

EUROPOS KOMISIJOS, ATSTOVAUJANČIOS EUROPOS SAJUNGA, IR TARPTAUTINIO
REKONSTRUKCIJOS IR PLĖTROS BANKO ADMINISTRUOJAMA SUTARTIS

Techninės pagalbos priemonė 20LT09
Labai mažų įmonių ir savarankiškai dirbančių asmenų
mokesčių ir reguliavimo vertinimas siekiant pašalinti
augimo kliūtis

Lietuva
(EUROPOS IR VIDURIO AZIJOS REGIONAS)

***Mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ masto ir poveikio
mikrosimuliacinė analizė.
Ataskaita ir rekomendacijos***

2022 m. gruodis

Projektą finansuoja Europos Sąjunga, bendradarbiaujant su Europos Komisijos struktūrinių reformų rėmimo
generaliniu direktoratu (DG REFORM)



AUTORIŲ ATSAKOMYBĖ

Šio dokumento autorių nuomonė nėra oficiali Europos Sąjungos pozicija.

Šią ataskaitą parengusių Rekonstrukcijos ir plėtros banko ir Pasaulio banko ekspertų išvados ir interpretacija nebūtinai atspindi Pasaulio banko vykdomųjų direktorių, Europos Komisijos ar Lietuvos Vyriausybės požiūrį. Pasaulio bankas negarantuoja šiame darbe pateiktų duomenų tikslumo.

Autorių teisės

Šio leidinio autorių teisės yra saugomos. Ataskaitos dalių kopijavimas ir (arba) perdavimas be leidimo gali būti laikomas galiojančių įstatymų pažeidimu.

Turinys

Pratarmė.....	5
Santrumpos ir akronimai	7
Santrauka.....	8
I skyrius. Įvadas.....	10
II skyrius. Vyriausybės prioritetai	12
III skyrius. Mokesčių sistema Lietuvoje	14
1. Gyventojų pajamų mokestis Lietuvoje	15
2. Gyventojų pajamų mokesčio sistema kitose ES šalyse	15
3. Juridinių asmenų mokesčių sistemos Lietuvoje.....	17
4. Su Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio sistema susijusios problemos.....	18
IV skyrius. Lietuvos pajamų mokesčio sistemos mikrosimuliacijos analizė.....	21
Kas yra mikrosimuliacinė analizė? 21	
Kaip buvo sukurtas bazinio scenarijaus modelis? 21	
Pagrindiniai logistikos iššūkiai	22
1. Gyventojų pajamų apmokestinimo mikrosimuliacijos analizė	22
Pajamų (iš mokesčių) efektas	24
Progresyvumo efektas	28
2. Juridinių asmenų pajamų apmokestinimo mikrosimuliacija	30
V skyrius. Išvadų ir rekomendacijų santrauka	34
Pagrindinės išvados	34
Pagrindinės rekomendacijos	35
A. Rekomendacijos dėl bendros mokesčių sistemos	35
B. Rekomendacijos dėl GPM sistemos.....	35
C. Rekomendacijos dėl juridinių asmenų mokesčių sistemos	36

Paveikslėlių sąrašas

pav. 1 Mokesčių ir BVP santykis Lietuvoje, EBPO ir Baltijos šalyse (1995–2020 m.).....	11
pav. 2 Vidutinis metinis samdomų darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų mokamas GPM	19
pav. 3 Įmonių, kurių apyvarta neviršija 300 000 EUR, skaičius ²⁷	20
pav. 4 Tarifo suvienodinimo iki 15 proc. visiems juridiniams asmenims poveikis	31
pav. 5 Tarifo suvienodinimo iki 15 proc. visoms mažosioms bendrijoms poveikis	32

Lentelių sąrašas

1 lentelė. Mokesčių ir BVP santykis ES valstybėse narėse, 2020 m.	15
2 lentelė. Mokesčių ir BVP santykis pagal pagrindines mokesčių rūšis, Lietuvos ir ES vidurkis, 2020 m....	16
3 lentelė. Skirtingas gyventojų pajamų traktavimas ES ir Lietuvoje.....	17
4 lentelė. Bendras scenarijų ir tikslų paaiškinimas.....	24
5 lentelė. Lietuvos bazinis scenarijus	26
6 lentelė. Latvijos scenarijus	26
7 lentelė. Belgijos scenarijus	27
8 lentelė. Portugalijos scenarijus	27
9 lentelė. Graikijos scenarijus	28
10 lentelė. Ispanijos scenarijus	28
11 lentelė. Portugalijos scenarijus su diferencijuota palūkanų ir dividendų norma	29
12 lentelė. Pasiskirstymo analizė taikant Portugalijos scenarijų Lietuvos modelyje	30
13 lentelė. Vidutiniai efektyvieji mokesčio tarifai pagal Portugalijos scenarijus.....	30
14 lentelė. Bendras juridinių asmenų scenarijų ir tikslų paaiškinimas.....	32
15 lentelė. Scenarijų rezultatai, įskaitant (i) suvienodintą 15 procentų tarifą ir (i) dvejopus PM tarifus ribinėms pajamoms.....	34

Teksto langelių sąrašas

1 langelis. Lietuvos Vyriausybės mokesčių politikos prioritetai.....	13
--	----

Pratarmė

Mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ masto ir poveikio mikrosimuliacinės analizės ataskaita ir rekomendacijos – techninės pagalbos, teikiamos Lietuvai pagal projektą „Labai mažos įmonės ir savarankiškai dirbantys asmenys: mokesčių ir reglamentavimo įvertinimas, siekiant pašalinti augimo kliūtis“, rezultatas (Projekto IV rezultatas). Projektą finansuoja ES Struktūrinių reformų rėmimo generalinis direktoratas (REFORM GD). Projekto rezultatai:

- I rezultatas – mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ masto ir poveikio mikrosimuliacinė analizė;
- II rezultatas – mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ poveikio labai mažų įmonių ir savarankiškai dirbančių asmenų produktyvumui ir augimui bei bendram ekonominiam augimui Lietuvoje vertinimas;
- III rezultatas – Pasaulio banko sukurtiems įrankiams skirti praktiniai seminarai ir mokymai bei techninė pagalba;
- IV rezultatas – ataskaita ir rekomendacijos.

I ir II rezultatai pateikiami dviejose atskirose ataskaitose. Viena ataskaita skirta gyventojų pajamų mokesčio Lietuvoje analizei ir paskatoms išskirstyti pajamas į skirtingas pajamų rūšis ir veiklos formas, kita – įmonių atsakai į pagal apyvartos dydį diferencijuotus pelno mokesčio tarifus. Abiejose ataskaitose vertinamas mokesčių optimizavimo ir „sangrūdų“ poveikis labai mažoms įmonėms, savarankiškai dirbantiems ir juridiniams asmenims bei jų atsakas į apyvartos dydžiu pagrįstus skirtingus mokesčių tarifus Lietuvoje, įskaitant mokesčių optimizavimo ir „sangrūdų“ problemos mastą ir jų poveikį.

Bendras rezultatas, kurio tikimasi iš šio projekto – patobulinti Lietuvos valdžios institucijų naudojamas priemones ir gebėjimus sistemingai vertinti mokesčių optimizavimo ir „sangrūdų“ poveikį mažoms ir vidutinėms įmonėms bei savarankiškai dirbantiems asmenims, kuris atsiranda dėl mokesčių tarifų ir reglamentavimo skirtumų, ir sudaryti galimybes priimti duomenimis pagrįstus politinius sprendimus.

Projekto pradžia buvo numatyta 2020 m. gegužę, tačiau buvo atidėta pirmiausia dėl pasikeitusios Lietuvos vyriausybės, o vėliau dėl COVID-19 pandemijos. Pandemijos metu įvyko keli virtualūs parengiamieji susitikimai su Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Valstybine mokesčių inspekcija (VMI) ir Lietuvos Inovacijų agentūra. Vėliau buvo surengti keli virtualūs susitikimai su valdžios institucijų, įskaitant Lietuvos statistikos departamentą (dab. Valstybės duomenų agentūra), atstovais dėl duomenų rinkimo ir duomenų bazių kūrimo. Buvo nuodugniai išnagrinėtos sudėtingos teisinės nuostatos ir surengtos virtualios konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis. Remiantis šiomis konsultacijomis ir surinktais duomenimis, buvo sukurtas juridinių asmenų ir individualių mokesčių mokėtojų mikrosimuliacijos modelis. Buvo sumodeliuoti keli galimų pokyčių scenarijai, kurie bus aptarti šioje ataskaitoje.

Sušvelninus su COVID-19 susijusius kelionių apribojimus, Pasaulio banko komanda lankėsi Vilniuje

2022 m. gegužę ir dar kartą 2022 m. rugpjūtį. Šių vizitų metu, saugioje Valstybės duomenų agentūros aplinkoje, buvo atliekama mikrosimuliacija. Komanda taip pat surengė praktinius seminarus ir mokymus apie modeliavimo įrankį ir jo veikimą bei susitikimus su įvairiomis suinteresuotosiomis šalimis, įskaitant Ministro Pirmininko kanceliariją, Finansų ministeriją, Ekonomikos ir inovacijų ministeriją, Seimo biudžeto komitetą ir Lietuvos centrinį banką. Į pastabas, išreikštas šių susitikimų metu, buvo atsižvelgta kuriant modelį.

Šią ataskaitą parengė Pasaulio banko komanda, kuriai vadovavo vyriausias viešojo sektoriaus specialistas Alberto Leyton (Projekto grupės vadovas), vyresnioji ekonomistė Cristina Savescu (Projekto grupės vadovė), Munawer Khwaja Sultan (techninių darbų vadovas, vyresnysis mokesčių ekspertas), Dželila Kramer (mikrosimuliacijos modeliavimo ekspertė) ir Vedad Ramovic (*Python* programavimo kalbos specialistas).

Pasaulio banko komanda dėkoja Lietuvos Inovacijų agentūros atstovui Vytautui Adomaičiui ir Ministrės Pirmininkės patarėjui Vaidui Navickui už rekomendacijas, atsiliepimus, patarimus ir svetingumą, taip pat kolegoms iš Finansų ministerijos, Ekonomikos ir inovacijų ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir Lietuvos centrinio banko už pateiktus komentarus ir pastabas. Komanda taip pat norėtų padėkoti Valstybės duomenų agentūros darbuotojams: Editai Baltušei, Aleksandrai Golubovič, Gitai Leterskei, Vadimui Ivanovui, Dariui Abazoriui ir Jonui Bačeliui už Pasaulio banko komandos priėmimą savo saugiame biure ir už naudingus patarimus dėl *Palantir* platformoje saugomų duomenų peržiūros. Taip pat norėtume padėkoti „Ernst & Young“ atstovams: Kęstučiui Lisauskui, Simonai Pocevičiūtei ir Akvilei Laugalytei už įvairių mokesčių deklaracijų formų ypatumų ir deklaracijų duomenų neatitikimų išaiškinimą.

Šią ataskaitą reikėtų skaityti kartu su I ir II rezultatų ataskaitomis. Rengiant šią galutinę ataskaitos versiją, atsižvelgta į Lietuvos valdžios institucijų, Europos Komisijos ir Pasaulio banko atstovų pateiktas pastabas.

Santrumpos ir akronimai

VMDU	Vidutinis mėnesinis darbo užmokestis
VDU	Vidutinis darbo užmokestis
PM	Pelno mokestis
EK	Europos Komisija
VEMT	Vidutinis efektyvusis mokesčio tarifas
EMT	Efektyvusis mokesčio tarifas
ES	Europos Sąjunga
EUR	Euras
VMPPM	Visuotinis minimalus pelno mokestis
IVP	Individualios veiklos pažyma
TRPB	Tarptautinis rekonstrukcijos ir plėtros bankas
LMĮ	Labai maža įmonė (mikro įmonė)
EIM	Ekonomikos ir inovacijų ministerija
GDV	Grynoji dabartinė vertė
NPD	Neapmokestinamasis pajamų dydis
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
MVĮ	Mažosios ir vidutinės įmonės
EGADP	Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (ES)
SRRP	Struktūrinių reformų rėmimo programa
SDĮ	Socialinio draudimo įmoka
VMI	Valstybinė mokesčių inspekcija
GPM	Gyventojų pajamų mokestis
PVM	Pridėtinės vertės mokestis
PB	Pasaulio bankas

Santrauka

- i. Šioje santraukoje pateikiame Pasaulio banko ataskaitos, parengtos įgyvendinant techninės pagalbos Lietuvai projektą „Labai mažos įmonės ir savarankiškai dirbantys asmenys: mokesčių ir reglamentavimo įvertinimas, siekiant pašalinti augimo kliūtis“, pagrindines išvadas ir rekomendacijas. Ataskaitoje aptaria mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ masto ir poveikio mikrosimuliacinį tyrimą. Ji taip pat pateikia rekomendacijas dėl rodiklių, gairių ir politikos alternatyvų reformoms, siekiant mokesčių neutralumo. Ataskaitos rekomendacijos yra svarbios įgyvendinant Lietuvos įsipareigojimus laikytis ES direktyvos dėl visuotinio minimalaus pelno apmokestinimo ir ES Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP).
- ii. Lietuvos mokesčių sistemai ir reglamentavimui būdingos įvairios įmonių įforminimo galimybės ir diferencijuotas apmokestinimas pagal pajamų šaltinius ir veiklos formas. Skirtingas gyventojų pajamų mokesčio, socialinio draudimo įmokų ir pelno mokesčio taikymas įvairiems pajamų šaltiniams (samdomas darbas, individuali veikla, dividendai, nuoma, palūkanos) ir apmokestinamos veiklos formoms sukuria mokesčių tarifų skirtumus, kurie skatina verslininkus optimizuoti mokesčius –kartais verslo augimo sąskaita. Tai taip pat kenkia ekonomikos augimui, nes labai mažos įmonės (LMĮ) yra ne tokios produktyvios ir sukuria mažesnę vertę BVP, palyginti su didesnėmis įmonėmis. Apyvartos dydžiu grindžiamos mokesčių lengvatos sukuria kliūtis augimui, smarkiai padidindamos ribinį mokesčių tarifą, viršijantį lengvatinę ribą. Šios mokesčių lengvatos skatina labai mažas įmones likti mažomis ir neskatina savarankiškai dirbančių asmenų tapti didesniais ekonominiais subjektais, taip prarandant masto ekonomijos teikiamus pranašumus.
- iii. Neutralumas yra vienas iš pagrindinių mokesčių politikos principų, o norint padidinti mokesčių sistemos neutralumą, tuo pačiu didinant jos veiksmingumą ir teisingumą, reiktų atsisakyti Lietuvoje šiuo metu taikomos apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistemos. Tokia sistema nėra tinkamiausia siekiant progresyvesnės mokesčių sistemos (teisingumo principas), nes ji neleidžia nustatyti progresinių tarifų visoms gaunamoms pajamoms. Kadangi skirtingų tipų pajamos nėra agreguojamos, mokesstinė prievolė nebūtinai susiejama su asmens pajėgumu mokėti mokesčius (angl. *ability to pay*)*. Be to, produktyvumo sumetimais, apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema įneša iškraipymų. Nors dauguma šalių iš esmės visas asmens gaunamas pajamas agreguoja ir apmokestina bendrai, kai kurios mokesčių sistemos tam tikrų rūšių pajamoms (pavyzdžiui, pajamoms iš kapitalo prieaugio, pensijų kaupimui) numato kitokią apskaičiavimo tvarką.
- iv. Mikrosimuliacijos įrankio tikslas – padėti Lietuvos valdžios institucijoms įvertinti mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ poveikį, siekiant formuoti mokesčių politikos kryptis. Modelyje pateikti galimų pokyčių scenarijai remiasi kitose euro zonos šalyse veikiančiomis pajamų apmokestinimo sistemomis ir yra tik iliustracinio pobūdžio. Modeliuojami scenarijai nėra rekomendacijos. Pagrindinis

* Gebėjimas mokėti (angl. *ability to pay*) yra vertikalaus mokesčių teisingumo principas. Šis principas teigia, kad aukštesnes pajamas gaunantys žmonės geba mokesčiais sumokėti didesnę savo gaunamų pajamų dalį, nei mažesnes pajamas gaunantys. Taip yra todėl, kad papildomas 1 EUR pajamų mažas pajamas gaunančiam žmogui suteikia žymiai didesnę naudą, nei didelės pajamas gaunančiam mokesčių mokėtojui. Surinkdami iš mažesnes pajamas gaunančio žmogaus 1 EUR mokesčių, jo gerovė sumažiname labiau, nei tokio paties dydžio mokesčiu sumažiname didelės pajamas gaunančio žmogaus gerovę. Šiuo principu remiasi progresiniai pajamų mokesčiai (*vert. past.*).

tikslas – suteikti analitinį įrankį, kuris padėtų įvertinti galimų mokesčių sistemos pokyčių scenarijus ir įgalintų padidinti mokesčių neutralumą, skatinti efektyvumą, našumą, mokesčių teisingumą ir sumažinti šešėlinės ekonomikos mastą.

