

IŠVADA DĖL NUMATOMO TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO

Atsiliepdami į Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komiteto 2023 m. liepos 4 d. prašymą ir į Lietuvos Respublikos Seimo Socialinių reikalų ir darbo komiteto 2023 m. rugpjūčio 8 d. prašymą pateikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvadą ir atsakyti į suformuluotus klausimus, pateikiame Lietuvos banko išvadą dėl siūlomų įstatymų pakeitimų poveikio ir atsakymus į pateiktus klausimus, išdėstome tai pagrindžiančius argumentus.

Įstatymų projektai parengti įgyvendinant Vyriausybės programos teisingesnės ir ekonomikos augimui palankios mokesčių sistemos krypties iniciatyvas.

Vertinimo santrauka

- **Siekiant teisingesnės ir ekonomikos augimui palankesnės mokesčių sistemos, daugeliu atvejų iš esmės pasirinktos tinkamos priemonės. Šie pakeitimai suteiks teigiamą impulsą Lietuvos ekonomikos augimui trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu, tačiau tikėtinas ribotas postūmis siekiant artiesnio Europos Sąjungos (ES) vidurkiui valdžios sektoriaus biudžeto pajamų ir BVP santykio, kuris Lietuvoje sudaro 35,8, o ES – 46,4 proc., gerinant balansą tarp mažiau verslo ciklui jautrių ir ekonomikos augimo potencialui palankesnių mokesčių bei darbo ir kapitalo apmokestinimo.**
- **Siūlomų mokesčių pakeitimų visuma padidintų Lietuvos gyventojų gaunamų pajamų apmokestinimo vertikalumą ir horizontalumą. Skirtumas tarp pagal darbo sutartis dirbančių ir individualia veikla užsiimančių asmenų mokamų vidutinių efektyviųjų tarifų sumažės nuo maždaug 16 proc. punktų (2023 m.) iki 8 proc. punktų (2026 m.).**
- **Pakeitimai sudarytų daugiau paskatų augti smulkajam ir vidutiniam verslui, o investicinės sąskaitos (ISA) įgyvendinimas, padidindamas potencialiems investuotojams paskatas dalyvauti kapitalo rinkoje, galimai atvertų daugiau galimybių diversifikuoti verslo finansavimosi šaltinius.**
- **Poveikis šalies gyventojams bus nevienodas ir priklausys nuo asmens ekonominės veiklos formos (darbo santykiai, individuali veikla ir pan.), bendro gaunamų pajamų lygio, turimo nekilnojamojo turto (NT) vertės, šio turto registracijos vietos ir kt.**
 - **Mokestiniai pakeitimai kartu su neapmokestinamojo pajamų dydžio (NPD) didinimu mažins mokestinę naštą, susijusią su pagal darbo sutartį gaunamomis pajamomis (mažesnėmis nei maždaug vienas vidutinis darbo užmokestis (VDU) ir didesnėmis nei penki VDU per mėn.).**
 - **Didėjant mokestinei naštai už individualios veiklos pajamas, maža dalis vidutinių ir didesnių pajamų gavėjų pajustų reikšmingą mokestinės naštos padidėjimą.**
 - **Dėl tikėtino NT mokesčio regresyvumo pajamų nelygybė gali mažėti lėčiau, nei tikimasi.**
 - **Siūlomas pajamų apmokestinimo pakeitimas sumuoti įvairių rūšių pajamas, viršijančias 60 arba 180 VDU, ir joms pritaikant papildomus tarifus, suteiks Lietuvos mokesčių sistemai daugiau vertikaliojo teisingumo.**
- **Lietuvos banko vertinimu, siūlomi mokesčiai pakeitimai neturės reikšmingo poveikio Lietuvos ekonomikos tarptautiniam konkurencingumui.**
- **Poveikis Lietuvos šešėlinės ekonomikos dydžiui priklausys nuo dirbančiųjų ir verslininkų reakcijos į pasikeitusią mokestinę naštą.**
- **ISA taikymas turės teigiamą poveikį finansinį kapitalą sukaupusiems ar ketinantiems jį kaupti gyventojams, tačiau šis poveikis bus nedidelis ir pasireikš per ilgesnį laikotarpį.**

- **Vertindami siūlomus mokestinius pakeitimus (kartu su didinamu NPD) iš makroekonominės perspektyvos, darome išvadą, kad dėl šių pakeitimų sumažėjusi bendra mokestinė našta skatins Lietuvos ekonomikos aktyvumą. Kita vertus, biudžeto lėšų netekimas dėl didinamo NPD gali siekti apie 0,3 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP) jau 2024 m., o įgyvendinant visą NPD didinimo planą, šis netekimas toliau didėtų ir vėlesniais metais.**

Lietuvos banko vertinimu, siūlomi mokestiniai pakeitimai realiojo BVP augimo tempą 2024–2028 m. (akumuliuotai) padidintų 0,4, o metinę infliaciją (akumuliuotai) kilstelėtų 0,6 proc. punkto. Realiajai ekonomikai didžiausias poveikis pasireikštų per artimiausius trejus metus (2024–2026 m.), o įtaka infliacijai būtų gana tolygi visu siūlomų mokestinių pakeitimų įgyvendinimo laikotarpiu (2024–2028 m.).

Mokestiniai pakeitimai labiausiai veiktų gyventojų pajamų mokesčio (GPM) surinkimą. NPD didinimas jį mažintų, tačiau dėl to didėtų gyventojų disponuojamosios pajamos. 2024 m. jos būtų 0,4 proc. (176 mln. Eur) didesnės nei tuo atveju, jei mokesčiai nebūtų keičiami. Kiekvienais paskesniais metais gyventojų disponuojamosios pajamos būtų veikiamos vis palankiau ir 2028 m. jos būtų 1,3 proc. didesnės nei tuo atveju, jei mokesčiai nebūtų keičiami. Didesnė gyventojų perkamoji galia palankiai veiktų vidaus paklausą – tiek privatųjį vartojimą, tiek investicijas, o tai didintų Lietuvos ūkio aktyvumą.

Taigi šie siūlymai suteiks trumpalaikį impulsą ekonomikos aktyvumui, tačiau tvariam ekonomikos potencialo augimui didelės įtakos neturės. Nors siūlomi mokestiniai pakeitimai yra pokytis tinkama linkme, tačiau jie turės mažą įtaką potencialiam ekonomikos augimui dėl tikėtina riboto postūmio siekiant artesnio ES vidurkiui valdžios sektoriaus biudžeto ir BVP santykio gerinant balansą tarp mažiau verslo ciklui jautrių ir ekonomikos augimo potencialui palankesnių mokesčių bei darbo ir kapitalo apmokestinimo. Toliau pateikiame atsakymus į Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komiteto iškeltus klausimus ir juos pagrindžiančius argumentus.

Pirmas klausimas: kokį poveikį smulkiąjam ir vidutiniam verslui, viduriniajai klasei bei Lietuvos konkurencingumui pasaulyje turės siūlomi mokestiniai pakeitimai?

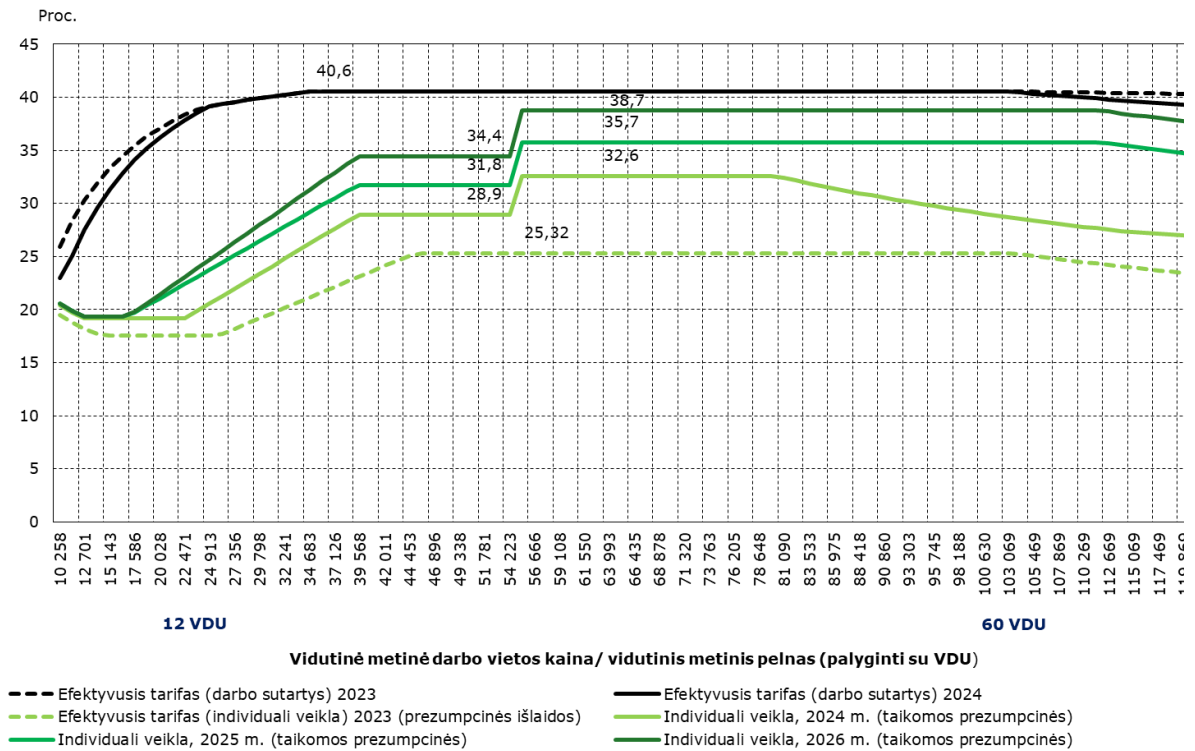
Siūlomų mokestinių pakeitimų visuma padidintų Lietuvos mokesčių sistemos horizontalųjį teisingumą, nes reikšmingai sumažėtų dabartinėje sistemoje esantys skirtumai tarp pagrindinių veiklos formų pajamų apmokestinimo ir socialinio draudimo efektyviųjų tarifų. Paskatos mokestinio arbitražo tikslais rinktis individualią veiklą sumažėtų, bet neišnyktų. Planuojamo pereinamojo laikotarpio pabaigoje 2026 m. individualia veikla užsiimančių asmenų vidutinis GPM ir socialinio draudimo įmokų efektyvusis tarifas¹ padidėtų apie 6 proc. punktais: nuo 20,1 proc. (2023 m.) iki 26,5 proc. (2026 m.). Dirbančiųjų pagal darbo sutartį vidutinis efektyvusis pajamų ir socialinio draudimo įmokų tarifas² turėtų sumažėti nuo 35,7 proc. (2023 m.) iki 34,5 proc. (2024 m.) (žr. 1 pav.).

Tai reiškia, kad mokestiniai pasiūlymai turėtų sumažinti skirtumą tarp pagal darbo sutartis dirbančių ir individualia veikla užsiimančių asmenų mokamų vidutinių efektyviųjų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų tarifų nuo maždaug 16 proc. punktų (2023 m.) iki 8 proc. punktų (2026 m.). Kitoms sąlygoms nesikeičiant, šis pokytis sumažins ūkio subjektų, kurių veikla labiausiai atitiktų darbo santykius, paskatos mokestinio arbitražo tikslais rinktis individualią veiklą, tačiau visiškai šių paskatų nepanaikins, nes ir toliau bus skirtumas tarp efektyviųjų mokesčių tarifų. Didesnių pajamų režiuose individualios veiklos efektyvusis tarifas priartės prie darbo sutarties efektyviojo tarifo daugiau nei mažesnių pajamų režiuose. Šis skirtumas ir toliau bus didesnis mažesnių pajamų atveju, ir atvirkščiai. (žr. 1 pav.)

¹ Vidutinis efektyvusis individualios veiklos apmokestinimo tarifas apskaičiuotas kaip svertinis atitinkamų efektyviųjų tarifų vidurkis, svoriais imant individualią veiklą vykdžiusių asmenų skirstinį pagal jų uždirbtas (grynąsias) pajamas 2021 m.

