

Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Finansų Ministerijos
Vasario 16-osios g. 14, Vilnius

2017 m. rugpjūčio 8 d.

DĖL MOKESČIŲ ADMINISTRAVIMO SISTEMOS TOBULINIMO

Asociacija „Investors’ Forum“ (toliau – Investuotojų Forumas), jungianti stambiausius ir aktyviausius investuotojus į Lietuvos ekonomiką, aktyviai dalyvauja teikdama pasiūlymus kaip pagerinti mokesčių sistemos efektyvumą ir konkurencingumą. Toliau išdėstyti pasiūlymai bus detalai pristatyti per Investuotojų Forumo mokesčių grupės susitikimą su naująja Valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – VMI) vadove.

1. Struktūriniai ir funkciniai mokesčių administravimo klausimai

a. VMI padalinių komunikacijos stokos problematika

Struktūriniai Valstybinės mokesčių inspekcijos padaliniai tinkamai nekomunikuoja tarpusavyje (trūksta tarpusavio bendradarbiavimo ir veiksmų bei pozicijų koordinavimo). Tokiu būdu formuojama nenuosekli to paties mokesčių administratoriaus pozicija ir neigiama visuomenės nuomonė apie institucijos kompetenciją. Pavyzdžiai ir situacijos:

- a) Tuo pat metu (1) VMI prie FM nagrinėja mokestinį ginčą (vienas iš retesnių atvejų, kai ginčas prasideda VMI) ir sprendžia mokesčių mokėtojo apmokestinimo klausimą ir (2) mokesčių mokėtojas, kurio ginčas nagrinėjamas, kreipiasi į VMI dėl paaiškinimo tuo pačiu apmokestinimo klausimu. (2) Mokesčių informacijos departamentas (MID) kartu su Teisės departamentu (TD) atsako į mokesčių mokėtojo paklausimą teigiamai, o (1) mokestiniame ginče Apeliacijų skyrius (Teisės departamento dalis) priima sprendimą, kuriame išaiškina tą patį apmokestinimo klausimą neigiamai.
- b) Kontrolės departamentas atlieka mokestinį patikrinimą už laikotarpį, kada mokėtojas pateikė keletą prašymų grąžinti permokas, o tuo pat metu Apskaitos skyrius vieną iš pateiktų prašymų dėl nepaaiškinaamų priežasčių anuliuoja. Nepaisant to, Kontrolės departamento pareigūnai priima

sprendimą dėl „anuliuoto“ prašymo (negana to, patikrinimo akte nurodo, kad dalis mokesčio gražintinas).