- v. **Lietuva yra tarp ES šalių, kuriose stebimi didžiausi pajamų skirtumai ir didelė nelygybė.** Dvi pagrindinės to priežastys: Lietuvos mokesčių sistemoje trūksta progresyvumo ir yra taikoma apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema, pagal kurią darbo pajamos apmokestinamos didesniu tarifu nei kapitalo pajamos. Be to, mažesnes pajamas gaunantiems asmenims tenka didesnis efektyvusis mokesčio tarifas, nes darbo pajamoms taikomi tik du tarifai ir aukšta pajamų riba. Tai turi įtakos Lietuvos įsipareigojimo skatinti tvarų ir įtraukų augimą įgyvendinimui.
- vi. **Ataskaitoje pateikiamos ir kitos svarbios išvados.** Pirma, Lietuvos mokesčių ir BVP santykis yra gerokai žemesnis nei ES vidurkiai. Tai susiję su Lietuvos įsipareigojimu laikytis ES direktyvos dėl VMPPM. Mažesnis biudžeto pajamų surinkimas riboja šalies galimybes investuoti į inovacijas ir socialinę gerovę, pavyzdžiui, sveikatos priežiūrą ir švietimą. Antra, juridinių asmenų pelno mokesčio (PM) dvejopo tarifo sistema neskatina įmonių augti, nes peržengus lengvatinio apmokestinimo ribą, visas įmonės pelnas apmokestinamas žymiai aukštesniu tarifu. Tyrimas parodė, kad Lietuvos mažosios ir vidutinės įmonės telkiasi ties lengvatinio apmokestinimo riba, o tai kenkia augimui ir našumui.
- vii. **Norint užtikrinti didesnį vidaus pajamų mobilizavimo lygį, reiktų palaipsniui didinti mokesčių ir BVP santykį, kad jis kuo labiau priartėtų prie ES vidurkio.** Kadangi mažą mokesčių ir BVP santykį daugiausia lemia žemas GPM ir BVP santykis bei PM ir BVP santykis, vienas iš būdų surinkti daugiau mokesčių pajamų yra padidinti šiuos du rodiklius, kad jie priartėtų prie ES vidurkio ir **padėtų Lietuvai įvykdyti ES direktyvoje numatytą įsipareigojimą užtikrinti VMPPM.**
- viii. **Kita rekomendacija – apmokestinimu pagal veiklos formas ir pajamų rūšis pagrįstą GPM sistemą keisti bendro visų pajamų apmokestinimo metodu, pagal kurį dauguma pajamų šaltinių agreguojami.** Toks metodas leidžia įvesti progresyvesnę tarifų sistemą. Siekiant iširti skirtingus pajamų tarifų variantus ir jų taikymo poveikį, gali būti naudojamas mikrosimuliacijos modelis. Pajamų skirtumų panaikinimas padės įgyvendinti Lietuvos įsipareigojimą pagal EGADP siekti įtraukaus augimo.
- PM mikrosimuliacija taip pat gali būti naudojama įvairioms PM tarifų alternatyvoms nagrinėti.** Pagrindinė rekomendacija: suvienodinti tarifų struktūrą – visiems juridiniams asmenims taikyti vienodą 15 procentų tarifą. Jei suvienodinti tarifų struktūros artimiausiu metu neįmanoma, kita alternatyva būtų pradėti taikyti standartinį 15 procentų tarifą kaip ribinį tarifą pajamoms, viršijančioms lengvatinio apmokestinimo ribą, taip mažinant paskatas įmonėms telktis ties šia riba. Vėliau, per ateinančius porą metų, Vyriausybė galėtų apsvarstyti galimybę taikyti vieną 15 proc. tarifą, kad būtų visiškai suvienodinta pelno mokesčio norma visoms įmonėms.

I skyrius. Įvadas

1. **Nepaisant gerų Lietuvos ekonominių rezultatų pastaraisiais metais, šešėlinės ekonomikos mastas, palyginti su kitomis šalimis, išlieka didelis.** Iki 2017 m. Lietuvos oficialiai neapskaitytos ekonomikos dalis nuo BVP lygiavosi su Estijos, tačiau pastaraisiais metais gerokai padidėjo. EBPO tarpinėje (2022 m. liepos mėn.) ataskaitoje teigiama, kad Lietuvoje šešėlinę ekonomiką iš dalies lemia tai, kad dalis darbo užmokesčio yra išmokama nedeklaruojamomis grynųjų pinigų išmokomis ir tai yra viena iš didžiausių susirūpinimą keliančių šešėlinės ekonomikos formų.¹

2. **Šiuolaikiška Lietuvos ekonomika yra įstrigusi pereinamojo laikotarpio ekonomikoms būdingoje pajamų apmokestinimo sistemoje, o tai yra mažą produktyvumą lemiantis veiksnys.** 2021 m. darbo našumas Lietuvoje nesiekė EBPO vidurkio ir pagal darbo našumą Lietuva užėmė 25 vietą tarp 38 EBPO šalių.² Nuo 2009 m. pasaulinės finansų krizės vidutinis metinis našumo augimo tempas Lietuvoje mažėjo (11,0 proc. 2002–2008 m. ir 5,2 proc. 2009–2017 m.). Per tą patį laikotarpį (2009–2017 m.) labai mažų įmonių (turinčių 0–9 darbuotojų) skaičius išaugo 30 proc., o didžiųjų įmonių skaičius sumažėjo arba išliko nepakitęs. 2022 m. Europos Komisijos Lietuvai skirtoje ataskaitoje³ buvo pažymėta, kad ekonominių išteklių našumas galėtų būti gerokai padidintas. Efektyvus išteklių naudojimas yra pagrindinis konkurencingumo užtikrinimo veiksnys.

3. **2022 m. šalies ataskaitoje minima, kad socialiniai ir ekonominiai skirtumai yra ryškūs, o o atotrūkis tarp regionų tebėra iššūkis.** Be kitų priežasčių, apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema sudaro sąlygas pajamų skirtumams, nes darbo pajamos (darbo užmokestis) – visų pirma mažas pajamas gaunančių asmenų darbo pajamos – apmokestinamos santykinai didesniais tarifais nei kapitalo pajamos (verslo pelnas, dividendai, palūkanos, nuoma, honorarai). Įvedus progresinę GPM sistemą darbo pajamoms apmokestinti ir nustačius socialinio draudimo įmokų lubų sistemą, ekonominė nelygybė reikšmingai nesumažėjo.

4. **Palyginti su kitomis EBPO šalimis, gyventojų pajamų mokesčio sistema nėra progresinė pajamų skalės viršuje: taikomi tik du tarifai, o pajamų riba aukštesniam tarifui taikyti yra gana aukšta.** Mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams pajamų mokesčio tarifas yra gana aukštas, palyginti su EBPO vidurkiu, ir tai mažina paskatą dirbti, o tuo pačiu ir našumą.⁴ Kai nedarbo laikotarpis trumpas, esama sistema nemotyvuoja mažas papildomas pajamas uždirbančių asmenų pradėti dirbti, tačiau kai nedarbo laikotarpis ilgas – paskatos dirbti padidėja. Panašu, kad nepakankamos paskatos pradėti dirbti yra didesnė politikos problema nei paskatos netęsti darbo.^{5, 6}

¹ EBPO (2022 m.). „Mokesčių, socialinio draudimo įmokų ir socialinių išmokų sistemos Lietuvoje struktūros stiprinimas, siekiant mažinti nelygybę ir skurdą bei skatinti ekonomikos augimą“. Tarpinė ataskaita. 2022 m. liepos mėn.

² *ibid.*

³ Europos Komisija. 2022 m. Šalies ataskaita – Lietuva. https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-country-report-lithuania_en.pdf. Briuselis. 2022 m. gegužė.

⁴ Nacionalinis ekonomikos tyrimų biuras (NBER) (2004 m.) Les Picker. The Digest. „Mokesčių poveikis darbo jėgai“, 2004 m. *gruodis*. Straipsnyje pabrėžiama, kad didesni darbo pajamoms taikomi mokesčių tarifai lemia trumpesnį darbo laiką legalios rinkos sektoriuje, didina šešėlinę ekonomiką, mažina našumą bei užimtumą tose pramonės šakose, kurios labai priklauso nuo mažo darbo užmokesčio ir žemos kvalifikacijos darbo jėgos.

⁵ EBPO (2022). „Mokesčių, socialinio draudimo įmokų ir socialinių išmokų sistemos Lietuvoje struktūros stiprinimas, siekiant mažinti nelygybę ir skurdą bei skatinti ekonomikos augimą“. Tarpinė ataskaita. 2022 m. liepos mėn.

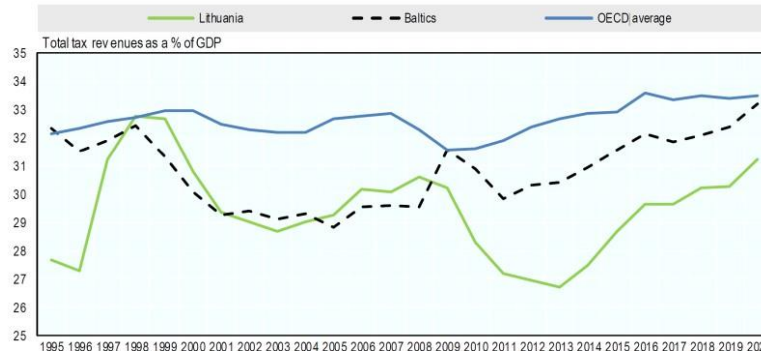
⁶ Europos Komisija. Techninės paramos priemonė 20LT01 – „Mokesčių, socialinio draudimo įmokų ir socialinių išmokų sistemos stiprinimas.

Valstybės gali padidinti produktyvumą šalindamos kliūtis, dėl kurių esami išteklių naudojami netinkamai – t.y., netinkamai paskirstomi.⁷

5. **Lietuvos mokesčių ir BVP santykis yra gerokai žemesnis nei EBPO ir ES vidurkiai (1 pav.) ir žemesnis nei Baltijos šalių vidurkis.** 2019–2020 m. Lietuvoje mokesčių ir BVP santykis padidėjo beveik 1 procentiniu punktu – tai vienas didžiausių metinių pokyčių EBPO, tačiau labiausiai padidėjimą Lietuvoje lėmė socialinio draudimo įmokų ir BVP santykio augimas.⁸

pav. 1 Mokesčių ir BVP santykis Lietuvoje, EBPO ir Baltijos šalyse (1995–2020 m.)

Tax-to-GDP ratio in Lithuania, OECD and comparison countries, 1995 – 2020



Šaltinis: 2022 m. liepos mėnesio EBPO tarpinė ataskaita

6. **Disponuojamųjų pajamų nelygybė yra didelė – Lietuva yra tarp šešių EBPO šalių, kuriose nelygybė didžiausia.** Mokesčių perskirstomasis vaidmuo čia yra ribotas.⁹ Tai lemia kelios priežastys. Lietuvoje taikoma regresinė pajamų mokesčio tarifų sistema. Kalbant apie GPM, gaunantieji pajamų iš kapitalo, tokių kaip nuoma, palūkanos, autoriniai atlyginimai ir dividendai, apmokestinami santykinai mažesniu mokesčio tarifu nei darbo pajamas gaunantys mokesčių mokėtojai. Apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema lemia, kad kapitalo savininkai ir toliau apmokestinami mažesniu tarifu, neagreguojant pajamų iš visų šaltinių bendrai. Panašiai ir darbo pajamoms taikomi tik du tarifai ir aukšta pajamų riba, o tai reiškia, kad daugelis mokesčių mokėtojų, gaunančių palyginti didelį atlyginimą, vis tiek moka mokesčius mažesniu tarifu. Be to, mažas pajamas gaunantiems asmenims mokesčio tarifas yra aukštas, palyginti su daugeliu ES šalių, todėl mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams tenka didelė mokesčių našta. Kaip aptarta anksčiau, tai neskatina įsitraukti į oficialią darbo rinką ir daugelį mažas pajamas gaunančių asmenų stumia į šešėlinę ekonomiką.

7. **Lietuvoje atlikti tyrimai ir Pasaulio banko tyrimai rodo, kad Lietuvos mažosios ir vidutinės įmonės 2013–2020 m. buvo „susigrūdę“ ties lengvatinio apmokestinimo riba – 300 000 EUR metinių pajamų.** „Sangrūdos“ – mokesčių optimizavimo rezultatas, kuris kenkia ekonomikos augimui.

⁷ Tarptautinis Valiutos Fondas (2017 m.). Vitor Gaspar ir Laura Jaramillo. „Designed for Growth: Taxation and Productivity“. 2017 m. balandžio mėn.

