

VIENODAS GYVENTOJŲ PAJAMŲ MOKESČIO TARIFAS

Andrius Paulauskas

Advokatas

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Konstitucinės ir administracinės teisės katedros

lektorius socialinių mokslų daktaras

Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius

Tel. (+370 5) 236 61 78

El. paštas: a.paulauskas@amicorp.com

Straipsnyje analizuojama proporcinė gyventojų pajamų apmokestinimo sistema, ekonominis jos pagrindas, kaita, įtaka biudžeto pajamos. Kaip tokios sistemos pavyzdys tiriama Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio sistema, šios sistemos trūkumai ir pateikiami tobulinimo pasiūlymai. Nagrinėjamas mokesčių naštos individualią veiklą vykdančioms ir pagal darbo sutartis dirbantiems asmenims derinimo poreikis, siekiant suvienodinti iš esmės analogišką veiklą vykdančių asmenų apmokestinimą. Taip pat keliamas esamos apmokestinimo sistemos keitimo panaikinant dalį mokesčių išimčių ir lengvatų klausimas.

In this article proportional personal income tax system, its economical background, evolution, impact to budget revenue is analysed. As example of such system Lithuanian personal income tax system is on research, its disadvantages and proposals to improve it. The demand to balance tax burden of self employment and employed persons is examined, aiming to unify taxation of individuals engaged basically in analogous activity. Also question to amend present taxation system canceling part of tax exceptions and exemptions is under consideration.

Įvadas

Proporcinės, arba vienodo gyventojų pajamų mokesčio tarifo (angl. *flat tax*), sistemos šalininkai ir gynėjai teigia, kad proporcinis mokestis skatina asmenų lygybę, nes visi subjektai moka tokio pat santykinio dydžio mokestį. Proporcinio mokesčio sistema paprastai siejama su supaprastinimu, atitinkamai sumažėjusia laiko ir pinigine našta tenkinant mokesčių apskaičiavimo ir administravimo reikavimus. Tačiau vis dėlto pagrindinis mokesčių sistemos tikslas yra rinkti pajamas. Valstybės, įvedančios proporcinio mokesčio sistemas, taip pat tikisi tokiu būdu pa-

skatinti ūkio plėtrą ir padidinti mokestines įplaukas į nacionalinį biudžetą. Didėjant tiek privačių asmenų, tiek bendrovių pajamoms, didėja ir biudžeto įplaukos, taip pat daugiau uždirbančių asmenų motyvacija mokėti mokesčius.

Lietuvoje dabar įtvirtinta proporcinė gyventojų pajamų mokesčio tarifo sistema su standartiniu 24 proc. tarifu. Tačiau šis tarifas iš esmės taikomas su darbo santykiais susijusioms pajamoms, kurios nepriklausomai nuo jų dydžio apmokestinamos vienodu tarifu. Pagal autorines sutartis gautoms pajamoms, sportininkų pajamoms, atlikėjų pajamoms, pajamoms

gautoms iš turto nuomos, bei gautoms pajamoms iš pirmiau nenurodytos individualios veiklos, jeigu iš šių pajamų neatimami leidžiami atskaitymai, taip pat ne individualios veiklos turto pardavimo ar kitokio perleidimo nuosavybės pajamoms¹ ir pajamoms iš paskirstytojo pelno taikomas lengvatinis 15 proc. tarifas. Už pajamas, per mokestinį laikotarpį gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą, mokamas savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis.

Kaip matyti iš nurodytų gyventojų pajamų apmokestinimo būdų, asmens mokestinė našta verčiantis analogiška veikla, neatsižvelgiant į pasirinktą apmokestinimo būdą, gali labai skirtis². Toks reglamentavimas iškreipia apmokestinimo sistemą, nes skatina maskuoti esamus darbo santykius kitomis veiklos rūšimis, taip sumokant mažiau mokesčių, piktnaudžiauti Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo suteikiamomis lengvatomis. Taigi Lietuva, viena iš pirmųjų valstybių, įvedusių proporcinį pajamų mokesčio tarifą³, modifikavo savo mokesčių sistemą taip, kad proporcinė mokesčių sistema su vienodu mokesčio tarifu Lietuvoje daugeliu atvejų neveikia.

Be nustatytų pajamų apmokestinimo skirtumų, Gyventojų pajamų mokesčio

įstatyme nustatyta aibė lengvatų bei pajamas mažinančių išlaidų, kuriomis sprendžiamos socialinės problemos (pvz., iš pajamų atimamos palūkanos už kreditą gyvenamajam būstui įsigyti, už studijas), skatinamas taupymas ar investavimas (pvz., neapmokestinamos palūkanos, iš pajamų atimamos gyvybės draudimo įmokos, įmokos į pensijų fondus) bei kurių tikslai yra visiškai nesusiję su biudžeto pajamų perskirstymo klausimais (pvz., neapmokestinamos nekilnojamojo turto vertės padidėjimo pajamos už prieš anksčiau kaip trejus metus įsigytą turtą). Šios lengvatos iškreipia gyventojų pajamų mokesčio bazę, nukrypstanta nuo vienodo tarifo taikymo.

Analizuojama tema Lietuvoje yra plačiai nagrinėjama, tačiau dažniausiai paviršutiniškai, apsiribojant pavienių problemų iškėlimu, pasiūlymais tobulinti ir keisti vieną ar kitą apmokestinimo sistemos elementą, trūksta kompleksinės teorinės ir praktinės šios temos analizės. Todėl straipsnis yra ne tik aktualus, bet ir naujas. Straipsnyje nagrinėjamas ekonominis progresinių mokesčių pagrindas, įtaka biudžeto pajamoms, keliamas klausimas, ar Lietuvoje galiojanti gyventojų pajamų mokesčio apmokestinimo sistema yra teisinga ir pagrįsta, o šio straipsnio pagrindinis tikslas – išanalizuoti apmokestinimo gyventojų pajamų mokesčiu pagrindinius principus, pateikti tobulinimo pasiūlymus bei įvertinti pasiūlymo įvesti progresinius mokesčius įtaką biudžeto pajamoms bei tam tikrų gyventojų grupių mokesčių naštai.

Taip pat aptariamos socialinio draudimo įmokos dėl menko šių įmokų ir sudėtingo

¹ Tai iš esmės, išskyrus įstatyme numatytas išimtis, kai pajamos apskritai neapmokestinamos, reiškia bet kokias kapitalo prieaugio pajamas, kai asmuo nesiverčia individualia veikla.

² Pvz., vertėjas, kuris dirba pagal darbo sutartį ir uždirba 40 000 LTL per metus, sumokės 8678,40 LTL pajamų mokestį, įregistravęs individualią veiklą 6000 LTL pajamų mokestį, o išsipirkęs verslo liudijimą – 500 LTL.

³ Lietuva ir Estija proporcinį fizinių asmenų pajamų mokestį įvedė 1994 m., Latvija – 1997 m., o 2001 m. tokį mokestį įvedė Rusija, vėliau Serbija, Slovakija, Ukraina, Gruzija, Rumunija.

esamos ar būsimos naudos apskaičiavimo ryšio. Socialinio draudimo įmokos naudojamos finansuoti ligos, motinystės, pensijų, nedarbo ar kitokias išmokas. Šios išmokos kartais varijuoja priklausomai nuo įnašų dydžio, tačiau standartinio santykio tarp jų nėra⁴. Kadangi įmokų ir išmokų ryšys yra menkas, socialinio draudimo mokesčiai didina bendrą mokesčių, o Lietuvoje konkrečiai su darbo santykiais susijusių pajamų mokestinę naštą.

Ekonominis vienodo pajamų mokesčio tarifo pagrindimas

Pagal ekonomikos teoriją, taikant proporcinio tarifo sistemą, kai sumažinami dideli ribiniai mokesčių tarifai ir atsisakoma mokesčių tarifų gradacijos, gyventojai renkasi daugiau dirbti ir vartoti, o įmonės didinti investicijas. To padarinys yra ūkio plėtra, kuri didina bendras biudžeto pajamas. Vis dėlto nustatyti priežastinį proporcinės mokesčių sistemos įtvirtinimo (nereikia painioti su paprasčiausiu mokesčio tarifo sumažinimu) ir jo poveikio santykį yra beveik neįmanoma užduotis, nes tam trūksta empirinių duomenų.

Ribinio didžiausio mokesčių tarifo, taikomo darbo užmokesčio pajamoms, sumažėjimas gali tiek padidinti, tiek sumažinti darbo pasiūlą. Viena vertus, darbuotojo bendros mokestinės naštos sumažėjimas leidžia išlaikyti tokias pat pajamas po mokesčių ir praleidžiant mažiau laiko darbe, kita vertus, kiekviena darbo valanda suku-

ria daugiau pajamų po mokesčių. Tačiau ekonomistai nurodo, kad darbo pasiūlos atsakas į atlyginimą po mokesčių yra nedidelis, tačiau teigiamas [1], t. y. darbuotojai renkasi daugiau uždirbti, be to, tokie pakitimai pritraukia daugiau mobilios darbo jėgos iš užsienio, kur darbo užmokestis apmokestinamas taikant progresinius tarifus.