² Vidutinis efektyvusis dirbančiųjų pagal darbo sutartį apmokestinimo tarifas apskaičiuotas kaip svertinis atitinkamų efektyviųjų tarifų vidurkis, svoriais imant samdomų darbuotojų skirstinį pagal jų gautas (bruto) pajamas 2021 m.

1 pav. Efektyvieji pajamų ir socialinio draudimo įmokų tarifai pagal veiklos rūšį* 2023–2026 m.



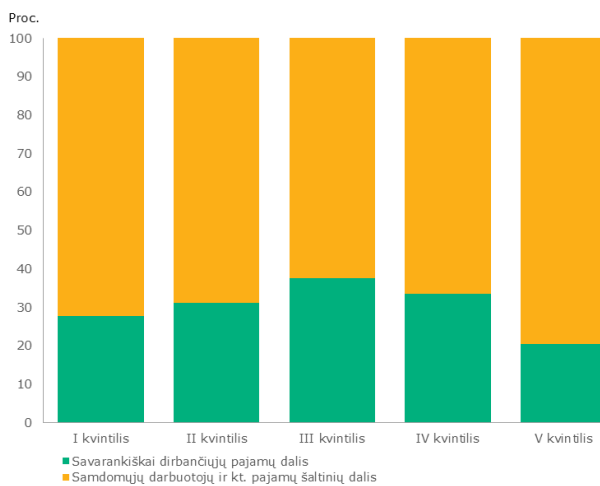
Šaltiniai: VMI, Sodra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Individualios veiklos efektyvusis tarifas apskaičiuotas su prielaida, kad taikomos prezumpcinės išlaidos, todėl, kad tai yra labiausiai paplitusi praktika: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) nurodo, kad, jų turimais duomenimis, 83 proc. visų Lietuvoje pagal individualią veiklą dirbančių asmenų renkasi prezumpcinių išlaidų deklaravimą. Taikomos prielaidos skaičiuojant individualios veiklos (IV) efektyviusius tarifus: skaičiuojant IV efektyviusius tarifus daroma prielaida, kad prieš tai minėtos pajamos jau yra po leistino 30 proc. atskaitymo 2023 m. ir 20 proc. 2024–2026 m. (prezumpcinės išlaidos, kurios gali būti taikomos pajamoms, neviršijančioms 45 000 eurų 2023 m., 55 000 eurų 2024–2026m.) ir asmuo užsiimantis individualia veikla patiria 10 proc. faktinių išlaidų.

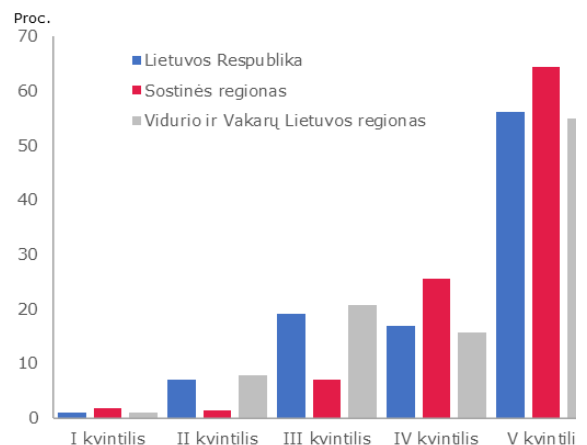
Maža dalis vidutinių pajamų gavėjų gali reikšmingiau pajusti mokesčių padidėjimą, bet keičiant tarifus bent iš dalies atsižvelgta į horizontalųjį ir vertikalųjį teisingumą. Dėl NPD didinimo mokestinė našta, susijusi su pagal darbo sutartį gaunamomis pajamomis, sumažės visiems, kurių pajamos patenka į rėžį nuo minimalios mėnesinės algos iki maždaug vieno VDU, tačiau daugiausia – gaunantiems mažiausias pajamas. Progresinį GPM tarifą, taikomą su darbo santykiais susijusioms pajamoms, pakeičiant papildomais GPM tarifais už bet kokios rūšies apmokestinamųjų pajamų dalis, viršijančias 60 ar 180 VDU per metus, mokestinė našta mažės ir samdomiems darbuotojams, per mėnesį uždirbantiems daugiau nei penkis VDU. *Sodros* duomenimis, tokių žmonių yra apie 8 tūkst., arba 0,7 proc. visų dirbančiųjų. O uždirbančių mažiau nei vidutinį atlyginimą – 749 tūkst., arba 64 proc. visų dirbančiųjų. Kituose režiuose mokestinė našta 2024 m. tebebus tokia pati kaip 2023 m. Mokestinė našta, susijusi su individualia veikla, pamažu didės visiems pajamų režiams. Lyginant 2023 m. mokestinę naštą su 2026 m., efektyvusis tarifas sparčiau didės augant pajamoms. Pasiekus metines pajamas, sudarančias nuo maždaug 30 tūkst. iki maždaug 55 tūkst. Eur jis augs 9–11 proc. punktų, o nuo maždaug 55 tūkst. Eur –13–14 proc. punktų. Taigi vidutinių pajamų gavėjai gali būti paveikti daugiau nei mažiausias pajamas gaunantieji, bet mažiau nei daugiausia uždirbantieji. Turint omenyje, jog didžioji dalis individualia veikla užsiimančiųjų deklaruoja palyginti mažas pajamas ir tai, jog savarankiškai dirbančiųjų dalis sudaro tik 11 proc., darome išvadą, kad tik maža dalis vidutinių pajamų gavėjų reikšmingiau pajus mokesčių padidėjimą. Individualios veiklos efektyvusis tarifas didesnių pajamų režiuose priartės prie efektyviojo darbo sutarties tarifo daugiau nei mažesnių pajamų režiuose. Taigi bent iš dalies bus atsižvelgta į horizontalųjį ir vertikalųjį teisingumą (1 pav.).

Didesnio pajamų apmokestinimo ir socialinio draudimo įmokų naštos poveikį pajus individualia veikla užsiimantys asmenys, o labiausiai – didžiausias savarankiško darbo pajamas gaunantys asmenys, kurių dauguma veiklą vykdo sostinės regione. Remdamiesi Namų ūkių finansų ir vartojimo tyrimo duomenimis³, sudarėme Lietuvos namų ūkių pajamų skirstinį, išskirdami savarankiško darbo, samdomo darbo ir kitų pajamų dalis, ir įvertinome kiekvienam pajamų skirstinio kvintiliui tenkančias medianines savarankiško darbo pajamas. Iš šių duomenų matyti, kad savarankiško darbo pajamų dalis, palyginti su visomis pajamomis, pasiskirsčiusi gana tolygiai, bet didžiausią dalį ji sudaro pajamų skirstinio viduryje (antrame–ketvirtame kvintilyje, žr. 2 pav.). Vis dėlto savarankiško darbo pajamos daugiau sukoncentruotos dešinėje (didesnių pajamų) skirstinio pusėje: maždaug du trečdaliai visų savarankiško darbo pajamų tenka didesnes pajamas gaunantiems namų ūkiams, nes didžiausia savarankiško darbo pajamų dalis tenka didžiausių pajamų kvintiliams (žr. 3 pav.). Atskirai analizuojant Sostinės ir Vidurio ir vakarų Lietuvos regionus, matyti gana ryškūs skirtumai: didžiausia savarankiško darbo pajamų dalis stebima sostinės regione didesnes ir didžiausias pajamas gaunančių asmenų grupėse (4 ir 5 kvintilis, žr. 3 pav.). Remiantis šia informacija, darytina išvada, kad mokesčiniuose pakeitimuose siūlomo didesnio pajamų ir socialinio draudimo efektyviojo tarifo poveikį labiausiai pajus didžiausias savarankiško darbo pajamas gaunantys asmenys sostinės regione.

2 pav. Namų ūkių pajamų pasiskirstymas pagal pajamų rūšis 2021 m.



3 pav. Savarankiško darbo pajamų dalis, tenkanti kiekvienam visų namų ūkių pajamų skirstinio kvintiliui 2021 m.



Šaltiniai: Europos centrinių bankų sistemos [Namų ūkių finansų ir vartojimo tinklo](#) vykdomo namų ūkių finansų ir vartojimo tyrimo duomenys Lietuvos banko skaičiavimai.

Pastaba: paveikslų horizontaliosiose ašyse pateikiamų visų namų ūkių metinių pajamų kvintilių ribos yra šios: I kvintilis – nuo 0,3 tūkst. iki 4,9 tūkst.; II kvintilis – nuo 4,92 tūkst. iki 10,48 tūkst.; III kvintilis – nuo 10,5 tūkst. iki 18,48 tūkst.; IV kvintilis – nuo 18,56 tūkst. iki 30,58 tūkst.; V kvintilis – nuo 30,63 tūkst. iki 191,43 tūkst. 3 pav. kiekvieno atskiro regiono stulpelių reikšmių suma (I–V kvintilių) sudaro 100 proc.

Įgyvendinus siūlomą NT mokesčio pakeitimą, mokesčių mokėtojų apie ketvirtadalis brangiausių būstų turėtojų, o dabar jį moka apie 2 proc. brangiausių NT šalyje turintys gyventojai. Taigi mokesčiai taptų labiau visuotinis, tačiau atskiras gyventojų grupes veiktų nevienodai – priklausomai nuo regioninių aplinkybių. Vidutiniškai mokesčiai už pagrindinį būstą sudarytų apie 16,5 Eur per metus.

Remiantis Finansų ministerijos Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymo projekto (NTMĮ) aiškinamajame rašte pateiktais duomenimis, 2022 m. buvo apie 1,4 mln. NT savininkų ir 32 tūkst. NT mokesčio mokėtojų. Įsigaliojus naujam mokesčio modeliui, mokesčių už pagrindinį būstą mokėtojų apie 0,4 mln. fizinių asmenų⁴, t. y. reikšmingai daugiau nei dabartinio mokesčio atveju. Mokesčiai už pagrindinį gyvenamąjį būstą vidutiniškai sudarytų apie 0,08 proc. metinio VDU 2022 m.⁵, nors tiksli suma priklausytų nuo atskiros savivaldybės NT objektų verčių ir jų pasiskirstymo. Taip pat

³ Europos centrinių bankų sistemos [Namų ūkių finansų ir vartojimo tinklas](#) ir jo vykdomo [namų ūkių finansų ir vartojimo tyrimo](#) duomenys.

⁴ Remiantis NTMĮ aiškinamuoju raštu, nevertinant 5 Eur lengvatos ir galimų mokesčio atidėjimų.

⁵ Remiantis Valstybės duomenų agentūros duomenimis, VDU neatskaičius mokesčių.

mokestį mokės visi gyventojai, turintys daugiau nei vieną būstą, tačiau mokesčio dydis priklausys nuo kiekvienos savivaldybės nustatyto tarifo nepagrindiniams objektams.

Po pakeitimų NT mokesčio progresyvumas šalies mastu sumažėtų, palyginti su dabar galiojančiu NT mokesčiu, nes nauja mokesčio sąranga gali lemti mažesnę mokėtiną sumą didesnės vertės NT turintiems gyventojams ir didesnę mokėtiną sumą turintiems mažesnės vertės NT. Kadangi šiuo metu apmokestinama asmeniui priklausanti NT vertė, viršijanti 150 tūkst. Eur, o pagal naują sąrangą bus taikomi mažesni tarifai, bet bus apmokestinama platesnė objektų imtis, mokestinė našta turintiems didesnės vertės NT galimai mažės, o turintiems mažesnės vertės NT – didės. Pavyzdžiui, remiantis NTMI aiškinamajame rašte pateikta informacija, už 177 tūkst. Eur vertės pagrindinį būstą Vilniaus senamiestyje pagal dabar galiojančią NT mokestį tenka sumokėti 135 Eur per metus, o pagal naują mokestį suma sumažėtų apie 2,5 karto – iki 51,66 Eur. O už 22,5 tūkst. Eur vertės pagrindinį būstą Akmenės raj. šiuo metu mokėti NT mokesčio nereikia, o pagal naują apmokestinimą mokestis siektų 12,8 Eur per metus. Taip pat atkreipiame dėmesį, kad mokestinė našta turintiems investicinį NT, įsigaliojus naujam mokesčiui, gali mažėti. Pavyzdžiui, Vilniaus gyventoja, turinti 150 tūkst. Eur vertės pagrindinį būstą ir 100 tūkst. Eur vertės investicinį NT, šiuo metu sumoka 500 Eur mokestį per metus. O pagal naują apmokestinimą, jei Vilniaus m. savivaldybė nustatytų minimalų 0,1 proc. tarifą nepagrindiniams objektams, mokėtina suma siektų 135,5 Eur per metus (35,5 Eur už pagrindinį būstą ir 100 Eur už investicinį NT)⁶. Mažesnė mokėtina suma turintiems investicinį NT ribotų mokesčio teigiamą poveikį NT kainų stabilumui, o ilguoju laikotarpiu didesnis NT kainų kintamumas gali prisidėti prie prastesnio būsto įperkamumo.

