dešimt dalyvaujančių valstybių narių toliau derasi, kad vieningai pasiektų kompromisą. Tvirtesnis bendradarbiavimas gali būti gera galimybė mažesnei šalių grupei įgyvendinti tam tikras ES iniciatyvas, tačiau tai nėra optimalus sprendimas siekiant spręsti platesnes problemas, susijusias su vieningumu ES mokesčių politikoje, arba užtikrinti pažangą ir nuoseklumą visoje bendrojoje rinkoje.

**Sutartyse taip pat yra du tiksliniai straipsniai, pagal kuriuos konkrečiomis aplinkybėmis leidžiama sprendimus priimti kvalifikuota balsų dauguma.** Pagal SESV 116 straipsnį sprendimų priėmimas kvalifikuota balsų dauguma pagal įprastą teisėkūros procedūrą įmanomas siekiant pašalinti dėl skirtingų mokesčių taisyklių atsiradusį konkurencijos iškraipymą, jei jo nebuvo galima pašalinti veiksnius derinant su valstybėmis narėmis. Vis dėlto šiai nuostatai taikomos nurodytos griežtos sąlygos ir ja neįmanoma pašalinti visų vieningo balsavimo šiuo metu lemiamų trūkumų. SESV 116 straipsnis iki šiol nenaudotas, nors Komisija pasirengusi juo pasinaudoti, jei konkrečiu atveju susidarytų tokia būtinybė. Sprendimų priėmimas kvalifikuota balsų dauguma taip pat įmanomas kalbant apie kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu priemones (**SESV 325 straipsnis**). Tai būtų įmanoma priimant tam tikras kovos su sukčiavimu PVM priemones, nes PVM yra ES nuosavas išteklius, tačiau tokios iniciatyvos taikymo sritis turėtų būti tiksliai apibrėžta.

**Praktiškiausias būdas apmokestinimo srityje nuo vieningumo pereiti prie kvalifikuotos balsų daugumos būtų pasinaudoti Sutartyse numatytais nuostatomis dėl pereigos.** Jos sudarytų sąlygas struktūriškiau, negu leidžia pirmiau išdėstytos galimybės, atsisakyti vieningumo.

#### **Nuostatos dėl pereigos**

**Europos Sąjungos sutarties 48 straipsnio 7 dalyje numatyta bendroji nuostata dėl pereigos.** Ji leidžia Tarybai atitinkamos srities priemones, dėl kurių iki tol buvo reikalaujama vieningumo, priimti kvalifikuota balsų dauguma arba pagal įprastą teisėkūros procedūrą.

Kad būtų galima taikyti šią nuostatą, iniciatyvos turi imtis Europos Vadovų Taryba, nurodydama numatomo sprendimų priėmimo procedūros pakeitimo mastą, ir pranešti apie tai nacionaliniams parlamentams. Jei per šešis mėnesius nė vienas nacionalinis parlamentas nepareiškia nepritarimo, Europos Vadovų Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, gali vieningai priimti tą sprendimą.

<sup>22</sup> SESV 192 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje ir 194 straipsnio 3 dalyje taip pat numatyta, kad Taryba, sprendama pagal specialią teisėkūros procedūrą, turi vieningai priimti „iš esmės fiskalinio pobūdžio“ nuostatas arba priemones aplinkos ir energetikos srityse.

<sup>23</sup> ES sutarties 20 straipsnis ir SESV 326–334 straipsniai.

Bendroji nuostata dėl pereigos suteikia galimybę sprendimus priimti kvalifikuota balsų dauguma, tačiau vis tiek reikia taikyti specialią teisėkūros procedūrą, kai su Europos Parlamentu tik konsultuojamasi. Ji taip pat suteikia galimybę sprendimus priimti kvalifikuota balsų dauguma pagal įprastą teisėkūros procedūrą, kai priimamas bendras sprendimas su Europos Parlamentu.

**SESV 192 straipsnio 2 dalyje yra konkreti nuostata dėl pereigos,** taikoma aplinkos srities priemonėms, dėl kurių šiuo metu sprendžiama vieningai, įskaitant „iš esmės fiskalinio pobūdžio nuostatas“. Ši galimybė visų pirma svarbi kalbant apie kovą su klimato kaita ir aplinkos politikos tikslų įgyvendinimą.

