

4 INTARPAS. VALDŽIOS SEKTORIAUS MOKESTINIŲ PAJAMŲ NEPAKANKAMUMAS IR TO PRIEŽASTYS

Lietuvos mokestinių pajamų ir BVP santykis yra vienas mažiausių ES. Nors tai, kokia BVP dalis „normaliais“ laikais perskirstoma per valdžios sektoriaus biudžetą, daugiausia priklauso nuo visuomenės pasirinkimo, lyginant įvairias šalis, pastebima tendencija, kad valdžios sektoriaus išlaidų (jas reikia finansuoti, todėl ir pajamų) ir BVP santykis didėja augant šalies ekonominiam išsivystymui. Ši tendencija dar vadinama Vagnerio dėsnio¹⁶ ir reiškia, kad valdžios sektoriaus tiekiamų prekių ir teikiamų paslaugų elastingumas vidutinių asmenų pajamų atžvilgiu yra didelis: kylant išsivystymo ir pragyvenimo lygiui, valstybės tiekiamų prekių ir teikiamų paslaugų (pvz., socialinės apsaugos, švietimo, kultūros, infrastruktūros ir kt.) poreikis didėja dar sparčiau, todėl auga ir valdžios sektoriaus išlaidų dalis BVP. Lietuvoje gerėjant pragyvenimo lygiui (augant BVP vienam gyventojui), mokestinių pajamų ir BVP santykis tebėra vienas mažiausių ES (sudaro apie 30 % BVP). Todėl, esant santykinai mažoms valdžios sektoriaus mokestinėms pajamoms, palyginti su BVP, kyla rizika, kad bus neužtikrinamas adekvatus valstybės teikiamų paslaugų finansavimas ir atitinkamai jų kokybė. Be to, mažas biudžetas riboja galimybes mažinti pajamų nelygybę, skurdą, o ilgai bus sudėtingiau spręsti ilgalaikes problemas, tokias kaip gyventojų senėjimas ar klimato kaitos padariniai. Valdžios sektoriaus mokestinių pajamų nepakankamumas susidaro dėl įvairių priežasčių. Toliau aptariamos kelios iš jų.

Mažą mokestinių pajamų ir BVP santykį visų pirma lemia dideli mokesčių atotrūkiai, susidarantys dėl didelės šešėlinės ekonomikos, mokesčių slėpimo bei įvairių išimčių ir lengvatų. Su didele šešėline ekonomika ypač susijęs PVM nesurinkimas. Naujausiais duomenimis, Lietuvos PVM atotrūkis 2018 m. sudarė apie 30 proc. visų teorinių¹⁷ pajamų iš PVM ir buvo vienas iš didžiausių visoje ES. Bendra potencialių papildomų pajamų iš PVM suma sudaro maždaug 2,1 mlrd. Eur (4,6 % BVP). Remiantis EK skaičiavimais, didžiausią PVM atotrūkio dalį Lietuvoje sudaro atitikties atotrūkis (2,7 % BVP, arba daugiau kaip 1,2 mlrd. Eur), daugiausia atsirandantis dėl didelės šešėlinės ekonomikos, PVM slėpimo, vengimo sukčiaujant ir pan. Kitą dalį sudarė reguliacinis atotrūkis, iš jo atotrūkis dėl lengvatinių tarifų buvo palyginti nedidelis (272 mln. Eur, arba 0,6 % BVP)¹⁸. Pažanga mažinant PVM atotrūkių iki šiol buvo nedidelė. 2010–2018 m. Lietuva PVM atitikties atotrūkių sumažino apie 2 proc. punktais ir tai yra gerokai mažiau nei kitose naujosiose ES šalyse¹⁹.

Ne visos taikomos mokestinės išimties ir lengvatų yra tikslingos. Tyrimai rodo, kad parama mažiausias pajamas gaunantiems asmenims per sumažintą PVM tarifą yra ribota, o lengvatinių PVM tarifų taikymas atskiriems sektoriams dažniausiai turi tik laikiną poveikį²⁰. Kaip pavyzdys galėtų būti ir Lietuvoje taikoma lengvata šildymui, karštam vandeniui, kuri atneša naudą tiek mažas, tiek dideles pajamas gaunantiems namų ūkiams, tačiau valstybės pajamų praradimas gana nemažas (apie 38 mln. Eur, arba 0,1 % BVP). Efektyvesnis paramos būdas mažiausias pajamas gaunantiems asmenims yra tikslinė išmokų sistema ir progresinis pajamų mokestis. Kai kurios lengvatų ne tik menkina pajamų surinkimą į biudžetą, tačiau ir didina taršą, kurios kaštai tenka visai visuomenei (pvz., lengvatų

¹⁶ Magazzino C., Giolli L., Mele M. (2015). Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study, *International Journal of Economics and Financial Issues*.