Siūloma NT mokesčio sąranga iš esmės neužtikrina mokesčio vertikaliojo teisingumo, nes kai kuriais atvejais už mažesnės vertės būstą gal tekti mokėti daugiau – mokestis būtų regresyvus. Pavyzdžiui, Vilniaus m. už 90 tūkst. Eur vertės pagrindinį būstą NT mokesčio mokėti nereikėtų, nes toks būstas nesiekia 1,5 būsto vertės medianos Vilniuje. O už keturis kartus mažesnės (22,5 tūkst. Eur) vertės pagrindinį būstą Akmenės raj. tektų susimokėti 12,8 Eur (žr. 1 lentelę). Šis mokesčio regresyvumas atsiranda dėl to, kad NT mokesčio tarifų režiai pagrindiniam būstui taikomi atsižvelgiant į NT verčių medianas atskirose savivaldybėse.

Siūlomas NT mokestis šalies mastu nėra ir horizontaliai teisingas – dėl siūlomo mokesčio sąrangos už tokios pačios vertės būstą skirtingose savivaldybėse gali tekti mokėti skirtingo dydžio mokesčius, o NT mokesčio mokėtojų dalis, palyginti su visais NT savininkais skirtingose savivaldybėse, bus nevienoda. Kadangi siūloma apmokestinti pagrindinius būstus, kurių vertė viršija 1,5 savivaldybėje esančių būstų vertės medianos (o ne, pavyzdžiui, brangiausių 25 proc. objektų), apmokestinamų būstų ir atitinkamai mokesčio mokėtojų dalis, palyginti su visais būsto savininkais skirtingose savivaldybėse, gali skirtis dėl skirtingų objektų verčių skirstinių. Lietuvos banko skaičiavimais⁷, mažiausia būstų, kurių vertė viršija 1,5 savivaldybėje esančių būstų vertės medianos, dalis yra Visagino ir Panevėžio m. savivaldybėse (atitinkamai 4,4 ir 10,3 proc. visų būstų). Didžiausia tokių būstų dalis yra Anykščių raj. ir Rietave (atitinkamai 39,6 ir 40,4 proc.). Vilniaus m., Kauno m. ir Klaipėdos m. 1,5 savivaldybėse esančių būstų vertės medianos viršija atitinkamai 23, 20,9 ir 17,1 proc. būstų. Visoje Lietuvoje tokie būstai sudaro 26 proc. visų būstų. Tai reiškia, kad skirtingose savivaldybėse mokesčio mokėtojų skaičius gali svyruoti nuo kelių iki keliasdešimties procentų visų NT savininkų. Be to, dėl skirtingų NT objektų verčių medianų skirtingose savivaldybėse už tokios pačios vertės pagrindinį būstą gali tekti susimokėti skirtingas sumas – mokestis nebūtų horizontaliai teisingas (žr. 1 lentelę).

⁶ Šiame pavyzdyje mokestinė našta pagal naują apmokestinimą būtų didesnė nei pagal esamą apmokestinimą tuo atveju, jei savivaldybė nustatytų didesnę nei 0,46 proc. tarifą nepagrindiniams objektams. Turint labai didelės vertės NT, pagal dabar galiojančią apmokestinimą mokestinė našta visada būtų didesnė nei pagal siūlomą apmokestinimą dėl didesnio maksimalaus mokesčio tarifo (2 proc. pagal dabartinį mokestį ir 1 proc. pagal siūlomą mokestį).

⁷ Skaičiavimai atlikti remiantis 2021 m. masinio vertinimo duomenimis, pateiktais VĮ Registrų centro. Skaičiuojant neatsižvelgta į tai, ar būstas yra pagrindinis, ar nepagrindinis. Skaičiavimai apima objektus, kurių nurodyta paskirtis yra gyvenamas pastatas arba gyvenamoji patalpa.

1 lentelė.**Horizontaliojo ir vertikaliojo neteisingumo pagal naują NT mokestį pavyzdžiai**

	Savivaldybė	Gyvenamosios paskirties NT objektų mediana, Eur	Gyventojų pagrindinio būsto vertė, Eur	Sumokamas mokestis, Eur
Horizontalus neteisingumas	Vilniaus m.	60 600	60 600	0
	Alytaus m.	21 000	60 600	24,9
	Akmenės r.	5 720	60 600	50,9
Vertikalus neteisingumas	Vilniaus m.	60 600	90 000	0
	Alytaus m.	21 000	45 000	9,3
	Akmenės r.	5 720	22 500	12,8

Šaltiniai: Finansų ministerija ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Manome, kad siūlomi mokestiniai pakeitimai neturės poveikio Lietuvos ekonomikos konkurencingumui dėl mažo poveikio eksportuojančiam pramonės sektoriui.

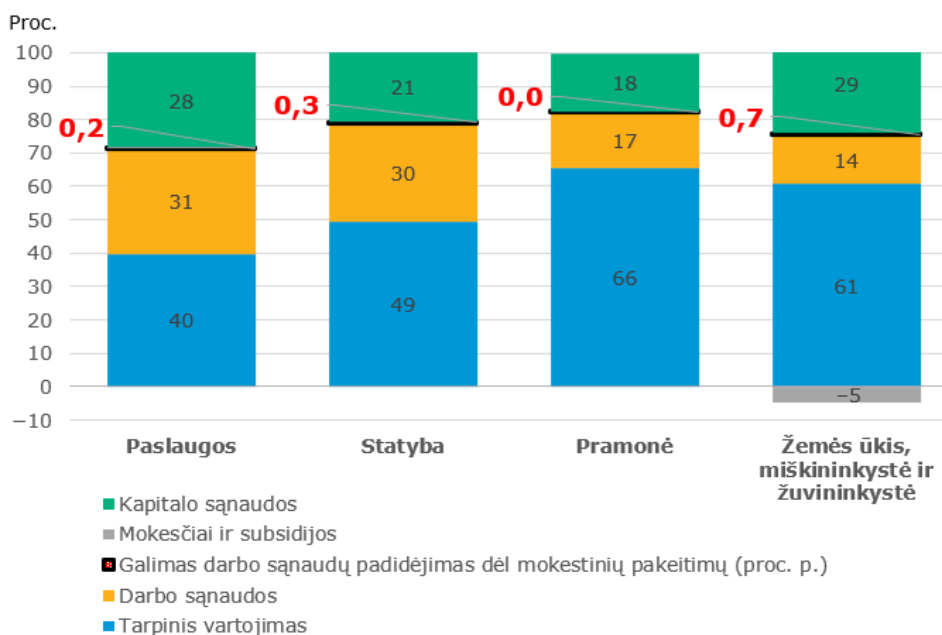
Lietuvos ekonominių veiklų gamybos sąnaudų analizė rodo, kad darbo sąnaudos žemės ūkyje, miškininkystės ir žuvininkystės veiklose bei pramonėje sudaro apie šeštadalį, o labiau darbo veiksniumi imliose veiklose, tokiose kaip paslaugų teikimas ar statyba, – beveik trečdalį visų gamybos ar paslaugų teikimo sąnaudų (žr. 4 pav.). Seimui pateiktų įstatymo projektų aiškinamuosiuose raštuose teigiama, kad 2026 m. pabaigoje dėl siūlomų mokestinių pakeitimų⁸ papildomos valstybės biudžeto pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio ir valstybinio socialinio draudimo įmokų sudarys apie 130 mln. Eur (NPD darbo vietos kainai neturi tiesioginės įtakos, todėl į papildomų valstybės biudžeto pajamų sumą siūlomo NPD didinimo poveikis neįtrauktas). Tai reiškia, kad atlygio darbuotojams padidėjimas, jei papildoma mokestinė našta bus perkelta į darbo sąnaudas, taip pat sudarys apie 130 mln. Eur. Šį padidėjimą paskirstę proporcingai nagrinėjamosiose veiklose savarankiškai dirbančių darbuotojų daliai, palyginti su visais savarankiškai dirbančiais⁹, gavome, kad toks atlygio darbuotojams padidėjimas, kitoms sąlygoms nesikeičiant, turėtų ribotą įtaką darbo sąnaudų daliai, palyginti su visa produkcijos verte, padidėjimui. Šiek tiek daugiau darbo sąnaudų dalis galėtų padidėti darbuotojams imlesnėse veiklose (0,2 proc. punkto paslaugų veikloje ir 0,3 proc. punkto statyboje), o mažiau darbo veiksniumi imlioje pramonės veikloje šis padidėjimas būtų artimas nuliui. Žemės ūkyje padidėjimas sudarytų apie 0,7 proc. punkto dėl to, kad šioje veikloje veikia penktadalį visų savarankiškai dirbančiųjų, kurie sudaro apie 43 proc. visų užimtųjų šiame sektoriuje¹⁰. Apibendrinus skaičiavimus, matyti, kad darbo sąnaudų dalis padidėtų labai nedaug, o tai nesudaro prielaidų manyti, kad aptariamais mokestiniais pakeitimais galėtų turėti apčiuopiamą neigiamą įtaką Lietuvos ekonomikos konkurencingumui.

⁸ Į vertinimą įtraukti šie numatomi pakeitimai: valstybinio socialinio draudimo įmokų (VSDI) padidėjimas dėl individualios veiklos įtraukimo į nedarbo draudimą, poveikis pajamoms iš GPM dėl: pajamų deklaracijų automatizavimo, didesnio individualios veiklos apmokestinimo, pokyčių susijusių su visų rūšių didesnėms pajamoms taikomų mokesčių tarifų peržiūros, verslo liudijimų pajamų ribos pakėlimo.

⁹ 2022 m. duomenimis, 20, 9, 15 ir 56 proc. visų savarankiškai dirbančiųjų dirbo atitinkamai šiose ekonominėse veiklose: žemės ūkis, miškininkystė ir žuvininkystė; pramonė; statyba ir paslaugos.

¹⁰ 2022 m. duomenimis, žemės ūkyje, miškininkystės ir žuvininkystės sektoriuje 43 proc. visų užimtųjų sudarė savarankiškai dirbantys asmenys. Pramonės, statybos bei paslaugų sektoriuose savarankiškai dirbantys asmenys sudarė atitinkamai 6, 22 ir 10 proc. visų užimtųjų.

4 pav. Lietuvos ekonominių veiklų gamybos sąnaudų struktūra ir darbo sąnaudų dalies pokytis* įgyvendinus mokestinius pasiūlymus



Šaltiniai: Valstybės duomenų agentūra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

*Paveikslas sudarytas remiantis Valstybės duomenų agentūros skelbiamomis 2019 m. išteklių panaudojimo lentelėmis.