Kad būtų pereita prie įprastos teisėkūros procedūros taikymo šios srities mokesčių priemonėms, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu ir Regionų komitetu, turi vieningai dėl to susitarti.

**Kaip pirmai minėta prie klausimo apie suverenumą, perėjimas prie kvalifikuotos balsų daugumos nedarytų poveikio dabartinei valstybių narių kompetencijai apmokestinimo srityje.** Iš tiesų į Lisabonos sutartį įtrauktas protokolai<sup>24</sup>, kuriame teigiama, kad nė viena tos Sutarties nuostata niekaip nekeičia ES kompetencijos mokesčių srityje masto ar veikimo. Laipsniškas perėjimas kai kuriose apmokestinimo srityse nuo vieningumo prie kvalifikuotos balsų daugumos atitiktų šį principą. Atitinkama valstybių narių ir Sąjungos kompetencija nepasikeistų. Tiesiog, visoms valstybėms narėms pasinaudojant savo suverenumu ir vieningai susitarus, ateičiai būtų pakeista sprendimų priėmimo procedūra.

**Bet koku atveju perėjimas prie kvalifikuotos balsų daugumos būtų demokratinis sprendimas, visiškai kontroliuojamas valstybių narių.** Į Lisabonos sutartį įtraukti nuostatai dėl pereigos jos nusprendė vieningai. Europos Vadovų Taryboje reikės vieningai priimti dar vieną sprendimą dėl tos nuostatos panaudojimo. Be to, bet kuris nacionalinis parlamentas gali pareikšti nepritarimą šiam pakeitimui, o jį patvirtinti turėtų Europos Parlamentas.

#### **4. Tolesni veiksmai. Laipsniško ir tikslinio perėjimo prie naujos tvarkos veiksmų gairės**

**Komisijai kyla klausimas jau nebe dėl to, ar apmokestinimo srityje reikia atsisakyti vieningo balsavimo, bet dėl to, kaip ir kada tai padaryti.** Tą pačią nuomonę yra išsakęs Europos Parlamentas, daugelis valstybių narių ir suinteresuotųjų šalių<sup>25</sup>. Sprendimus priimant kvalifikuota balsų dauguma būtų galima išnaudoti visą ES mokesčių politikos potencialą ir sudaryti sąlygas valstybėms narėms greičiau pasiekti veiksmingesnius ir demokratiškesnius kompromisus. Perėjus prie įprastos teisėkūros procedūros taip pat būtų užtikrinta, kad

<sup>24</sup> Protokolas dėl Airijos žmonių susirūpinimo dėl Lisabonos sutarties, OL L 60, 2013 3 2, p. 131–139, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4).

<sup>25</sup> 2017 m. gruodžio 13 d. EP rekomendacijos Tarybai ir Komisijai dėl pinigų plovimo, mokesčių vengimo ir slėpimo tyrimo (2016/3044(RSP)) 205 punktas. Taip pat žr. 2017 m. vasario 16 d. EP rezoliucijos dėl Europos Sąjungos veikimo gerinimo remiantis Lisabonos sutarties teikiamomis galimybėmis (2014/2249(INI)) 27 punktą.

apmokestinimo sprendimams būtų panaudojamos konkrečios Europos Parlamento idėjos – taip būtų atstovaujama piliečių nuomonėms ir didinama atskaitomybė.

**Geriausias būdas pasiekti šį tikslą būtų vadovaujantis nustatytais aiškiai orientyrais palaipsniui ir tikslingai judėti prie naujosios tvarkos.** Taip būtų sudarytos sąlygos valstybėms narėms prisitaikyti ir kolektyviai prisidėti prie šio proceso, taip pat būtų išvengta sukrėtimų ir konfliktų, kurių gali kilti dėl staigaus pokyčio. Todėl Komisija siūlo prie ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma pagal įprastą teisėkūros procedūrą pereiti keliais etapais.

