

3 PRIEDAS. Lietuvos socialinio modelio reforma: socialinio draudimo pakeitimai ir mokesčių pleištai

Mokestinės pajamos, gaunamos iš darbo jėgos apmokestinimo, sudaro reikšmingą valdžios sektoriaus pajamų dalį daugelyje ES valstybių. Darbo mokesčiai ne tik suteikia valdžios sektoriui pajamų, bet ir daro įtaką darbo veiksnio paklausai bei pasiūlai. Visų pirma, darbo mokesčių dydis daro įtaką namų ūkių sprendimui, ar dalyvauti darbo rinkoje ir kiek valandų dirbti. Be to, darbo apmokestinimas yra svarbus veiksnys, į kurį atsižvelgiama apsisprendžiant, kiek pajamų norima gauti kitais būdais, pavyzdžiui, iš šešėlinės ekonominės veiklos. Kaip darbo paklausos pusės veiksnys, darbo mokesčiai turi įtakos įmonių sprendimams samdyti darbuotojus. Todėl šiame apžvalgos priede bus nagrinėjamas darbo pajamų tiesioginis apmokestinimas Lietuvoje ir ES valstybėse, vertinamas numatomų 2017 m. apmokestinimo pakeitimų, susijusių su socialinio modelio nuostatomis ir 2017 m. biudžeto projektu, poveikis.

Stebint, kaip sunkiai po nuosmukio atsigauna Europos valstybių ekonomika, pastaruosius keletą metų vis buvo rekomenduojama ES valstybėms mažinti darbo apmokestinimą, ypač mažas pajamas gaunančių asmenų (Euro grupė 2014). Pagrindinė šių siūlymų priežastis yra ta, kad mažesnis darbo apmokestinimas gali darbo rinką padaryti lankstesnę. Jį mažinant, mažėja mokesčių pleištai (angl. *tax wedge*) – skirtumas tarp darbdavio patiriamų sąnaudų darbuotojo samdai ir to darbuotojo gaunamo darbo užmokesčio atskaičius mokesčius. Sumažinti vidutinį darbo apmokestinimą galima ir didinant mokesčių pleišto intervalą, nes apatinė riba rodo namų ūkių, gaunančių mažiausias pajamas ir turinčių vaikų, mokesčių pleišto dydį, o viršutinė – namų ūkių, kurie dažniausiai yra sudaryti iš vieno asmens ir gauna gerokai didesnes už vidutines pajamas, mokesčių pleišto. Mokesčių pleištai ir jo intervalo apatinė riba turi ypač reikšmingą poveikį mažas pajamas gaunantiems asmenims. Kadangi šių asmenų darbo pasiūlos elastingumas pajamų atžvilgiu didesnis, mažesni darbo jėgos mokesčiai didina jų pajamas bei paskatas dirbti ir taip daro teigiamą įtaką bendrajam užimtumo lygiui.

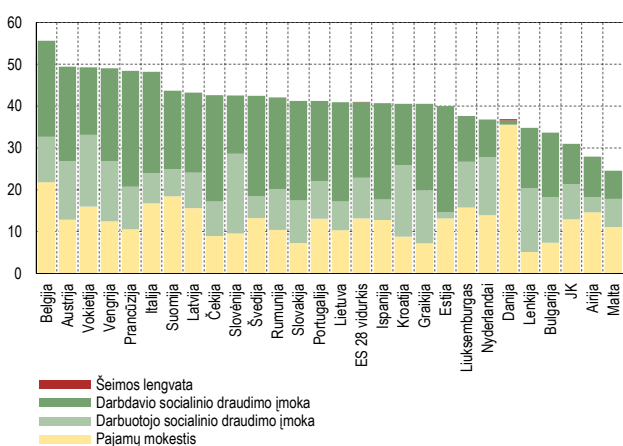
Šie ir kiti mokesčių pleišto poveikio kanalai plačiai nagrinėjami ekonominio pobūdžio literatūroje. Joje pateikiama įrodymų, kad darbo veiksnio paklausos elastingumas daugiausia didėja dėl glaudesnės valstybių ekonominės integracijos, didėjančio įmonių mobilumo ir jo didinamo darbdavių jautrumo darbo sąnaudoms (Lichter ir kt. 2014). Teigiama, kad toms valstybėms, kuriose darbdaviai patiria didelę mokesčių našta, ilgesniu laikotarpiu kyla kapitalo nuotėkio ir mažesnio ekonominio aktyvumo rizika. Maža ribinė darbo mokesčių norma dažniausiai teigiamai veikia mažesnes pajamas gaunančių namų ūkių darbo pasiūlą, nes šių namų ūkių elastingumas pajamų atžvilgiu yra didesnis (Saez 2001). Mokestinį pleišto mažinant, mažėja nedarbas. Empirinio pobūdžio literatūroje pateikiama įrodymų, kad darbo mokesčius su nedarbo lygiu sieja koreliacinis ryšys. Pavyzdžiui, teigiama, kad nedarbo lygio padidėjimas XX a. pabaigos pramoninėse Europos valstybėse daugiausia buvo susijęs su gerokai padidintais darbo mokesčiais ir dėl to padidėjusiu mokesčių pleištu. Panašūs rezultatai pateikiami ir naujesnėje EBPO studijoje. Joje teigiama, kad didelis mokesčių pleištai yra vienas iš svarbiausių nedarbą didinančių veiksnių, o jo sumažinimas 10 proc. punktų sudarytų prielaidas EBPO tirtose valstybėse beveik 3 proc. punktais mažėti nedarbo lygiui (Bassanini, Duval 2006).