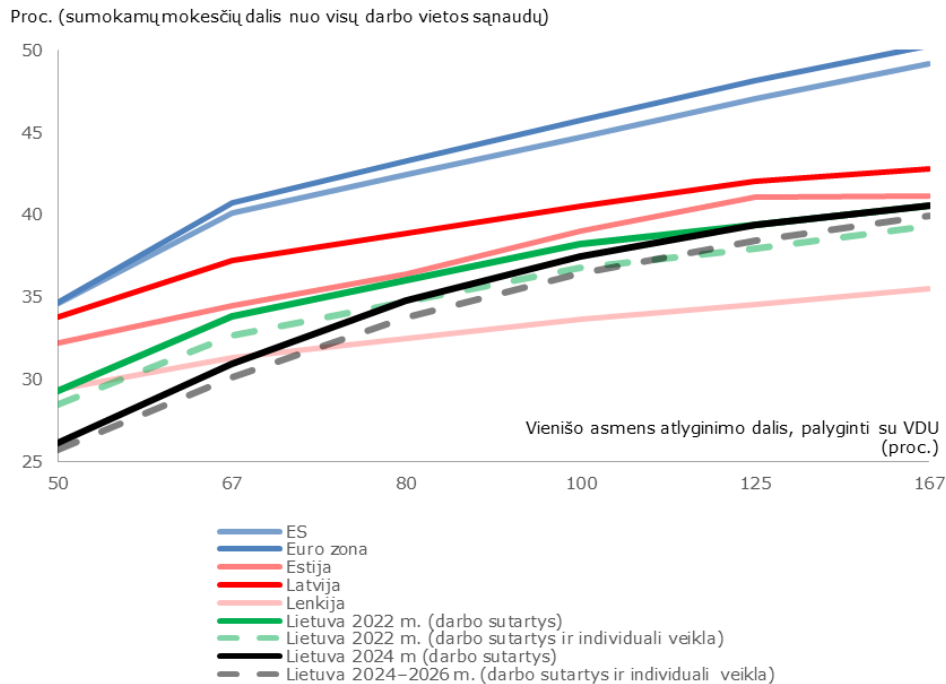
Įgyvendinus siūlomus mokestinius pakeitimus, susijusius su darbo veiksnio apmokestinimu, Lietuvos tarptautinis konkurencingumas nepablogės.

Analizuodami mokesčių pleišto¹¹ dydį Lietuvoje ir kaimyninėse valstybėse, nustatėme, kad 2022 m. mažesnis nei Lietuvoje dirbančiųjų pagal darbo sutartis pleištas buvo fiksuotas tik Lenkijoje, o Latvijoje ir Estijoje vienišo asmens, kurio gaunamas darbo užmokestis buvo lygus 100 proc. VDU šalyje, sumokamų mokesčių dalis, palyginti su visomis darbo vietos sąnaudomis, buvo atitinkamai 1–2 proc. punktais didesnė nei Lietuvoje pagal darbo sutartį dirbančio vienišo asmens ir uždirbančio 100 proc. VDU šalyje (žr. 5 pav.). Apskaičiavus svertinį Lietuvos mokesčių pleišta, atsižvelgiant į dirbančiųjų pagal darbo sutartį ir individualią veiklą dalis visų užimtųjų populiacijoje ir šių grupių skirtingą mokestinę naštą, rezultatai iš esmės nepakito – mokesčių pleištas Lietuvoje buvo mažesnis nei Latvijoje ir Estijoje 2022 m.¹² Tikėtinas mokesčių pleišto pokytis, įgyvendinus visus mokestinius pasiūlymus, būtų labai mažas (–0,7 proc. p., palyginti su mokestinio pleišto dirbantiesiems tik pagal darbo sutartis lygiu 2022 m. ir uždirbantiems 100 proc. VDU ir apie –0,3 proc. p., palyginti su svertiniu mokestiniu pleišto dirbantiems pagal darbo sutartį ir individualią veiklą lygiu 2022 m. ir uždirbantiems 100 proc. VDU). Taip pat pastebėtina, kad, įgyvendinus visus mokestinius pasiūlymus, mažiau uždirbantiems vienišiams asmenims, t. y. tiems asmenims, kurie uždirba 50, 67 ir 80 proc. VDU, svertinis mokestinis pleištas mažėtų atitinkamai –2,7, –2,5 ir –1 proc. punkto. O daugiau uždirbantiems vienišiams asmenims, t. y. tiems asmenims, kurie uždirba 125 ir 167 proc. VDU, svertinis mokestinis pleištas nereikšmingai padidėtų – atitinkamai 0,5 ir 0,6 proc. punkto. Tuo remdamiesi, darome išvadą, kad siūlomi mokestiniai pakeitimai nedidintų darbo veiksnio mokestinės naštos ir, kitoms sąlygoms nesikeičiant, neturėtų neigiamos įtakos Lietuvos ekonomikos konkurencingumui.

¹¹ Mokesčių pleištas apibrėžiamas kaip sumokamų mokesčių nuo darbo vietos sąnaudų ir visų darbo vietos sąnaudų santykis. Šis rodiklis iš esmės parodo, kokią dalį darbo vietos sąnaudose sudaro įvairūs mokesčiai, įskaitant tiek darbdavio, tiek darbuotojo sumokamus mokesčius (socialinio draudimo, sveikatos draudimo įmokas ir kt.). Didelis ir augantis mokestinis pleištas mažina darbuotojo užmokestį atskaičiavus mokesčius, o tai atitinkamai gali neigiamai paveikti darbuotojų motyvaciją dalyvauti darbo rinkoje arba paskatinti darbuotojus pereiti dirbti nelegaliai. Aukštas mokestinis pleištas taip pat didina darbo sąnaudas ir atitinkamai gali mažinti kaininį šalies konkurencingumą.

¹² Mokestinis pleištas ES, euro zonos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos atvejais apskaičiuotas vienišiams asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartį. Tad šiuo atveju yra lyginamas svertinis mokestinis pleištas dirbantiems pagal darbo sutartis ir individualią veiklą Lietuvoje su mokestiniu pleištu dirbantiems pagal darbo sutartis kaimyninėse šalyse ir ES.

5 pav. Mokesčių pleištas Baltijos valstybėse, Lenkijoje, ES ir euro zonoje 2022 m.



Šaltiniai: Eurostatas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Pastaba: mokestinis pleištas ES, euro zonos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos atvejais atvaizduotas vienišiams asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartį.

Siūlomas ISA modelis padidins nuoseklaus ilgalaikio investavimo patrauklumą kapitalą sukaupusiems ar ketinantiems jį kaupti gyventojams, tačiau, tikėtina, paveiks nedidelę dalį gyventojų. Lietuvos banko duomenimis, 2021 m. aktyviai investuojančiųjų vertybinių popierių rinkoje buvo 49,3 tūkst. šalies gyventojų, o VMI duomenimis, 2021 m. kapitalo prieaugio pajamas deklaravusių gyventojų buvo 21,4 tūkst. Dabartinis ISA modelis palankus ilgą laiką ir nuosekliai investuojantiems, didesnę finansinę kapitalą sukaupusiems ir investicijų pasiskirstymą tarp skirtingų turto klasių koreguojantiems gyventojams. Kita vertus, trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu aktyvesnis ISA naudojimas gali lemti biudžeto lėšų netekimą.

2 lentelė. Investuotojų dalyvavimas kapitalo rinkoje

Grynosios investicijos, sandoriai (mln. Eur)	2018 m.	2019 m.	2020 m.	2021 m.	2022 m.
Trumpalaikiai skolos vertybiniai popieriai	2,45	3,86	12,87	-10,21	8,36
Ilgalaikiai skolos vertybiniai popieriai	-40,84	142,26	119,68	-279,04	172,12
Biržinės akcijos	4,88	4,49	40,61	208,49	170,89
Pinigų rinkos fondų (PRF) vienetai	-0,37	-0,02	-	-0,01	-
Ne PRF investicinių fondų vienetai	2,75	47,49	109,73	253,61	36,90
Turtas, vertė laikotarpio pabaigoje (mln. Eur)					
Indėliai	14 153,85	15 626,85	18 607,51	21 001,58	21 706,18
Grynosios investicijos į finansines priemones ir indėlių vertės santykis (%)	-0,22	1,27	1,52	0,82	1,79

Šaltiniai: Lietuvos bankas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Dėl Lietuvos gyventojų polinkio daugiausia investuoti į savo šalies kapitalo rinką manome, kad ISA modelis ilgainiui gali turėti teigiamą, tačiau, tikėtina, ribotą poveikį Lietuvos verslo finansavimosi prieinamumui, finansavimosi kainai ir konkurencingumui. 2022 m. Lietuvos akcijų rinkos kapitalizacijos ir BVP santykis sudarė 7,1 proc. ir buvo gerokai mažesnis už ES vidurkį (2018 m. – 51,5 proc.) arba JAV (2018 m. – 148,3 proc.). ISA modelis gali didinti investuojančių į Lietuvos kapitalo rinką asmenų skaičių, taip ilgainiui prisidedant prie šalies kapitalo rinkos plėtros, o tai gerintų įmonių galimybes pritraukti lėšų Lietuvos kapitalo rinkoje, diversifikuoti finansavimo šaltinius ir sumažinti priklausomybę nuo bankų paskolų. Kita vertus, kaip rodo kaimyninių Baltijos ir Skandinavijos valstybių praktika, vien tik ISA modelio buvimas turi ribotą poveikį investuotojų skaičiaus augimui, taigi ir kapitalo rinkų plėtrai.

Antras klausimas: Ar vykdoma mokesčių pertvarka neskatins atsisakyti individualios veiklos, imtis verslo iškėlimo į aplinkines valstybes arba mokesčių vengimo (šešėlinės ekonomikos)? Jei atsakymas teigiamas – kokia galima žala valstybės ekonomikai ir koks galimas tos žalos mastas?

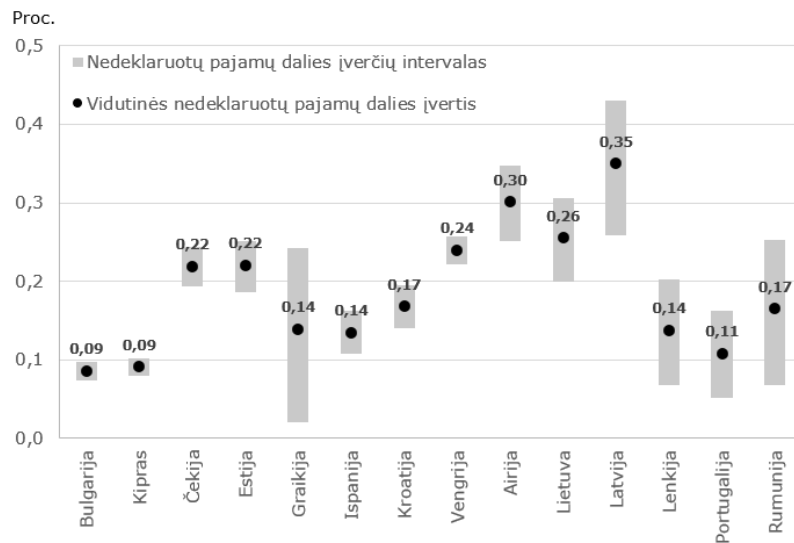
Siūlomų mokestinių pakeitimų visuma sumažins ūkio subjektų, kurių veikla iš esmės atitinka darbo santykius, paskatas mokestinio arbitražo tikslais rinktis individualią veiklą, tačiau visiškai šių paskatų nepanaikins, nes skirtumas tarp efektyviųjų mokesčių tarifų ir toliau bus. Siūlomi mokestiniai pakeitimai sumažins skirtumą tarp pagal darbo sutartis dirbančių ir individualia veikla užsiimančių asmenų mokamų vidutinių efektyviųjų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų tarifų nuo maždaug 16 proc. punktų (2023 m.) iki 8 proc. punktų (2026 m.) (žr. 1 pav.).

