



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA MOKESČIŲ LENGVATOS

2013 m. birželio 7 d. Nr. VA-P-60-3-7
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant 2012-06-19 pavedimą Nr. P-60-3

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Kristina Vaivadienė (grupės vadovė)
Aurita Buragienė
Inga Gaidukovė

Auditas pradėtas 2012-06-20
Auditas baigtas 2013-06-06

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

SANTRAUKA

Valstybė, suteikdama mokesčių lengvatas, atsisako dalies savo pajamų. Valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitų aiškinamajame rašte nurodomi valstybės biudžeto pajamų netekimai dėl pagrindinių mokesčių lengvatų taikymo.

Šešioliktoji Vyriausybė 2012–2016 metų programoje numatė pertvarkyti mokesčių sistemą. Vienas iš tokios pertvarkos tikslų – taikyti vien socialiai reikšmingas ir tikslingas mokesčių lengvatas verslui ir visuomenei. Taip pat numatyti tik ekonomiškai pagrįstas, ūkio plėtrą skatinančias, konkrečių visuomenei reikšmingų tikslų siekiančias mokesčių lengvatas¹.

Lietuvos mokesčių ekspertai atkreipia dėmesį, kad mokesčių išimtys yra tos pačios biudžeto išlaidos, tik mažiau skaidrios, nes „beveik nematomos“. Lengvatos turi būti labai „siauros“ ir labai lengvai paaiškinamos dėl savo tikslingumo, o valstybė turėtų vykdyti lengvatų taikymo stebėseną ir lanksčiai reaguoti į ekonominės aplinkos pokyčius².

Tarptautinėje praktikoje pabrėžiamas mokesčių lengvatų taikymo stebėsenos reikalingumas ir viešinimo svarba. Rekomenduojama mokesčių lengvatas vertinti atsižvelgiant į joms keliamus tikslus, poveikį verslui, visuomenei ir biudžeto pajamoms. Svarbu, kad politikai, priimančys sprendimus, gautų kuo išsamesnę informaciją apie mokesčių lengvatų taikymą ir galėtų priimti pagrįstus sprendimus dėl jų tolesnio tikslingumo.

Atlikto audito tikslas – įvertinti, ar mokesčių lengvatų taikymo stebėseną yra rezultatyvi:

- ar pagal nustatytus mokesčių lengvatų tikslus galima įvertinti jų poveikį?
- ar vertinami biudžeto pajamų netekimai dėl mokesčių lengvatų taikymo?
- ar biudžeto pajamų netekimai dėl mokesčių lengvatų taikymo skelbiami viešai?
- ar tinkamai³ taikomos mokesčių lengvatos?

Valstybės politikos įgyvendinimą finansų srityje formuoja, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja Finansų ministerija. Pagrindinė institucija, atsakinga už mokesčių lengvatų administravimą, yra Valstybinė mokesčių inspekcija⁴.

Audito išvados suformuluotos įvertinus Pasaulio banko parengtoje studijoje „Mokesčių lengvatų poveikio nacionaliniams biudžetams valdymas“ pateiktas išvadas, Tarptautinio valiutos fondo parengtame Fiskalinio skaidrumo vadove pateiktas gaires, Ekonominio bendradarbiavimo ir

¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012-12-13 nutarimu Nr. XII-51.

² I.Šimonytė: bus peržiūrimos mokesčių lengvatos. [Žiūrėta 2013-03-21] Prieiga per internetą <http://verslas.delfi.lt/verslas/isimonyte-bus-perziurimos-mokesciu-lengvatos.d?id=42376391#ixzz2PwqIuvU5>. Vargė, gal jie tikrai „žino kaip“?! [Žiūrėta 2012-12-21] Prieiga per internetą <http://www.lrytas.lt/-13540061001353577600-varge-gal-jie-tikrai-%C5%BEino-kaip.htm>. Makalynė dėl lengvatų [Žiūrėta 2012-12-21] Prieiga per internetą <http://laikrastis.verslozinios.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=54118>.

³ Audito metu laikėmės nuostatos, kad mokesčių lengvatos taikomos tinkamai, kai jomis naudojasi tie subjektai, kuriems priklauso, ir tam objektui, kuriam nustatyta.

⁴ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 2004-04-13 Nr. IX-2112 (aktuali redakcija 2011-12-22 Nr. XI-1875), 15-16 str.

plėtos organizacijos parengtas Geros praktikos gairės apie mokesčių lengvatas, užsienio šalių patirtį, išanalizavus 2009–2011 m. duomenis apie mokesčių lengvatų taikymą.

Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o dokumentų kopijos atitinka originalus.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame savo išvadas ir rekomendacijas.