**Pirmame etape kvalifikuota balsų dauguma turėtų būti taikoma priimant sprendimus dėl priemonių, kurios neturi tiesioginio poveikio valstybių narių apmokestinimo teisėms, mokesčių bazėms ar tarifams, bet yra esminės kovojant su mokestiniu sukčiavimu, mokesčių slėpimu ir vengimu ir palengvinant įmonių mokestinių prievolių vykdymą bendrojoje rinkoje.** Tai, be kita ko, būtų priemonės, kuriomis gerinamas valstybių narių administracinis bendradarbiavimas ir savitarpio pagalba kovojant su mokestiniu sukčiavimu, mokesčių slėpimu bei vengimu. Ši tvarka taip pat turėtų būti taikoma ES ir trečiosioms šalims sudarant tarptautinius šios srities susitarimus. Prie šios kategorijos būtų priskirtos ir kovos su piktnaudžiavimu mokesčiais iniciatyvos, dėl kurių valstybės narės jau susitarė tarptautiniu lygmeniu, pvz., iniciatyvos, kurios svarstytos vykdant EBPO mokesčių bazės erozijos ir pelno perkėlimo (angl. BEPS) veiksmus<sup>26</sup>. Be to, pirmas etapas turėtų apimti iniciatyvas, kuriomis pirmiausia siekiama palengvinti įmonių mokestinių prievolių vykdymą bendrojoje rinkoje, pavyzdžiui, suderinti ataskaitų teikimo prievoles. Šiais mokesčių klausimais valstybėms narėms paprastai kyla mažiau ginčų ir aiškiai pripažįstama, kad reikia ES lygmens veiksmų. Vieningai nesusitarus jie paprastai blokuoti, nes įstrigdavo dėl kitų interesų ar dokumentų. Todėl šiose srityse perėjus prie kvalifikuotos balsų daugumos būtų galima greičiau ir veiksmingiau susitarti klausimais, kuriais iš esmės sutariama.

**Antrame etape kvalifikuota balsų dauguma turėtų būti taikoma priimant sprendimus dėl iš esmės fiskalinio pobūdžio priemonių, kurios skirtos padėti siekti kitų politikos tikslų.** Tai visų pirma galėtų būti kova su klimato kaita, aplinkos apsauga arba visuomenės sveikatos ar transporto politikos gerinimas. Veiksmingiau priimant sprendimus dėl mokesčių šiose srityse būtų galima įgyvendinti aplinką tausojančią energetikos politiką, pavyzdžiui, siekiant didelio užmojo ES kovos su klimato kaita tikslų. Akivaizdžią galimybę aplinkos srityje atsisakyti vieningo balsavimo suteikia Sutartyse nustatyta šioje srityje taikoma konkreti nuostata dėl pereinamosios<sup>27</sup>, visų pirma apimanti iš esmės fiskalinio pobūdžio nuostatas. Ši nuostata dėl pereinamosios iki šiol niekada nenaudota, tačiau Komisija pasirengusi ją pasinaudoti, jei susidarytų tokia būtinybė. Visoms kitoms politikos sritims reikėtų bendrosios nuostatos dėl pereinamosios.

**Trečiame etape dėmesį reikėtų sutelkti į apmokestinimo sritis, kurios jau yra iš esmės suderintos ir kurias būtina plėtoti ir pritaikyti prie naujų aplinkybių.** Tai visų pirma būtų PVM ir akcizai. ES greičiau priimant sprendimus šiose srityse būtų sudarytos sąlygos valstybių narių mokesčių administratoriams ir mokesčių sistemoms neatsilikti nuo naujausių technologinių ir rinkos pokyčių. Pavyzdžiui, praėjus 25 metams nuo bendrosios rinkos sukūrimo, ES vis dar taiko prieš 40 metų sukurtą PVM sistemą, kuri įmonėms ir

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

<sup>27</sup> SESV 192 straipsnio 2 dalis.

administratoriams yra pernelyg didelė našta ir teikia nemažai galimybių sukčiauti. Tai nepasikeis, kol valstybės narės susitars dėl galutinės sistemos, kad ateityje būtų sukurta tvari, nuo sukčiavimo apsaugota ir verslui palanki PVM sistema. Dėl tabako ir alkoholio rinkų inovacijų taip pat reikia skubiai reaguoti siekiant užtikrinti, kad naujų produktų apmokestinimas būtų tinkamai reglamentuotas. Taikant kvalifikuotos balsų daugumos tvarką būtų užtikrinta, kad suderintų ES taisyklių modernizavimas nebūtų vilkinamas kelių pasiūlymą blokuojančių valstybių narių. PVM yra ES nuosavas išteklius, todėl didinti šios srities sprendimų priėmimo veiksmingumą dar svarbiau.