- c) Įpareigojančių sprendimų atveju, kai įpareigojantis sprendimas (JS) nepriimamas dėl to, kad VMI darbo grupei klausimas atrodo aiškus, atsakymo parengimas perduodamas TD/MID, darbo grupei neatliekant tolimesnės atsakymo turinio kontrolės. Dažnu atveju, atsakymą rengia darbuotojai, kurie nedalyvavo darbo grupės svarstymuose ir nėra susipažinę, koks atsakymas darbo grupei buvo „aiškus“. Neretai pasitaiko, kad atsakymas mokesčių mokėtojui parengiamas neaiškus ir nevienareikšmis, verčiantis abejoti arba darbo grupės sprendimo nepriimti JS pagrįstumu, arba atsakymą parengusių asmenų kompetencija. Kita vertus, mūsų manymu, darbo grupė būtinai turėtų koordinuoti atsakymo parengimo procesą (ypač turinį), nes ji jau buvo įsigilinusį į situaciją ir supratusi „aiškų“ atsakymą. Tokiu būdu būtų išvengta dviprasmiškų atsakymų, o taip pat būtų taupomas tiek mokesčių mokėtojų, tiek institucijos laikas, nes to paties klausimo nagrinėjimui nereikėtų skirti laiko du kartus.
- d) Ginčijamų nepriemokų galimo būsimo išieškojimo užtikrinimui VMI turi teisę naudoti įvairius užtikrinimo būdus, bet kiek tenka susidurti, dažniausiai naudoja turto areštą ar nurodymą kredito, mokėjimo įstaigoms nutraukti pinigų išdavimą iš sąskaitų. Praktikoje labai dažnai pasitaiko, kad nepriemokų administravimo specialistų veiksmai būna neproporcingi, nepagrįsti ir nepamatuoti, nes šių priemonių taikymas pagal įstatymą galimas tada, kai yra pagrindo manyti, jog priėmus mokesčių mokėtojui nepalankų neskundžiamą sprendimą, gali kilti pavojus, kad mokestinę nepriemoką bus neįmanoma įvykdyti (turtas bus paslėptas, parduotas ar kitaip prarastas). Mūsų manymu, vargu, ar nepriemokų administravimo specialistai atlieka tokios rizikos realumo vertinimą, vargu, ar kontaktuoja šiuo klausimu su kontrolės veiksmus atlikusiais ar konkrečių įmonių kuruojančiais specialistais, nes ne kartą nepriemokų užtikrinimo veiksmai – turto ar sąskaitos areštas buvo taikyti itin didelių, stabiliai veikiančių ir turinčių finansines galimybes sumokėti galimą nepriemoką (pasibaigus ginčui) įmonių atžvilgiu. Tokiais atvejais įmonių atstovai nedelsiant kreipiasi į atitinkamų padalinių vadovus (ne tik nepriemokų administravimo, bet ir DMMSKD bei kitus), prašydami įvertinti susidariusią situaciją, ir užtikrinimo priemonės, įvertinus situaciją, dažniausiai atšaukiamos. Visgi, net ir per kelias dienas, tokiais VMI veiksmais padaroma žala įmonei - tiek finansinė (sustabdomi atsiskaitymai su tiekėjais, kas sukelia įmonei papildomus sutartinius kaštus), tiek reputacinė (areštų registras yra viešas, tad apie pritaikytus areštus nedelsiant sužino kontrahentai, o pirmiausia – kreditų draudimo bendrovės). Tokių situacijų būtų galima išvengti tiek mokesčių administratoriaus padaliniais komunikuojant tarpusavyje, tiek (prieš priimant radikalius sprendimus) – ieškant kompromisinių sprendimų su mokesčių mokėtojais.

b. Kontrolės centralizavimas mokestinių ginčų proceso kontekste

Po 2016 m. atliktos VMI struktūrinės pertvarkos (Vilniaus AVMI Kontrolės departamentą prijungus prie centrinio mokesčių administratoriaus), Vilniaus apskrities mokesčių mokėtojų teisės įgyvendinant savo teisių gynybą mokestinio ginčo procese buvo susiaurintos lyginant su kitais mokesčių mokėtojais. T.y. visi Vilniaus apskrities mokesčių mokėtojai privalomai turi kreiptis į MGK, kaip į ikiteisminio nagrinėjimo instituciją, nors kiti mokesčių mokėtojai gali rinktis kreipimąsi tiesiai į teismą. Visų mokesčių mokėtojų

teisės (galimai išskiriant DMM kaip ir buvo iki šiol) neabejotinai turėtų būti suvienodintos. Atsižvelgiant į verslo nepasitikėjimo lygį dabartine MGK, Investuotojų Forumo manymu, MGK visiems mokesčių mokėtojams turėtų tapti savanoriško pasirinkimo instancija. Tokiu būdu ir MGK taps labiau suinteresuota savo kvalifikacijos ir pasitikėjimo visuomenėje, kaip objektyvia ginčus nagrinėjančia institucija, stiprinimu.

2. Paslaugos mokesčių mokėtojams

a. Dėl įpareigojančių VMI sprendimų proceso

Jau ne vienerius metus Lietuvoje įteisintas šiuolaikiškas mokesčių administravimo instrumentas – įpareigojantis sprendimas dėl ateities sandorio traktavimo (jų priėmimo tvarka patvirtinta VMI viršininko 2011 m. spalio 19 d. Įsakymu Nr. VA-105 „Dėl mokesčių mokėtojo prašymo pritarti mokesčių teisės aktų nuostatų taikymui būsimajam sandoriui pateikimo, prašymo nagrinėjimo, mokesčių administratorių įpareigojančio sprendimo priėmimo ir pakeitimo taisyklių patvirtinimo.“).