Išvados

Užsienio šalių ekspertų nuomone, mokesčių lengvatas tikslinga vertinti kaip biudžeto išlaidas. Nevertinant ir neskelbiant viešai mokesčių lengvatų poveikio valstybės pajamoms, gali būti neužtikrinamas fiskalinis skaidrumas. Todėl mokesčių lengvatų taikymo stebėseną yra būtina. Tarptautinėje praktikoje pateikiamos mokesčių lengvatų taikymo stebėsenos gairės – aiškiai apibrėžti lengvatų tikslus, vertinti biudžeto pajamų netekimus dėl jų taikymo ir skelbti tokius netekimus viešai – Lietuvoje įgyvendinamos nepakankamai.

1. Iš 70 vertintų (iš 215) mokesčių lengvatų 43-jų bendro pobūdžio tikslus galime įžvelgti teisės aktų projektų lydimųjų dokumentų tekste, 27-ių tikslai nenurodyti. Suformulavus bendro pobūdžio mokesčių lengvatų tikslus ar nenurodžius jų, neapibrėžus lengvatos tikslo pasiekimui įvertinti reikalingų vertinimo kriterijų, sudėtinga nustatyti, ar tikslai yra pasiekti ir ar gauta nauda, kurios buvo tikėtasi (1.1 poskyris).

2. Iš 215 mokesčių lengvatų keturių nustatytas taikymo terminas. Neapibrėžiant mokesčių lengvatų taikymo termino ir naudojant jas kaip rinkos reguliavimo priemones, turinčias poveikį verslui ir visuomenei, ilgainiui jos gali tapti rinką iškreipiančiomis priemonėmis, nes buvo priimtos esant kitoms ekonominėms sąlygoms (1.2 poskyris).

3. Seimui, Vyriausybei ir visuomenei teikiama ne visa turima informacija apie mokesčių lengvatų poveikį biudžeto pajamoms (1.3 poskyris):

3.1. Finansų ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija ir Valstybinis patentų biuras turi duomenis apie biudžeto pajamų netekimus dėl 52 (iš 215) mokesčių lengvatų taikymo, kurie 2009 m. sudarė 1 808 mln. Lt, 2010 m. – 1 882 mln. Lt, 2011 m. – 2 101 mln. Lt. Valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitose nurodomi biudžeto pajamų netekimai dėl 10 mokesčių lengvatų taikymo: 2009 m. jie sudarė 979 mln. Lt, 2010 m. – 713 mln. Lt ir 2011 m. – 918 mln. Lt. Viešai skelbiami biudžeto pajamų netekimai dėl mokesčių lengvatų taikymo yra du kartus mažesni nei turimi.

3.2. Audito metu papildomai apskaičiavome galimus biudžeto pajamų netekimus dėl aštuonių pelno mokesčio lengvatų taikymo: 2009 m. – 97 mln. Lt, 2010 m. – 153 mln. Lt, 2011 m. – 191 mln. Lt. Biudžeto pajamų netekimai dėl mokesčių lengvatų taikymo gali būti dar didesni.

4. Nuo 2004 m. teisės aktuose reglamentuotas sprendimų projektų poveikio išplėstinis vertinimas, tačiau tokio vertinimo dėl naujų mokesčių lengvatų nustatymo ar jų turinio pakeitimo

nebuvo atlikta. Norminių teisės aktų stebėseną, kuri vykdoma nuo 2009 m., buvo atlikta dėl vienos (iš 215) mokesčių lengvatos. Dėl šių priežasčių įvertinti mokesčių lengvatų taikymo tikslingumą ir laiku spręsti kylančias problemas dėl mokesčių lengvatų taikymo gali būti sudėtinga (1 dalis).

5. Mokesčių lengvatomis pasinaudota 2009 m. – 3 319 tūkst., 2010 m. – 3 025 tūkst., 2011 m. – 2 926 tūkst. kartų⁵. Kai kuriais atvejais netinkamas mokesčių lengvatų taisyklių taikymas dėl neaiškiai apibrėžtų mokesčių lengvatų sąvokų, objektų ir sąlygų apsunkina Valstybinės mokesčių inspekcijos, kaip mokesčių administratoriaus, darbą, didina neteisingo apmokestinimo riziką (1.3 poskyris, 2 dalis).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant įvertinti mokesčių lengvatų tikslingumą ir poveikį, patvirtinti mokesčių lengvatų taikymo stebėsenos tvarką (1, 4, 5 išvados):

- numatančią, kokios lengvatos bus stebimos ir koks tokios stebėsenos periodiškumas;
- nustatančią, pagal kokius kriterijus bus vertinamas lengvatų poveikis ir nauda visuomenei, verslui ir biudžeto pajamoms;
- nustatančią atskirų subjektų kompetenciją ir atsakomybę;
- numatančią stebėsenos rezultatų viešinimą.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai:

1. Kasmet skelbti informaciją apie biudžeto pajamų netekimus dėl mokesčių lengvatų taikymo (3 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo planas pateiktas ataskaitos 2 priede.

⁵ Vienas asmuo gali turėti teisę į kelias skirtingas mokesčių lengvatas. Tokiu atveju šis asmuo į bendrą gavėjų skaičių įtraukiamas kelis kartus.