Proporcinės mokesčių sistemos poveikis vartojimui ir asmeninėms santaupoms taip pat yra nevienodas. Ribinio didžiausio pajamų mokesčio tarifo sumažinimas sumažina rytojaus vartojimo kainą, palyginti su vartojimu šiandien (taupyti yra pigiau negu skolintis), nes taupymas tampa patrauklesnis dėl didesnės pajamų grąžos atskaičius mokesčius, tačiau jis taip pat padidina potencialų vartojimą dėl padidėjusių pajamų, dėl to galimas santaupų sumažėjimas. Kaip rodo vėliau nagrinėjamų valstybių pavyzdžiai, juose įvedus proporcinį mokesčių labai padidėjo biudžeto įplaukos iš netiesioginių mokesčių; tai rodo padidėjusį vartojimą.

Ekonomikos teorija tiksliau numato teigiamą investicinės veiklos atsaką į realų mokesčių tarifo pajamoms iš kapitalo sumažinimą. Ekonomistai naudoja įvairius investavimo modelius, tačiau iš esmės visų šių modelių bendra prognozė rodo, kad didėjanti grąža po mokesčių iš investicijų skatina investuoti. Pavyzdžiui, ekonomistai pastebi statistiškai ir ekonomiškai reikšmingą mokestinių pokyčių įtaką investicinei veiklai Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) valstybėse narėse [2].

Proporcinės mokesčių sistemos reformų šalininkai ir šių mokesčių sistemą įsivedu-

⁴ Pavyzdžiui, asmuo, dirbantis pagal darbo sutartį ir besiverčiantis individualia veikla, privalo mokėti socialinio draudimo įmokas tiek nuo gaunamo darbo užmokesčio, tiek įmokas bazinei pensijai bei papildomai jos daliai nuo iš individualios veiklos gautų pajamų.

sios valstybės dažnai kaip šios sistemos privalumus taip pat nurodo skaidrumą, paprastumą ir naudą mokesčių surenkamumo atžvilgiu, kurią lemia geresnė fizinių asmenų ir įmonių motyvacija mokėti mokesčius. Ekonominiu atžvilgiu asmens sprendimas laikytis ar vengti mokestinės prievolės yra įstatymo laikymosi ir pažeidimo sąnaudų vertinimas. Įstatymo laikymosi sąnaudos apima sugaištą laiką ir pinigines išlaidas, susijusias su apskaitos dokumentų tvarkymu ir mokestinės prievolės apskaičiavimu, taip pat pačios mokestinės prievolės sąnaudas. Kadangi proporcinė mokesčių sistema supaprastina mokesčių bazę ir apmokestina visas pajamas vienodu tarifu, sumažėja pajamų iš skirtingų šaltinių apskaitos ir mokesčio apskaičiavimo sąnaudos. Šie veiksniai lemia mažesnes įstatymo laikymosi sąnaudas ir atitinkamai didesnę tikimybę, kad racionalus subjektas nevengs mokestinės prievolės. Tačiau, kita vertus, jei baudos už mokestinės prievolės nesilaikymą yra proporcingos mokesčių naštai, mokestinės prievolės sumažinimas sumažins ir baudas, todėl ir įstatymų laikymasis bus mažesnis.

Įvertinus pirmiau nurodytas aplinkybes, proporcinės mokesčių sistemos reformos įtakos ekonomikos elgsenai prognozavimas yra sudėtingas. Dar mažiau realu yra daryti tikslias prognozes dėl ekonomikos elgsenos pokyčių padarinių mokestinėms pajamoms, nes mokesčių struktūros reformos dažnai paskatina mokesčių administravimo reformas. Pavyzdžiui, Rusijos proporcinio mokesčio reformos analizė rodo, kad Rusijos įstatymų pokyčiai, įvedus proporcinį mokesčio tarifą, iš tiesų turėjo įtakos reikšmingai sumažėti įstatymų

pažeidimų [3]. Vis dėlto prie geresnės biudžeto pajamų surinkimo padėties Rusijoje prisidėjo ir keli kiti veiksniai, o ne vien proporcinio mažo pajamų mokesčio tarifo ir santykiškai plačios mokesčių bazės derinys. Šioje valstybėje vienodo mokesčio tarifo sistemos priėmimas labai supaprastino mažų įmonių apmokestinimą. Taip pat dėl mokesčių reformos Rusijoje sugriežtinta ir mokesčių administratorių veikla. Šie veiksniai ir tai, kad Rusija, kaip pereinamosios ekonomikos valstybė, buvo nuolatinio kitimo būsenos proporcinio mokesčio įvedimo metu, reiškia, kad brėžti skiriamąją liniją tarp proporcinio mokesčio priėmimo ir pagerėjusio mokesčių įstatymų laikymosi yra rizikinga.

Proporcinės pajamų mokesčio sistemos tarifas

Net ir seniausios Rytų ir Vidurio Europos valstybėse priimtose proporcinės pajamų mokesčių sistemos, gyvuojančios vos dešimtmetį, yra sąlygiškai jaunos. Dėl šios priežasties ir išvados dėl tokių mokesčių sistemų gali būti ribotos. Vis dėlto nacionaliniai ir tarptautiniai mokesčių politikos pokyčiai leidžia panagrinėti trumpalaikes ir vidutinio laikotarpio proporcinės mokesčių sistemos raidos tendencijas. Trijose Baltijos šalyse, iš jų ir Lietuvoje, proporcinė mokesčių sistema galioja jau daugiau nei dešimtmetį (Rusijoje beveik pusę dešimtmečio), o tai teikia galimybę stebėti tų sistemų pokyčius per jų gyvavimo laikotarpį. Kalbant apie tarptautinius pokyčius, būtina išanalizuoti, kaip anksčiau įgyvendintos proporcinės mokesčių sistemos skiriasi nuo vėliau tokias pat sistemas įsivedusių valstybių. Pastarieji pokyčiai

1 lentelė. Mokesčių tarifai valstybėse, kuriose galioja proporcinė pajamų mokesčio sistema

| | Gyventojų pajamų mokesčiai | Įmonių pelno mokesčiai | Pridėtinės vertės mokesčiai |
|-----------|----------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Lietuva | 24 | 15 | 18 |
| Latvija | 25 | 15 | 18 |
| Estija | 21* | 21** | 18 |
| Rusija | 13 | 24 | 18 |
| Slovakija | 19 | 19 | 19 |
| Serbija | 12*** | 10 | 18 |
| Ukraina | 15 | 25 | 20 |
| Rumunija | 16 | 16 | 19 |
| Gruzija | 12 | 20 | 18 |

* Estijoje gyventojų pajamų mokesčio tarifas bus sumažintas iki 20 proc. 2009 m. bei atitinkamai iki 19 proc. 2010 m. ir 18 proc. 2011 m.

** Pažymėtina, kad Estijoje apmokestinamas tik paskirstomas (pvz., dividendais) pelnas, o reinvestuotas pelnas yra neapmokestinamas. Analogiškai gyventojų pajamų mokesčio tarifams pelno mokesčio tarifas bus sumažintas iki 19 proc. 2009 m. bei iki 19 proc. 2010 m. ir 18 proc. 2011 m.

*** 12 proc. tarifas taikomas su darbo santykiais susijusioms ir kitoms panašaus pobūdžio asmeninėms pajamoms, o autoriniam atlyginimui, investavimo, nuomos bei kt. pasyvioms pajamoms taikomas 20 proc. tarifas.

gali paaiškinti tarifų struktūros, mokesčių bazės kitimą ir apskritai mokesčių pajamų sudėtį.

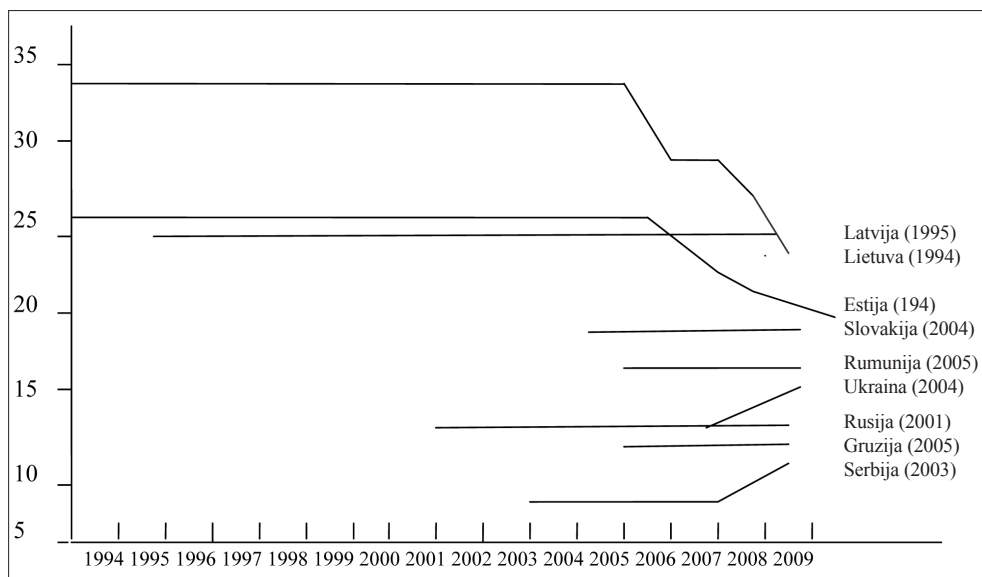
Pažymėtina, kad iš esmės visos⁵ Vidurio ir Rytų Europos valstybės, įsivedusios proporcinę mokesčių sistemą pastaruojų dešimtmečiu, iki šiol atsilaike prieš spaudimą pakeisti proporcingus tarifus progresinių tarifų sistemomis. Pirmoje lentelėje pateikiama pelno, pajamų ir PVM tarifų santrauka valstybėse, kuriose taikoma proporcinė mokesčių sistema [10].