Mokestinių pakeitimų poveikis Lietuvos šešėlinės ekonomikos dydžiui priklausys nuo dirbančiųjų ir verslininkų reakcijos į pasikeitusią mokestinę naštą. Viena vertus, tai gali lemti dalies šiuo metu pagal individualią veiklą dirbančių asmenų perėjimą į darbo santykius pagal darbo sutartį. Toks poslinkis galėtų sudaryti prielaidas šešėlinei ekonomikai mažėti, nes ekonominiai tyrimai¹³ rodo, kad savarankiškai dirbantieji, palyginti su dirbančiais pagal darbo sutartį, ne tik Lietuvoje, bet ir kitose valstybėse yra labiau linkę dalies gautų pajamų nedeklaruoti. Vidutinė nedeklaruotų pajamų dalis ES valstybėse skiriasi. Lietuvoje savarankiškai dirbantieji, tyrimo duomenimis, vidutiniškai nedeklaruoja maždaug ketvirtadalio gautų pajamų (žr. 7 pav.). Kita vertus, dėl įgyvendintų mokestinių pakeitimų padidėjusi mokestinė našta ir savarankiškai dirbančiųjų didesnis polinkis nedeklaruoti dalies pajamų gali padidinti šešėlinę ekonomiką šalyje dėl to, kad mokestiniai pakeitimai gali padidinti paskatas slėpti pajamas: padidėjusi mokestinė našta gali paskatinti deklaruoti dar mažiau apmokestinamųjų pajamų tam, kad mokesčių sąnaudos nepasikeistų. Padidėjus mokestinei naštai, individualia veikla užsiimantys asmenys taip pat gali svarstyti rinktis mokestinį režimą, taikomą mažosioms bendrijoms. Kaip teigiama EBPO ataskaitoje¹⁴ (žr. EBPO 5.24 pav.), savarankiškai dirbantiems asmenims, kurių pajamos per metus sudaro iki 60 proc. VDU arba daugiau nei 120 proc. VDU, mokestinio arbitražo tikslais rinktis registruoti juridinį asmenį apsimoka, jei yra galimybė mokėti sumažintą 5 proc. pelno mokestį. Taigi, nekintant mikroįmonių apmokestinimo tvarkai ir didėjant individualios veiklos apmokestinimo naštai, paskatos rinktis juridinio asmens mokestinį režimą gali padidėti.

¹³ Kukk M., Paulus A., Staehr K. „Cheating in Europe: underreporting of self-employment income in comparative perspective“, *International Tax and Public Finance* 27: 363–390, 2020.

¹⁴ OECD Tax Policy Reviews, Lithuania 2022, prieiga internetu [čia](#).

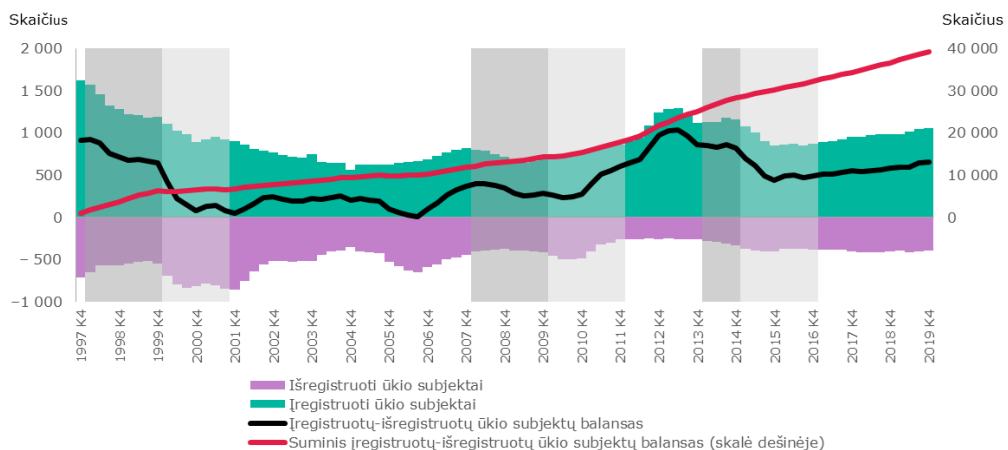
7 pav. Savarankiškai dirbančiųjų nedeklaruotų pajamų dalis, palyginti su dirbančiais pagal darbo sutartį ir darant prielaidą, kad dirbantys pagal darbo sutartį deklaruoja visas pajamas



Šaltiniai: M. Kukk, A. Paulus, K. Staehr „Cheating in Europe: underreporting of self-employment income in comparative perspective“, International Tax and Public Finance 27: 363–390, 2020 ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Apskritai paėmus, siūlomi mokestiniai pakeitimai neturės apčiuopiamos neigiamos įtakos įregistruotų ir išregistruotų ūkio subjektų balansui. Turimi duomenys apie įregistruotus ir išregistruotus ūkio subjektus rodo, kad 1997–2019 m. Lietuvoje buvo įregistruojama daugiau įmonių, nei jų išregistruojama, todėl bendras veikiančių ūkio subjektų skaičius nuolat didėjo (žr. 8 pav. raudoną liniją). Pastebėtina, kad laikotarpiais po reikšmingų ekonominių sukrėtimų (pvz., po rusijos ekonominės krizės 1998 m., pasaulinės finansų krizės 2008 m., Krymo okupacijos 2014 m. ir prekybos embargo) ketvirtinis įregistruotų ir išregistruotų įmonių balansas šiek tiek pablogėdavo, bet tebebūdavo teigiamas. Analizuojant į smulkųjų verslą orientuotų veiklos formų – individualių įmonių, mažųjų bendrijų, užsiimančių individualia veikla pagal pažymą arba verslo liudijimą asmenų – skaičiaus raidą, stebimos panašios tendencijos (žr. 9 pav.). Reikšmingesnis šių ūkio subjektų skaičiaus sumažėjimas fiksuotas tik laikotarpiu po pasaulinės finansų krizės 2008 m. Nuo 2011 m. stebimas spartus į smulkųjų verslą orientuotų ūkio subjektų skaičiaus augimas, kuris buvo teigiamas ir po 2014 m. Krymo okupacijos ir rusijos embargo, taip pat po COVID-19 pandemijos 2020 m. Remiantis šiomis išvalgomis ir tuo, kad, Lietuvos banko vertinimu, dėl siūlomų mokesčių pakeitimų lėčiau augančios ekonomikos scenarijus yra labai mažai tikėtinas, galima daryti išvadą, kad mokestiniai pakeitimai iš esmės neturės apčiuopiamo neigiamo poveikio ūkio subjektų skaičiui Lietuvoje.

8 pav. Įregistruotų ir išregistruotų ūkio subjektų* skaičiaus raida Lietuvoje**

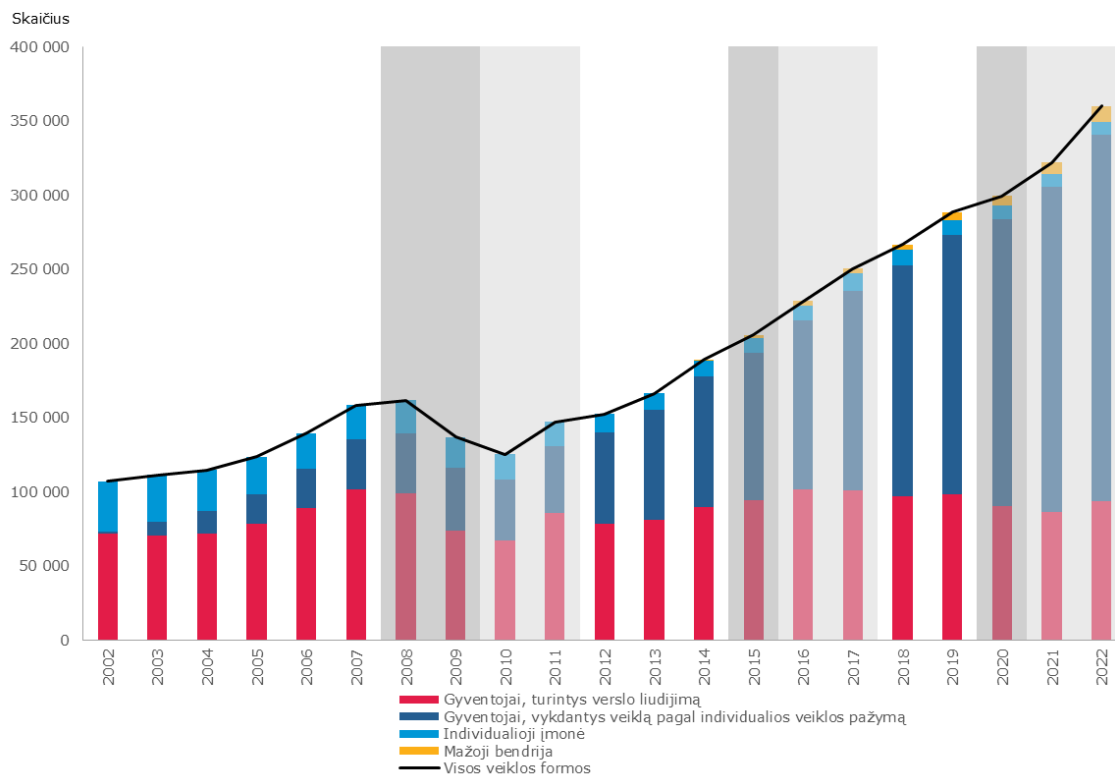


Šaltiniai: Valstybės duomenų agentūra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Į šią statistiką įtraukiami tokie ūkio subjektai: regiono plėtros taryba, valstybės įmonė, savivaldybės įmonė, tikroji ūkinė bendrija, komanditinė ūkinė bendrija, sodininkų bendrija, bendrija (4 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.), uždaroji akcinė bendrovė (60 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.), akcinė bendrovė, žemės ūkio bendrovė, nuolatinė arbitražo institucija, užsienio juridinio asmens filialas, viešoji įstaiga (4 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.), valstybės biudžetinė įstaiga, prekybos, pramonės ir amatų rūmai, asociacija (7 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.), labdaros ir paramos fondas, politinė partija, savivaldybės biudžetinė įstaiga, religinė bendruomenė ar bendrija, tradicinė religinė bendruomenė ar bendrija, kooperatinė bendrovė, šeimyna, profesinė sąjunga, individualioji įmonė (7 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.), advokatų profesinė bendrija, Europos bendrovė, centrinis bankas, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, mažoji bendrija (14 proc. visų ūkio subjektų 2022 m.).

** Tamsiai pilka spalva žymi krizinį laikotarpį, šviesiai pilka – dvejus metus po krizės. 1998–1999 m. laikotarpis – Rusijos krizė, 2008–2009 m. laikotarpis – pasaulinę finansų krizę, 2015 m. – abipusio embargo metai po Krymo okupacijos.

9 pav. Individualios veiklos formų raida*



Šaltiniai: Valstybės duomenų agentūra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Tamsiai pilka spalva žymi krizinį laikotarpį, šviesiai pilka – dvejus metus po krizės. 2008–2009, 2014–2015, 2020 m. atitinkamai iliustruoja pasaulio ekonominės krizės, Krymo okupacijos ir COVID-19 pandemijos laikotarpius.

Manome, kad siūlomas apyvartos ribos, kurią viršijus būtina registruotis pridėtinės vertės mokesčio (PVM) mokėtojais, padidinimas nuo 45 000 iki 55 000 Eur yra sunkiai suderinamas su pastangomis mažinti Lietuvos pajamų iš PVM atotrūkį¹⁵, kuris koreliuoja su šešėlinės ekonomikos dydžiu ir mažina biudžeto pajamų surinkimą. Pagal Europos Komisijos (EK)¹⁶ ir EBPO pateikiamą informaciją, apyvartos riba tapti PVM mokėtoju Lietuvoje yra didesnė nei Estijoje, Latvijoje ar Lenkijoje, o atsižvelgus į perkamąją galią, ši riba yra viena iš didžiausių visoje ES (žr. 10 pav.). Be to, 2022 m. EK ataskaitoje¹⁷ apie PVM atotrūkius pateikiama informacija rodo, kad Lietuvos PVM atotrūkis vis dar yra vienas iš didžiausių tarp ES valstybių (žr. 11 pav.). Atkreipiame dėmesį, kad ribos, kurią viršijus būtina registruotis PVM mokėtojais, padidinimas nuo 2024 m. sukurs paskatas dar daugiau didinti šią ribą 2025 m., kai ims galioti Tarybos direktyva (ES) 2020/285, padidinsianti maksimaliai galimą ribą iki 85 000 Eur¹⁸.