⁸ 2019 m. ir 2020 m. palyginimą reikėtų vertinti atsargiai, nes 2020 m. buvo neįprasti metai, kai ekonominę veiklą paveikė COVID-19 pandemija.

⁹ EBPO (2022 m.). „Mokesčių, socialinio draudimo įmokų ir socialinių išmokų sistemos Lietuvoje struktūros stiprinimas, siekiant mažinti nelygybę ir skurdą bei skatinti ekonomikos augimą“. Tarpinė ataskaita. 2022 m. liepos mėn.

II skyrius. Vyriausybės prioritetai

8. **Siekdama spręsti kai kurias I skyriuje aptartas problemas, Lietuvos Vyriausybė pateikė naujų politikos iniciatyvų.** Šie prioritetai pateikti 1 langelyje. Vyriausybės politikos iniciatyvos yra pagirtinos ir kelia iššūkių. Jos atitinka politikos rekomendacijas, parengtas po Pasaulio Banko atliktos analizės.

1 langelis. Lietuvos Vyriausybės mokesčių politikos prioritetai

Iki 2030 m. sumažinti PVM mokesčio atotrūkį iki 10 proc.¹⁰

Labiau holistinis požiūris į viešuosius finansus.

Teisingesnė ir ekonominį augimą skatinanti mokesčių sistema.

Mokesčių lengvatų tinkamumo ir poveikio vertinimas; specialių sąlygų, kurios iškreipia mokesčių teisingumą, sukelia mokestinių ginčų ir skatina šešėlinę ekonomiką, peržiūra.

Nekilnojamojo turto mokesčių ir aplinkosaugos mokesčių didinimas.

Labai mažų įmonių verslumo skatinimas.

9. Pradėjus įgyvendinti šį PB projektą, Lietuvos vyriausybė prisiėmė du naujus regioninius / tarptautinius įsipareigojimus, kurie turi įtakos minėtoms politikos iniciatyvoms. Pirmasis įsipareigojimas susijęs su Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone (EGADP)¹¹, kuri padeda ES tapti stipresnei ir atsparesnei finansų krizėms. Du iš šešių pamatinių įsipareigojimų yra labai svarbūs PB projektui: (i) pažangus, tvarus ir įtraukus augimas; ir (ii) ateinančios kartos politikos kryptys. Antrasis įsipareigojimas yra susijęs su 2022 m. gruodžio 15 d. Europos Tarybos direktyva, kuria užtikrinamas minimalus efektyvusis mokesčio tarifas, taikytinas apmokestinant dideles tarptautinių subjektų grupes.¹² ES valstybės narės turi iki 2023 m. gruodžio 31 d. integruoti direktyvą į nacionalinius teisės aktus; šios naujos taisyklės taikomos finansiniams metams, prasidedantiems 2023 m. gruodžio 31 d. arba vėliau. Abu šie įsipareigojimai susiję su PB rekomendacijoms dėl GPM progresyvumo ir neutralumo didinimo (kaip priemonės, padedančios siekti įtraukties ir pagrindinių veiksmingumo ir teisingumo tikslų) bei mokesčių ir BVP santykio didinimo (siekiant VMPPM).

10. **Siekdamas padėti Lietuvos Vyriausybei įgyvendinti šiuos prioritetus, PB atliko keletą šioje ataskaitoje apibendrintų analizių.** Pirmąją dalį sudaro Lietuvos mokesčių sistemos analizė, kurioje daugiausia dėmesio skiriama gyventojų pajamų mokesčiui (GPM) ir pelno mokesčiui (PM), įskaitant skirtingo gyventojų pajamų traktavimo ES ir Lietuvoje palyginimą. Be to, PB komanda nustatė su Lietuvos GPM sistema susijusias problemas, kurios kliudo įgyvendinti Vyriausybės prioritetus tokias kaip

¹⁰ Projekto tikslai neapima PVM atotrūkio mažinimo.

¹¹ Europos Komisija, 2020 m. *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė*. Briuselis. 2017 m. balandis. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#

¹² Europos Komisija (2022 m.). *COUNCIL DIRECTIVE on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union*. Briuselis. 2022 m. gruodis. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7674

regresyvi GPM sistema, kuri neskatina įsitraukti į darbo rinką, žemas mokesčių ir BVP santykis, mokesčių neutralumo trūkumas dėl GPM sistemos, paremtos apmokestinimu pagal veiklos formas ir pajamų rūšis, ir kt. Šis mokesčių neutralumo nebuvimas daro neigiamą įtaką pagrindinių mokesčių sistemos veiksmingumo ir teisingumo tikslų įgyvendinimui. Panaši analizė buvo atlikta ir dėl PM. Kaip nustatyta šioje analizėje, pagrindinis augimą stabdantis veiksnys yra skirtingi PM tarifai, priklausantys nuo apyvartos, kurie skatina nedeklaruoti pajamų ir įmonių „sagrūdas“ ties pajamų riba.

11. Be to, PB komanda atliko Lietuvos pajamų mokesčio sistemos mikrosimuliacinę analizę. GPM mikrosimuliacijos tikslas buvo patikrinti keletą alternatyvų, kurios padėtų įgyvendinti Vyriausybės tikslus – sukurti teisingesnę ir ekonomikos augimui palankesnę sistemą. Juridinių asmenų mikrosimuliacijos tikslas buvo rasti variantus, kurie atleiptų Vyriausybės tikslus laikytis labiau holistinio požiūrio į viešuosius finansus, skatinti labai mažų įmonių verslumą ir spartinti ekonomikos augimą, taip pat įvertinti mokesčių lengvatų, kurios iškraipo mokesčių teisingumą, sukuria mokestinius ginčus ir skatina šešėlinę ekonomiką, tikslingumą.

12. Siekiant visapusiškesnio požiūrio į viešuosius finansus ir norint sukurti teisingesnę bei ekonomikos augimui palankesnę mokesčių sistemą, reikės imtis įvairių veiksmų. Svarbiausi iš jų yra šie:

- atlikti išsamią mokesčių lengvatų struktūros ir jos veiksmingumo siekiant politikos tikslų analizę;
- atsisakyti skirtingo apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis, kuris skatina šešėlinę ekonomiką, stabdo augimą ir našumą, o tuo pačiu neskatina registruotis PVM mokėtoju;
- didinti GPM sistemos progresyvumą, siekiant padidinti horizontalųjį ir vertikalųjį teisingumą ir taip sukurti teisingesnę mokesčių sistemą, kuri skatintų mažesnes pajamas gaunančius darbuotojus įsitraukti į oficialią darbo rinką;
- kurti paskatas savarankiškai dirbantiems asmenims tapti didesniais registruotais juridiniais vienetais, o ne slėptis už diferencijuotos apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistemos.

13. Taip pat reikia stengtis remti tikrąsias labai mažas įmones. Siekiant skatinti tikrųjų labai mažų įmonių verslumą reikia, kad mokesčių sistemoje būtų atsisakyta diferencijuotos PM sistemos, kuri skatina didesnes bendroves dirbtinai skaidyti savo įmones ir tapti pseudo labai mažomis įmonėmis, taip išstumiant iš verslo tikrąsias labai mažas įmones.

14. Sėkmė priklausys nuo objektyvaus įvairių galimybių įvertinimo, siekiant rasti geriausią sprendimą. Šioje ataskaitoje pateikiami variantai, kurie padės priimti pagrįstus politinius sprendimus, pasitelkus įvairias mikrosimuliacijas ir parodant galimų pasirinkimų poveikį. Ši ataskaita nėra nurodomojo pobūdžio ir nenustato politikos formavimo krypties. Ji suteikia Vyriausybei veiksmingą analitinį įrankį, leidžiantį analizuoti įvairias politikos galimybes ir pasirinkti tai, kas geriausiai atitinka jos tikslus.

III skyrius. Mokesčių sistema Lietuvoje

15. **Lietuvoje mokesčių ir BVP santykis¹³ yra vienas žemiausių Europos Sąjungoje (ES) – žemesnis yra tik Airijoje.** Palyginti su vidutiniu ES mokesčių ir BVP santykiu, kuris 2020 m. buvo 37,6 proc. (2015–2019 m. 5 metų vidurkis – 37,4 proc.), Lietuvoje 2020 m. mokesčių ir BVP santykis sudarė 31,3 proc. (2015–2019 m. 5 metų vidurkis – 29,7 proc.) Nors palyginti su 2019 m. (30,3 proc.) jis padidėjo, tačiau vis dar yra vienas žemiausių ES. 1 lentelėje pateikiami trys aukščiausi ir trys žemiausi mokesčių ir BVP santykiai ES.¹⁴

1 lentelė. Mokesčių ir BVP santykis ES valstybėse narėse 2020 m.

ES valstybė narė (nuo žemiausio iki aukščiausio)	Mokesčių ir BVP santykis (proc.)
Danija	46,5
Prancūzija	45,4
Belgija	43,1
ES vidurkis	37,6
Latvija	31,9
Lietuva	31,3
Airija	20,2

Šaltinis: EBPO.

Lyginant pagal pagrindines mokesčių rūšis (įmonių pelno mokestis, gyventojų pajamų mokestis ir socialinio draudimo įmokos), Lietuvos mokesčių ir BVP santykis reikšmingai skiriasi nuo ES vidurkio (2 lentelė). Iš 2 lentelės matyti, kad Lietuvos ir ES vidurkiai skiriasi: bendrų mokesčių ir BVP santykio atotrūkis nuo ES vidurkio sudaro 6,3 proc., gyventojų pajamų mokesčio – 2,0 proc., įmonių pelno mokesčio – 0,7 proc.¹⁵ Viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl surenkami mažesni mokesčiai, yra ta, kad Lietuvoje pajamų apmokestinimui vis dar taikoma apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema, kurios dauguma pažangių šalių jau seniai atsisakė. Ši sistema leidžia mokesčių mokėtojams priskirti pajamas kategorijoms, kurioms tenka mažiausi mokesčiai. Diferencijuota (kai taikomas skirtingas apmokestinimas pagal veiklos formas ir pajamų rūšis) PM sistema skatina įmones išlikti mažomis – bendrovės skaidosi į mažesnes įmones, kad galėtų mokėti mažesnius mokesčius. Duomenų apribojimai neleido atlikti išsamios pajamų pokyčių analizės.

¹³ Mokesčių ir BVP santykis apima įmonių pelno mokestį, gyventojų pajamų mokestį, pridėtinės vertės mokestį, socialinio draudimo įmokas ir kitus mokesčius.

¹⁴ EBPO pajamų statistika (iki 2020 m.) https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

¹⁵ Eurostato duomenys (2020 m.)

2 lentelė. Mokesčių ir BVP santykis pagal pagrindines mokesčių rūšis, Lietuvos ir ES vidurkiai, 2020 m.

Mokesčio rūšis	ES valstybės narės vidurkis (proc. BVP)	Lietuva (proc. BVP)	Lietuvos atotrūkis nuo ES vidurkio (proc. BVP)
Bendras	37,6	31,3	6,3
Gyventojų pajamų mokestis	9,2	7,2	2,0
Įmonių pelno mokestis	2,3	1,6	0,7
Socialinio draudimo įmokos	12,2	10,4	1,8

Šaltinis: EBPO

1. Gyventojų pajamų mokestis Lietuvoje

16. **2019 m. įvedus progresinę GPM sistemą darbo užmokesčiui apmokestinti, perskirstomasis mokesčių poveikis nepadidėjo.** Kaip aptarta anksčiau, darbo užmokesčiui taikomo apmokestinimo progresyvumas yra labai žemas. Pajamoms iš darbo užmokesčio taikomi tik du tarifai ir nustatyta aukšta pajamų riba, o tai reiškia, kad daugelis mokesčių mokėtojų, gaunančių palyginti didelį atlyginimą, vis tiek moka mokesčius pagal mažesnį iš dviejų tarifų. Tuo pačiu, nedideles pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams net ir mažesnis iš dviejų tarifų yra aukštas ir jiems tai didelė mokestinė našta.

17. **Lietuva yra viena iš nedaugelio EBPO šalių, kuri taiko skirtingą gyventojų pajamų apmokestinimą pagal veiklos formas ir pajamų rūšis.** Daugelis ES šalių taiko tam tikrus diferencijuotus tarifus tik dividendams ir palūkanoms. Be to, Lietuvoje veikianti apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema yra labai sudėtinga – mokesčių tarifai ir lengvatos nustatomi pagal pajamų rūšį, veiklos formą ir mokesčių mokėtojo kategoriją. Pavyzdžiui, GPM deklaracijos formoje nurodomi 97 pajamų rūšių kodai, iš kurių 25 priskiriami „neapmokestinamiesiems“, „neapmokestinamiesiems, jei neviršijamos ribos“ arba „neapmokestinamiesiems, jei atitinka sąlygas“.¹⁶ Vis dėlto, esant 72 apmokestinamų pajamų kategorijoms ir skirtingiems tarifams pagal pajamų rūšis ir mokesčių mokėtojų tipus, tarifų sistema tampa tokia fragmentuota, kad neleidžia užtikrinti horizontaliojo teisingumo, kai visos pajamos vertinamos vienodai. Dėl to mokesčių mokėtojai patiria didesnes mokestinių reikalavimų laikymosi sąnaudas, mokesčių administravimo sąnaudas taip pat padidėja.

2. Gyventojų pajamų mokesčio sistema kitose ES šalyse

18. **Lietuvos GPM sistema neatitinka GPM sistemų, taikomų daugelyje pažangių šalių ir ES, pagal kurias dauguma grynujų pajamų šaltinių yra agreguojami, o bendros grynosios pajamos apmokestinamos pagal progresinio tarifo sistemą.** Tuo tarpu didžiausias ribinis tarifas svyruoja nuo 55 proc. ir daugiau Danijoje, Prancūzijoje ir Austrijoje iki 15 proc. Čekijoje, Vengrijoje ir 20 proc. Latvijoje.

¹⁶ Daugelis šių pajamų yra nedidelės pajamos, susijusios su dienpinigiais, apdovanojimais ir prizais, pelno nesiekiančių organizacijų pajamos, pajamos, gaunamos iš veiklos, vykdomos pagal verslo liudijimą, arba pajamos iš sporto ar pasirodymų veiklos.