Kaip matyti iš pateiktų duomenų, tiek įmonių pelno mokesčio, tiek fizinių asmenų pajamų mokesčio tarifas nurodytose valstybėse yra santyksiškai mažas ir

svyruoja nuo 10 iki 25 proc. Išimtis yra Estija, kuri 2000 m. panaikino įmonių nepaskirstytojo pelno apmokestinimą ir tik visai neseniai 2008 m. balandį šią sistemą spaudžiant ES modifikavo, įvesdama avansinius pelno mokesčio mokėjimus⁶. Fizinių asmenų pajamų mokesčio tarifo vidurkis yra 17,22 proc., jis yra beveik analogiškas vidutiniam įmonių mokesčių tarifui, lygiam 17,44 procento. Trys iš aštuonių proporcingus mokesčius įsivedusių valstybių, t. y. Estija, Slovakija ir Rumunija, yra susiejusios įmonių ir fizinių asmenų mokesčių tarifus. Baltijos šalyse, kurios anksti įsivedė proporcingus mokesčius, pavyzdžiui, Lietuvoje ir Latvijoje, fizinių asmenų mokesčių tarifai išlieka didesni už įmonių mokesčių tarifus, o šalys, įsivedu-

⁵ Nors Serbija ir taiko vieną 12 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifą su darbo santykiais susijusioms pajamos, metų pabaigoje, jeigu asmens pajamos keturis kartus viršija vidutinę algą, Serbijos piliečiams bei dešimt kartų ne Serbijos piliečiams, viršijančiai pajamų daliai taikomas papildomas progresinis apmokestinimas nuo 10 proc. iki 15 proc.

⁶ Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai įsigalios nuo 2009 m., tačiau realiai avansiniai pelno mokesčio mokėjimai pagal pastarųjų trejų metų rezultatus bus pradėti mokėti pasibaigus pereinamajam trejų metų laikotarpiui, t. y. nuo 2011 metų.



1 pav. Gyventojų pajamų mokesčio kitimo dinamika

sios proporcingius mokesčius nuo 2001 m., pasirinko taikyti didesnę tarifą įmonėms, o ne fiziniams asmenims⁷. PVM tarifo proporcingių mokesčių turinčiose šalyse diapazonas yra siauras: nuo 18 iki 20 procentų. Penkios iš aštuonių valstybių taiko 18 proc. PVM tarifą.

Pastebima tendencija, kad vėliau proporcingius mokesčius įsivedusios valstybės taiko mažesnius tarifus, palyginti su anksčiau tokias sistemas įsivedusiomis šalimis. Atrodo, kad anksti prie proporcingių mokesčių perėjusios valstybės bando atsigriebti ir mažina fizinių asmenų mokesčių tarifus, norėdamos priartėti prie jaunesnių sistemų [6]. Proporcingės mokesčių sistemos, priimtos nuo 2001 iki 2006 metų, pasižymi ge-

roakai mažesniais fizinių asmenų mokesčių tarifais, svyruojančiais nuo 10 iki 19 procentų. Į tokią gretimų valstybių tendenciją reaguoja ir dešimtmetį ar ilgiau nekeitusios fizinių asmenų mokesčių tarifų Baltijos šalys⁸, t. y. Lietuva nuo 2008 m. gyventojų pajamų mokesčio tarifą sumažino iki 24 proc., Estija iki 21 proc., nors jį ketina sumažinti dar mažiau nei 20 proc., kokį turi vėliau proporcingę mokesčių sistemą įsivedusios valstybės. Tačiau, pavyzdžiui, tiek Ukraina, tiek Serbija savo itin mažus pajamų mokesčio tarifus 2007 m. padidino atitinkamai iki 15 proc. ir 12 proc. Serbijoje taip pat tam tikrai daliai pajamų, viršijančiai nustatytą ribą, yra numatytas progresinis papildomas gyventojų pajamų mokesčio tarifas, o tai daro apmokestinimo tarifą iš dalies progresinį. Gyventojų paja-

⁷ Serbija, įvedusi proporcingę mokesčių sistemą, nuo 2003 iki 2007 m. taikė 10 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifą bei 14 proc. įmonių pelno mokesčio tarifą.

⁸ Latvija nuo pat proporcingio tarifo įvedimo iki dabar taiko 25 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifą.

mų mokesčio kitimo dinamika analizuojamos valstybėse pateikiama 1 paveiksle.

Įmonių mokesčių tarifų dinamika proporcingų mokesčių šalyse buvo šiek tiek aktyvesnė už fizinių asmenų mokesčių tarifų dėl konkurencinio spaudimo pritraukti daugiau mobilios užsienio kapitalo. Trys Baltijos šalys vėlgi pradėjo santyksiškai dideliais įmonių mokesčių tarifais, svyruojančiais nuo 25 proc. iki 29 proc., tačiau juos greitai sumažino. Latvija ir Lietuva abi sumažino įmonėms taikomus tarifus keliais etapais iki ir dabar galiojančių 15 proc. abiejose valstybėse. Estija, kuri, kaip buvo minėta, 2000 m. visiškai panaikino įmonių nepaskirstytojo pelno mokesť, paskirstytajam pelnui 2008 m. taiko 21 proc. tarifą, kuris turėtų būti sumažintas iki 18 proc. 2011 metais. Serbija, kurios 14 proc. įmonių mokesčio tarifas ir taip buvo mažiausias tarp proporcingus mokesčius įsivedusių valstybių, 2005 m. įmonių pelno mokesčio tarifą sumažino iki 10 procentų.

Mokesčio bazė

Proporcinio, vienodo mokesčių tarifo sistemos paprastai siejamos su plačia ir „švaria“ mokesčių baze, nes tik taip galima užtikrinti mokesčio sistemos paprastumą ir visų mokesčio mokėtojų lygybės principą. Tačiau nagrinėjant proporcingą gyventojų apmokestinimą reikėtų atkreipti dėmesį į nustatomus neapmokestinamų pajamų dydžius, kurie yra beveik visų proporcinio mokesčio sistemų bruožas ir yra joms itin svarbus, nes užtikrina tam tikrą mokesčio progresyvumą.

Neapmokestinamų pajamų dydis yra labai įvairus. Pavyzdžiui, Gruzijoje jo visai

nėra [9], Rusijoje jis siekia vos 149 eurus per metus [13], o štai Slovakijos mokesčių sistema yra kitas kraštutinis atveilis – joje neapmokestinamas pajamų dydis yra apie 40 proc. vidutinio metinio darbo užmokesčio ir siekia 2800 eurų per metus [14]. Valsitybės, kuriose yra didžiausi fizinių asmenų mokesčių tarifai, t. y. Estija (1300 eurų) [11], Latvija (684 eurai) [15], Lietuva (1112 eurų) – linksta nustatyti didesnius neapmokestinamų pajamų dydžius, nors to negalima laikyti taisykle.

Be neapmokestinamo pajamų dydžio, į mokesčių bazes įtraukiamos ir kitos tikslinės mokesčių lengvatos, kurios gali prisidėti prie progresyvumo kūrimo priklausomai nuo tam tikrų išlaidų grupių ir pajamų santykio. Atskaitymai švietimo, medicinos išlaidoms, kaip daroma Latvijoje, Rusijoje ir Ukrainoje, yra būdingiausi fizinių asmenų lengvatų mokesčių pavyzdžiai.

Kalbant apie Lietuvą, dėl plačiai taikomų mokesčio lengvatų esame labai nutolę nuo plačios gyventojų mokesčių bazės idealo. Dėl esamų mokesčio bazės iškrypimų, autoriaus nuomone, net būtų galima teigti, kad Lietuvoje dabar egzistuoja vienodo pagrindinio mokesčių tarifo sistema⁹.

Lietuvoje iš pajamų gali būti atimamos šios per mokestinį laikotarpį patirtos nuolatinio Lietuvos gyventojo išlaidos (Gyventojų pajamų mokesčio 21 str.):

- 1) savo, sutuoktinio arba vaikų naudai sumokėtos gyvybės draudimo įmo-

⁹ Statistika, kiek pajamų buvo apmokestinta 15 proc., kiek 27 proc. ar 33 proc. tarifu, kiek veikiant pagal verslo liudijimus ir kiek buvo gauta neapmokestinamų pajamų, nevedama.

kos pagal gyvybės draudimo sutartis, kuriose numatyta, kad draudimo išmoka išmokama ne tik įvykus draudimui įvykiui, bet ir pasibaigus draudimo sutarties galiojimo terminui;

- 2) savo ar sutuoktinio naudai sumokėtos pensijų įmokos į pensijų fondus, profesinių pensijų fondų dalyvių asociacijų turimus pensijų fondus;
- 3) palūkanos už vieną paimtą kreditą (arba jo dalį) vienam gyvenamajam būstui statyti arba jam įsigyti, sumokėtos banko, kitoms kredito įstaigoms;
- 4) už profesinį mokymą ar studijas (kurias baigus įgyjamas aukštasis išsilavinimas ir (ar) suteikiama kvalifikacija, taip pat doktorantūros bei meno aspirantūros studijos) nuolatinių Lietuvos gyventojų, kurie mokosi ar studijuoja, sumokėtos sumos;
- 5) už vieną 2004–2009 metais įsigytą asmeninio kompiuterio vienetą su programine įranga ir (arba) interneto prieigos įrengimą kartu su šiai prieigai reikalingos įrangos įsigijimo išlaidomis, neviršijančios 4 000 litų.