Deja praktikoje VMI vengia išleisti tokius sprendimus. Dažniausiai motyvuojama, kad klausimas neva esąs nesudėtingas (taisyklių 25 p., deja, yra toks prašymo atmetimo pagrindas).

Akcentuotina, kad:

- a) Tinkamai parengti prašymą pritarti būsimam sandoriui gali tik aukštos kvalifikacijos specialistai, ir tai sudėtingas darbas. Todėl praktikoje dėl nesudėtingų klausimų į VMI nesikreipiama.
- b) Įpareigojantis sprendimas yra labai naudinga mokesčių mokėtojui paslauga, nes ji suteikia teisinį tikrumą. Todėl jeigu yra baimė (ką mes daug metų girdime iš VMI), kad panaikinus taisyklių 25 p. atsiras didelis prašymų srautas, paprasčiausias būdas jį reguliuoti yra mokestis už paslaugą. Be to, ligšiolinė prašymų teikimo statistika aiškiai rodo, kad jų nėra daug.
- c) Ankstesnė VMI vadovybė yra komunikavusi poziciją, kad VMI nėra linkusi priimti įpareigojančius sprendimus dėl „žmogiškojo faktoriaus“ ir klaidų rizikos. Mums toks argumentas neatrodo priimtinas, nes sprendimą vis tiek reikia priimti arba patikrinimo, arba mokestinio ginčo metu, ir visais atvejais veikia „žmogiškasis faktorius“ ir klaidų rizika.

Šiuolaikiškai dirbantys mokesčių administratoriai visame pasaulyje pereina prie administravimo realiuoju laiku ir į ateitį, o ne tik tikrinant praeities deklaracijų duomenis. Todėl įpareigojantis sprendimas yra taip pat naudingas VMI, kaip ir mokesčių mokėtojui. Dėl šios priežasties skatiname VMI panaikinti taisyklių 25 punktą ir aktyviai naudoti šiuolaikišką mokesčių administravimo instrumentą.

Taip pat norėtume atkreipti dėmesį, kai neseniai minėtos taisyklės buvo pakeistos, konkrečiai – 13 punkto redakcija. Vietoje buvusios redakcijos -

13. Prašymas ir prie jo pridedami priedai turi būti pateikiami valstybine kalba. Mokesčių mokėtojas gali pateikti ir ne valstybine kalba parengtą prašymą ir/ar jo priedus (dokumentus), tačiau tokiu atveju mokesčių administratorius gali pareikalauti, kad dokumentai būtų išversti į valstybinę kalbą.

Nauja redakcija skelbia, kad:

13. Prašymas ir prie jo pridedami priedai turi būti pateikiami valstybine kalba.

Mus labai nemaloniai nustebino toks pakeitimas. Ne paslaptis, kad vyraujanti tarptautinio verslo kalba yra anglų kalba. Todėl mums sunkiai suprantama, kaip VMI skyriuje, nagrinėjančiame pačias sudėtingiausias situacijas (t.y., prašymus dėl įpareigojančių sprendimų priėmimo) gali dirbti darbuotojai, nemokantys anglų kalbos. Manome, kad senoji redakcija visiškai atitiko protingumo principą. Praktikoje neteko girdėti, kad VMI prašytų mokesčių mokėtojus išversti anglų kalba surašytus dokumentus – sutartis, kainodaros dokumentaciją ir pan. Tokie dokumentai dažnai yra keliasdešimties ar kelių šimtų puslapių. Todėl reikalavimas visais atvejais juos versti iš anglų kalbos į lietuvių yra visiškai neprotingas ir neproporcingas. Vietoje to, reikėtų įvesti reikalavimą su tokiais prašymais dirbantiems VMI darbuotojams gerai mokėti anglų kalbą.