Čekija, Vengrija ir Latvija taiko fiksuotą gyventojų pajamų mokestį visoms gaunamoms pajamoms. Tuo tarpu didžiausias Austrijos įstatymų nustatytas 55 procentų tarifas taikomas tik pajamoms, viršijančioms 1 mln. eurų.¹⁷

19. **Dividendų ir palūkanų pajamos yra vienintelė pajamų rūšis, kuriai daugumoje ES šalių taikoma atskira tarifų sistema, nors daugumoje jų išskaitymo norma yra didesnė nei Lietuvoje.** Skirtingas gyventojų pajamų traktavimas ES ir Lietuvoje pristatomas 3 lentelėje:¹⁸

3 lentelė. Skirtingas gyventojų pajamų traktavimas ES ir Lietuvoje

Pajamų rūšis	Traktavimas ES	Traktavimas Lietuvoje
Pajamos iš verslo ir darbo užmokesčio	Grynosios verslo pajamos ir grynosios žemės ūkio pajamos sumuojamos su darbo užmokesčio pajamomis ir joms taikomas tokia pati progresinių tarifų sistema.	Individualios veiklos pajamos apmokestinamos nuo 5 iki 15 proc. tarifu. Individualios įmonės savininko verslo pajamos apmokestinamos 15 proc. tarifu. Verslo liudijimų pajamos, neviršijančios 45 000 EUR, apmokestinamos 0 proc. tarifu. Individuali žemės ūkio veikla apmokestinama nuo 5 iki 15 proc. tarifu, jei mokesčių mokėtojas yra PVM mokėtojas, ir 0 proc. tarifu, jei nėra PVM mokėtojas. Sudėtinga tarifų sistema grindžiama ne euro verte, o vidutiniu mėnesiniu darbo užmokesčiu (VMDU). Pajamoms iki 60 VMDU taikomas 20 proc. tarifas, o pajamoms, viršijančioms 60 VMDU, – 32 proc. tarifas. VMDU Lietuvoje apskaičiuojamas pagal specialią formulę ir kasmet nustatomas Lietuvos teisės aktais. 2021 m. jis sudarė 1 352 EUR.
Nuomos pajamos	18 ES šalių grynosios nuomos pajamos sumuojamos su darbo užmokesčio pajamomis ir joms taikoma tokia pati progresinio tarifo sistema kaip ir darbo užmokesčio pajamoms. Net kai nuomos pajamos apmokestinamos atskirai, joms taikomas progresinis mokesčio tarifas (pavyzdžiui, Suomijoje ir Graikijoje ¹⁹). Švedijoje, nuomos pajamos apmokestinamos fiksuotu 30 proc. tarifu.	Pajamoms iki 120 VMDU taikomas 15 proc. tarifas, o pajamoms, viršijančioms 120 VMDU, – 20 proc. tarifas.
Kapitalo prieaugis	Maždaug pusėje ES šalių kapitalo prieaugis iš nekilnojamojo turto apmokestinamas panašiai kaip grynosios nuomos pajamos, įtraukiamas į bendrąsias pajamas ir apmokestinamas taikant progresinę mokesčių sistemą.	Pajamoms iki 120 VMDU taikomas 15 proc. tarifas, o pajamoms, viršijančioms 120 VMDU, – 20 proc. tarifas.

¹⁷ Eurostato duomenys (2020 m.)

¹⁸ Šaltinis: IBFD, *European Tax Handbook 2017*.

¹⁹ Suomijoje nuomos pajamoms, neviršijančioms 30 000 eurų, taikomas 30 proc. progresinis mokestis, viršijančioms šią sumą – 34 proc. progresinis mokestis. Graikijoje nuomos pajamoms iki 12 000 eurų taikomas 15 proc. progresinis mokestis, o pajamoms, viršijančioms 35 000 eurų, šis mokestis siekia 45 proc.

Pajamų rūšis	Traktavimas ES	Traktavimas Lietuvoje
	Kapitalo prieaugis iš finansinio turto taip pat apmokestinamas progresiniais mokesčiais maždaug pusėje ES valstybių narių.	
Palūkanų pajamos	Daugelyje šalių palūkanos atskirai apmokestinamos išskaičiuojamuoju mokesčiu dėl lengvesnio mokesčio administravimo, o kai kuriose šalyse progresiniai tarifai siekia iki 45 procentų. Kai jos apmokestinamos atskirai, galutinio išskaitymo tarifas svyruoja nuo 10 proc. Latvijoje, 15 proc. Čekijoje, iki 25 proc. Vokietijoje ir Olandijoje, 26 proc. Italijoje, 30 proc. Švedijoje, 33 proc. Airijoje ir 34 proc. Suomijoje.	Pajamoms iki 120 VMDU taikomas 15 proc. tarifas, o pajamoms, viršijančioms 120 VMDU, – 20 proc. tarifas.
Dividendų pajamos	Daugelyje šalių dividendų pajamos atskirai apmokestinamos išskaičiuojamuoju mokesčiu dėl lengvesnio surinkimo. Daugelyje šalių šis mokestis yra fiksuotas, o kai kuriose šalyse (pvz. Prancūzijoje) progresiniai tarifai siekia iki 45 procentų. Dividendų pajamų atveju ekonominio dvigubo apmokestinimo problema yra viena iš priežasčių, kodėl dividendų pajamos vertinamos atskirai. ²⁰ Galutinis išskaitymas paprastai vykdomas pagal tą pačią normą kaip ir palūkanų atveju. Žr. anksčiau tekste pateiktas palūkanų normas.	Šios pajamos apmokestinamos fiksuotu 15 procentų tarifu.

20. **Taigi dauguma ES šalių darbo užmokesčio, verslo ir nuomos pajamas agreguoja į bendrąsias pajamas ir apmokestina progresiniais tarifais.** Išskyrus penkias šalis, dauguma ES valstybių narių apmokestina palūkanų ir dividendų pajamas kaip galutinį mokėtojo išskaičiuojamą mokestį prie pajamų šaltinio. Galutinio išskaičiuojamojo mokesčio tarifas svyruoja nuo 10 iki 34 procentų.

3. Juridinių asmenų mokesčių sistemos Lietuvoje

21. **Lietuvoje yra apie 104 000 juridinių asmenų, kurie skirstomi į keletą kategorijų pagal skirtingas mokesčines prievoles.** Didžiausią grupę – apie 83 000 – sudaro uždarnosios akcinės bendrovės, po jų seka apie 20 000 mažųjų bendrijų. Kitas kategorijas sudaro 500 žemės ūkio bendrovių, 425 kooperatinės bendrijos arba bendrovės, 266 privačios bendrovės, kurių akcijomis prekiaujama viešai, 20 teisininkų profesinių bendrijų, 16 savivaldybių ir valstybinių įmonių

22. **Lietuvoje juridiniams asmenims taikomas standartinis įstatymais nustatytas 15 proc. pelno mokesčio tarifas, kuris yra gerokai mažesnis už ES nustatytą vidutinį 21,7 proc. tarifą.** Jis taip pat yra mažesnis už pasaulinį vidurkį, kuris 2021 m. siekė 23,54 proc. (vertinant 180 jurisdikcijų). Tuo pačiu laikotarpiu EBPO vidutinė pelno mokesčio norma buvo 23,04 proc. Pasaulyje 22 šalys taiko 30–35 proc. pelno mokesčio tarifą, 115 šalių – 20–30 proc. pelno mokesčio tarifą. Tarp Europos EBPO šalių, didžiausias įstatymais nustatytas PM tarifas – 31,5 proc. – yra Portugalijoje. Toliau seka Vokietija ir Prancūzija – atitinkamai 29,9 ir 28,4 proc.

²⁰ Dividendų pajamos paprastai apmokestinamos mažesniu tarifu nei kitos pajamos dėl ekonominio dvigubo dividendų apmokestinimo, kai įmonės pelnas apmokestinamas du kartus: vieną kartą – kai ji gauna įmonė, o antrą kartą – kai ji gauna akcininkai. Tradiciškai daugelyje šalių fiziniams asmenims buvo suteikiamas „dividendų priskaičiavimo kreditas“, t. y. dividendų mokesčio kreditas, skirtas visiškai arba iš dalies kompensuoti pelno mokestį, sumokėtą nuo dividendų pajamų. Kai kurios kitos šalys numato dalinį dividendų, išmokėtų įmonių lygmeniu, atskaitymą, panašų į palūkanų atskaitymą.

Mažiausi pelno mokesčio tarifai taikomi Vengrijoje (9 proc.), Airijoje (12,5 proc.), Lietuvoje (15 proc.).²¹

23. **Lietuvoje taikomas lengvatinis 5 proc. tarifas visoms smulkioms įmonėms (mažosioms bendrijoms ir įmonėms ir kt.), kurių apyvarta neviršija 300 000 eurų ir kuriose dirba 10 ir mažiau darbuotojų.** Tai sumažina vidutinį efektyvųjį mokesčio tarifą²² iki 13,5 procento, t. y. maždaug 7 procentais mažiau nei 20,4 proc. vidutinis efektyvusis mokesčio tarifas EBPO, G20 ir *Inclusive Framework* jurisdikcijose. Lietuva yra šešta pagal mažiausią VEMT tarp 117 dalyvaujančių šalių.²³

24. **Apyvartos dydžiu grindžiamos mokesčių lengvatos gali sukurti kliūtis augimui, smarkiai padidindamos ribinį mokesčių tarifą, viršijus lengvatinę pajamų ribą.** Šios mokesčių lengvatos skatina labai mažas įmones likti mažomis ir neskatina savarankiškai dirbančių asmenų tapti didesniais ekonominiais subjektais, taip prarandant masto ekonomijos teikiamus pranašumus.

4. Su Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio sistema susijusios problemos

25. **Kliūtys patekti į darbo rinką atsiranda dėl regresinės pajamų mokesčių sistemos.** Nedideles pajamas gaunantiems asmenims taikomi vidutiniai efektyvieji mokesčio tarifai Lietuvoje yra dideli, palyginti su kitomis šalimis.²⁴ Didesnių pajamų atveju, vidutiniai efektyvieji mokesčio tarifai yra neprogresyvūs. Mažas pajamas gaunantiems asmenims tenkanti GPM našta, palyginti su dideles pajamas gaunančių asmenų GPM našta, 2021 m. buvo penkta pagal dydį EBPO, o tai rodo nedidelį GPM progresyvumą.

26. **Vienas svarbiausių klausimų – pajamų adekvatumas.** Kaip aptarta anksčiau, Lietuvoje mokesčių ir BVP santykis yra mažas. Iš dalies tai lemia mažas GPM ir BVP santykis bei mažas PM ir BVP santykis. Tai mažina šalies fiskalinį atsparumą ir gali turėti didelės įtakos jos pažeidžiamumui regioninių ir pasaulinių sukrėtimų atveju.

27. **Efektyvusis GPM tarifas, taikomas darbo pajamoms (grynosios pajamos iš darbo užmokesčio), yra 3,4 karto didesnis nei GPM tarifas, taikomas kapitalo pajamoms (grynajam pelnui iš veiklos pagal individualios veiklos pažymą, taip pat dividendų, palūkanų, nuomos, kapitalo prieaugio pajamoms). Šis skirtumas yra vienas didžiausių ES.** Pažangiausiose Europos mokesčių sistemose yra visiškai neutralumas (1:1).²⁵

28. **Didelį darbo pajamoms taikomą efektyvųjį GPM tarifą lėmė tai, kad grynosios darbo užmokesčio pajamos apmokestinamos didesniu tarifu nei savarankiškai dirbančiųjų pajamos.** Lietuvoje mažas ir vidutinės pajamas uždirbantys mokesčių mokėtojai daugiau nei 80 proc. savo pajamų gauna iš darbo užmokesčio, o dideles pajamas uždirbantys mokesčių mokėtojai didžiąją dalį pajamų gauna kaip pelną iš verslo, profesijos, nuomos ir finansinio turto grąžos (dividendų, palūkanų, kapitalo prieaugio ir t. t.). 2 pav. pateikiamas palyginimas tarp vidutinio metinio samdomų darbuotojų ir pagal individualios veiklos pažymą savarankiškai dirbančių asmenų mokamo GPM Lietuvoje.

²¹*Tax Foundation* duomenys: <https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2022/#:~:text=On%20average%20European%20OECD%20countries,was%2023.54%20percent%20in%202021.>

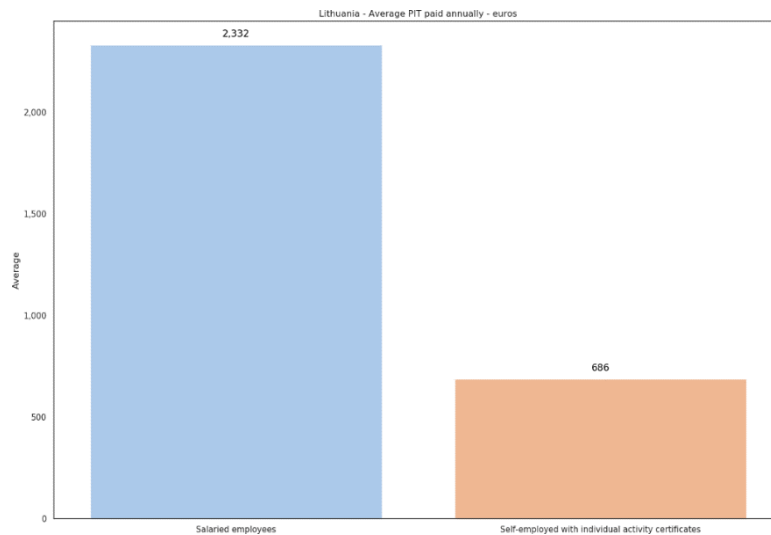
²² Vidutinis efektyvusis mokesčio tarifas (VEMT) atspindi vidutinę mokesčių įmoką, kurią įmonė skiria investiciniam projektui, uždirbančiam didesnį nei nulį ekonominį pelną. Jis apibrėžiamas kaip ekonominio pelno iki apmokestinimo ir po apmokestinimo skirtumas, palyginti su ikimokestinių pajamų grynąja dabartine verte (GDV), atėmus realųjį ekonominį nusidėvėjimą.

²³ EBPO (2022 m.). *Corporate Tax Statistics* („Pelno mokesčių statistika“). Trečiasis leidimas.

²⁴ Eurostato duomenys (2020 m.)

²⁵ Eurostato duomenys (2020 m.)

pav. 2 Vidutinis metinis samdomų darbuotojų ir savarankiškai dirbančių asmenų mokamas GPM



Šaltinis: VMI duomenys ir Pasaulio banko darbuotojų skaičiavimai.²⁶

29. **Be to, kad didina nelygybę ir mažina paskatas įsitraukti į darbo rinką, dabartinė gyventojų pajamų apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema skatina vengti mokesčių – pajamos iš darbo užmokesčio deklaruojamos kaip individualios veiklos pajamos, siekiant išvengti mokesčių.** Ji taip pat trukdo savarankiškai dirbantiems asmenims tapti didesnėmis ribotos atsakomybės bendrovėmis.