Nagrinėjant iš apmokestinamų pajamų atimamų išlaidų rūšis, matyti, kad daugumą jų nustatytos siekiant ne fiskalinių tikslų. Pavyzdžiui, galimybė atskaityti asmeninio kompiuterio įsigijimo išlaidas nustatyta siekiant socialinių tikslų, t. y. siekiant skatinti Lietuvos namų ūkių kompiuterizavimą ir internetinio ryšio diegimą šiuose ūkiuose, tačiau ši lengvata taikoma nepriklausomai nuo jo gyventojo pajamų dydžio, neatsižvelgiant į tai, ar asmuo turi kompiuterį ir ar analogiška lengvata

jis jau buvo pasinaudojęs ankstesniu lengvatos galiojimo laikotarpiu (Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 21 str. 5 dalis (2004-06-15 įstatymo Nr. IX-2272 redakcija). Toks platus lengvatos taikymas yra nepagrįstas, nes ji nėra skirta tikslinei asmenų grupei ir taip prarandamos biudžeto pajamos.

Analogiškai galimybė atskaityti išlaidas už mokslą nustatyta siekiant paremti studentus, o galimybė atskaityti palūkanas – siekiant skatinti būsto įsigijimą. Tačiau vėlgi šios lengvatos nustatytos neatsižvelgiant į gaunamų pajamų dydį ir nepriklausomai nuo to, reikia asmeniui nurodytos paramos ar ne. Autoriaus nuomone, šiomis lengvatomis siekiami tikslai gali ir turi būti įgyvendinami koreguojant ne visų gyventojų pajamų mokesčio bazę, tačiau orientuojantis į reikiamas asmenų grupes.

Ekonominių pagrindą turi tik Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nustatytos išlaidos, skatinančios taupymą ir investicijas, nes jos skatina alternatyvios privačios socialinio draudimo sistemos raidą bei perspektyvoje mažina valstybės socialinio draudimo išlaidas ir ateities socialinio draudimo įmokų našą.

Vertinant Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme nustatytas neapmokestinamų pajamų rūšis, taip pat matyti daug neaiškumų, kokių tikslų siekiant nustatytos lengvatos. Pavyzdžiui, pagal Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 17 straipsnį neapmokestinamos pajamos už parduotus arba kitaip perleistus nuosavybės vertybinius popierius, įsigytus iki 1999 m. sausio 1 dienos. Tai reiškia, kad, pardavus verslą, pradėtą iki nurodyto laikotarpio, jokių mokesčių mokėti nereikės. Ekonominis

pagrindas, kodėl keičiant įstatymą buvo nuspręsta palikti šią lengvatą ir taikyti iki 1999 m. sausio 1 d., neiškus. Be to, minėto straipsnio 23 punkte nustatyta, kad neapmokestinamos pajamos už parduotus arba kitaip perleistus nuosavybės vertybinius popierius, įsigytus po 1999 m. sausio 1 d., jeigu vertybiniai popieriai yra parduodami arba kitaip perleidžiami nuosavybės ne anksčiau negu po 366 dienų nuo jų įsigijimo dienos ir gyventojas trejus metus iki mokestinio laikotarpio, kuriuo vertybiniai popieriai buvo parduoti arba kitaip perleisti nuosavybės, pabaigos nebuvo savininkas daugiau kaip 10 procentų vieneto, kurio vertybiniai popieriai yra parduodami arba kitaip perleidžiami nuosavybės, akcijų (dalių, pajų). Taigi asmuo, prekiaujantis akcijomis, skirtingai nuo kitų rūšių investuotojų, nemokės pajamų mokesčio, o, pavyzdžiui, į naftą, auksą ar valiutas investuojantys gyventojai mokesčius mokės.

Dar viena išskirtinė gyventojų pajamų mokesčio atžvilgiu sritis yra nekilnojamasis turtas. Pagal Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 17 straipsnio 21 punktą neapmokestinamos ne individualios veiklos turto pardavimo ar kitokio perleidimo nuosavybės pajamos, gautos pardavus ar kitaip perleidus nuosavybės kilnojamąjį daiktą, jeigu šios rūšies daiktui pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus privaloma teisinė registracija ir šis daiktas yra nustatyta tvarka įregistruotas Europos ekonominės erdvės valstybėje narėje, arba nekilnojamąjį daiktą, esantį Europos ekonominės erdvės valstybėje narėje, jeigu jie įsigyti anksčiau negu prieš trejus metus iki šio turto pardavimo ar kitokio perleidimo nuosavybės. Šios lengvatos tikslas buvo

neapmokestinti atsitiktinių sandorių, kai turtas įsigijamas asmeninėms reikmėms ir vėliau su kapitalo prieaugiu parduodamas. Tačiau šia lengvata, kaip parodė praktika, sparčiai didėjant nekilnojamojo turto kainoms, nepagrįstai pasinaudojo daugybė į nekilnojamąjį turtą investavusių žmonių, kurių tikslas buvo iš šios veiklos uždirbti pelno ir nemokėti su tuo susijusių mokesčių. Nepagrįstai, nes šios lengvatos tikslas buvo neapmokestinti gyventojų savo reikmėms įsigyto nekilnojamojo turto kapitalo prieaugio pajamų, t. y. kad asmuo, įsigijęs sau reikalingą turtą, pakilus nekilnojamojo turto kainomis, neprarastų pajamų mokesčių pavidalu, kai tas turtas yra parduodamas dėl asmeninių priežasčių (pvz. išsikraustoma į kitą miestą, keliamasi į didesnę butą ir pan.) ir už gautas pajamas galėtų įsigyti analogišką turtą. O įtvirtinus tokį apmokestinimą, kai nekilnojamojo turto kapitalo prieaugio pajamos apmokestinamos standartiniu gyventojų pajamų mokesčio tarifu tik tuo atveju, kai vykdoma individuali veikla, tapo visiškai mokestiniu požiūriu nenaudinga steigti įmonę, prekiaujančią nekilnojamuoju turtu. Net tuo atveju, kai nekilnojamasis daiktas buvo parduodamas nepraėjus trejų metų laikotarpiui, asmuo mokėdavo gauto pelno 15 proc. pajamų mokesčio tarifą ir tik labai retais atvejais, kai asmuo akivaizdžiai vykdydavo nekilnojamojo turto pirkimo–pardavimo veiklą, tai būdavo pripažįstama individualia veikla ir taikomas standartinis pajamų mokesčio tarifas. Be to, esant tokiam reguliavimui ir mokesčių administravimo praktikai, fiziniai asmenys, prekiavę nekilnojamuoju turtu, nemokėjo į biudžetą ir PVM.

Atkreiptinas dėmesys ir į gyventojų pajamų mokesčio bazės santykį su įmonių pelno apmokestinimu. Pavyzdžiui, Lietuvoje dabar yra neapmokestinamos palūkanos, gautos už suteiktas paskolas, jeigu paskolos bus pradėtos grąžinti ne anksčiau kaip po 366 dienų nuo paskolos suteikimo dienos. Tai reiškia, kad įmonės savininkui mokestiniu požiūriu yra nenaudinga investuoti į įmonės įstatinį kapitalą, o geriau šiuos pinigus įmonei paskolinti. Mokamos palūkanos bus įmonės sąnaudos, o gyventojų gautos pajamos bus neapmokestinamos. Tokios palūkanos yra net neapmokestinamos pajamų mokesčių prie pajamų šaltinio, kai paskolą Lietuvos įmonei suteikia nenuolatinis Lietuvos gyventojas, todėl užsieniečiui taip pat naudingiau Lietuvos įmonei skolinti pinigus ir nuo palūkanų savo rezidavimo valstybėje mokėti mokestį, negu investavus į įmonės kapitalą Lietuvoje mokėti pelno mokestį bei rezidavimo valstybėje pajamų mokestį nuo gaunamų dividendų.

Be standartinio 24 proc. pajamų mokesčio tarifo, Lietuvoje taip pat taikomas lengvatinis 15 proc. tarifas. Pastarasis tarifas taikomas sportininkų pajamoms, atlikėjų pajamoms, honorarui, taip pat pajamoms, gautoms iš individualios veiklos, jeigu neatimamos su individualia veikla susijusios išlaidos. Esant tokiam apmokestinimui, pavyzdžiui, konsultantui daug naudingiau yra teikti paslaugas įsiregistravus individualią veiklą, negu siekti darbo santykių su konsultuojamomis įmonėmis įforminimo, nes pajamos, gautos iš darbo santykių, apmokestinamos standartiniu 24 proc. pajamų mokesčio tarifu, be to, reikia mokėti daug didesnius socialinio draudimo mo-

kesčius¹⁰. Taigi akivaizdu, kad tuo atveju, kai juridinis asmuo (ar fizinis asmuo, vykstantis individualią veiklą) turi galimybę pasirinkti, įdarbinti darbuotoją sudarant su juo darbo sutartį ar pirkti atitinkamas paslaugas (tam tikrus darbus) iš individualią veiklą vykdančio asmens, sudarant su juo paslaugų teikimo, rangos ar kitą civilinę sutartį, gyventojų pajamų mokesčio požiūriu, tokiam asmeniui patraukliau bus sudaryti civilinę sutartį, o ne darbo sutartį su fiziniu asmeniu, kuris atliks tam tikrą darbą.