¹⁷ PVM atotrūkis rodo skirtumą tarp faktiškai surenkamų pajamų iš PVM ir „teorinių-idealių“ pajamų iš PVM, kurios būtų surinktos, jei visoms prekėms ir paslaugoms būtų taikomas toks pats mokesčio tarifas ir mokesčio mokėtojai idealiai laikytųsi įstatymų. Teorinės pajamos iš PVM apskaičiuojamos teorinę mokesčio bazę padauginus iš mokesčio tarifo. Daugiau apie PVM atotrūkių: 2018 m. birželio mėn. Lietuvos ekonomikos apžvalga, 3 priedas.

¹⁸ Didesnę reguliacinio atotrūkio dalį sudaro išimčių atotrūkis. Jis susidaro, nes PVM neapmokestinamos finansinės, draudimo, azartinių lošimų ir kt. paslaugos, tam tikrais atvejais perduodamas NT, taip pat kai kurios visuomenei svarbios paslaugos, pavyzdžiui, sveikatos, socialinės, švietimo, kultūros, sporto ir kt. paslaugos. Didžioji dalis PVM išimčių, su kuriomis susijęs reguliacinis atotrūkis, yra įtvirtintos ES PVM direktyvoje (2006/112/EB), todėl su jomis susijęs atotrūkis nebūtinai gali būti panaikintas ar reikšmingai sumažintas.

¹⁹ Šalyse, į ES įstojusiose po 2004 m.

²⁰ Pavyzdžiui: Benzarti Y., Carloni D. (2019). Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France, *American Economic Journal: Economic Policy* 11, 38–63.

iškastiniam kurui). Remiantis 2021 m. biudžeto projektu, iš viso dėl mokestinių lengvatų netenkama apie 4,2 proc. BVP mokestinių pajamų.

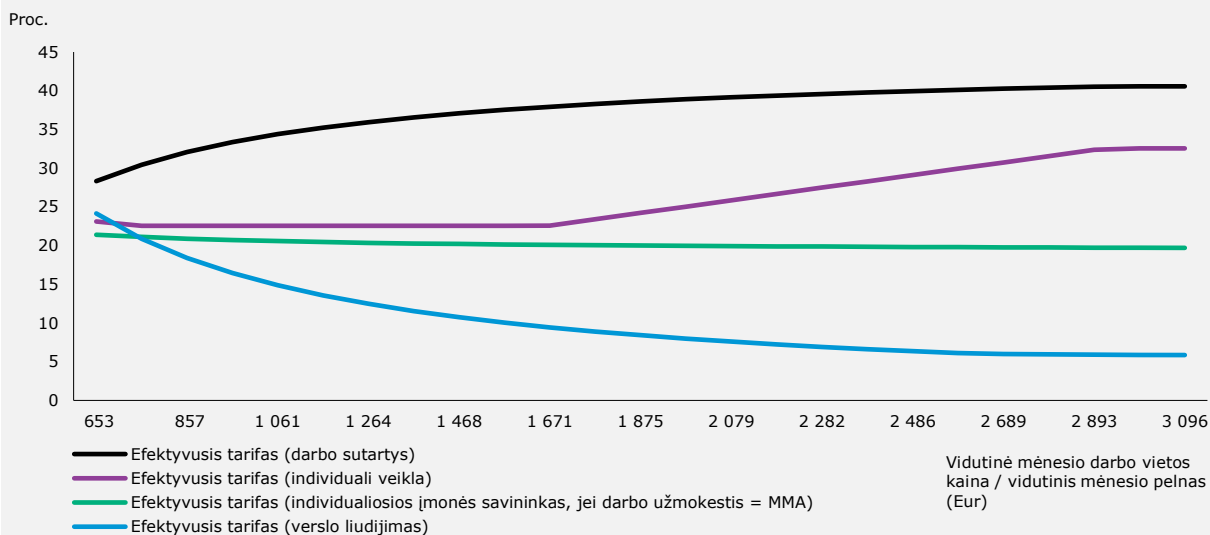
Didelė dalis mokestinių pajamų nepakankamumo susidaro dėl perteklinės verslo formų įvairovės ir netolygaus gyventojų pajamų apmokestinimo pagal veiklos formas.