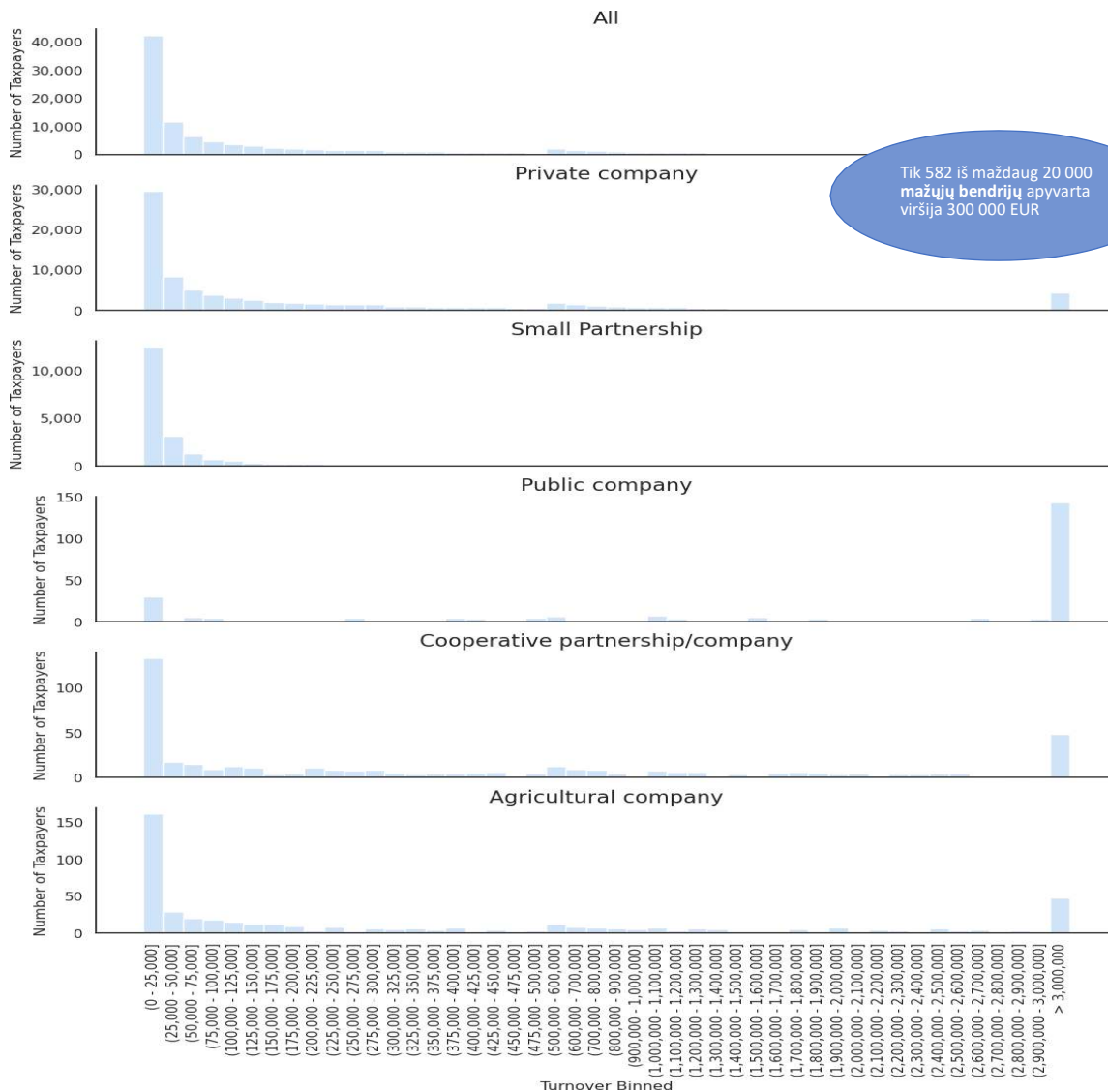
30. **Vienas iš pagrindinių apmokestinimo principų yra neutralumo principas, o apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema šį principą pažeidžia.** Neutralesnė GPM sistema, neskirstanti apmokestinimo nei pagal veiklos tipus, nei pagal pajamų rūšis, sumažins paskatas perkelti pajamas į mažiau apmokestinamas pajamų rūšis ar veiklos formas ir skatins asmenis įsitraukti į oficialią darbo rinką. Taip bus pasiektas tikslas sukurti veiksmingesnę ir teisingesnę mokesčių sistemą ir galiausiai padidins vidaus pajamų mobilizavimą, tokiu būdu sprendžiant nepakankamo deklaravimo ir mokesčių slėpimo problemas. Pagal neutralią GPM sistemą vienodi tarifai taikomi tiek samdomiems darbuotojams, tiek savarankiškai dirbantiems asmenims.

31. **Kalbant apie juridinių asmenų pajamų apmokestinimą, diferencijuoto 5 ir 15 proc. pelno mokesčio (PM) taikymas remiantis apyvarta nėra gera tarptautinė praktika.** Tai gali paskatinti įmones trauktis į šešėlinę ekonomiką, nes atsiranda motyvacija neviršyti 300 000 EUR pajamų ribos tam, kad būtų mokamas 5, o ne 15 procentų mokestis. Tai taip pat gali paskatinti dideles bendroves skaidytis į mažesnes įmones, siekiant pasinaudoti lengvatiniu apmokestinimu. Tai lemia įmonių „sangrūdas“ ties lengvatine pajamų riba, taip didinant šešėlinę ekonomiką. Tai riboja įmonių augimą ir lemia našumo mažėjimą.

²⁶ Remiantis bazinio scenarijaus mikrosimuliacijos modelio 2020 m. duomenimis apie samdomų ir savarankiškai dirbančių mokesčių mokėtojų sumokėtą GPM sumą, padalytą atitinkamai iš samdomų ir savarankiškai dirbančių mokesčių mokėtojų skaičiaus.

32. Įmonių skaldymasis ar pasirinkimas likti individualios veiklos stadijoje (netapimas juridiniu asmeniu), kad išliktų tame pačiame mokesčių režime, skatina mokesčių vengimą, ypač dėl nenoro registruotis PVM mokėtoju. Tai mažina paskatas investuoti į technologijas. Dėl didelio šešėlinės ekonomikos masto, kurį lemia „sangrūdų“ veiksnys, mažiau registruojamasi PVM mokėtojais, o tai lemia ir didelį PVM atotrūkį, ir mažą mokesčių ir BVP santykį. Pasaulio banko mikrosimuliacinė analizė parodė, kad tik 582 iš 20 000 mažųjų bendrijų apyvarta viršija 300 000 EUR ribą (žr. 3 pav.). Apie 19 000 iš 104 000 įmonių rodo nulines pajamas.

pav. 3 Įmonių, kurių apyvarta neviršija 300 000 EUR, skaičius²⁷



²⁷ „Privati įmonė“ – privati uždaroji bendrovė. „Viešoji įmonė“ – privati bendrovė, kurios akcijomis prekiaujama viešai.

IV skyrius. Lietuvos pajamų mokesčio sistemos mikrosimuliacijos analizė

Kas yra mikrosimuliacinė analizė?

33. **Mikrosimuliacinio modeliavimo metodai naudojami siekiant nustatyti galimą bet kokio fiskalinio ar ekonominio pokyčio poveikį įvairiems rezultatų rodikliams kiekvienam reprezentatyvios imties nariui arba, priklausomai nuo konkretaus atvejo, visai mokesčių mokėtojų visumai.** Tai gali būti laikoma poveikio analize, kuri naudojama numatomų politikos ir ekonominių pokyčių poveikio *ex-ante* vertinimui, ypač tais atvejais, kai faktiniai duomenys yra asimetriški, sugadinti arba neprieinami.

34. **Taikant šį metodą gaunama informacija iš mikrolygmens duomenų bazių (pavyzdžiui, individualių mokesčių deklaracijų), siekiant išsiaiškinti, kaip esamos ir siūlomos politikos nuostatos taikomos fiziniams asmenims; simuliacijos rezultatai išsaugomi tolesnei analizei.** Taikant šiuos modelius, užuot dirbus su suvestiniais ar apklausų duomenimis, dirbama su didelėmis mikroduomenų bazėmis (visa mokesčių deklaracijų visuma), atsižvelgiant į įvairias atitinkamos populiacijos aplinkybes ir pajamų charakteristikas.

35. **Dėl šių priežasčių mikrosimuliaciniai modeliai naudojami siūlomų mokesčių pokyčių poveikiui įvertinti prieš juos įgyvendinant realiai.** Mikrosimuliaciniai modeliai padeda suprasti politikos pokyčių poveikį mokesčių naštos pasiskirstymui tarp mokesčių mokėtojų

Kaip buvo sukurtas bazinio scenarijaus modelis?

36. **Lietuvoje sukurti atskiri mikrosimuliaciniai modeliai fizinių ir juridinių asmenų apmokestinimui analizuoti.** Pirmiausia Pasaulio banko komanda, pasikonsultavusi su Lietuvos valdžios institucijomis, parengė duomenų užklausą *Excel* lentelėje, kad gautų apie 1 000 juridinių asmenų, o vėliau – apie 2 000 fizinių asmenų imties deklaracijų duomenis. Gavus imties duomenis, *Excel* lentelėje buvo parengti atskiri baziniai scenarijai fiziniams ir juridiniams asmenims, pateikiant kiekvieno skaičiavimo elemento formules.

37. **Bazinis scenarijus buvo testuojamas pagal faktinius duomenis.** Esant duomenų neatitikimui, buvo tikslinama duomenų bazė, peržiūrint formules. Tikslinant duomenų bazes, talkino Lietuvos statistikos departamento (dab. Valstybės duomenų agentūros), Valstybinės mokesčių inspekcijos ir „Ernst & Young“ specialistai. Testuojant bazinį scenarijų su imties duomenimis, x esant neatitikimams, buvo koreguojamos formulės. Po kelių bandymų, įsitikinus formulių patikimumu, Lietuvos institucijų buvo paprašyta pateikti visų mokesčių mokėtojų deklaracijų duomenis.

38. **Pagal bazinį modelį, buvo sudaryta visa deklaracijų duomenų visuma, atskirai juridiniams ir fiziniams asmenims.** Pašalinus neatitikimus duomenų bazėje, toliau bendradarbiaujant su Lietuvos valdžios institucijomis, dar kartą buvo testuojami šie du modeliai. GPM modelio paklaida siekė 0,4 proc., PM modelio – 0,75 proc., t. y. neviršijo leistinos 2–3 proc. mokesčių mikrosimuliacijos modelių paklaidos ribos.

39. **Įsitikinus bazinių scenarijų patikimumu, buvo išbandyti įvairūs politikos intervencijos scenarijai, siekiant nustatyti kiekvieno scenarijaus poveikį mokesčiams pajamoms ir pajamų pasiskirstymo poveikį skirtingoms mokesčių mokėtojų kategorijoms.** Prieš pradėdant modeliuoti įvairius galimus scenarijus, jie buvo aptarti su Lietuvos valdžios institucijomis. Lietuvos valdžios institucijų darbuotojams buvo surengti mokymai apie modelius, kad ateityje Lietuvos Vyriausybė galėtų naudoti šiuos modelius

testuojant kitų pasirinktus politikos variantus, modeliuojant galimą poveikį biudžeto pajamoms ir mokesčių naštos pasiskirstymui.

Pagrindiniai logistikos iššūkiai

40. **Svarbu užtikrinti individualių mokesčių deklaracijų duomenų konfidencialumą.** Siekiant apsaugoti duomenų konfidencialumą, Pasaulio bankas ir Lietuvos statistikos departamentas (dab. Valstybės duomenų agentūra) pasirašė konfidencialumo sutartį. Dauguma užduočių, įskaitant (i) imties duomenų gavimą, (ii) duomenų bazės testavimą, (iii) visų mokesčių deklaracijų duomenų gavimą ir (iv) bazinio modelio paleidimą, buvo atliktos Lietuvos statistikos departamento (dab. Valstybės duomenų agentūros) patalpose, *Palantir* platformoje. Šiuo tikslu Pasaulio banko komanda Vilniuje lankėsi du kartus – 2022 m. gegužę ir 2022 m. liepą. Vėliau užduotys buvo perkeltos iš *Stata* į *Python* programavimo kalbą, nes pastarąją naudoja Lietuvos statistikos departamentas (dab. Valstybės duomenų agentūra).

41. **Pirminiuose mokesčių deklaracijų duomenyse buvo daug neatitikimų.** Vieni jų atsirado dėl mokesčių mokėtojų klaidų pildant deklaracijas, kiti – dėl Lietuvoje galiojančios pajamų apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistemos, kuri yra itin sudėtinga ir apima apie 90 mokesčių mokėtojų kategorijų ir tokių pajamų klasifikavimą, kai kiekvienai kategorijai taikomos skirtingos skaičiavimo formulės. Pavyzdžiui, baziniam modeliui sukurti *Python* programavimo būdu prireikė apie 1 200 kodavimo eilučių, o scenarijui, kai taikomas bendras visų pajamų apmokestinimas, neatsižvelgiant į veiklos formas ir pajamų rūšis, sumodeliuoti reikėjo tik apie 100 kodavimo eilučių.

42. **Juridinių asmenų mokesčių deklaracijų duomenims tokio duomenų saugumo lygio nereikėjo.** Todėl Lietuvos statistikos departamentas (dab. Valstybės duomenų agentūra) duomenis siuntė internetu, o didžioji dalis mikrosimuliacijos buvo atlikta ne Lietuvos statistikos departamente.

1. Gyventojų pajamų apmokestinimo mikrosimuliacijos analizė

43. **GPM mikrosimuliacijos tikslas buvo patikrinti keletą galimybių, kurios padėtų įgyvendinti Vyriausybės tikslus – sukurti teisingesnę ir ekonomikos augimui palankesnę sistemą.** Vienas iš tikslų – nustatyti, kokį poveikį padarytų perėjimas nuo apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistemos prie bendro visų pajamų apmokestinimo, neatsižvelgiant į veiklos formas ir pajamų rūšis, bendrai agreguotoms pajamoms taikant progresinius mokesčių tarifus. Taip testuojamas poveikis horizontaliam teisingumui. Kitas svarbus mikrosimuliacijos tikslas – testuoti scenarijus, pagal kuriuos dabartinis GPM ir BVP santykis (2020 m. - 7,2 proc.) būtų padidintas, siekiant sumažinti 2,0 proc. BVP atotrūkį nuo ES vidurkio (9,2 proc.).

44. **Mažas pajamas gaunantiems asmenims tenkanti GPM našta, palyginti su dideles pajamas gaunančių asmenų GPM našta, 2021 m. buvo penkta pagal dydį EBPO, o tai rodo menką progresyvumą.** Kadangi dideles pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams tenka „plokščias“ VEMT, o mažas pajamas gaunantiems asmenims tenka didelis VEMT, dabartinė sistema nėra itin progresyvi. Mikrosimuliacinė analizė testavo įvairias galimybes sumažinti mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams tenkančią našta ir padidinti VEMT dideles pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams. Šia analize buvo siekiama parodyti progresyvumo ir vertikalaus teisingumo didinimo poveikį.