Kitas individualios veiklos vykdymo būdas yra įsigijus verslo liudijimą. Verslo liudijimus turintys fiziniai asmenys moka gyventojų pajamų mokesčio vienkartinę įmoką, nustatytą savivaldybės, kurioje bus vykdoma individuali veikla, tarybos sprendimu. Įmokos dydis nepriklauso nuo gaunamų pajamų apimties. Teoriškai ekonominę veiklą turėdamas verslo liudijimą vykstantis asmuo per laikotarpį, kuriam verslo liudijimas išduotas, galėtų gauti ir gerokai daugiau pajamų, nei analogišką veiklą vykstantis asmuo, kuris mokestį moka taikant jam 15 proc. ar 24 proc. tarifą, ir, jei pasirinktą veiklą vykdyti pagal individualios veiklos vykdymo pažymą, būtų priverstas mokėti daug didesnę pajamų mokesčio sumą. Taip individualios

¹⁰ Dirbant pagal darbo sutartį draudėjas (darbdavys) turi mokėti 31 proc. įmokas į socialinio draudimo fondą bei 3 proc. įmokas apdraustasis (darbuotojas), iš viso 34 proc. nuo darbo užmokesčio. O verčiantis individualia veikla už 2008 m. pirmą ketvirtį reikėjo mokėti 474 LTL bazinei pensijai (kitus ketvirčius įmokos dydis gali keistis) bei metų pabaigoje 1440 LTL minimaliai papildomai pensijos daliai nepriklausomai nuo pajamų dydžio. Analogiškai kaip vykstantys individualią veiklą socialinio draudimo įmokomis apmokestinami ir asmenys, veikiantys pagal verslo liudijimus.

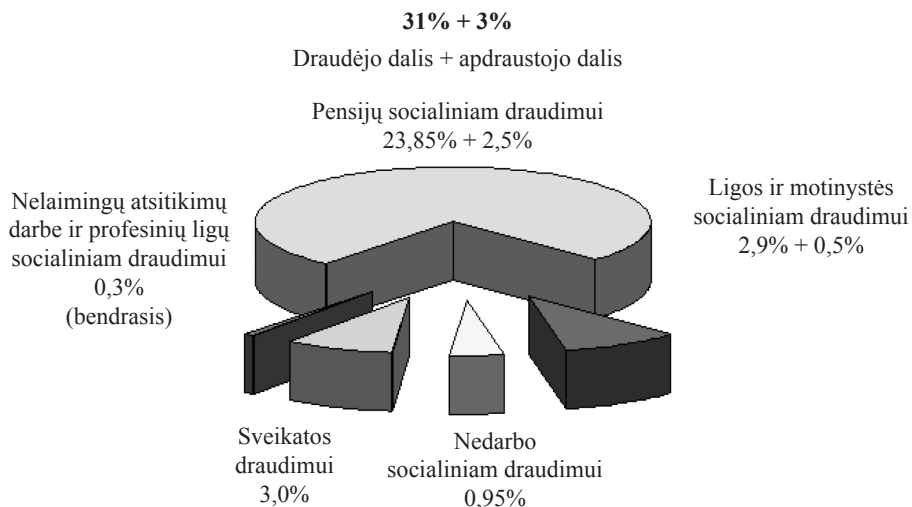
veiklos vykdytojai atsiduria nepagrįstai pranašesnėse pozicijose, nei individualią veiklą pagal individualios veiklos vykdymo pažymą vykdantys asmenys ar juridiniai asmenys. Pažymėtina, kad užsienio valstybėse individualios veiklos apmokestinimas fiksuotu gyventojų pajamų mokestiu taikomas labai retai ir tik išimtinai mažo pajamingumo veiklai.

Vertinant nurodytas aplinkybes, svarstyta, ar tikrai yra poreikis taikyti atskirą reguliavimą ir atskira tvarka apmokestinti asmenis, individualią veiklą vykdančius pagal verslo liudijimą, ir ar esamas individualios veiklos rūšių sąrašas neturėtų būti keičiamas, nes dabar į šį veiklų, kurioms galima įsigyti verslo liudijimą sąrašą, patenka ne tik su mažo pajamingumo sritimis, pavyzdžiui, liaudies amatais, tradicinėmis veiklomis, kurios skatintinos ir remtinos, susijusios veiklos rūšys, bet ir daug kitų veiklos sričių – statybos veikla, kirpyklų, kosmetikos kabinetų ir salonų, soliariumų veikla, nuoma, prekyba, pan., iš kurių nuo gautų pajamų bendra tvarka sumokėtas pajamų mokestis smarkiai viršytų vienkartinę gyventojų pajamų mokesčio įmoką. Toks pasiūlymas pateiktas Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos užsakytame tyrime Individualios veiklos reglamentavimo analizė [16].

Atkreiptinas dėmesys ir į Lietuvos Respublikos socialinio draudimo įstatyme įtvirtintus socialinio draudimo įmokų skirtumus pagal darbo sutartį dirbantiems bei individualia veikla besiverčiantiems asmenims. Asmenims, dirbantiems pagal darbo sutartis, efektyvus socialinio draudimo įmokų tarifas yra 33,98 proc. (žr. toliau nurodytą schemą 2 pav.), o asmenys, be-

siverčiantys individualia veikla (advokatai, advokatų padėjėjai, notarai, antstoliai, verslo liudijimus turintys asmenys ir kiti asmenys), taip pat savarankiškai dirbantys asmenys – individualių įmonių savininkai; tikrųjų ūkinių bendrijų ir komanditinių ūkinių bendrijų tikrieji nariai privalomai draudžiami tik pensijų socialiniu draudimu pagrindinei ir papildomai pensijos dalims. Šie asmenys papildomai pensijos daliai privalomai draudžiami tuo atveju, jeigu jų pajamų metinė suma yra lygi 12 minimalių mėnesinių algų (toliau – MMA) sumai arba didesnė. Įmokos dydis savarankiškai dirbantiems asmenims lygus valstybinės socialinio draudimo pensijos pagrindinei pensijos daliai gauti – 50 proc. valstybinės socialinio draudimo bazinės pensijos. Įmokos papildomai pensijos daliai gauti dydis yra 15 proc. asmenų, vykdančių individualią veiklą, pačių pasirinktos valstybiniam socialiniam draudimui deklaruojamų pajamų metinės sumos, kuri negali būti mažesnė negu 12 MMA¹¹. Arba tam, kad nedirbantis ir socialinio draudimo įmokų nemokantis asmuo apsidraustų sveikatos draudimu ir gautų visas sveikatos draudimo paslaugas, pakanka sumokėti vienkartinę įmoką, lygią 10 proc. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės paskelbto užpraeito ketvirčio šalies ūkio vidutinio darbo užmokesčio, t. y. 2008 m. balandžio mėn. tokia įmoka sudarytų 194,98 LTL.

¹¹ Nuo 2007 m. 3000 LTL bruto atlyginimą per mėnesį gaunančio pagal darbo sutartį dirbančio asmens pajamų valstybei bus sumokėta 12232,80 LTL socialinio draudimo įmokų, o savarankiškai dirbantis asmuo privalės sumokėti 1578 LTL bazinei pensijai bei 1170 LTL papildomai pensijos daliai, iš viso 2748 LTL, arba beveik 4,5 karto mažiau.



Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įmokų tarifas diferencijuojamas pagal grupes:

I grupė – 1,0%, II grupė – 0,41%, III grupė – 0,28%

2 pav. Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifo paskirstymas atskiroms draudimo rūšims 2008 m.

Iš pateiktų pavyzdžių matyti, kad esama fizinių asmenų ir įmonių mokesčių bazių ryšio. Todėl, siekiant, kad nenukentėtų ne tik pajamų, bet ir pelno mokesčio surinkimas į valstybės biudžetą, reikia turėti „švarią“ ir plačią gyventojų pajamų mokesčio bazę. Nustačius gyventojų pajamų mokesčio bazių išimtis, esant nevienodam gyventojų pajamų mokesčio tarifui skirtingoms pajamų rūšims, atsiranda galimybė piktnaudžiauti šiomis lengvatomis ir taip nepagrįstai sumažinti įmonių pelno mokesčio našta.

Nepakankamas gyventojų, dirbančių pagal verslo liudijimus ir vykdančių individualią veiklą, pajamų apskaitos reglamentavimas turi įtakos ir PVM surinkimui. Lietuvoje PVM įplaukų į nacionalinį biudžetą ir BVP santykis nuolat mažėjo nuo

8,5 proc. 1997 m. iki 6,3 proc. 2006 [17], ir tik 2007 m. vėl padidėjo iki 8 proc. [18], nors išlieka vienas iš mažiausių Europos Sąjungoje. Toks PVM dalies mažėjimas yra susijęs su PVM apskaičiavimo tvarkos pažeidimais, kurie iš dalies lemia nepakankamos asmenų, vykdančių įsiregistravus individualią veiklą ar pagal verslo liudijimą, kontrolę, tokiu būdu dažnai išvengiant prievolės mokėti PVM, nors iš tokios veiklos gautos pajamos ir viršija 100 000 LTL.