Siūlome pakeisti taisykles ir grąžinti buvusią redakciją.

b. Mokesčių mokėtojų konsultavimo problemos

Po VMI įvykdytų centralizavimų mokesčių mokėtojų paklausimus nagrinėja ir atsakymus rengia ne specializuota konsultantų grupė, o bet kurie tuo metu laisvi konsultantai bet kurioje apskrityje. Deja, konsultantų kompetencija apskrityse ir nepalyginamai prastesnė, negu reikėtų. Todėl jau tapo taisykle, o ne išimtimi, kad į pirmą paklausimą mokesčių mokėtojai gauna neargumentuotus, nepilnus, neaiškus atsakymus. Charakteringa, kad apskrityse dirbantys ir paklausimus nagrinėjantys konsultantai retu atveju priima sprendimą skambinti mokesčių mokėtojams ir pasitikslinti detales, jeigu jiems kas nors iki galo neaišku. Dažniausiai priimamas sprendimas – greitas atsakymas. Tikėtina, kad taip elgtis darbuotojus motyvuoja ir veiklos rodiklių sistema?

Negavę aiškaus atsakymo, mokesčių mokėtojai rašo pakartotinius paklausimus. Tuo būdu vietoje kaštų taupymo, dabartinė sistema VMI kaštus veikiausiai didina. O mokesčių mokėtojai negauna tinkamos paslaugos, praranda laiką, arba priima rizikingus sprendimus, dėl kurių vėliau patiria papildomų kaštų arba netgi sankcijų.

Siūlome peržiūrėti šiuo metu veikiančią paklausimų nagrinėjimo procesą ir jį centralizuoti, arba išspręsti kvalifikacijos trūkumo apskrityse ir jiems taikomų veiklos rodiklių klausimus taip, kad jie būtų suinteresuoti iš pirmo karto išsamiai ir teisingai atsakyti mokesčių mokėtojui.

c. Didieji mokesčių mokėtojai bei juos kontroliuojantys asmenys ir paslaugos jiems

VMI jau ne vienerius metus veikia atskiras didžiuosius mokesčių mokėtojus aptarnaujantis skyrius. Mūsų vertinimu, jo veikla labai pasiteisina, nes didieji mokesčių mokėtojai tikrai gauna aukštesnės kokybės paslaugas. Ypatingai vertinga yra galimybė dideliame mokesčių mokėtojui susitikti su skyriaus darbuotojais ir pasitarti dėl iškilusių sudėtingų klausimų, būsimų sandorių, kainodaros ir pan.

Deja, kol kas gyventojai, kurie kontroliuoja didžiuosius mokesčių mokėtojus (t.y., stambieji akcininkai), aptarnaujami apskričių lygyje. Net tada, kai didžiųjų mokesčių mokėtojų skyrius tikrina jų kontroliuojamas

įmonių grupes, VMI bendrauja su juridinių asmenų administracija, o apie akcininkus, kurie yra tikrieji sprendimų priėmėjai, visiškai pamiršta.

Tuo tarpu tais atvejais, kai apskritys tiria arba tikrina gyventojų sandorius, net ir susijusius su įmonių grupe, net ir asmenys, kontroliuojantys didžiausius mokesčių mokėtojus, dažnai aptarnaujami ne pačiu mandagiausiu ir patogiausiu būdu. Be to, vietoje pripažinimo, kokie šių žmonių sukurti verslai (t.y., didieji mokesčių mokėtojai) yra svarbūs mūsų valstybei, dažniausiai šie žmonės *a priori* laikomi ne itin „švariais“, dažnai jiems daromas psichologinis spaudimas derėtis dėl mokesčio sumos, nors ginčo baigties tikimybė visai neaiški. Nėgana to, praktikoje teko susidurti su atvejais, kai esant analogiškomis aplinkybėms ta pati apskritis sutinka derėtis su vienu akcininku dėl mokesčio dydžio, tačiau nesutinka derėtis su kitu.