45. **Užuot naudojus vidutinį darbo užmokestį (VDU) kaip pagrindą mokesčių tarifams nustatyti,**

mikrosimuliacijoje nagrinėjami scenarijai, kai mokesčių intervalai nustatomi pagal piniginę vertę (EUR). Taip išorinė tarifų struktūra taptų skaidresne ir lengviau suprantama eiliniam piliečiui. Akivaizdu, kad vidinėje tarifų struktūroje, greičiausiai, ir toliau būtų galima naudoti VDU kaip pagrindą įvairių tarifų intervalams nustatyti. 4 lentelėje palyginamas dabartinis bazinis scenarijus su naujaisiais scenarijais ir pateikiamos analizės pagrindimas.

4 lentelė. Bendras scenarijų ir tikslų paaiškinimas

Dabartinis bazinis scenarijus	Nauji scenarijai	Tikslas
<ul style="list-style-type: none"> Apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema > 1200 formulių eilučių <i>Python</i> programavimo kalboje Skirtingi tarifai pagal pajamų rūšis Individualios veiklos pajamoms taikomas žymiai mažesnis tarifas nei darbo užmokesčio pajamoms Supaprastinta apskaita (supaprastinta buhalterinė knyga arba pajamos atėmus menamas 30 % nuo apyvartos išlaidas kaip mokesčių bazė) Mokesčių tarifai nustatomi pagal MMA, VDU (kiekvienais metais VDU vertė nustatoma dekretu) 	<ul style="list-style-type: none"> Visų gautų pajamų bendro apmokestinimo progresiniais tarifais sistema 100 formulių eilučių <i>Python</i> programavimo kalboje Visi pajamų šaltiniai (darbo užmokestis, individualios veiklos pelnas, dividendai, nuoma, palūkanos, kapitalo prieaugis) agreguojami ir apmokestinami kartu Pagal vieną scenarijų diferencijuoti tarifai taikomi dividendams ir palūkanoms Visiems pajamų šaltiniams taikomi vienodi progresiniai tarifai Supaprastinta apskaita netaikoma aukšto išsilavinimo reikalaujančių profesijų atstovams (pvz., gydytojams, advokatams, inžinieriams, konsultantams) Mokesčių tarifai nustatomi skaidresne pinigine išraiška, o ne pagal vidutinį darbo užmokestį 	<p>Pasiekti horizontalų ir vertikalų teisingumą, taikant progresinius mokesčius</p> <p>Supaprastinti mokesčių apskaičiavimą</p> <p>Didinti gyventojų pajamų apmokestinimo progresyvumą</p> <p>Sumažinti kliūtis patekti į darbo rinką</p> <p>Pasiekti beveik 8,0 proc. GPM ir BVP santykį, kaip numatyta Vyriausybės reformų darbotvarkėje</p> <p>Padaryti tarifų sistemą skaidresnę ir paprastesnę naudoti.</p>

46. 2021 m. fiziniai asmenys pateikė 1 364 392 mokesčių deklaracijas už 2020 mokesčius metus. Iš viso 2021 m. iš fizinių asmenų iš visų pajamų šaltinių kartu sudėjus buvo surinkta 3,229 mlrd. EUR GPM, (7,2 proc. BVP).

47. **Kaip jau buvo minėta, Lietuvoje vieni progresiniai tarifai yra nustatyti darbo užmokesčio pajamoms ir skirtingi progresiniai tarifai – palūkanų ir nuomos pajamoms.** Šios dvi pajamų grupės nėra agreguojamos į bendrąsias pajamas.

48. **Šioje simuliacijoje, kaip pavyzdys, nagrinėjamos penkios euro zonos šalys, kuriose taikomas bendras visų pajamų apmokestinimas ir progresiniai tarifai:** Latvija, Belgija, Portugalija, Graikija ir Ispanija.²⁸ Šios nagrinėjamos šalys naudojamos tik kaip pavyzdys mokymo tikslais, siekiant padėti valdžios institucijoms kurti savo modelius. Pajamų ribos, nustatytos šiose penkiose šalyse, pateikiamos tik kaip scenarijaus pavyzdžiai, o ne rekomendacijos taikyti būtent tokią mokesčių sistemą ir ribas, siekiant išvengti valiutų kursų konvertavimo, pavyzdžiu pasirinktos Euro zonos šalys. Pasitelkus šį modelį galima atlikti bet kurios kitos norimos tarifų sistemos mikrosimuliaciją, įskaitant kai kurių diferencijuoto dividendų apmokestinimo, taikomo daugelyje EBPO šalių, aspektų analizę.²⁹

49. Duomenų apribojimai neleido atlikti išsamios pajamų pokyčių analizės. Todėl įvertintose neatsižvelgiama į galimus mokesčių mokėtojų elgsenos pokyčius. Be šio projekto, ateityje būtų galima įvertinti ir šių elgsenos reakcijų mastą.

50. **Mikrosimuliacijos metu buvo atlikti šie veiksmai:**

- Lietuvos GPM duomenys iš bazinio scenarijaus modelio agreguojami, kad būtų įtrauktos visos pajamos, siekiant sukurti bendrųjų pajamų apmokestinimo scenarijų.
- Taikant mikrosimuliaciją, šioms bendrosioms pajamoms (iš bazinio modelio) priskiriama minėtų penkių ES šalių tarifų struktūra.³⁰
- Kiekvienai iš penkių šalių testuojami du NPD scenarijai: viename taikomas dabartinis 5 000 EUR NPD, o kitame – didesnis 8 000 EUR NPD, atsižvelgiant į tai, jog į bendrąsias pajamas įtraukiama daugiau rūšių pajamų, o pagal dabartinę sistemą, nustatant NPD, įtraukiamos tik darbo užmokesčio pajamos.
- Mikrosimuliacijos rezultatai naudojami siekiant patikrinti, ar:
 - (i) padidėjo progresyvumas;
 - (ii) buvo pašalintos kliūtys patekti į darbo rinką;
 - (iii) GPM ir BVP santykis padidėjo nuo dabartinio 7,2 iki maždaug 8,0 proc.
- Tada pagal geriausiai tinkantį scenarijų buvo atlikta pokyčių poveikio skirtingiems pajamų lygiams pasiskirstymo analizė.

Pajamų (iš mokesčių) efektas

51. **Mikrosimuliacijos rezultatai pateikti 5–11 lentelėse.** Mikrosimuliacija buvo grindžiama Latvijos, Belgijos, Portugalijos, Graikijos ir Ispanijos tarifų struktūromis, įskaitant jų poveikį prognozuojamoms GPM pajamoms. Kaip minėta 48 punkte, pasirinktos šalys ir jų taikomos tarifų sistemos yra tik iliustracinio pobūdžio ir nėra rekomendacija pereiti prie identiškos apmokestinimo sistemos.

²⁸ Duomenų apie tarifų sistemą šaltinis: (i) EBPO duomenų bazė, 1 dalis. Darbo užmokesčio pajamų apmokestinimas, 2022 m. gegužė, ir (ii) Mokesčiai EBPO, 2022 m. liepa.

²⁹ GPM scenarijuose neatsižvelgėme į atskaitymus, susijusius su išlaikomais vaikais. Taikomos faktinės kai kurių pajamų šaltinių išlaidos arba faktinės standartizuotos 30 proc. išlaidos, priklausomai nuo to, kuri suma yra didesnė. Taip pat įtraukėme NPD, kuris taikomas visiems asmenims ir kuris iš esmės yra pajamų, apmokestinamų 0 % tarifu, dalis.

³⁰ Toliau pateiktose lentelėse GPM tarifų struktūra suapvalinta iki artimiausio sveikojo skaičiaus.

5 lentelė. Lietuvos bazinis scenarijus

Lietuvos bazinis scenarijus		
Lietuvos tarifai	Lietuvos GPM pajamos, kai NPD – 5 000 EUR	GPM ir BVP santykis
20 % ≤ 60 VDU	3 229 mlrd.	(i) 7,2 %
32 % > 60 VDU		

6 lentelė. Latvijos scenarijus

Latvijos scenarijus			
Latvijos tarifai	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (i) NPD – 5 000 EUR	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (ii) NPD – 8 000 EUR	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
20 % ≤ 20 000	3 595 mlrd.	2 953 mlrd.	(i) 8,0 %
23 % 20 000–62 800			(ii) 6,6 %
31 % > 62 800			

52. **Testavimo pagal šį scenarijų rezultatai, vertinant atitikimą Vyriausybės politikos tikslams:**

- (i) Padidėjo GPM ir BVP santykis, lyginant su dabartiniu 7.2 proc., kai NPD – 5 000 EUR, bet ne 8 000 EUR.
- (ii) Progresyvumas padidėjo tik tada, kai NPD – 8 000 EUR, bet sumažėjusių biudžeto pajamų sąskaita.
- (iii) Kliūtys patekti į rinką išlieka, kai pajamos neviršija 20 000 EUR, taip pat dėl to, kad mažiausias ribinis tarifas vis dar yra 20 proc.

³¹ Paprastai NPD yra apie 5 000 EUR. 2020 m. jis buvo beveik 5 000 minimalų darbo užmokestį gaunantiems asmenims (jei netaikomas papildomas NPD, pvz. neįgaliesiems). Ne visiems samdomiems darbuotojams taikomas NPD, jei jų darbo užmokesčio pajamos viršija pajamų ribą.

7 lentelė. Belgijos scenarijus

Belgijos scenarijus			
Latvijos tarifai	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (i) NPD – 5 000 EUR	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (ii) NPD – 8 000 EUR	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
25 % <= 13 540 40 % 13 540–23 900 45 % 23 900–41 360 50 % > 41 360	5 484 mlrd.	4 533 mlrd.	(i) 12,2 % (ii) 10,1 %

53. **Testavimo pagal šį scenarijų rezultatai, vertinant atitikimą Vyriausybės politikos tikslams:**

- (i) Reikšmingai padidėjo GPM ir BVP santykis, palyginti su dabartiniu 7.2 proc., kai NPD – 5 000 EUR, ir kai 8 000 EUR.
- (ii) Reikšmingai padidėjo progresyvumas.
- (iii) Padaugėjo kliūčių patekti į rinką, nes mažiausias ribinis tarifas yra 25 proc.

8 lentelė. Portugalijos scenarijus

Portugalijos scenarijus			
Portugalijos tarifai	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (i) NPD – 5 000 EUR	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (ii) NPD – 8 000 EUR	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
15 % <= 7 112 23 % 7 112–10 732 29 % 10 732–20 322 35 % 20 322–25 075 37 % 25 075–36 967 45 % 36 967– 80 882 48 % > 80 882	4 422 mlrd.	3 658 mlrd.	(i) 9,9 % (ii) 8,2 %

54. **Testavimo pagal šį scenarijų rezultatai, vertinant atitikimą Vyriausybės politikos tikslams:**

- (i) Reikšmingai padidėjo GPM ir BVP santykis, lyginant su dabartiniu 7.2 proc., kai NPD buvo 5 000 EUR, ir pakankamai padidėjo, kai NPD buvo 8 000 EUR.
- (ii) Labai padidėjo progresyvumas.
- (iii) Mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams sumažėjo kliūčių patekti į darbo rinką.

9 lentelė. Graikijos scenarijus

Graikijos scenarijus			
Graikijos tarifai	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (i) NPD – 5 000 EUR	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (ii) NPD – 8 000 EUR	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
9 % <= 10 000	3 381 mlrd.	2 858 mlrd.	(i) 7,5 %
22 % 10 000–20 000			(ii) 6,4 %
28 % 20 000–30 000			
36 % 30 000–40 000			
44 % > 40 000			

55. **Testavimo pagal šį scenarijų rezultatai, vertinant atitikimą Vyriausybės politikos tikslams:**

- (i) GPM ir BVP santykis šiek tiek padidėjo, palyginti su dabartiniu 7.2 proc., kai NPD buvo 5 000 EUR, bet sumažėjo, kai NPD buvo 8 000 EUR.
- (ii) Pagerėjo progresyvumas, tačiau biudžeto pajamų sumažėjimo sąskaita.
- (iii) Sumažėjo kliūčių patekti į rinką mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams.

10 lentelė. Ispanijos scenarijus

Ispanijos scenarijus			
Ispanijos tarifai	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (i) NPD – 5 000 EUR	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai (ii) NPD – 8 000 EUR	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
19 % <= 6 000	3 414 mlrd.	2 784 mlrd.	(i) 7,6 %
21 % 6 000–50 000			(ii) 6,2 %
23 % 50 000–200 000			
26 % > 200 000			

56. **Testavimo pagal šį scenarijų rezultatai, vertinant atitikimą Vyriausybės politikos tikslams:**

- (i) GPM ir BVP santykis šiek tiek padidėjo, palyginti su dabartiniu 7.2 proc., kai NPD buvo 5 000 EUR, bet sumažėjo, kai NPD buvo 8 000 EUR.
- (ii) Progresyvumas padidėjo, tačiau biudžeto pajamų sumažėjimo sąskaita.
- (iii) Sumažėjo kliūčių patekti į rinką mažas pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams.

57. **Šios analizės rezultatai rodo, kad Portugalijos GPM tarifų sistema atitinka visus tris kriterijus.** Portugalijos sistema pateikiama kaip pavyzdys, kaip, taikant naują pavyzdinę sistemą, reikšmingai padidėja progresyvumas: mažesnes pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams taikomas VEMT sumažėjo, o didelės pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams taikomas VEMT padidėjo. Pagal dabartinę Lietuvoje taikomą sistemą, kuri yra regresinė, mažesnes pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams taikomas VEMT yra didesnis nei didelės pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams

taikomas VEMT. Kai NPD yra 8 000 EUR, pasiekiamas siūlomas tikslas – 8,2 proc. GPM ir BVP santykis, kuris šiek tiek viršija norimą 8,0 proc. rodiklį. Progresyvumas padidėja ir nesumažėja GPM pajamos. Sumažėja kliūtys įeiti į formalią darbo rinką, nes taikomas žemas 15 proc. tarifas pajamoms, neviršijančioms 7 112 EUR, pritaikius 5 000 EUR arba 8 000 EUR NPD. Taigi iš esmės pajamos iki 15 112 EUR (7 112 + 8 000) apmokestinamos taikant 15 proc. ribinį tarifą, atsižvelgus į NPD.

58. **Kadangi pagal Portugalijos scenarijų yra pasiekiami Vyriausybės tikslai, PB komanda pabandė pritaikyti bendro pajamų apmokestinimo scenarijų visoms pajamoms, išskyrus palūkanas ir dividendus, kuriems, daugumos ES šalių pavyzdžiu, taikė diferencijuotus mokesčių tarifus.** Atliekant naują simuliaciją, komanda naudojo du scenarijus: vieną – su 20 proc. diferencijuota palūkanų ir dividendų apmokestinimo norma, o kitą – su 25 proc. diferencijuota šių pajamų rūšių apmokestinimo norma.