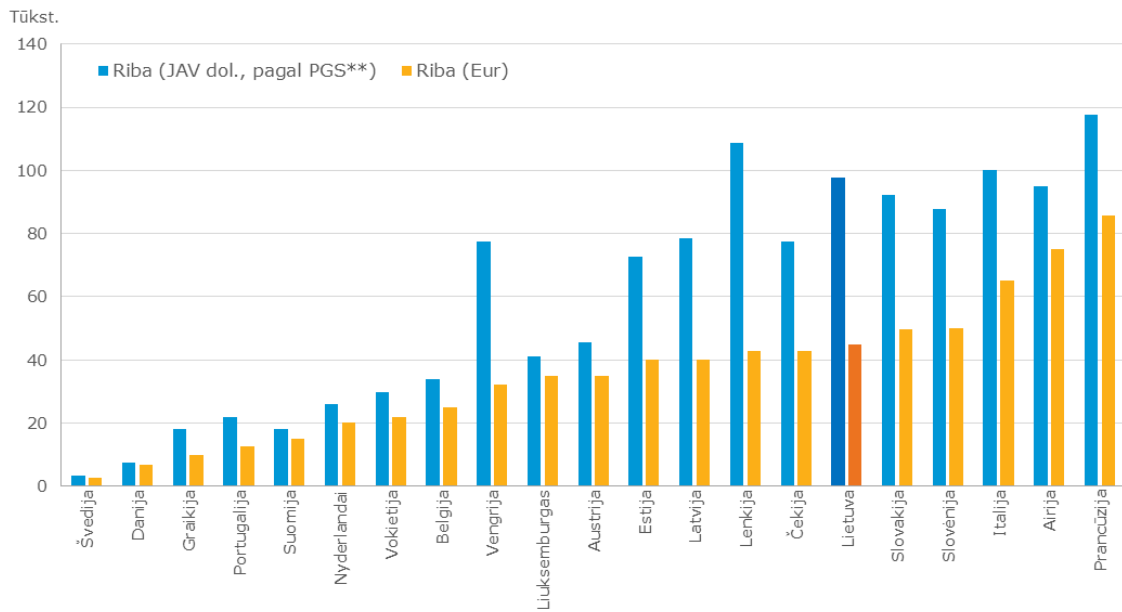
¹⁵ PVM atotrūkis – tai skirtumas tarp teorinio PVM surinkimo pagal teisinį jo reglamentavimą ir faktiškai surinktų šio mokesčio pajamų. Kitaip tariant, PVM atotrūkis yra surenkamų PVM pajamų netekimas dėl mokesčių vengimo ir (ar) slėpimo.

¹⁶ EK „PVM išimties mažoms įmonėms, apyvartų ribos“, „PVM slenksčiai 2021 m.“

¹⁷ EK „VAT gap in the EU, Report 2022“, 2022 m. gruodžio 8 d.

¹⁸ EUR-Lex, „Tarybos Direktyva (ES) 2020/285“ nustato, kad ES valstybės narės negali taikyti didesnės nei 85 000 Eur apyvartos ribos, kurią peržengus įmonės privalo registruotis kaip PVM mokėtojos.

10 pav. Registravimosi PVM mokėtoju apyvartos ribos* pasirinktose ES valstybėse 2022 m.

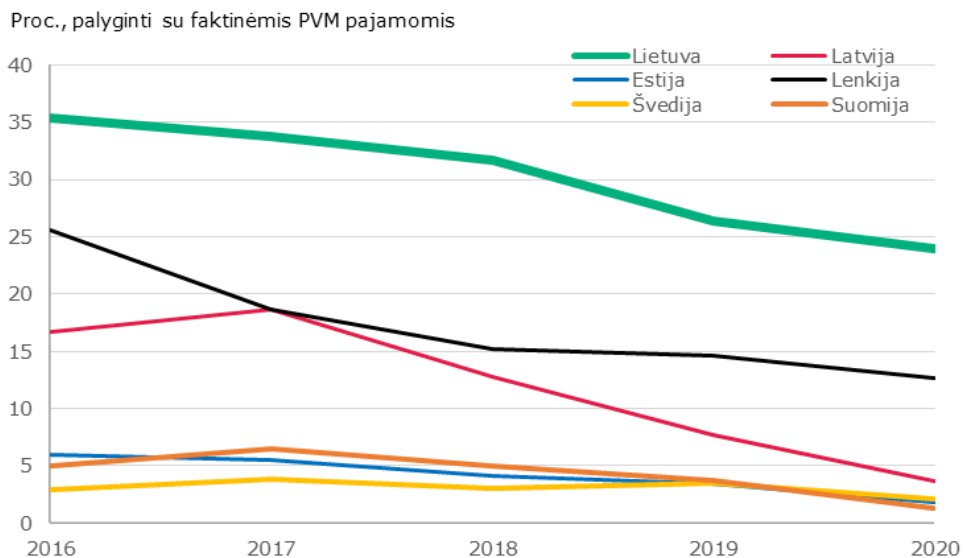


Šaltiniai: EBPO ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Registravimosi PVM mokėtoju apyvartos ribos išreiškimas JAV doleriais, atsižvelgiant į perkamosios galios standartą, leidžia atsižvelgti į kainų lygių skirtumus tarp šalių.

** PGS – perkamosios galios standartas.

11 pav. PVM atitikties atotrūkis (angl. *compliance gap*), palyginti su faktinėmis PVM pajamomis

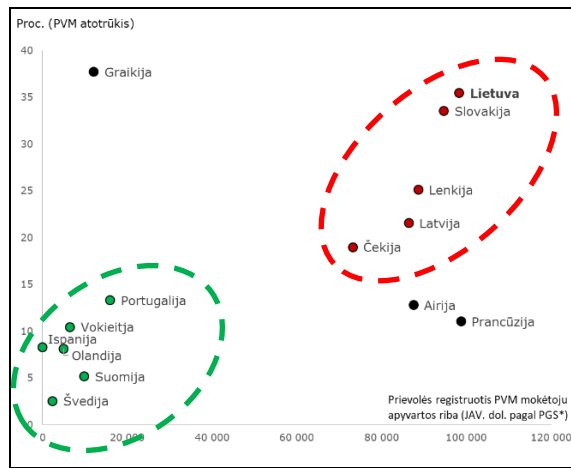


Šaltiniai: EK ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Aukšta registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba ES šalių kontekste koreliuoja su dideliu PVM atotrūkiu, o šis derinys labiau būdingas žemesnio išsivystymo lygio valstybėms. Iš PVM mokėjimo ribų ir PVM atotrūkių duomenų matyti, kad valstybėms, kuriose PVM atotrūkis yra didelis, neretai būdinga ir palyginti aukšta nustatyta registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba (žr. 12 pav.). Be to, pastebėtina, kad didesnis PVM atotrūkis ir didesnė registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba dažniau yra valstybėse, kuriose BVP vienam gyventojui lygis yra palyginti žemas (žr. 13 pav.).

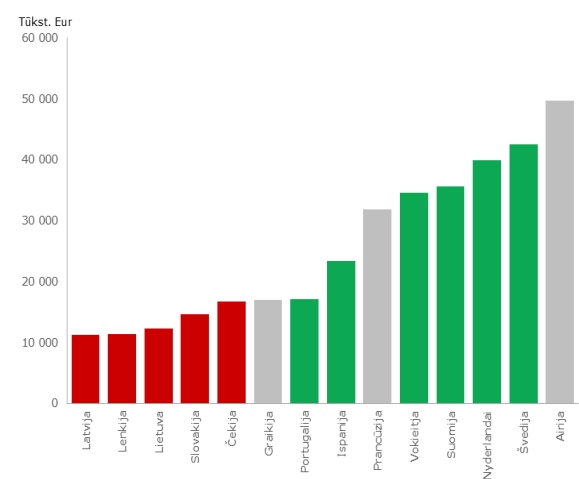
Nors, taikant ne itin aukštą registravimosi PVM mokėtoju apyvartos ribą, gana dažnai susiduriama su įmonių telkties iššūkiu, moksliniai tyrimai rodo, kad ji galima sumažinti imantis PVM apskaitą lengvinančių procedūrinių ir skaitmeninių priemonių. Registravimosi PVM mokėtoju apyvartos ribos poveikį mokesčių mokėtojų elgsenai nagrinėjančiuose moksliniuose tyrimuose¹⁹ teigiama, kad registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba lemia tai, kad įmonės ima telktis ties ribos verte ir dirbtinai mažinti deklaruojamos apyvartos sumas. Dėl to neretai stebimas mažų įmonių susitelkimas ties ribos verte – tai matyti ir iš Lietuvos duomenų (žr. 14 pav.). Tokia įmonių elgsena riboja įmonių paskatas sparčiau augti, o dėl to lėčiau didėja ir bendras ekonomikos aktyvumas, valstybės biudžetas nesurenka dalies pajamų.

12 pav. Vidutinė 2011–2022 m. registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba ir vidutinis 2011–2022 m. PVM atotrūkis pasirinktose septyniuose didžiausių ir septyniuose mažiausių reikšmes turinčiuose ES valstybėse



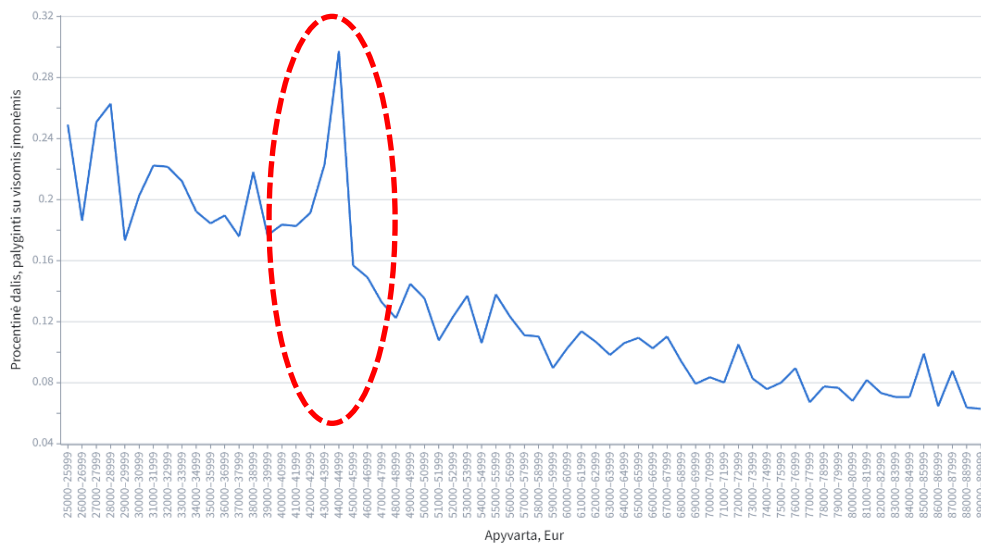
Šaltiniai: EK, EBPO ir Lietuvos banko skaičiavimai.
*PGS – perkamosios galios standartas.

13 pav. Vidutinis 2011–2022 m. realus BVP, tenkantis vienam gyventojui, pasirinktose ES valstybėse



Šaltiniai: Eurostatas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

14 pav. Mažų įmonių telktis ties registravimosi PVM mokėtoju apyvartos riba Lietuvoje 2021 m.



Šaltiniai: Valstybės duomenų agentūra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

¹⁹ Harju J., Matikka T., Rauhanen T. „Compliance costs vs. tax incentives: why small firms respond to size-based regulations?“, *Journal of Public Economics*, 173, 2019.

Trečias klausimas: Kaip siūlomas reguliavimas atsilieps regionų plėtrai ir tiesioginėms užsienio investicijoms?