Mokesčių pleišto poveikis netiesiogiai analizuojamas ir nagrinėjant fiskalinės devalvacijos (angl. *fiscal devaluation*) poveikio ekonomikai kanalus. Fiskalinė devalvacija yra politikos įrankis, tarptautinių institucijų dažnai rekomenduojamas valstybėms, patiriančioms konkurencingumo problemų. Klasikinis jos pavyzdys yra socialinio draudimo įmokų sumažinimas, šio sprendimo neigiamą poveikį valdžios sektoriaus balansui kompensuojant papildomomis pajamomis iš padidinto pridėtinės vertės mokesčio. Dėl tokio mokesčių pakeitimo mažėja mokesčių pleištai, o poveikis ekonomikai yra labai panašus į nominaliojo valiutos kurso nuvertėjimo poveikį, daromą, kai atlyginimai yra mažai lankstūs, o rinkos – pakankamai konkurencingos (Farhi ir kt. 2011). Šios krypties moksliniuose straipsniuose dažniausiai nustatomas fiskalinės devalvacijos teigiamas poveikis ekonomikos aktyvumo augimui trumpuoju ir ilguoju laikotarpiu. Kaip apibendrinta EK studijoje, dauguma empirinio pobūdžio tyrimų rezultatų patvirtina teiginį, kad darbo apmokestinimo sumažinimas ir (arba) pakeitimas vartojimo apmokestinimu didina BVP augimo tempą ilguoju laikotarpiu, tačiau poveikio dydis priklauso ir nuo kitų veiksnių (European Commission 2011).

A pav. nurodomi 2014 m. darbo pajamų mokesčių pleišto dydžiai ir struktūra ES valstybėse. Matyti, kad mokesčių pleištai Lietuvoje sudarė apie 40 proc. ir buvo artimas ES vidurkiui. Estijos ir Lenkijos rodiklis buvo mažesnis nei Lietuvos, o Latvijos – šiek tiek didesnis. Nagrinėjant mokesčių pleišto struktūrą matyti, kad didžiausią Lietuvos, kaip ir Estijos, mokesčių pleišto dalį sudaro darbdavio mokamos socialinio draudimo įmokos, tačiau likusią Estijos pleišto dalį sudaro pajamų mokesčiai, o Lietuvos darbuotojo mokamos socialinio draudimo įmokos ir pajamų mokesčio dalys yra labai panašios. Lenkijos mokesčių pleišto sudaranti pajamų mokesčio dalis yra mažiausia iš visų duomenis pateikusių ES valstybių, o didžiausią jo dalį sudaro darbuotojo mokamos socialinio draudimo įmokos. Vis dėlto, kai nevertinami tam tikri aspektai, kurie gali būti svarbūs vertinant darbo veiksnio apmokestinimo skaidrumą, paprastumą ir įtaką šešėlinei ekonomikai, mokesčių pleišto struktūra gali būti mažiau svarbi nei jo lygis.