11 lentelė. Portugalijos scenarijus su diferencijuota palūkanų ir dividendų norma

Portugalijos scenarijus su diferencijuota palūkanų ir dividendų norma				
Portugalijos tarifai, taikomi visoms pajamoms, išskyrus palūkanas ir dividendus		Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai NPD – 5 000 EUR ir (i) palūkanoms ir dividendams taikomas tarifas – 20 %	Prognozuojamos Lietuvos GPM pajamos, kai NPD – 5 000 EUR ir (i) palūkanoms ir dividendams taikomas tarifas – 25 %	Prognozuojamas GPM ir BVP santykis pagal pateiktus du scenarijus
15 %	<= 7 112	3 446 mlrd.	3 498 mlrd.	(i) 7,7 %
23 %	7 112–10 732			(ii) 7,8 %
29 %	10 732–20 322			
35 %	20 322–25 075			
37%	25 075–36 967			
45%	36 967– 80 882			
48 %	> 80 882			

Progresyvumo efektas

59. **Analizuojant modeliuojamo pokyčio poveikį pajamų pasiskirstymui, naudojamas Portugalijos scenarijus, nes jis atitinka visus kriterijus: progresyvumo didinimo, GPM ir BVP santykio didinimo, ir patekimo į rinką kliūčių mažinimo.** Progresyvumo efektui vertinti galima pasirinkti ir bet kurį kitą scenarijų, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad pagal kitus scenarijus ne visi kriterijai yra pasiekiami, paskirstymo poveikis bus toks pat, koks nurodomas prieš tai pateiktuose simuliacijų rezultatuose.

12 lentelė. Pasiskirstymo analizė taikant Portugalijos scenarijų Lietuvos modelyje

Pasiskirstymo analizė taikant Portugalijos scenarijų									
Pajamų lygis, EUR	Mokesčių mokėtojų skaičius	Mokesčių mokėtojų pasiskirstymas pagal pajamų lygį	GMP našta, mln. EUR			Vidutinis mokestis asmeniui, EUR		Efektyvusis GPM tarifas	
			Dabartinis	Naujas	Pokytis	Dabartinis	Naujas	Dabartinis	Naujas
<= 25 000	1 129 414	82,8 %	1 483	806	-46%	1 313	713	12,5 %	6,8 %
25K–50K	174 700	12,8 %	924	1 012	10 %	5 290	5 793	17,2 %	18,8 %
50K–75K	31 513	2,3 %	264	447	69 %	8 393	14 189	16,3 %	27,7 %
75K–100K	10 951	0,8 %	112	235	110%	10 213	21 430	15,2 %	32,0 %
100K–150K	8 360	0,6 %	118	248	110 %	14 112	29 610	16,8 %	35,2 %
150K–200K	3 349	0,2 %	58	137	135 %	17 467	41 023	16,1 %	38,0 %
200K–250K	1 712	0,1 %	36	90	149 %	21 085	52 496	15,9 %	39,7 %
> 250 000	4 393	0,3 %	233	711	205 %	53 137	161 847	14,6 %	44,9 %

60. Scenarijuose, pagal kuriuos visoms pajamoms, išskyrus pajamas iš palūkanų ir dividendų, taikoma bendro visų pajamų apmokestinimo sistema IR diferencijuoti palūkanų ir dividendų mokesčių tarifai, pastebimas kitoks pasiskirstymas (žr. 13 lentelę).

13 lentelė. Vidutiniai efektyvieji mokesčio tarifai pagal Portugalijos scenarijus

Pasiskirstymo analizė pagal Portugalijos scenarijus: kai taikomi bendrieji tarifai ir diferencijuoti tarifai						
Pajamų lygis, EUR	Mokesčių mokėtojų skaičius	Mokesčių mokėtojų pasiskirstymas pagal pajamų lygį	Vidutinis efektyvusis GPM tarifas pagal skirtingus Portugalijos scenarijus			
			Lietuvos dabartinė sistema	Portugalijos scenarijus, kai taikomas bendras visų pajamų apmokestinimas	Naujas Portugalijos scenarijus, BET palūkanoms ir dividendams taikomas atskiras 20 % tarifas	Naujas Portugalijos scenarijus, BET palūkanoms ir dividendams taikomas atskiras 25 % tarifas
<= 25 000	1 129 414	82,8 %	12,5 %	6,8 %	6,8 %	6,8 %
25K–50K	174 700	12,8 %	17,2 %	18,8 %	18,7 %	18,7 %
50K–75K	31 513	2,3 %	16,3 %	27,7 %	26,9 %	27,1 %
75K–100K	10 951	0,8 %	15,2 %	32,0 %	30,1 %	30,6 %
100K–150K	8 360	0,6 %	16,8 %	35,2 %	32,0 %	32,6 %
150K–200K	3 349	0,2 %	16,1 %	38,0 %	33,5 %	34,4 %
200K–250K	1 712	0,1 %	15,9 %	39,7 %	33,4 %	34,6 %
> 250 000	4 393	0,3 %	14,6 %	44,9 %	35,0 %	36,8 %

61. Analizė atskleidžia (12 ir 13 lentelės) keletą įdomių Lietuvos GPM sistemos ypatybių:

- Daugiau nei 95 proc. mokesčių mokėtojų uždirba mažiau nei 50 000 EUR.
- Ir atvirkščiai, tik 5 proc. mokesčių mokėtojų pajamos viršija 50 000 EUR.

- Viena iš pagrindinių pastebėtų nelygybę sąlygojančių problemų yra ta, kad mokesčių mokėtojams, kurių grynosios pajamos yra 25 000–50 000 EUR, šiuo metu taikomas didesnis efektyvusis GPM tarifas (17,2 proc.) nei tiems, kurių grynosios pajamos viršija 150 000 EUR (16,1 proc.), ir toks regresyvumas stebimas 200 000–250 000 EUR (15,9 proc.) bei viršijančių 250 000 EUR (14,6 proc.) pajamų režiuose.
- Šią diskriminaciją daugiausia lemia tai, kad ženkliai didesnę dalį visų pajamų, kurias uždirba didelės pajamas gaunantys asmenys sudaro verslo ir profesinės veiklos pelnas bei kitos kapitalo pajamos, kurios Lietuvoje apmokestinamos daug mažesniu tarifu.
- Pagal naują scenarijų, bus pašalintas GPM struktūros regresyvumas ir užtikrintas didesnis progresyvumas visų asmenų atžvilgiu.

2. Juridinių asmenų pajamų apmokestinimo mikrosimuliacija

62. **PB komanda taip pat atliko ir juridinių asmenų pajamų apmokestinimo mikrosimuliaciją.** Jos tikslas buvo išnagrinėti keletą variantų, susijusių su Vyriausybės tikslais skatinti labai mažų įmonių verslumą ir jų augimą, taip pat įvertinti, ar tikslinga taikyti mokesčių lengvatas, dėl kurių atsiranda mokesčių nelygybė ir skatinama šešėlinė ekonomika³².

63. **Siekiant užtikrinti, kad labai mažoms įmonėms būtų skatinamos tapti didelėmis įmonėmis, o savarankiškai dirbantys asmenys –juridiniais asmenimis, reikia palaipsniui atsisakyti dvigubo tarifo sistemos.** Ši sistema skatina įmones likti mažomis ir telktis ties 300 000 EUR apyvartos riba.

64. **Atliekant mikrosimuliaciją, buvo sukurti du scenarijai.** Pagal pirmą scenarijų, visiems juridiniams asmenims nustatomas vienodas 15 proc. tarifas. Pagal antrą scenarijų, nustatomas 15 proc. ribinis tarifas, t.y. kai pajamos nesiekia nustatytos apyvartos ribos, įmonės moka 5 proc. mokestį, o kai pajamos viršija nustatytą apyvartos ribą, mokamas 15 proc. mokestis nuo pajamų dalies, viršijančios ribą.

65. **Lietuvoje, pajamų mokesčio tarifai keičiasi ties 300 000 EUR apyvartos riba.** Nustatant mokesčio ribą, geroji praktika yra tokia, kai tarifas ar tarifai susiejami su mokesčio baze, kuri yra grynosios pajamos arba pelnas, o ne apyvarta. Mokestinės ribos nustatymas pagal apyvartą, siekiant įmonių priskyrimo mažosioms ir vidutinėms įmonėms ir paprastesnio apskaitos tvarkymo bei dokumentų pateikimo, yra įprasta praktika. Tačiau mokėtinas mokestis turėtų būti nustatomas, mokestinę bazę (t. y. grynąsias pajamas arba pelną) dauginant iš pelno mokesčio tarifo.

66. **Kitas mikrosimuliacijos tikslas – išbandyti scenarijus, pagal kuriuos būtų galima padidinti PM ir BVP santykį, kad sumažėtų atotrūkis tarp Lietuvos PM ir BVP santykio (1,6 proc.) ir ES vidurkio (2,3 proc.).** 14 lentelėje pateikiami bendri scenarijų paaiškinimai.

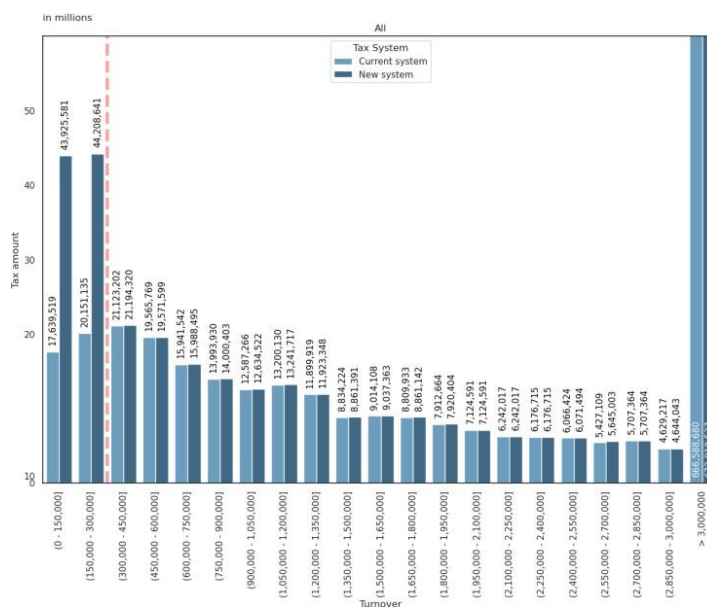
³² Atliekant PM simuliacijas, taikėme trigubai didesnę išlaidų MTEP veiklai išlaidų sumą nei dabartinėje sistemoje.

14 lentelė. Bendras juridinių asmenų scenarijų ir tikslų paaiškinimas

Dabartinis bazinis scenarijus	Nauji scenarijai	Tikslas
<ul style="list-style-type: none"> Kai apyvarta neviršija 300 000 EUR , o darbuotojų skaičius – iki 10 asmenų, taikomas lengvatinis 5 % tarifas, o kitais atvejais – standartinis 15 % tarifas Lengvatiniam tarifui taikyti nustatoma riba, paremta apyvarta 	<ul style="list-style-type: none"> Visiems juridiniams asmenims taikomas bendras standartinis 15 % tarifas Alternatyvus scenarijus, kai standartinis 15 % tarifas nustatomas kaip ribinis tarifas, t. y. 15 % tarifas taikomas tik pajamoms, viršijančioms ribą. Sukurti scenarijus, pagal kuriuos būtų galima gauti papildomų pajamų iš GPM Lengvatiniam tarifui taikyti nustatoma riba, paremta grynosiomis pajamomis, t.y. pelnu 	<p>Sumažinti kliūtis labai mažoms įmonėms tapti didesnėmis.</p> <p>Palaiapsniui pereiti prie standartinio tarifo, kad labai mažoms įmonėms nebūtų didelio sukretimo</p> <p>Pasiekti, kad PM ir BVP santykis priartėtų prie 2,0 proc.</p> <p>PM bazei turėtų būti nustatyta riba, paremta ne pajamomis, o pelnu</p>

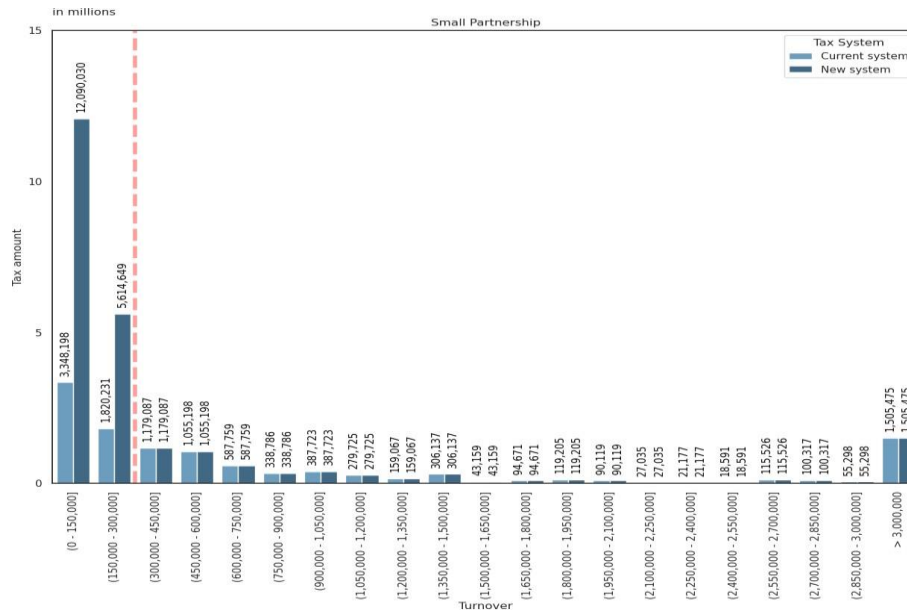
67. Iš 4 pav. matyti, kad iki 15 proc. suvienodinto mokesčių tarifo taikymas visiems juridiniams asmenims labiausiai paveiks įmones, kurių apyvarta neviršija 300 000 EUR, o įmonėms, kurių apyvarta viršija šią ribą, poveikis bus nedidelis arba jo visai nebus. Įmonėms, kurių apyvarta neviršija 150 000 EUR, bendra mokesčių našta padidės nuo 17,6 mln. EUR iki 43,9 mln. EUR. Įmonėms, kurių apyvarta sudaro 150 000–300 000 EUR, bendra mokesčių našta padidės nuo 20,1 mln. EUR iki 44,2 mln. EUR.

pav. 4 Tarifo suvienodinimo iki 15 proc. visiems juridiniams asmenims poveikis



68. **5 pav. analizuojamas suvienodinto 15 proc. tarifo taikymo visoms mažosioms bendrijoms (jos dažniausiai naudojasi lengvatinio tarifo privalumais) poveikis.** Toks scenarijus irgi labiausiai paveiks įmones, kurių apyvarta neviršija 300 000 EUR ribos, o įmonėms, kurių apyvarta viršija šią ribą, poveikis bus nedidelis arba jo visai nebus.

pav. 5 Tarifo suvienodinimo iki 15 proc. visoms mažosioms bendrijoms poveikis



69. **Suvenodinus tarifą iki 15 proc. visiems juridiniams asmenims, mažųjų bendrijų, kurių apyvarta neviršija 150 000 EUR, bendra mokesčių našta, padidės nuo 3,3 mln. EUR iki 12,1 mln. EUR.** Suvenodinus tarifą iki 15 proc., PM ir BVP santykis šiek tiek padidės – nuo 1,60 iki 1,63 proc. Mažosioms bendrijoms, kurių apyvarta sudaro 150 000–300 000 EUR, bendra mokesčių našta padidės nuo 1,8 mln. EUR iki 5,6 mln. EUR. Mažųjų bendrijų mokamas bendras vidutinis metinis mokestis išaugs nuo 266 EUR iki 912 EUR.