Horizontaliosios lygybės principas numato, kad gyventojai, kurių socialinė ekonominė padėtis panaši, turėtų būti apmokestinami panašiai, nes jie turi vienodas galimybes prisiimti mokestines prievoles, tad taikomas mokesčio tarifas neturėtų priklausyti nuo gaunamų pajamų ar veiklos rūšies. Lietuvoje efektyvieji mokesčių tarifai savarankiškai dirbantiems yra reikšmingai mažesni nei dirbantiems pagal darbo sutartis, o mokestinė našta priklauso nuo veiklos formos (žr. A pav.). Svarbu tai, kad mažesni efektyvųjų tarifų savarankiškai dirbantiems lemia ir mažesnės socialinės įmokos. Tokia tvarka neužtikrina adekvačių socialinių garantijų ir užprogramuoja menkesnę šių asmenų ekonominę gerovę senatvėje ar netekus darbo. Tokie socialinio draudimo skirtumai ypač išryškėja nuosmukio laikotarpiu, kai nedarbo socialinio draudimo neturintiems asmenims didėja rizika likti be pajamų arba su reikšmingai mažesnėmis pajamomis, o šie socialinės sistemos trūkumai yra taisomi *ad hoc* priemonėmis. Pastarųjų poreikis atsirado ir per COVID-19 pandemiją, kai buvo įvestos įvairios naujos rūšies išmokos, pavyzdžiui, asmenims, neturintiems teisės į įprastą nedarbo draudimą, buvo pradėtos mokėti darbo paieškos išmokos. Taip pat tikėtina, kad ateityje dėl politinio spaudimo mažesnes socialines įmokas mokėjusių asmenų pensijos bus didinamos neatsižvelgiant į mokėtas įmokas ir tai dar labiau mažins teisingumą tarp skirtingas įmokas mokėjusių asmenų.

Ankstesni tyrimai²¹ rodo, kad savarankiškai, kaip pagrindine, veikla užsiimančių gyventojų pajamos yra panašaus lygio ar net didesnės nei dirbančių pagal darbo sutartis, tačiau savarankiškai dirbantys asmenys mokesčių sumoka santykinai mažiau, palyginti su samdomais darbuotojais. Skirtumai ypač reikšmingi tarp didžiausias pajamas gaunančių asmenų, kur savarankiškai dirbančių asmenų dalis yra labiau koncentruota, o efektyviųjų mokesčių tarifų skirtumai itin dideli. Tai sukuria legalias ir nelegalias paskatas pasirinkti tokią veiklos formą, kad pajamos būtų apmokestinamos kuo mažesniais tarifais, ir išplečia mokestinio arbitražo galimybes.

Netolygus gyventojų pajamų apmokestinimas.

A pav. Skirtingų veiklos formų apmokestinimo efektyvieji tarifai



Šaltiniai: VMI, Sodra ir Lietuvos banko skaičiavimai.

²¹ Černiauskas N., Jousten A. (2020). Statutory, Effective and Optimal Net Tax Schedules in Lithuania. Lietuvos bankas, Darbo straipsnių serija, Nr. 72.

Santykinai žemą mokestinių pajamų ir BVP santykį taip pat lemia palyginti mažos valdžios sektoriaus pajamos iš turto ir gamtosaugos mokesčių. Lietuvoje pajamos iš netiesioginių mokesčių t. y. PVM, akcizų, sudaro gerokai didesnę mokestinių pajamų dalį nei vidutiniškai ES. Vien PVM Lietuvoje sudaro apie 26 proc. visų mokestinių pajamų ir socialinių įmokų, euro zonoje – 17 proc. PVM yra laikomas gana regresyviu mokesčiu, nes mažiau pasiturintys namų ūkiai paprastai vartojimui išleidžia didesnę pajamų dalį nei turtingesni namų ūkiai, todėl PVM, kaip vartojimo mokestis, sukuria jiems didesnę našta. Atsižvelgiant į tai, mokestinių pajamų struktūroje turėtų didėti tiesioginių mokesčių dalis. Pavyzdžiui, Lietuvoje, palyginti su kitomis ES valstybėmis, siaura mokestinė bazė ir dėl to menkos valdžios sektoriaus pajamos iš turto ir gamtosaugos mokesčių. Lietuvoje NT mokesčiu apmokestinama nedidelė būsto fondo dalis, todėl, siekiant efektyvesnio kapitalo apmokestinimo ir didesnio šio mokesčio pajamų surinkimo į biudžetą, tikslinga tobulinti NT mokesčio sąrangą ir plėsti apmokestinamąją bazę. Pajamas iš gamtosaugos mokesčių taip pat verta didinti, nes tai būtų ne tik papildomas pajamų šaltinis, tačiau taisytų ir kai kurias rinkos ydas, pavyzdžiui, taršą.