A pav. Mokesčių pleištas ir jo struktūra ES valstybėse, 2014 m. (asmens, gaunančio vidutinį darbo užmokestį)

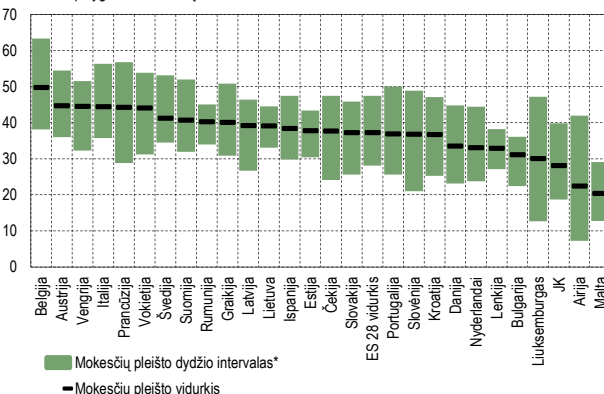
Procentai, palyginti su darbo sąnaudomis



Šaltiniai: EK ir Lietuvos banko skaičiavimai.

B pav. Mokesčių pleišto dydžio intervalai ES valstybėse, 2014 m.

Procentai, palyginti su darbo sąnaudomis



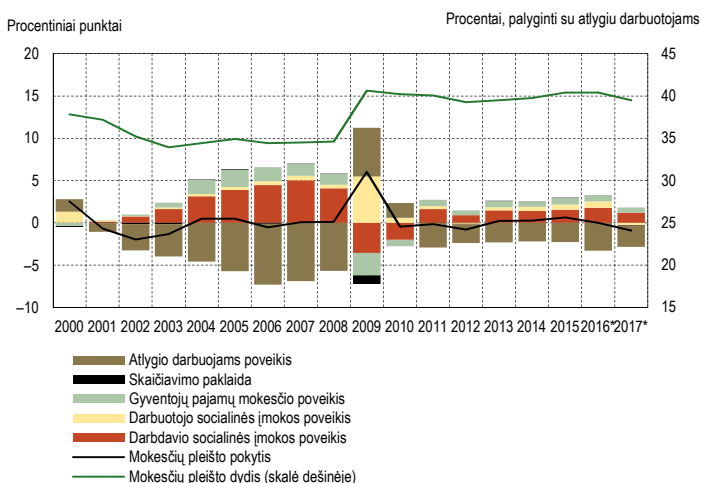
Šaltiniai: EK ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Mokesčių pleišto dydžio intervalas apskaičiuotas pagal EK pateikiamus namų ūkių mokesčių pleišto duomenis, atsižvelgiant į namų ūkio sudėtį (1 asmuo; 1 asmuo, turintis 2 vaikus; 2 asmenys, turintys 2 vaikus) ir pajamų lygį (33 proc., 50 proc., 67 proc., 100 proc., 125 proc. arba 167 proc. vidutiniškai darbo užmokesčio).

Mokesčių pleišto dydžiui įtakos turi įvairios mokesstinės lengvatos. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas (LRS 2002) numato, kad apskaičiuojant mokėtiną gyventojų pajamų mokestį asmenims, kurių metinės pajamos neatskaičius mokesčių yra mažesnės nei 11 259 eurai (arba 938 Eur per mėnesį), taikomas neapmokestinamasis pajamų dydis (NPD), kurio maksimali suma sudaro 2 400 eurų (arba 200 Eur per mėn.). Asmenims, auginantiems vaikus iki 18 metų, taikomas 120 eurų papildomas NPD už kiekvieną auginamą vaiką. Todėl tikslesnį mokesčių pleišto dydžio pasiskirstymą ES valstybėse parodytų skaičiavimai, kuriais atsižvelgiama į namų ūkio šeiminių padėčių ir santykinį darbo užmokestį, palyginti su vidutiniu darbo užmokesčiu valstybėje (žr. B pav.). Vis dėlto Lietuvos namų ūkio, kurį sudaro vienas asmuo arba du vaikus turinčių dviejų asmenų šeima, mokesčių pleišto dydis skiriasi palyginti nedaug, t. y. jo intervalas yra gana mažas. Mažesnis intervalas užfiksuotas tik Lenkijoje ir Rumunijoje, o Estijoje ir Latvijoje jis yra gerokai didesnis. Mažas pleišto intervalas rodo, kad mokesstinė darbo samdos dalis ir ribinė darbo mokesčių norma Lietuvoje mažai tesusijusi su apmokestinamojo asmens santykinu darbo užmokesčiu ir šeimine padėtimi. Viena vertus, mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams tai ypač aktualu sprendžiant, ar dalyvauti darbo rinkoje ir kiek dirbti. Kita vertus, mažas pleišto intervalas rodo mažai kintančią ribinę darbo mokesčių normą ir mažo progresyvumo (proporcinį) darbo apmokestinimą, todėl nemažina jau darbo rinkoje dalyvaujančių ir didesnes pajamas gaunančių namų ūkių iniciatyvų siekti didesnių pajamų.