Vienodo mokesčių tarifo įtaka biudžeto pajamoms

Svarbiausias klausimas, nagrinėjant proporcinę mokesčių sistemą, yra šios sistemos įtaka biudžeto pajamoms ir šių pajamų iš skirtingų mokesčių sudėčiai. Antroje

2 lentelė. *Proporcinės pajamų mokesčio sistemos įvedimo įtaka biudžeto pajamoms*

| | <i>Bendros mokestinės pajamos (BVP procentas)</i> | <i>Visų mokesčių pajamų procentas</i> | | |
|----------------------|---|---------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| | | <i>Gyventojų pajamų mokestis</i> | <i>Įmonių pelno mokestis</i> | <i>Netiesioginiai mokesčiai</i> |
| Estija | | | | |
| Prieš įvedant (1993) | 23,3 | 35,6 | 20,2 | 44,2 |
| Po įvedimo (1995) | 25,3 | 37,2 | 11,1 | 51,7 |
| Lietuva | | | | |
| Prieš įvedant (1993) | 22 | 25,1 | 26,2 | 48,7 |
| Po įvedimo (1995) | 23 | 30,4 | 10 | 59,6 |
| Latvija | | | | |
| Prieš įvedant (1994) | 24,1 | 16,6 | 15 | 68,3 |
| Po įvedimo (1996) | 26,7 | 23 | 7,5 | 69,5 |
| Rusija | | | | |
| Prieš įvedant (2000) | 25,2 | 9,5 | 21,8 | 68,7 |
| Po įvedimo (2003) | 25,3 | 13,4 | 15,8 | 70,8 |
| Estija | | | | |
| 1996 | 23,5 | 33,2 | 6,8 | 59,6 |
| 2003 | 21,8 | 32,1 | 7,8 | 60,1 |
| Lietuva | | | | |
| 1996 | 20,2 | 34,7 | 5,9 | 58,9 |
| 2003 | 20 | 33 | 7 | 59,5 |
| Latvija | | | | |
| 1996 | 23,5 | 22,1 | 8,1 | 53,6 |
| 2003 | 22,8 | 25,9 | 6,6 | 50,4 |

lentelėje pateikiami duomenys apie proporcinės mokesčių sistemos įvedimo įtaką mokesčių pajamų BVP daliai, atitinkamai fizinių asmenų pajamų mokesčiui, įmonių pelno mokesčiui ir netiesioginiams mokesčiams (įskaitant PVM), palyginti su bendra mokesčių pajamų suma, išskyrus socialinio draudimo įmokas keturiuose anksčiausiai proporcingus mokesčius įsivedusiose valstybėse [20].

Iš šios lentelės matyti, kad proporcinės mokesčių sistemos įvedimas Baltijos šalyse turėjo įtakos bendram mokesčių pajamų, skaičiuojant proporcingai nuo BVP, padidėjimui. Mokestinės pajamos didėjo atitin-

kamai nuo 1 proc. Lietuvoje iki 2,6 proc. Latvijoje. Tik Rusijoje BVP į biudžetą sumokėtų mokesčių dalis išliko santykiškai stabili pereinant prie proporcinės pajamų mokesčio sistemos. Tačiau, kaip buvo pažymėta pirmiau, bendrą mokesčių pajamų padidėjimą sunku tiesiogiai priskirti proporcinės mokesčių sistemos įvedimui, turint omenyje daug struktūrinių ekonominių pokyčių, vykusių nurodytose, tuo metu pereinamosios ekonomikos šalims priskirtose ir spartų ekonomikos augimą išgyvenusiose valstybėse, bei įvertinant kartu su mokesčių reformomis vykusius mokesčių administravimo sistemos pokyčius.

Vis dėlto Baltijos šalių patirtis rodo, kad proporcinio mokesčio sistemos priėmimas gali būti siejamas su mokestinių pajamų padidėjimu.

Antroje lentelėje pateikiami duomenys mokestinių pajamų BVP daliai praėjus ilgesniam laikotarpiui po proporcinio mokesčių įvedimo. Duomenys pateikti nevertinant socialinio draudimo įmokų [21].

Kaip matyti iš šių duomenų, nepaisant tarifų ir mokesčių bazių keitimo per laikotarpį nuo 1996 m. iki 2003 m., mokestinių pajamų suma Baltijos valstybėse ir jų sudėtis per nurodytą laikotarpį buvo pakankamai stabili. Bendra mokestinių pajamų suma sumažėjo nedaug¹². Didžiausias sumažėjimas buvo Estijoje, kurios mokesčių dalis, palyginti su BVP, smuko 1,7 procento. Pokyčiai Lietuvoje ir Latvijoje buvo dar nežymesni. Įdomu, kad nepaisant 2000 m. panaikinto įmonių nepaskirstytojo pelno apmokestinimo, Estijoje, kad ir kaip būtų keista, mokestinių pajamų dalis iš įmonių mokesčių, palyginti su visomis mokestinėmis pajamomis, padidėjo. Tas pats atsitiko ir Lietuvoje. Tiek Estijoje, tiek Lietuvoje šiek tiek padidėjo santykinė pajamų iš netiesioginių mokesčių dalis, tačiau 1–2 procentais sumažėjo santykinė pajamų iš fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis. Pajamų sudėties pokyčiai Latvijoje buvo atvirkštiniai – įmonių ir netiesioginių mokesčių dalys sumažėjo, o fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis padidėjo. Tai galėjo būti, didėjant darbo

užmokesčiui, dėl mažesnio nei valstybėse kaimynėse taikyto bazinio neapmokestinamų pajamų dydžio.

Apibendrinant pateiktus duomenis matyti, kad visose keturiose valstybėse proporcinės mokesčių sistemos priėmimas sutapo su ryškiu pajamų dalies, tenkančios įmonių pelno mokesčiui, sumažėjimu. Ši dalis Baltijos šalyse sumažėjo per pusę ar net daugiau, o Rusijoje, šurkščiai paėmus, trečdaliu. Toks pokytis neturėtų stebinti, turint omenyje, kad atliekant proporcinės mokesčių sistemų reformas buvo įvestas ne tik vienodo tarifo gyventojų pajamų mokestis, bet ir sumažinti įmonių mokesčių tarifai. Nuostoliai dėl sumažėjusių pajamų iš įmonių pelno mokesčio po proporcinės mokesčių sistemos priėmimo padengti padidinus pajamas iš fizinių asmenų pajamų mokesčio ir iš netiesioginių mokesčių (daugiausia PVM). Estijoje ir Lietuvoje didelė dalis padidėjusių mokestinių pajamų buvo dėl geresnio netiesioginių mokesčių surinkimo, kuris padidino pajamų dalį 7,5 procento Estijoje ir daugiau nei 11 procentų Lietuvoje. Latvijoje ir Rusijoje didesnės pajamos iš fizinių asmenų mokesčių kompensavo sumažėjusias pajamas iš įmonių mokesčių. Mokestinės pajamos Latvijoje padidėjo 6,4 procento ir 3,9 procento Rusijoje. Nepaisant netolygaus netiesioginių ir gyventojų pajamų mokesčio augimo pasiskirstymo atskirose valstybėse, visose juose buvo akivaizdus didelis pajamų tiek iš netiesioginių mokesčių, tiek fizinių asmenų pajamų mokesčių augimas, kuris leidžia daryti išvadą, jog, įvedus vienodą mokesčių tarifą, padidėjo investicijos, buvo paskatintas ekonomikos

¹² Pažymėtina, kad mokestinių pajamų daliai BVP sumažėti turėjo įtakos 1998 m. kilusi Rusijos ekonominė krizė, kuri sustabdė stabilų Baltijos valstybių ekonomikos augimą.

augimas (tai rodo pajamų iš netiesioginių mokesčių padidėjimas), sumažėjo šešėlinės ekonomikos ir neapskaityto darbo užmokesčio dalis (tai rodo pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio padidėjimas).

Pažymėtina, kad neigiamas poveikis biudžeto pajamoms, kurį sukelia didesnis rėmimasis fizinių asmenų apmokestinimu, gali būti ne toks reikšmingas mažo ir atviro ūkio valstybėse. Mažesnė kapitalo mokesčio našta, tikėtina, paskatins spartesnį atlyginimų didėjimą mažo ir atviro ūkio valstybėse, nes iš esmės šios valstybės neturi įtakos nustatant kainas pasaulinėse kapitalo rinkose. Be to, proporcinio mokesčio sistemose taikomas didesnis neapmokestinamas minimumas gali apsaugoti mažesnes pajamas gaunančius asmenis nuo didesnės mokesčių naštos. Estijoje, pavyzdžiui, neapmokestinamas minimumas iš pradžių buvo lygus minimaliam darbo užmokesčiui. Taigi vienodo tiesioginio mokesčio tarifo įtvirtinimas, skirtingai nuo netiesioginių mokesčių, gali daryti nevienodą įtaką skirtingai uždirbančių asmenų pajamoms ir mokestinei naštai.

Tačiau biudžeto pajamų persiskirstymas, mažėjant įmonių pelno mokesčiui ir didėjant pajamoms iš netiesioginių ir fizinių asmenų pajamų mokesčių, svarstant teoriškai, gali turėti ir atvirkštinės reikšmės mokestinei naštai. Vadovaujantis nuostata, kad įmonės realybėje tėra mokestinė fikcija, o galiausiai mokesčius moka fiziniai asmenys – įmonių akcininkai ar dalyviai, t. y. didelę dalį ar net visą įmonių pelno mokestį taip pat galiausiai sumoka įmonių savininkai, jiems bendrai paėmus mokestinė našta padidėja, nes jie

gauna pajamas, už kurias sumoka ir pelno, ir pajamų mokesčius.