70. **15 lentelėje pateikiama: (i) scenarijus, kai suvienodintas 15 proc. tarifas taikomas visiems juridiniams asmenims; ir (ii) kelių scenarijų, pagal kuriuos standartinis 15 proc. tarifas yra nustatytas kaip ribinis tarifas (t. y. jis taikomas grynosioms pajamoms (t.y. pelnui), viršijančioms ribą), rezultatai.** Be to, išskyrus bazinį scenarijų, pagal kurį riba yra nustatoma remiantis apyvarta, pagal visus kitus scenarijus yra nustatyta 38 500 EUR grynujų pajamų (t.y. pelno) riba, kurią viršijus taikomas nebe 5, o 15 proc. tarifas. Tokia grynujų pajamų riba – 38 500 EUR – buvo pasirinkta pagal visų deklaracijų, kuriose nurodyta 200 000–300 000 EUR apyvarta, grynujų pajamų (pelno) vidurkį. Siekiant nustatyti, pagal kurį scenarijų bus pasiektas tikslas priartėti prie ES vidurkio (2,3 proc.), pajamų bei PM ir BVP santykis nustatomas pagal kiekvieną scenarijų.

15 lentelė. Scenarijų rezultatai, įskaitant (i) suvienodintą 15 procentų tarifą ir (ii) dvejopus PM tarifus ribinėms pajamoms

Scenarijus	Lengvatinis tarifas	Standartinis tarifas	Riba, EUR	Pajamos, EUR	PM ir BVP santykis, proc.
Bazinis scenarijus – dabartinis tarifas	5 %	15 %	300 000 apyvarta	888 635 000	1,60
A scenarijus – vienas tarifas	15 %		-	944 998 720	1,70
1 scenarijus – ribinis tarifas	5 %	15 %	38 500 pelnas	850 363 392	1,53
2 scenarijus – ribinis tarifas	7 %	15 %	38 500 pelnas	869 290 432	1,57
3 scenarijus – ribinis tarifas	10 %	15 %	38 500 pelnas	897 681 024	1,62
4 scenarijus – ribinis tarifas	5 %	20 %	38 500 pelnas	1 118 045 184	2,01
5 scenarijus – ribinis tarifas	10 %	20 %	38 500 pelnas	1 165 362 944	2,10

Rezultatai rodo, kad pagal A scenarijų (suvienodintas tarifas) PM ir BVP santykis padidės nuo 1,60 iki 1,70 proc. Taikant 1 ir 2 scenarijus, biudžeto pajamos sumažėtų, lyginant su dabartinėmis. Tinkamiausias yra A scenarijus, pagal kurį taikomas suvienodintas tarifas, nes visiškai nebelieka paskatų „sangrūdoms“ formuotis. 3 scenarijus pajamų atžvilgiu bus neutralus. Taikant 4 ir 5 scenarijus, poveikis biudžeto pajamos yra teigiamas, o PM ir BVP santykis viršija 2 proc. Tačiau pagal 4 scenarijų, atsiranda didelis skirtumas tarp lengvatinio ir standartinio tarifų. Iš scenarijų, pagal kuriuos taikomas ribinis tarifas, 5 scenarijus atrodo tinkamiausias, nes lengvatinis tarifas nėra per žemas (sudaro pusę standartinio tarifo), o PM ir BVP santykis padidėja. Visais atvejais standartinis tarifas taikomas ribinėms pajamoms, o ne bendroms pajamoms. Pirmenybė vis gi tebetiekama suvienodintam tarifui (scenarijus A).

V skyrius. Išvadų ir rekomendacijų santrauka

71. **Šios mikrosimuliacijos tikslas – suteikti Lietuvos valdžios institucijoms analitinį įrankį, leidžiantį sistemingai vertinti mokesčių optimizavimo poveikį mažoms ir vidutinėms įmonėms bei savarankiškai dirbantiems asmenims, atsirandantį dėl mokesčių tarifų ir reglamentavimo skirtumų, ir sudaryti galimybes priimti geriau informuotus politinius sprendimus.** Tai leidžia valdžios institucijoms apsvarstyti galimybes spręsti kai kurias pagrindines Lietuvos pajamų mokesčio sistemos problemas, turinčias įtakos mikroįmonių produktyvumui ir augimui bei sudaro kliūtis mažas pajamas gaunantiems darbuotojams patekti į oficialią darbo rinką.

Pagrindinės išvados

72. **Kaip aptarta anksčiau, Lietuvoje ekonominė nelygybė yra viena didžiausių ES.** Tai iš dalies lemia progresyvumo nebuvimas ir apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis sistema, pagal kurią darbo pajamos (darbo užmokestis) apmokestinamos santykinai didesniu tarifu nei kapitalo pajamos (verslo ir profesinės veiklos pelnas, dividendai, palūkanos, nuoma ir honorarai). Be to, darbo užmokesčio pajamoms taikomi tik du tarifai ir aukšta pajamų riba, o tai reiškia, kad net palyginti didelį darbo užmokestį gaunantys mokesčių mokėtojai vis tiek moka mokesčius santykinai mažesniu tarifu. Tokiomis aplinkybėmis mažas pajamas gaunantiems asmenims šiuo metu tenka didžioji mokesčių našta.

73. **Mikrosimuliacijos rezultatai dar kartą patvirtina, kad dabartinė sistema lemia didelę nelygybę.** Pagal dabartinį bazinį scenarijų, mokesčių mokėtojams, kurių pajamos viršija 250 000 EUR, tenka daug mažesnis efektyvusis GPM tarifas (14,6 proc.) nei uždirbantiems 25 000–50 000 EUR pajamų (17,2 proc.) Todėl mokesčių ir išmokų perskirstomasis vaidmuo čia yra ribotas. Be to, mažas pajamas gaunantiems asmenims mokesčio tarifas yra aukštas, palyginti su daugeliu ES šalių. Tai neskatina mažai uždirbančius asmenis įsitraukti į oficialią darbo rinką ir daugelį stumia į šešėlinę ekonomiką, taip toliau mažinant produktyvumą.

74. **Kita problema, kuri buvo nagrinėjama atliekant mikrosimuliaciją, buvo ta, kad Lietuvos mokesčių ir BVP santykis (31,3 proc.) yra gerokai žemesnis nei ES vidurkis (37,6 proc.).** Tai lemia, kad tiek GPM ir BVP santykis, tiek PM ir BVP santykis, nesiekia ES vidurkio. Tam, kad padidėtų investicijos į inovacijas ir socialinę infrastruktūrą, reikia, kad Lietuvos mokesčių ir BVP santykis padidėtų ir priartėtų prie ES vidurkio. Čia derėtų atsižvelgti į Lietuvos įsipareigojimą laikytis ES direktyvos dėl VMPM ir EGADP.

75. **Kalbant apie juridinių asmenų pajamų apmokestinimą, dviejų tarifų sistema neskatina įmonių augti, nes peržengus lengvatinio apmokestinimo apyvartos ribą, visos pajamos apmokestinamos daug didesniu tarifu.** Įmonėms, kurių apyvarta neviršija 300 000 EUR, taikomas lengvatinis 5 proc. tarifas, o viršijančioms šią ribą – standartinis 15 proc. tarifas. Tyrimas parodė, kad Lietuvos mažosios ir vidutinės įmonės telkiasi ties lengvatinio apmokestinimo riba, kuri yra 300 000 EUR. „Sangrūdos“ – mokesčių optimizavimo spraga, trukdanti užtikrinti efektyvumą, teisingumą, produktyvumą ir augimą.

76. **Pagirtina, kad aukščiau minėti iššūkiai yra tarp Vyriausybės fiskalinių prioritetų.** Mikrosimuliacinė analizė leidžia Vyriausybei išnagrinėti įvairias galimybes ir pokyčių poveikį pajamoms bei pajamų paskirstymui. Mikrosimuliacija – galinga politikos galimybių analizės priemonė. Ji gali būti naudojama ir ateityje, siekiant patikrinti įvairias naujas galimybes, kurias svarstys vyriausybė, ir galimų pokyčių poveikį. Sėkmė priklausys nuo objektyvaus įvairių galimybių įvertinimo, siekiant rasti geriausią

sprendimą.

Pagrindinės rekomendacijos

77. **Rekomendacijų tikslas – padėti didinti privačiojo sektoriaus produktyvumą ir paskatinti augimą, tuo pačiu išlaikant arba pakeliant mokesčių surinkimo lygį.** Tai bus pasiekta: (i) mažinant kliūtis, trukdančias mažiausias pajamas uždirbantiems darbuotojams patekti į oficialią darbo rinką; (ii) panaikinant GPM apmokestinimo regresyvumą ir įvedant progresyvumą; (iii) didinant tarifų sistemos skaidrumą; ir (iv) panaikinant paskatas, dėl kurių formuojasi įmonių „sagrūdus“.

78. **Toliau pateiktos rekomendacijos yra susijusios su bendra tarifų struktūra, GPM sistema ir juridinių asmenų apmokestinimu.** Taip pat pateikiami pasiūlymai dėl reformų eiliškumo. Lietuvos valdžios institucijoms rekomenduojama visapusiškai naudotis mikrosimuliaciniais modeliais, siekiant nustatyti tinkamiausius apmokestinimo lygius, kurie padėtų pasiekti Vyriausybės nustatytus tikslus ir įgyvendinti įsipareigojimus Europos Komisijai.

A. Rekomendacijos dėl bendros mokesčių sistemos

79. **Norint užtikrinti aukštesnį šalies pajamų mobilizavimo lygį, kuris atitiktų augimo tikslus, reikia palaipsniui didinti mokesčių ir BVP santykį (dabar jis yra 31,3 %), kad jis priartėtų prie ES vidurkio.** Mokesčių ir BVP santykį veiksmingiausiai padidins didesnis GPM ir BVP santykis bei PM ir BVP santykis. Tai taip pat padės šalinti kliūtis mažųjų įmonių augimui ir fizinių asmenų dalyvavimui darbo rinkoje. Todėl optimalus scenarijus yra toks: padidinti GPM ir BVP santykį (dabar 7,2 proc.), kad jis priartėtų prie ES vidurkio, kartu padidinant PM ir BVP santykį (dabar 1,6 proc.), kad jis priartėtų prie ES vidurkio (2,3 proc.). Tai padėtų Lietuvai laikytis ES direktyvos dėl VMPPM.

B. Rekomendacijos dėl GPM sistemos

80. **Rekomenduojama atsisakyti apmokestinimu pagal veiklos formas ir pajamų rūšis paremtos GPM sistemos ir įvesti bendrą visų pajamų apmokestinimą, pagal kurį dauguma pajamų šaltinių agreguojami į bendrą apmokestinamų pajamų sumą.** Taip pat rekomenduojama įvesti gerokai progresyvesnę tarifų sistemą. Tai reikšia: (i) sumažinti tarifus žemoms pajamoms; (ii) padidinti tarifus aukštomis pajamoms; ir (iii) vietoj dabar nustatytų dviejų pajamų rėžių (intervalų) įvesti tris ar keturias, siekiant padidinti progresyvumą.

81. **Mikrosimuliacijos modelis gali būti naudojamas siekiant iširti skirtingų variantų privalumus.** Be to, tarifų sistema gali būti grindžiama ne VDU, o pinigine euro verte. Taip išorinė mokesčių apskaičiavimo struktūra mokesčių mokėtojams taps paprastesnė ir skaidresnė. Vidinėje struktūroje ir toliau būtų galima naudoti VDU, periodiškai peržiūrint tarifų struktūrą, atsižvelgiant į infliaciją.

82. **Mikrosimuliacija, atlikta taikant kelių euro zonos šalių tarifų sistemas Lietuvos mokesčių duomenų bazei, rodo, kad norimiems tikslams pasiekti labiausiai tinka Portugalijos GPM sistema.** Portugalijos sistema yra naudojama tik kaip pavyzdys. Pagal naująjį scenarijų, mažesnes pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams taikomas VEMT sumažėjo, o dideles pajamas gaunantiems mokesčių mokėtojams – padidėjo. Rekomenduojama mikrosimuliacijos būdu nagrinėti scenarijus, panašius į Portugalijos scenarijų, pagal kurį pasiekiami geriausi rezultatai, padidinant progresyvumą, šalinant kliūtis

mažesnes pajamas uždirbantiems asmenims patekti į oficialią darbo rinką, didinti produktyvumą ir augimą bei mažinti šešėlinę ekonomiką.

C. Rekomendacijos dėl juridinių asmenų mokesčių sistemos

83. **Mikrosimuliacinis modelis gali būti naudojamas įvairioms PM tarifų sistemos galimybėms nagrinėti.** Rekomenduojama visiems juridiniams asmenims taikyti suvienodintą 15 proc. tarifą. Mikrosimuliacijos rezultatai rodo, kad labai mažų įmonių, kurių apyvarta siekia 300 000 EUR, metinė pajamų mokesčio įmoka padidės nuo 266 iki 912 EUR, mėnesinė įmoka – nuo 22 iki 76 EUR. Vertinant eurais, padidėjimas yra nereikšmingas, tačiau didžiausia nauda yra ta, kad bus pašalintas „sagrūdų“ reiškinys ir dėl jo atsirandančios kliūtys mažoms įmonėms tapti didesnėmis.

84. **Jei iš karto suvienodinti tarifų struktūros neįmanoma, antrą geriausia išeitį – tai daryti palaipsniui.** Tam reikės pradėti taikyti standartinį 15 procentų tarifą kaip ribinį tarifą pajamoms, esančioms ties pageidaujama pajamų riba. Taip sumažės, tačiau nebus visiškai pašalintos paskatos įmonėms „susigrūsti“ ties šia riba.

85. **Rekomenduojama atsisakyti pajamų apmokestinimo taikant skirtingus tarifus pagal apyvartą.** Nors ši praktika gali būti naudinga teikiant neapmokestinamas lengvatas ir paramą labai mažoms įmonėms, ji netinkama apmokestinamoms pajamoms apskaičiuoti. Jei neatsisakoma dviejų tarifų sistemos, rekomenduojama taikyti lygiavertę grynujų pajamų (pelno) ribą. Po kelerių metų, kai 15 proc. tarifas bus taikomas kaip ribinis tarifas, bus galima visiškai suvienodinti pelno mokesčio tarifą.