Nagrinėjant Lietuvos mokesčių pleišto raidą, galima išskirti tris svarbesnius laikotarpius (C pav.). Pirmasis apima 2000–2003 m., per kuriuos mokesčių pleištas sumažėjo nuo maždaug 38 iki 34 proc. Pagrindinė tokio sumažėjimo priežastis buvo tai, kad po Rusijos krizės sparčiai įsibėgėjo darbo užmokesčio augimas, o tiek darbdavių mokamų socialinio draudimo įmokų, tiek ir pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio metinis priaugis buvo gerokai mažesnis. Tokią raidą greičiausiai lėmė per ekonomikos nuosmukio laikotarpį padidėjęs šešėlinės ekonomikos mastas. Šį teiginį patvirtinta F. Schneiderio (2002) pateikiami šešėlinės ekonomikos įverčiai, rodantys, kad šešėlinės ekonomikos masto vidurkis Lietuvoje 2000–2001 m. buvo didesnis, palyginti su tuo pačiu rodikliu 1990–1993 m. Antrasis laikotarpis, per kurį mokesčių pleištas iš esmės nesikeitė ir buvo lygus 35 proc., apima 2004–2008 m. Iš kitų makroekonominė duomenų žinome, kad šį laikotarpį Lietuvos BVP augo ypač sparčiai, daug padidėjo ir valdžios sektoriaus gaunamos pajamos, o jokių reikšmingų mokesčių tarifų pakeitimų nebuvo. Mokesčių tarifai ir juos privalančių mokėti asmenų sąrašas reikšmingai pakeisti 2009 m., t. y. į socialinį draudimą buvo įtraukti asmenys, gaunantys pajamas iš sporto veiklos, atlikėjo veiklos arba pagal autorines sutartis. Be to, 2009 m. darbuotojo mokamos socialinio draudimo įmokos išskirtos iš gyventojų pajamų mokesčio, t. y. 24 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifas išskaidytas į 15 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifą ir 9 proc. socialinio draudimo įmokos tarifą. Tikėtina, kad tai buvo pagrindinės priežastys, kad padidėjo surinktos socialinio draudimo įmokos, nors, įsismarkavus ekonomikos nuosmukiui, atlygis darbuotojams per metus sumažėjo šeštadaliu. Dėl to mokesčių pleištas 2009 m. ūgtelėjo

C pav. Mokesčių pleišto raida Lietuvoje 2000–2017 m.



Šaltiniai: Statistikos departamentas, Finansų ministerija ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Prognozė, Lietuvos banko apskaičiuota pagal Finansų ministerijos makroekonominės prognozes ir kitą informaciją.

iki maždaug 40 proc. ir iš esmės iki dabar nepasikeitė.

Mokesčių pleišto dydžiui artimiausiais metais įtakos turės Lietuvos Respublikos Seimo patvirtinti arba planuojami priimti darbo pajamų apmokestinimo pakeitimai. Svarbiausi iš jų yra šie:

- 2017 m. biudžetinėms įstaigoms ir Lietuvos bankui bus taikomas 0,5 proc. punkto mažesnis darbdavio socialinės įmokos tarifas: 2016 m. rugsėjo mėn. Seimas priėmė įstatymą (LRS 2016a), kuriuo įkurtas Ilgalaikio darbo išmokų fondas. Įstatyme nustatyta, kad darbdaviai, išskyrus biudžetines įstaigas ir Lietuvos banką, į ilgalaikio darbo išmokų fondą moka įmokas, sudarančias 0,5 proc. Valstybinio socialinio draudimo įstatymo nustatyta tvarka apskaičiuotų pajamų, nuo kurių skaičiuojamos socialinio draudimo įmokos;
- Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 m. biudžeto projekte (LRS 2016b) siūloma sumažinti draudėjų bendrąjį valstybinio pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo socialinio draudimo įmokų tarifą iki 27,3 proc. (palyginti su 27,8 proc. 2016 m.), pakeičiant tarifus atskiroms socialinio draudimo rūšims:
 - pensijų socialinio draudimo tarifą siūloma sumažinti nuo 23,3 iki 22,3 proc. punkto.;
 - nedarbo draudimo tarifą siūloma padidinti nuo 1,1 iki 1,6 proc. punkto;
 - ligos ir motinystės socialiniam draudimui bei privalomajam sveikatos draudimui tenkančios bendrojo tarifo dalys – atitinkamai 3,4 ir 3 proc. punkto – 2017 m. neturėtų keistis;
- 2017 m. didės NPD: 2016 m. gruodžio mėn. Seimas pritarė gyventojų pajamų mokesčio įstatymo pataisoms (LRS 2016c), kuriomis pagrindinis NPD padidinamas nuo 200 iki 310 eurų, papildomas NPD už vaikus – nuo 120 iki 200 eurų, taip pat proporcingai didinami neįgaliesiems taikomi NPD, atsižvelgiant į neįgalumo lygį.