Viena vertus, visi mokesčių mokėtojai turi būti tikrinami, ir teisės aktai turi būti taikomi visiems vienodai. Kita vertus, manome, kad VMI turėtų rimtai apsvarstyti galimybę įtraukti kontroliuojančius akcininkus į didžiųjų mokesčių mokėtojų skyriaus aprėptį, palaikyti su jais dialogą, šviesti juos, skatinti juos kalbėtis apie jų problemas ir jų planus bei sandorius. Esame įsitikinę, kad toks aptarnavimo modelis turėtų teigiamos įtakos paslaugų kokybei bei padėtų mažinti turtingų asmenų (arba jų kontroliuojamų verslo struktūrų) migraciją iš Lietuvos į kitas valstybes, kas savo ruožtu didintų, o ne mažintų mokesčių surinkimą.

3. Personalo kvalifikacijos klausimai

a. Personalo švietimas

Mokesčių mokėtojai ir juos atstovaujantys advokatai ar konsultantai neretai susiduria su VMI darbuotojų pakankamai žema kvalifikacija. Keli pavyzdžiai:

- a) Sąvokų nesupratimas. Esame ne kartą susidūrę, kai mokesčių patikrinimo ar tyrimo metu inspektorei/iui tenka aiškinti sąvokų reikšmę, pvz. ką reiškia holdingas, kuo iš principo jis užsiima ir kam jis yra skirtas. Diskutuojant su inspektorėmis/iais, susidaro įspūdis, jog jos/jie yra tik girdėję tokią sąvoką ir kad ji „susijusi su mokesčių vengimu“, bet neturi tinkamo supratimo, kad tai yra pasaulyje plačiai naudojamas juridinis vienetas investicijoms valdyti.
- b) Teisės aktų (įstatymų) hierarchijos ir jų komentarų reikšmės nesupratimas. Yra tekę diskutuoti su inspektore/iumi, kuri/is turėjo užsisaugojusi savo kompiuteryje seną įstatymo komentaro versiją ir juo „argumentavo“ kaip pagrindiniu šaltiniu.

Pastebime itin žemą kvalifikaciją bendraujant su apskričių VMI personalu, todėl siūlome skirti didelį dėmesį VMI darbuotojų kvalifikacijos palaikymui ir kėlimui. Turint ribotus resursus šiuo klausimu siūlome dirbti „centralizuotą“ požiūriu, t.y. daugiau resursų skirti centrinės VMI personalo kvalifikacijai kelti, tuo pačiu perduodant jai nagrinėti ir spręsti svarbesnius klausimus.

b. Personalo skaičiaus optimizavimas

Siūlome rimtai apsvarstyti VMI darbuotojų skaičiaus mažinimo galimybes. Mūsų nuomone, geriau turėti mažiau darbuotojų, bet su aukštesne kvalifikacija ir dirbančių efektyviau, kurie sklandžiau ir greičiau

konsultuotų bei tikrintų mokesčių mokėtojus. Manome, kad būtų galima sumažinti darbuotojų skaičių bent penktadaliu, išlaikant tą patį atlyginimų biudžetą, t.y. padidinant atlyginimus tęsiantiems darbą.

Kartu su darbuotojų skaičiaus mažinimu, siūlytume peržiūrėti iš esmės VMI veiklos vidinius procesus ir jų valdymą, pvz.:

- a) Riboti laiką, kiek yra vykdomi VMI tyrimai (tenka susidurti ir su iki 2 metus trunkančiais tyrimais)
- b) Tęsti IT sprendimų vystymą ir plėtrą, siekiant mokesčių apskaičiavimo ir sumokėjimo kontrolę vykdyti realiu laiku, ją maksimaliai automatizuoti, kad reiktų kuo mažiau žmogiškojo rankinio tikrinimo darbo.