Siūlymai atsisakyti progresinių pajamų mokesčių

Lietuvoje vis dažniau pasigirsta siūlymų atsisakyti proporcinio apmokestinimo sistemos ir įvesti progresinį gyventojų pajamų mokesčio tarifą. Pagrindinis tokios reformos motyvas nurodomas socialinis pajamų perskirstymo siekis. Esant vienam pagrindiniam fizinių asmenų pajamų mokesčių tarifui, tarp socialinių sluoksnių dėl gaunamų pajamų nelygybės ir esamo biudžeto pajamų perskirstymo kyla įtampa. Mokesčių sistema, įskaitant fizinių asmenų, įmonių ir darbo mokesčius, ir išlaidų sistema yra pirminės valstybei prieinamos pajamų perskirstymo priemonės. Kitoks pajamų perskirstymas gali būti įgyvendintas nustatant mokesčių lengvatas ar išimtis. Tačiau Lietuvoje mokesčių lengvatos taikomos įvairios ir jų yra daug, todėl politiškai patraukliausias yra progresinio mokesčio tarifo siūlymas. Taigi šalyje didėjant socialinei įtampai dėl biudžeto pajamų perskirstymo, prisidėjus vidutinių pajamų didėjimui ir didėjančiai privataus ir valstybinio sektorių nelygybei, spaudimas atsisakyti proporcinio mokesčių progresinių mokesčių tarifų naudai vėliau gali dar didėti, jei minėto perskirstymo siekio nebūsimanoma patenkinti valstybės išlaidų politika arba tarifų struktūrai bus teikiama simbolinė, geidžiama reikšmė.

Teikiamų siūlymų įvesti progresinius mokesčius koncepcinio aiškumo stoka, palyginti su proporcinio apmokestinimo paprastumu, leidžia teikti tokius mokesčių bazės pasiūlymus, kad galiausiai atsive-

ria galimybės mokesčių baze manipuluoti darant grynai politinius skaičiavimus. Įgyvendinus Socialdemokratų partijos Lietuvoje siūlomą progresinių mokesčių idėją, t. y. vietoj dabar taikomo 24 proc. tarifo perėjus prie progresinių mokesčių ir mėnesines pajamas iki 1000 litų apmokestinant 15 proc. tarifu, o likusioms paliekant dabartinį 27 proc. tarifą, didžiausio tarifo taikymo lygis nesiektų nė pusės vidutinio darbo užmokesčio. Taip mokesčių našta padidėtų viduriniajam gyventojų sluoksniui, o tai reikštų, jog nukentėtų realiai ir potencialiai versliausias gyventojų sluoksniš¹³.

Straipsnyje nagrinėtų valstybių patirtis rodo, kad įvedus proporcingius mokesčius bendros biudžeto mokesinės pajamos nesumažėjo, t. y. dėl mažesnių tiesioginių mokesčių sparčiau didėjo ekonomika, dėl to iš tiesioginių mokesčių negautas pajamas kompensavo pajamos, gautos iš netiesioginių mokesčių. Progresinių mokesčių įvedimas gali sulėtinti ekonomikos augimą, nukreipti investicijas į kitas valstybes, sumažinti vartojimą, o tai gali turėti neigiamą įtaką biudžeto pajamoms. Todėl, autoriaus nuomone, siekiant didesnių biudžeto pajamų bei geresnio jų perskirstymo, reikėtų, taikant vienodą mokesčių tarifą, atsisakyti didžiosios dalies Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme numatytų lengvatų, o paramą tikslinėms asmenų grupėms suteikti ne mokesčių lengvatomis. Atsisakius lengvatų, gaunamų pajamų pakaktų

finansuoti valstybinio sektoriaus darbo užmokesčio, socialinio saugumo, sveikatos priežiūros, nedarbo ir kitas socialinio draudimo programas ir sumažinti spaudimą įvesti progresinį pajamų mokesčio tarifą. Kitaip tariant, didelė dalis socialinių tikslų, kurie dabar įgyvendinami per mokesčių įstatymų pakeitimus, gali būti įgyvendinti valstybės išlaidų politika. Be to, proporcinio mokesčio administravimo sąnaudos yra mažesnės už diferencijuoto tarifo administravimo sąnaudas, todėl platesnė bazė ir vienas tarifas iš esmės leidžia taikyti mažesnius mokesčių tarifus, nes mokesčių administravimui reikės mažiau valstybės išlaidų.

Proporciniai mokesčių sistemai išsilaukus, nepaisant politinio spaudimo imtis tarifų diferencijavimo, didėjanti socialinė nelygybė dėl proporcinės mokesčių sistemos veikimo principų ir nepakankamo tam tikrų socialinių grupių pajamų, gali laikui bėgant lemti pasiūlymus didinti mokesčių tarifus. Toks siekis paprasčiausiai gali būti įgyvendintas didinant netiesioginių mokesčių, pavyzdžiui, PVM tarifus, nes netiesioginių mokesčių padidėjimas dėl savo netiesioginio poveikio sulaukia mažiau pasipriešinimo iš mokesčių mokėtojų. Tačiau biudžeto pajamų tiesioginių mokesčių dalies mažinimas ir netiesioginių mokesčių, pavyzdžiui, PVM, lyginamosios dalies didėjimas taip pat lemia, jog padidėja viduriniajam ir neturtingajam gyventojų sluoksniui tenkanti mokesčių naštos dalis, nes PVM ir kiti netiesioginiai mokesčiai daugiausia (išskyrus akcizus prabangos prekėms) yra regresiniai, t. y. labiau slegia neturtingųjų pečius.

¹³ Įdomu, kad Lietuvoje proteguojamas proporcinio fizinių asmenų pajamų mokesčio tarifo, o ne įmonių pelno mokesčių tarifo atsisakymas. Taip yra turbūt todėl, kad įmonių mokesčių sritis yra netiesiogiai susijusi su gyventojų galiausiai gaunamų pajamų apmokestinimu.

Vis dėlto, net jeigu progresinio gyventojų pajamų mokesčio tarifo įvedimas nelems esminio biudžeto pajamų perskirstymo, turbūt visada dėl visuomenės palaikymo bus galima suformuoti daugumos koaliciją, siekiant įvesti progresinius mokesčius. Mažesnes pajamas gaunanti gyventojų dauguma gautų naudos, sumažinusi savo mokesčių tarifą, tuo pat metu padidinant mokesčių tarifą didesnes pajamas gaunančiai mažumai. Toks siūlymas atstovaujamojoje demokratijoje, akivaizdu, sulauktų didesnės politinės paramos.

Išvados

Proporcinės mokesčių sistemos esmė ta, kad mokesčių tarifas turi būti vienodas visoms pajamų grupėms, nesvarbu, kokia veikla asmuo verčiasi, bei vienodas procentas mokesčių turi būti paimamas iš skirtingas pajamas gaunančių asmenų. Todėl valstybės socialiniai tikslai turi būti įgyvendinami ne mokesčių politika ir lengvatomis, o valstybės išlaidų politika.

Proporcinės mokesčių sistemos priėmimas gali būti siejamas su mokestinių pajamų padidėjimu. Sumažėjus mokesčių naštai, didėja investicijos, gyventojų pajamos, vartojimas, o tai skatina ekonomikos augimą, kartu mokestinių pajamų į biudžetą didėjimą.

Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme įtvirtintos mokesčių lengvatos bei skirtin-gas iš esmės analogiškos veiklos apmo-kestinimas Lietuvos proporcinę mokesčių sistemą stipriai atitolino nuo klasikinės vienodo mokesčio tarifo sistemos su „pla-čia“ mokesčių baze. Todėl reikėtų panai-

kinti nepagrįstas mokesčio lengvatas bei sumažinti galimybę piktnaudžiauti skirtin-gu iš esmės vienodos veiklos apmokesti-nimu.

Formuluojant individualios veiklos tei-sinį reguliavimą, verslo liudijimų, kaip individualios veiklos vykdymo formos, nustatymas nėra būtinas. Tokiu liudijimu galėtų būti suteikiama teisė verstis tradi-cine amatininkų veikla, kurios pajamin-gumas nėra didelis, arba vienkartinę, iš anksto numatytos trukmės veikla (pavyz-džiui, prekyba mugių metu). Toks dalinis individualios veiklos pagal verslo liudi-jimus vykdymo ribojimas, viena vertus, apribotų galimybę piktnaudžiauti taikoma mokesčio lengvata, kita vertus, aplinkybė, kad daliai individualios veiklos vykdytojų būtų palikta teisė individualią veiklą vyk-dyti pagal verslo liudijimą, leistų neapsun-kinti mokesčių administravimo ir nedidinti jo išlaidų, taip pat leistų trumpalaikiei vei-klai ar menko pajamingumo veiklai toliau taikyti supaprastintą apmokestinimo tvar-ką, taip būtų skatinama vykdyti šią indivi-dualią veiklą.

Atsisakius plačiai taikomų gyventojų pajamų mokesčio lengvatų, padidėjusių biudžetų pajamų pakaktų finansuoti vals-tybinio sektoriaus darbo užmokesčio, so-cialinio saugumo, sveikatos priežiūros, nedarbo ir kitas socialinio draudimo pro-gramas ir sumažinti spaudimą įvesti pro-gresinį pajamų mokesčio tarifą.