Skaičiavimai rodo, kad siūlomieji pakeitimai 2017 m. mažins mokesčių pleišta. Tačiau, kaip matyti iš C pav. pateiktos prognozuojamos mokesčių pleišto raidos, šis sumažėjimas bus nedidelis ir sudarys apie 1 proc. punktą.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos darbo pajamų mokesčių pleištas, kuris šiuo metu sudaro apie 40 proc., yra labai artimas ES vidurkiui, o 2017 m. dėl Seimo priimtų arba planuojamų priimti darbo pajamų apmokestinimo pakeitimų sumažės iki maždaug 39 proc. Vis dėlto ekonominių tyrimų rezultatai rodytų, kad didesnis mokesčių pleišto sumažinimas šalies ekonomikai galėtų būti naudingas keletu aspektų. Pirma, esant mažesniai mokesčių pleištui, galėtų sumažėti kapitalo nuotėkio rizika didėjančio įmonių mobilumo ir augančios valstybių ekonominės integracijos kontekste. Antra, mokesčių pleišto intervalo praplėtimas, ypač apatinės jo ribos sumažinimas, galėtų sumažinti ribinę darbo mokesčių normą ir prisidėti prie didesnės mažesnes pajamas gaunančių namų ūkių gerovės. Lietuvos mokesčių pleišto intervalas yra vienas iš mažiausių iš ES valstybių (mažesnis tik Lenkijoje ir Rumunijoje). Trečia, spartesnis mokesčių pleišto ir darbo apmokestinimo mažinimas sudarytų sąlygas spartesniai ekonomikos aktyvumo augimui ilguoju laikotarpiu.

Literatūra

Bassanini A., Duval R. 2006: *The Determinants of Unemployment Across OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. Organization for Economic Cooperation and Development, Economic Studies No. 42.

Euro grupė 2014: *Eurogroup Statement “Structural Reform Agenda – Thematic Discussions on Growth and Jobs: Common Principles for Reforms Reducing the Tax Burden on Labour”*: http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/9/40802202295_lt.pdf.

European Commission 2011: *Tax Reforms in EU Member States: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability*. Institutional Paper No. 008.

Farhi E., Gopinath G., Itskhoki O. 2011. *Fiscal Devaluations*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 17662.

Lichter A., Peichl A., Sieglöcher S. 2014: *The Own-Wage Elasticity of Labor Demand: A Meta-Regression Analysis*. Discussion Paper No. 7958, IZA.

LRS 2002: *Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas* Nr. IX-1007, 2002 m. liepos 2 d., suvestinė redakcija nuo 2016 m. sausio 1 d. iki 2016 m. gruodžio 31 d.

LRS 2016a: *Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas* Nr. XII-2604, 2016 m. rugsėjo 14 d.

LRS 2016b: *Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2017 metų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas* Nr. XIIP-4798, 2016 m. spalio 17 d., prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/034794f0943111e68adcda1bb2f432d1?positionInSearchResults=0&searchModelUIID>

=f3df540f-dce6-4c9d-ac0d-da13d8cd7aee.

LRS 2016c: *Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo nr. IX-1007 20 ir 38 straipsnių pakeitimo įstatymas* Nr. XIIP-4794(2), 2016 m. gruodžio 13 d.

Saez E. 2001. Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates. – *Review of Economic Studies* 68, 205–229 p.

Schneider F. 2002. *The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries*. Discussion Paper No. 514, IZA.