c. Bendradarbiavimo su mokesčių mokėtojais realumas

Mokesčių mokėtojai labai vertina tiesioginį bendravimą ir susitikimų galimybę, kuomet neaiškus klausimas (rašytinio paklausimo ar tyrimo atveju) gali būti apdiskutuotas, gali išsakyti ir vieni kitus išgirsti abidvi pusės, t.y. VMI ir mokesčių mokėtojas. Deja, pastaruoju metu pastebėjome iš VMI tendenciją riboti tiesioginį komunikavimą ir susitikimus su mokesčių mokėtojais. Siūlytume visgi ir toliau siekti būti atviriems ir vesti atvirą dialogą su mokesčių mokėtojais, sudarant galimybes mokesčių mokėtojams susitikti ir bendrauti tiesiogiai. Kylant tokių susitikimų skaidrumo klausimams, jie gali būti protokoluojami ar kitaip fiksuojami.

4. Teisinio reguliavimo tobulinimas

a. Dėl senaties termino sutrumpinimo

Lietuvoje įtvirtintas einamųjų ir 5 praėjusių kalendorinių metų mokesčio apskaičiavimo ir perskaičiavimo senaties terminas. Nuo pat Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo (toliau – MAĮ) priėmimo 2004 m. šis terminas nei karto nepasikeitė. Per daugiau nei 10 metų, praėjusių nuo šio įstatymo priėmimo ir atitinkamo senaties termino nustatymo, VMI daug investavo į techninių išteklių tobulinimą – buvo sukurtos EDS, i.MAS sistemos, i.SAF ir i.VAZ posistemiai. Atsiradus šioms sistemoms ir įpareigojus mokesčių mokėtojus, su tam tikromis išimtimis, teikti deklaracijas, sąskaitų faktūrų bei važtaraščių duomenis realiu laiku, VMI užsitikrino pakankamas galimybes operatyviai identifikuoti teikiamų duomenų neatitikimus ir galimas rizikas. Atsižvelgiant į tai, VMI šiuo metu turi pakankamus techninius išteklius reaguoti į galimus mokesčių teisės aktų pažeidimus realiu laiku, kuriais VMI specialistai aktyviai naudojami. Todėl toks ilgas mokesčio apskaičiavimo ir perskaičiavimo senaties terminas, nustatytas MAĮ, nebeatitinka šiandieninės situacijos ir sąlygoja didelę administracinę naštą mokesčių mokėtojams. Šiuo atžvilgiu Lietuva išsiskiria iš kaimyninių valstybių, tokių kaip Latvija ir Estija, kuriose yra taikomas 3 metų senaties terminas.

Atsižvelgiant į aukščiau nurodytą, siūlome sutrumpinti MAĮ nustatytą mokesčio apskaičiavimo ir perskaičiavimo senaties terminą iki einamųjų ir 3 praėjusių kalendorinių metų.

b. Dėl MITA vaidmens MTEP lengvatos administravime

Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatyme įtvirtinta pažangi MTEP lengvata, tačiau šiuo metu ji yra neveikianti, įmonių skaičius, kurios naudojasi šia lengvata nuolat mažėja. Pagrindinės šio reiškinio priežastys – sudėtingos administracinės procedūros ir dideli administraciniai kaštai, tenkantys įmonėms, siekiančioms prisitaikyti šią lengvatą, MITA uždarumas, vengimas bendrauti su paraiškas pateikusiomis įmonėmis, neaiškūs kriterijai, kuriais remiantis MITA priima įmonėms palankius / nepalankius sprendimus.

Atsižvelgiant į aukščiau nurodytą, siūlome nustatyti aiškius kriterijus, kuriais remiantis MITA priima sprendimus dėl įmonių projektų atitikties MTEP lengvatos reikalavimams, taip pat nustatyti procedūras, pagal kurias abi šalys komunikuotų (t. y. pareiškėjai galėtų pateikti papildomus dokumentus, paaiškinimus, atsakymus į MITA klausimus, siekiant išsiaiškinti iškilusius neaiškumus, ir pan.).

Pagarbiai,

Vykdomoji direktorė



Rūta Skyrienė