Siūlomas NT mokestis galėtų padidinti savivaldybių pajamas ir galimybes finansuoti regionų plėtrą, tačiau įplaukos į savivaldybių biudžetus gali būti santykinai nedidelės. Kadangi pagal siūlomus NTMI pakeitimus NT mokesčio pajamos tektų savivaldybėms, ir savivaldybės turėtų galimybę nustatyti mokesčio tarifus nepagrindiniams objektams, siūlomas NT mokestis didintų savivaldybių pajamas ir galimybes finansuoti plėtrą, įskaitant infrastruktūros plėtrą ir išlaikymą. Tačiau tikėtina, kad įplaukos į savivaldybių biudžetus būtų santykinai nedidelės. Pagrindiniams būstams būtų taikomi nedideli mokesčio tarifai, o tai ribotų visų savivaldybių galimybes surinkti reikšmingas pajamas iš šių būstų apmokestinimo ir atitinkamai ribotų regionų plėtros galimybes. Remiantis NTMI aiškinamajame rašte pateikta informacija, pajamos iš pagrindinių būstų apmokestinimo siektų 7 mln. Eur (apie 0,03 proc. bendro biudžeto pajamų) visoje šalyje²⁰. Be to, kaip aptarta atsakyme į pirmą klausimą, apmokestinamų pagrindinių būstų dalis skirtingose savivaldybėse skirtinga, o tai dar labiau ribotų kai kurių savivaldybių galimybes surinkti reikšmingas pajamas už pagrindinių būstų apmokestinimą. Nors savivaldybėms suteikiama galimybė surinkti didesnes pajamas joms pačioms nustatant mokesčio tarifą nepagrindiniams objektams, realios galimybės savivaldybėse gali skirtis dėl skirtingų nepagrindinių objektų užimamų dalių visame savivaldybės būstų fonde. Pavyzdžiui, remiantis informacija, pateikta NTMI aiškinamajame rašte, net ir nustačius maksimalų 1 proc. tarifą, pajamos iš nepagrindinių objektų apmokestinimo Visagino ir Akmenės raj. sudarytų vos 1,1 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų. O nustačius maksimalų tarifą Neringos ir Palangos m., mokesčio pajamos siektų atitinkamai 10,2 ir 15,4 proc. visų pajamų. Neigiamas poveikis dėl NT mokesčio pakeitimų NT plėtrai nenumatoma.

Priklausomai nuo savivaldybių pasirinktų mokesčio tarifų nepagrindiniams objektams ilguoju laikotarpiu naujas apmokestinimas gali lemti mažesnes pajamas nei dabar galiojantis mokestis, kurio pajamos galėtų būti perskirstytos savivaldybėms. Pagal naują apmokestinimą, jei savivaldybės nustatys minimalų 0,1 proc. tarifą nepagrindiniams objektams, bendros mokestinės pajamos iš pagrindinių ir nepagrindinių NT objektų apmokestinimo sieks 17 mln. Eur²¹. Pagal dabar galiojantį apmokestinimą, 2023 m. planuojama surinkti 11,7 mln. Eur į valstybės biudžetą. Nors suma šiuo metu yra gerokai mažesnė, didėjant NT vertėms ir vis didesnei daliai gyventojų peržengiant neapmokestinamą ribą, pajamos vis didės²². Pavyzdžiui, 2022 m. surinktos pajamos buvo daugiau nei dvigubai didesnės nei 2020 m. (atitinkamai 11,7 ir 5,1 mln. Eur). Todėl neatmestina, kad palikus galioti šiuo metu esantį mokestį ir perskirsčius surenkamas pajamas savivaldybėms, ilguoju laikotarpiu būtų surenkama daugiau pajamų, o tai labiau įgalintų regionų plėtrą.

Siūlomi mokestiniai pakeitimai, tikėtina, turės palankų, bet ribotą poveikį tiesioginėms užsienio investicijoms (TUI) Lietuvoje. Dėl siūlomų reformų bendra mokesčių našta Lietuvoje mažės (nors individualios veiklos apmokestinimas padidės, tačiau bendra mokestinė našta mažės daugiausia dėl didinamo NPD ir mažesnio asmenų, gaunančių santykinai dideles pajamas dirbant pagal darbo sutartį, apmokestinimo), o, kaip rodo ekonominiai tyrimai²³, mažesni mokesčiai (matuojami kaip mokestinių pajamų ir BVP santykis) didinančiai veikia TUI srautą. Tiesa, mokesčiai yra tik vienas iš daugelio veiksnių, turinčių įtaką įmonių apsisprendimui investuoti užsienio šalyje: ekonominiai tyrimai rodo, kad TUI srautui įtaką daro valstybės, kurioje ketinama investuoti, ekonominio augimo potencialas, gamybos veiksnių kainos, užsienio prekybos apimtis ir atvirumas, makroekonominis ir politinės sistemos stabilumas, institucinis patikimumas, šalies geografinė padėtis, infrastruktūros kokybė. Be to, siūlomi mokestiniai pakeitimai bendrą mokesčių našta Lietuvoje paveiks tik gana nedaug, taigi jų įtaka TUI dinamikai veikiausiai bus ribota. Atkreipiame dėmesį, kad siūlomas ISA modelis taip pat galėtų

²⁰ Nevertinant 5 Eur lengvatos ir galimų mokesčio atidėjimų.

²¹ Remiantis NTMI aiškinamuoju raštu. Nevertinant 5 Eur lengvatos ir galimų mokesčio atidėjimų.

²² Pagal naują apmokestinimą pajamos ilguoju laikotarpiu taip pat turėtų didėti, bet pajamų pokytį sunkiau prognozuoti, kadangi jis priklausys nuo to, kaip savivaldybėse keisis būstų verčių skirstinys ir nepagrindinių objektų skaičius, savivaldybių nustatomi tarifai nepagrindiniams objektams.

²³ Dellis, K., Sondermann, D., Vansteenskiste, I. Determinants of FDI Inflows in Advanced Economies: Does the Quality of Economic Structures Matter? European Central Bank, Working Paper Series, No 2066, 2017.

daryti netiesioginę įtaką TUI, jei ISA taikymas padidintų biržoje kotiruojamų ir užsienio investicijoms patrauklių bendrovių skaičių Lietuvoje ir taip paskatintų Lietuvos kapitalo rinkos plėtrą.

Ketvirtas klausimas: Kokį poveikį siūlomi įstatymų pakeitimai turės mokesčių mokėtojų vykdomos veiklos formos pasirinkimui ir mokestinio arbitražo bei pajamų nelygybės mažėjimui?

Įgyvendinti visi siūlomi mokestiniai pakeitimai padidins Lietuvos mokesčių sistemos vertikalųjį teisingumą²⁴, skirtumai tarp pagrindinių veiklos formų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo efektyviųjų tarifų reikšmingai sumažės, tačiau jie ir toliau bus, todėl paskata mokestinio arbitražo tikslais (kitoms sąlygoms nekintant) rinktis individualią veiklą nebus panaikinta. Planuojamo pereinamojo laikotarpio pabaigoje individualia veikla užsiimančių asmenų vidutinis efektyvusis tarifas padidėtų apie 6 proc. punktais: nuo 20,1 proc. (2023 m.) iki 26,5 proc. (2026 m.). Dirbančiųjų pagal darbo sutartį vidutinis efektyvusis pajamų ir socialinio draudimo įmokų tarifas turėtų sumažėti nuo 35,7 proc. (2023 m.) iki 34,5 proc. (2024 m.) (žr. 1 pav.). Tai reiškia, kad mokestiniai pasiūlymai turėtų sumažinti skirtumą tarp pagal darbo sutartis dirbančių ir individualia veikla užsiimančių asmenų mokamų vidutinių efektyviųjų pajamų ir socialinio draudimo įmokų tarifų nuo maždaug 16 proc. punktų (2023 m.) iki 8 proc. punktų (2026 m.).

Siūlomas veiklai su verslo liudijimu taikomos pajamų ribos sumažinimas ir minimalaus laikotarpio pailginimas padidins Lietuvos mokesčių sistemos horizontalųjį teisingumą ir paskatins dalį su verslo liudijimais dirbančių asmenų pereiti prie individualios veiklos mokestinio režimo. Pateiktuose mokestinių pakeitimų pasiūlymuose planuojama pajamų ribą, iki kurios yra galimybė vykdyti veiklą mokant fiksuotą pajamų mokestį, sumažinti iki 20 000 Eur (nuo 45 000 Eur), o minimalų laikotarpį, kuriam gali būti išduodamas verslo liudijimas, pailginti iki 30 iš eilės einančių dienų laikotarpio (šiuo metu trumpiausias laikotarpis, kuriam gali būti išduodami paslaugų ir gamybos verslo liudijimai – 5 dienos, prekybos verslo liudijimas – 1 diena). Šie pakeitimai padidins mokesčių sistemos horizontalųjį teisingumą, nes sudarys paskatas daliai su verslo liudijimais dirbančių asmenų pereiti prie individualios veiklos mokestinio režimo. EBPO analizėje²⁵ konstatuota, kad šiuo metu galiojanti veiklai su verslo liudijimu taikoma pajamų riba (45 000 Eur) yra per didelė, nes daugumos su verslo liudijimais veikiančių subjektų pajamos šios ribos nesiekia, taip pat stebimas su verslo liudijimu dirbančių asmenų, kurių pajamos sudaro nuo 40 000 iki 45 000 Eur, skaičiaus padidėjimas, palyginti su gana tolygiai pasiskirsčiusiu asmenų skaičiumi mažesnių pajamų intervaluose, dėl tikėtino dalies pajamų nedeklaravimo. Vertinama, kad verslo liudijimams taikomos pajamų ribos sumažinimas iki 20 000 Eur turėtų paskatinti maždaug penktadalį dabar veiklą pagal verslo liudijimą vykdančių asmenų, kitoms sąlygoms nesikeičiant, rinktis individualios veiklos apmokestinimo režimą. EBPO analizėje pabrėžiama, kad mokestinė sistema turi kurti paskatas mokesčių mokėtojams, jų verslams augant, migruoti iš paprasčiausio mokestinio režimo į standartinį mokestinį režimą, todėl siūlomi pakeitimai yra tinkamas žingsnis šia linkme. Verta paminėti, jog Lietuvos bankas jau nuo 2018 m.²⁶ laikosi pozicijos, kad šalyje egzistuojanti perteklinė verslo formų įvairovė ir dėl to susidariusi nevienoda mokestinė našta neigiamai veikia į biudžetą surenkamas mokestines pajamas, todėl teigiamai vertiname siūlymą naikinti galimybę verstis būsto nuoma turint verslo liudijimą.

Siūloma NT mokesčio sąranga, palyginti su dabartine, gali prisidėti prie pajamų ir turto nelygybės mažėjimo savivaldybės lygiu, tačiau gali didinti nelygybę tarp atskirų savivaldybių ir jų gyventojų, todėl iš esmės nėra horizontaliai ir vertikalčiai teisinga. Atsakyme į pirmą klausimą buvo pateiktas pavyzdys, kai Vilniaus m. už 90 tūkst. Eur vertės pagrindinį NT mokesčio mokėti nereikėtų, o už 22,5 tūkst. Eur vertės pagrindinį būstą Akmenės raj. tektų susimokėti 12,8 Eur (žr. 1 lentelę). Didesnis minimo būsto Akmenės raj., kurio vertė beveik keturis kartus viršija savivaldybės

²⁴ Vertikalus mokesčių teisingumas – tai principas, teigiantis, kad daugiau pajamų ir (ar) turto gaunančių individų mokestinė našta, palyginti su jų pajamomis, turėtų būti didesnė.