Didelės socialinio draudimo įmokos, kurių dydis neribojamas, neturi tiesiogio-nio ryšio su socialinio draudimo išmoko-mis, kurių dydis yra ribojamas. Tai didina gyventojų pajamų apmokestinimą ir yra

vienas iš reikšmingiausių Lietuvos proporcinės mokesčių sistemos trūkumų. Todėl reikėtų mažinti socialinio draudimo įmokų pajamų perskirstymo funkciją.

Igyvendinus teikiamus siūlymus įvesti

progresinį gyventojų mokesčių tarifą ar padidinti PVM tarifą, padidėtų viduriniajam ir neturtingajam gyventojų sluoksniui tenkanti mokesčių naštos dalis, t. y. nebūtų pasiekti reformos tikslai ir uždaviniai.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. 2004 m. balandžio 13 d. Nr. IX-2112 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.
2. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. 2002 m. liepos 2 d. Nr. IX-1007 // Valstybės žinios, 2002, Nr. 73-3085.
3. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. 2001 m. gruodžio 20 d. Nr. IX-675 // Valstybės žinios, 2001.12.29, Nr. 110-3992.
4. Lietuvos Respublikos laikinasis socialinio mokesčio įstatymas. 2005 m. birželio 7 d. Nr. X-231 // Valstybės žinios, 2005, Nr. 76-2739.
5. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d. Nr. IX-751 // Valstybės žinios, 2002, Nr. 35-1271; Valstybės žinios, 2002, Nr. 40; Valstybės žinios, 2002, Nr. 46; Valstybės žinios, 2002, Nr. 48.
6. Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas. 1990 m. spalio 5 d. Nr. I-641 // Lietuvos aidas, 1990, Nr. 101; Valstybės žinios, 1990, Nr. 31-742.
7. Lietuvos Respublikos juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymas. 1990 m. liepos 31 d. Nr. I-442 // Lietuvos aidas, 1990, Nr. 60; Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-601.
8. Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas. 2001 m. lapkričio 6 d. Nr. IX-574 // Valstybės žinios, 2001.11.28, Nr. 99-3515.
9. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. 1991 m. gegužės 21 d. Nr. I-1336 // Lietuvos aidas, 1991, Nr. 107; Valstybės žinios, 1991, Nr. 17-447; Valstybės žinios, 2004, Nr. 171-6295.
10. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. 1996 m. gegužės 21 d. Nr. I-1343 // Valstybės žinios, 1996, Nr. 55-1287; Valstybės žinios, 1996, Nr. 99; Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5512.
11. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas. 2000 m. gruodžio 21 d. Nr. IX-110 // Valstybės žinios, 2000, Nr. 111-3574.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-12-19 nutarimas Nr. 1447 „Dėl investicijų skatinimo 2008–2013 metų programos patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2008, Nr. 7-239.

Specialioji ir kita literatūra

1. Victor, F. ir kt. *Economists' Views About Parameters, Values, and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics*. Journal of Economic Literature. 1998, Nr. 36 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://ideas.repec.org/a/aea/jecolit/v36y1998i3p1387-1425.html>>.
2. Cummins, G. ir kt. *R. Tax Reforms and Investment: A Cross-Country Comparison*. OECD Working Paper No. 5232, 1995 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/5232.html>> bei Engen, E.; Skinner, J. *Taxation and Economic Growth*. OECD Working Paper No. 5826, 1996 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.nber.org/papers/w5826.pdf?new_window=1>.
3. Ivanova A. ir kt. *The Russian Flat Tax Reform*. International Monetary Fund, Working Paper, 2005 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0516.pdf>>.
4. Warren, N. *Flat rate ripples*. Taxation. Croydon. Vol. 156 (2006), No. 4047, p. 559–561.
5. Mühl-Schimmele, Petra. *Flat tax*. Heidelberg: Universität Heidelberg, 1998.
6. Jenn, B.H. *Flat taxes : past, present, and future*. Tax notes international. Arlington. Vol. 43 (2006), No. 12, p. 995–1014.
7. Mitchell, D.J. *The inevitability of the flat tax*. Tax notes. Vol. 86 [2000], No. 5, p. 669–674.
8. Cohen, S.B. *Vanishing case for the flat tax: growth, inequality, saving, and simplification*. Tax notes. Vol. 86 (2000), No. 5, p. 675–690.
9. Piper, S.; Murphy C. *Flat personal income taxes: systems in practice in Eastern European economies*. Austrijos mokesčių inspekcija, 2005 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.treasury.gov.au/documents/1042/PDF/04_Flat_taxes%20.pdf>.
10. Price Waterhouse Coopers. *Worldwide tax summaries* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.taxsummaries.pwc.com/uk/wmts/wmts.nsf>>.
11. Price Waterhouse Coopers. *Estonia. In Brief. Changes in the Estonian Income Tax Act*. 2006, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[http://www.pwc-services.com/pwc_serv%5Cias%5Ciasmarketing.nsf/8B21B6F6DCFC4ACB852571170052F01D/\\$](http://www.pwc-services.com/pwc_serv%5Cias%5Ciasmarketing.nsf/8B21B6F6DCFC4ACB852571170052F01D/$)>

File/ESTONIA+-+Changes+to+Income+Tax+Act+V02.pdf?OpenElement>.

12. Deloitte. *The International Tax and Business Guides* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D168746,00.html>.

13. Ernst and Young. *Doing Business in Russian Federation*. 2005, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <[http://www.ey.com/global/download.nsf/Russia_E/Doing_Bus_-_May_2005/\\$file/Doing_Business_Russia_05.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Russia_E/Doing_Bus_-_May_2005/$file/Doing_Business_Russia_05.pdf)>.

14. Republic of Slovenia. *Ministry of Finance. Taxation in Slovenia*. 2007, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.mf.gov.si/slov/dav_car/Taxation_in_Slovenia_2007.pdf>.

15. European Industrial Relations Observatory On-line. *Government to increase tax free allowance*. 2006, [Interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/07/articles/lv0607029i.htm>>.

16. Advokatų profesinė bendrija Soloveičikas, Markauskas, Aviža, Bagdanskis. *Individualios veiklos reglamentavimo analizė*. 2007, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/svv/doc/UKMI-2007-09-11-Studija_Analize_individuali%20veikla_su%20papild.doc>.

17. AB bankas NORD/LB. *Lietuvos ekonomikos apžvalga*. 2005, Nr. 3 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.nordlb.lt/lt/about/review>>.

18. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. *Statistika (teminės lentelės). Ūkis ir finansai (makroekonomika). Mokesčiai. Informacija apie sumokėtus mokesčius Lietuvoje 2007 metų ketvirtąjį ketvirtį* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1287>>.

19. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. *Statistika (teminės lentelės). Gyventojai ir socialinė statistika, Darbo užmokestis* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=2899>>.

20. Economist Intelligence Unit. *Country Profile: Estonia*, [interaktyvus]; Economist Intelligence Unit. *Country Profile: Latvia*, [interaktyvus]; Economist Intelligence Unit. *Country Profile: Lithuania*, [interaktyvus]; Economist Intelligence Unit. *Country Profile: Russia*, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://store.eiu.com/countries.html>>.

21. European commission. *Taxation trends in the European Union Data for the EU Member States and Norway*, [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://store.eiu.com/countries.html>>.

22. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos. *Fiksuoto pajamų mokesčio tarifai pagal AVMI savivaldybės 2008 metams* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.vmi.lt/lt/index.aspx?itemId=10146330>>.

FLAT INCOME TAX RATE

Andrius Paulauskas

S u m m a r y

In this article economic background of proportional tax system is examined, it's impact to budget revenue. The question, if present Lithuanian flat personal income tax system is fair and reasonable is raised. Author proposes amendments to current tax system and analyses suggestion to implement progressive tax system in Lithuania, its impact to different groups of people receiving different size of income.

The essence of proportional tax system is that tax rate should be the same for all types of income, irrespective of form of person's activity and the same rate should be taxed irrespective of size of income.

From the experience of countries which earlier adopted proportional tax system conclusion that adoption of flat tax system can be linked with incensement of budget revenue can be done. When decreasing tax burden, investment, personal income, consumption are growing. These facts stimulate the growth of economy and herewith growth of budget revenue.

Current exemptions indicated in Personal Income Tax Law and different taxation of almost the same type of activity, alienated Lithuanian tax system from classic flat tax system with wide tax base.

Author suggests when regulating self employment taxation abandon business certificates (fixed tax rate for certain period irrespective from income size). Such taxation module can be used for traditional handicraft activity with low income or for one time activities, for example trading during fairs, but not for personal activities which can compete with companies engaged in similar activities.

Canceling widely applicable exemptions according Personal Income Tax Law, budget revenue will increase enough to finance governmental sector wages incensement, social security system, public health service improvement, unemployment mitigation and other social security programs also reducing pressure introduce progressive tax system.

Big social security contributions, which have no ceiling and are not linked to social security benefits, increases personal income taxation level and are one of the biggest minuses of Lithuanian proportional personal income tax system.

If implemented current proposal to introduce progressive tax system or to increase VAT rate, tax burden will increase for middle sized income and poor people, that is purposes of that reform won't be reached.

Įteikta 2008 m. balandžio 30 d.

Priimta publikuoti 2008 m. birželio 27 d.