**Ketvirtame etape kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė būtų nustatyta kitoms apmokestinimo srities iniciatyvoms, kurių reikia siekiant užtikrinti bendrosios rinkos veikimą ir teisingą ir konkurencingą apmokestinimą Europoje.** Bendrajai rinkai užbaigti iš mokesčių perspektyvos reikia įgyvendinti kai kuriuos svarbiausius mokesčių projektus. Kaip minėta pirmiau, dėl vieningumo reikalavimo vis dar labai lėtai daroma pažanga derantis dėl BKPMB, nepaisant to, kad ji padėtų sukurti perspektyvią, konkurencingą ir teisingą pelno mokesčio sistemą, kurios reikia, kad ES galėtų konkuruoti pasauliniu mastu. Kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė galėtų padėti išeiti iš šios aklavietės ir suteikti tikrumo ir stabilumo įmonėms visoje ES. Dar vienas skubiai sprendinas klausimas – būtinybė rasti visapusišką sprendimą, kaip apmokestinti skaitmeninę ekonomiką. Siekiant užtikrinti, kad skaitmeninę veiklą vykdančios įmonės būtų apmokestinamos teisingai ir veiksmingai, reikia patikimų ES teisės aktų. Sąjunga šioje srityje delsti negali tik dėl to, kad valstybėms narėms sunku pasiekti vieningą susitarimą. Perėjimas prie kvalifikuotos balsų daugumos balsuojant dėl visapusiško skaitmeninės ekonomikos apmokestinimo sprendimo padėtų padidinti mokesčių sistemų teisingumą ir tvarumą, o kartu užtikrinti bendrosios skaitmeninės rinkos stabilumą.

## **5. Tolesni veiksmai**

**Akivaizdu, kad reikia veiksmingesnės ES mokesčių teisėkūros.** Bendrajai rinkai ir ekonominei ir pinigų sąjungai reikalinga mokesčių politika, kuri suteiktų galimybių visiems pasinaudoti augančia ekonomine ir finansine ES integracija. Dėl sparčių tarptautinės mokesčių aplinkos, taip pat įmonių ir vartotojų elgsenos pokyčių reikia ES mokesčių sistemos, kuri būtų pajėgi neatsilikti ir konkuruoti pasauliniu mastu. Skubios ir veiksmingos mokesčių priemonės padėtų siekti platesnių Europos tikslų kovoti su klimato kaita, skatinti tvarų ekonomikos augimą, darbo vietų kūrimą ir investicijas, pasinaudoti skaitmeninimo teikiama nauda ir užtikrinti teisingą ir tvarų socialinį modelį.

**Specialios teisėkūros procedūros, reikalaujant vieningai susitarti, o su Europos Parlamentu – tik pasikonsultuoti, taikymas apmokestinimo srityje neatitinka šiandieninių šios politikos realių.** Šiuo komunikatu Komisija Europos Vadovų Tarybą, Europos Parlamentą, Tarybą ir visas suinteresuotąsias šalis ragina pradėti atviras diskusijas dėl ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma, šiame procese aktyviau dalyvaujant Europos Parlamentui, ir laiku apibrėžti, kaip šią tvarką pragmatiškai įgyvendinti.

Komisija ES vadovus ragina:

- **patvirtinti veiksmų gaires**, pateiktas šiame komunikate,
- **neatidėliojant priimti sprendimą pasinaudoti bendrąja nuostata dėl pereinimo** (ES sutarties 48 straipsnio 7 dalis), kad būtų pereita prie kvalifikuotos balsų daugumos ir įprastos teisėkūros procedūros pirmame etape balsuojant dėl klausimų, neturinčių tiesioginio poveikio valstybių narių apmokestinimo teisėms, ir antrame etape tais atvejais, kai apmokestinimas padeda siekti kitų politikos tikslų. Todėl Europos Vadovų Taryba raginama apie savo iniciatyvą pranešti nacionaliniams parlamentams ir gauti Europos Parlamento pritarimą,
- iki 2025 m. pabaigos **apsvarstyti galimybę pasinaudoti bendrąja nuostata dėl pereinimo** (ES sutarties 48 straipsnio 7 dalis), kad prie kvalifikuotos balsų daugumos ir įprastos teisėkūros procedūros būtų pereita trečiame etape priimant sprendimus srityse, kuriose apmokestinimas jau yra iš esmės suderintas, ir ketvirtame etape – dėl kitų iniciatyvų, būtinų siekiant bendrosios rinkos ir teisingo apmokestinimo tikslų.