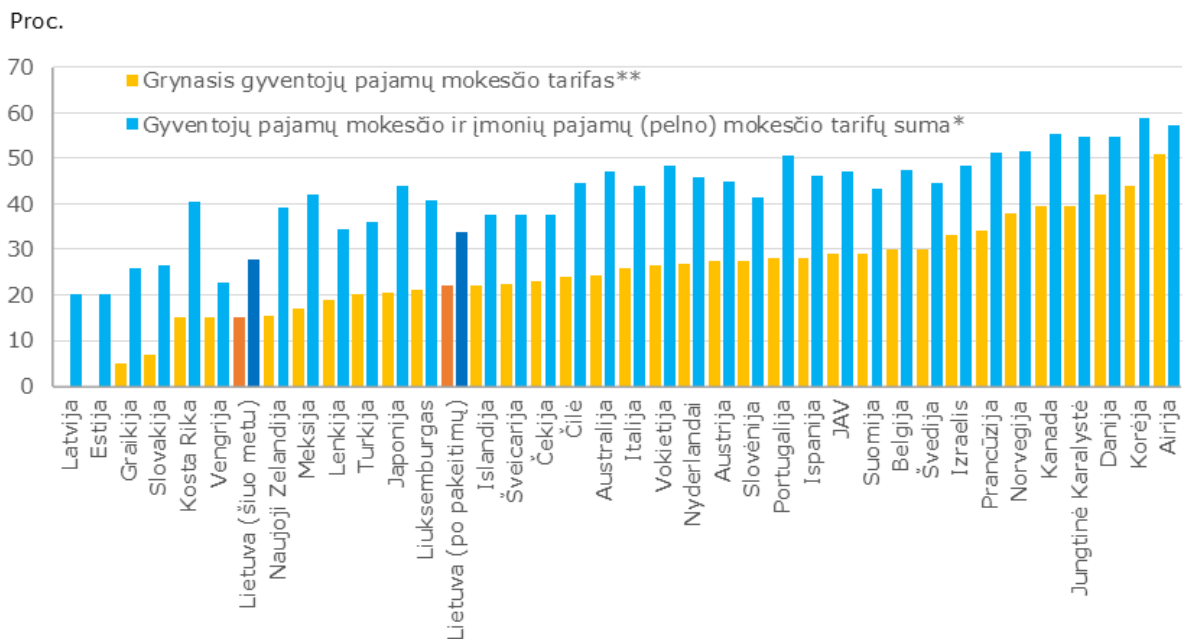
²⁵ EBPO: „[OECD Tax Policy Reviews: Lithuania 2022](#)“.

²⁶ Lietuvos bankas: „[Dėl mokesčių ir pensijų sistemos pokyčių](#)“, 2018 m.

mediana, apmokestinimas gali būti grindžiamas tuo, kad tokio būsto kokybė galimai yra geresnė nei būsto, kurio vertė nesiekia 1,5 medianos Vilniaus m., nors jo absoliuti vertė yra gerokai didesnė²⁷. Tačiau tuo atveju, jei būsto Vilniuje savininkė būstą parduotų ir įsigytų tokios pačios kokybės būstą Akmenės raj., jai dar liktų reikšminga pinigų suma. O Akmenės raj. gyventojas, pardavęs savivaldybėje aukštos kokybės būstą, sunkiai galėtų įpirkti net ir prastesnės kokybės būstą Vilniaus m. Be to, VDU, neatskaičius mokesčių, Vilniaus m. 2022 m. buvo trečdaliu didesnis nei Akmenės raj. (atitinkamai 2 072 ir 1 557 Eur). Tokie atvejai, kai skirtingose savivaldybėse sumokamas didesnis NT mokestis už mažesnės vertės turta, gali prisidėti prie didesnės pajamų ir turto nelygybės šalyje ir suteikti pranašumą mobilumo prasme didmiesčių gyventojams.

Siūlomas pajamų apmokestinimo pakeitimas sumuoti įvairių rūšių pajamas, viršijančias 60 VDU arba 180 VDU, ir joms pritaikant papildomus tarifus, suteiks Lietuvos mokesčių sistemai daugiau vertikalios teisingumo. Dėl šių pakeitimų didesnę papildomai apmokestinamų pajamų krepšelio dalį sudarytų didžiausias pajamas gaunančių asmenų pajamos, kurios iki šiol nebuvo apmokestinamos papildomai (pvz., individualios veiklos, dividendų pajamos), taip pat tos su darbo santykiais susijusios arba turto pardavimo bei nuomos pajamos, kurios, vertinamos atskirai, nesiekė progresinį apmokestinimą aktyvuojančios pajamų ribos. Dėl to padidėtų tokias pajamas gaunančių asmenų sumokamas efektyvusis pajamų mokesčio tarifas, o Lietuvos mokesčių sistema įgautų daugiau vertikalios teisingumo. Manome, kad siūlomi pakeitimai nesukurs reikšmingų papildomų paskatų fiziniams ir juridiniams asmenims keisti mokesčių mokėjimo jurisdikciją siekiant optimizuoti mokamus mokesčius. Bendras tarifas dividendų pajamoms, jei bendra visų, įskaitant ir iš kitų šaltinių gautų pajamų suma viršytų 180 VDU, išaugtų 6 proc. punktais. Be to, net ir įsigaliojus siūlomiems pakeitimams, Lietuvoje taikomi mokesčių tarifai, pavyzdžiui, pajamoms iš dividendų, tebebus mažesni nei daugumoje kitų EBPO valstybių, taip pat tebebus didesni nei Latvijoje ir Estijoje (žr. 15 pav.). Tiesa, įgyvendinus mokesčių pakeitimus, maksimalus Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio tarifas taptų didesnis nei Lenkijoje, tačiau gyventojų pajamų ir pelno mokesčių tarifų suma dividendų pajamoms tebebūtų mažesnė.

15 pav. Mokesčių tarifai dividendų pajamoms EBPO valstybėse 2023 m.



Šaltiniai: EBPO ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Bendras paskirstytajam pelnui tenkantis gyventojų pajamų ir įmonių pajamų (pelno) mokesčio tarifas EBPO apskaičiuotas taip: (paskirstytas pelnas prieš mokesčius – paskirstytas pelnas + grynasis gyventojų pajamų mokestis) / paskirstytas pelnas prieš mokesčius x 100.

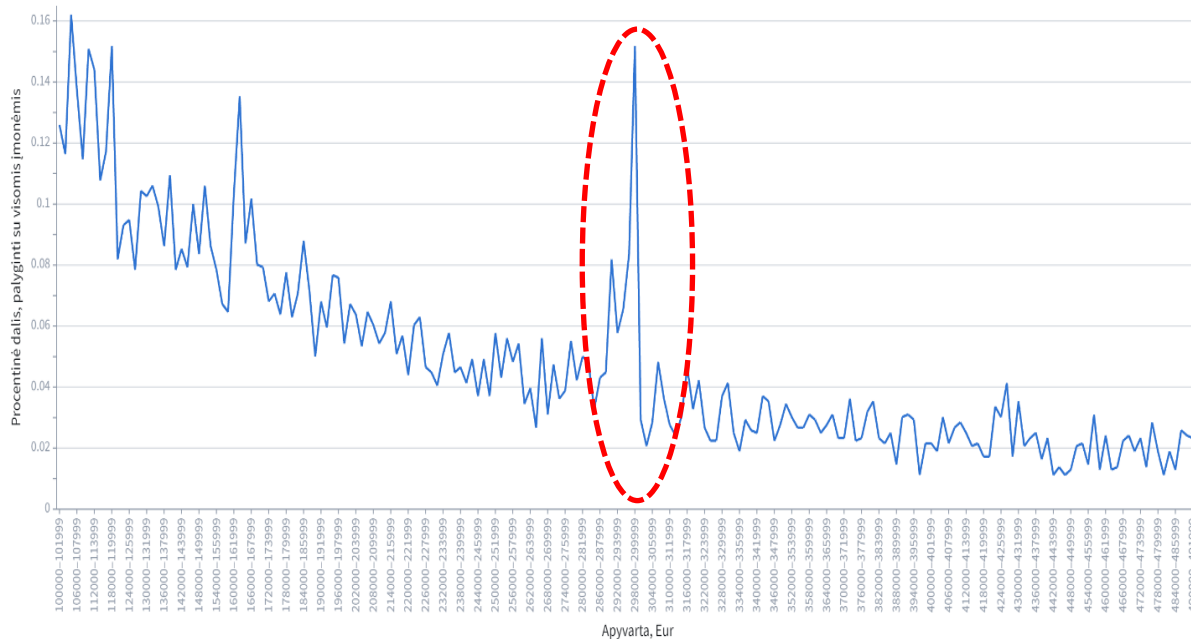
** Grynasis gyventojų pajamų mokesčio tarifas parodo didžiausią grynąjį įstatymo nustatytą tarifą.

²⁷ Jei būsto Vilniaus m. vertė yra didesnė, nors jo kokybė yra prastesnė, tai reiškia, kad didelę būsto vertės dalį nulemia ne savininkės investicijos į būstą, o būsto vieta ir su tuo susiję veiksniai – labiau išplėtotą infrastruktūrą, platesnės įsidarbinimo galimybės Vilniuje nei Akmenėje ir pan. Tokiu atveju didesnis būsto Vilniuje apmokestinimas būtų pagrįstas, kadangi būsto vertė yra didesnė dėl rentos, o ne savininkės investicijų į būstą.

Siūlomo ISA modelio taikymas turėtų didesnę naudą daugiau finansinio kapitalo sukaupusiems, taigi ir didesnes pajamas gaunantiems gyventojams, kurie jau investuoja kapitalo rinkose. Nors, įvertinus kaimyninių šalių praktiką, nesitikima didelio investuotojų skaičiaus augimo, ilgainiui ISA modelis turėtų skatinti ir mažesnių pajamų gyventojus taupyti ir investuoti į didesnės gražos finansines priemones, o tai didintų jų pajamas. Jei dėl ISA modelio patogumo investuojančių į Lietuvos verslo finansines priemones skaičius augtų, tai turėtų teigiamą įtaką šalies kapitalo rinkai, taip pat ir ekonomikos raidai bei gyventojų pajamoms. Tiesa, tokį poveikį įvertinti kiekybiškai šiandien yra sudėtinga.

Siūlomas progresinis 5–15 proc. pelno mokesčio tarifas įmonėms, kurių metinė apyvarta sudaro nuo 300 tūkst. iki 500 tūkst. Eur, sumažins įmonių telkimąsi (angl. *bunching*) ties dabartine apyvartos riba, nuo kurios pradėdamos taikyti 15 proc. pelno mokesčio tarifas. 2022 m. Pasaulio banko atliktame tyrime²⁸ teigiama, kad dėl dabartinės pelno mokesčio sistemos, kai mažoms, ne didesnei nei 300 tūkst. Eur apyvartą per metus sukuriančioms įmonėms taikomas 5 proc. pelno mokesčio tarifas, stebimas mažų įmonių telkimasis ties nustatyta apyvartos riba (žr. 16 pav.). Taip yra dėl to, kad ties apyvartos riba esančioms įmonėms nedidelis apyvartos padidėjimas lemia reikšmingą pelno mokesčio šuolį – nuo 5 iki 15 proc., todėl įmonės sąmoningai deklaruoja už ribą mažesnę apyvartą. Pasaulio banko skaičiavimai rodo, kad taip besielgdamos įmonės savo apyvartos sumas sąmoningai sumažina vidutiniškai dešimtadaliu. Be to, nustatyta, kad 300 tūkst. Eur apyvartos ribą viršijusios įmonės yra linkusios dirbtinai padidinti savo sąnaudas tam, kad sumažintų pelną ir mokėtiną pelno mokesčio sumą. Šioms problemoms spręsti Pasaulio bankas siūlo atsisakyti 5 proc. lengvatinio pelno mokesčio tarifo, o jeigu tai neįmanoma, padidinti lengvatinį pelno mokesčio tarifą iki 10, o standartinį tarifą – iki 20 proc. Taip pat, siūloma, kad riba nuo kurios įmonės turėtų mokėti didesnę mokesčio tarifą būtų susieta su mokesčio baze, t. y. pelnu. Tokiu atveju lengvatinis tarifas nebūtų per mažas (siektų pusę pagrindinio tarifo) ir būtų pasiektas gana reikšmingas iš pelno mokesčio surenkamų pajamų ir BVP santykio padidėjimas. Pastarasis nuo dabartinių 1,6 proc. BVP išaugtų iki 2,1 proc. BVP – taigi priartėtų prie ES vidurkio, siekiančio 2,3 proc. BVP. Nors siūlomi mokesstiniai pakeitimai nevisiškai atitinka Pasaulio banko siūlymus, tačiau jų kryptis tinkama, nes juos įgyvendinus įmonių telkimasis ties dabartine apyvartos riba, nuo kurios pradėdamos taikyti 15 proc. pelno mokesčio tarifas, turėtų sumažėti.

16 pav. Mažų įmonių pasiskirstymas pagal metinės apyvartos sumą 2021 m.



Šaltiniai: Valstybės duomenų agentūra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

²⁸ PB „TSI Project 20LT09“, 2022 m.