



LIETUVOS BANKAS

Lietuvos Respublikos Vyriausybei
Lietuvos Respublikos finansų ministerijai
Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos
ir darbo ministerijai

2018-04-30 Nr.

Kopija:
Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir
finansų komitetui
Lietuvos Respublikos Seimo Socialinių
reikalų ir darbo komitetui
Lietuvos Respublikos Seimo Audito
komitetui

DĖL MOKESČIŲ IR PENSIJŲ SISTEMOS POKYČIŲ

Šiuo raštu atsiliepiame į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 19 d. kvietimą pareikšti nuomonę apie siūlomas mokesčių ir pensijų sistemos tobulinimo priemones, taip pat pateikti kitų konkrečių mokesčių ir pensijų sistemos pertvarkos pasiūlymų.

Nagrinėdami Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymus dėl mokesčių pakeitimo ir pensijų pertvarkos, analizavome, ar numatyti pokyčiai iš esmės sprendžia esmines Lietuvos problemas šiose srityse. Lietuvos banko vertinimu, didžiausia mokesčių sistemos problema – nesubalansuotos valdžios sektoriaus pajamos, palyginti su valstybės teikiamomis funkcijomis (sveikatos, socialinės apsaugos, švietimo ir kt.). Pavyzdžiui, 2016 m. Lietuvos išlaidos socialinei apsaugai sudarė 11,2 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP), t. y. gerokai mažiau nei Europos Sąjungos (ES) vidurkis (19,1 %) ir vidutinė Latvijos, Estijos ir Lenkijos socialinei apsaugai skiriama BVP dalis (14,1 %). Neadekvatus finansavimas blogina kai kurių valstybės teikiamų paslaugų kokybę, sudaro prielaidas neskaidriai veiklai, korupcijai, didina visuomenės nepasitenkinimą ir skatina emigruoti. Mūsų nuomone, valdžios sektoriaus mokestinių pajamų nepakankamumas visų pirma susidaro dėl didelės šešėlinės ekonomikos ir itin netolygaus darbo pajamų apmokestinimo, todėl pagrindinėmis mokesčių reformos priemonėmis siūlome spręsti būtent šias problemas.

Didžiausia problema pensijų srityje – dėl demografinių iššūkių mažėsiančios senatvės pensijos, palyginti su buvusiomis pajamomis (toliau – pakeitimo norma). Pagal Europos Komisijos (EK) prognozes, dėl migracijos pastebimai sumažės jaunų gyventojų skaičius (2018–2039 m. – apie 191 tūkst. 20–39 m. amžiaus gyventojų). Tai lems ir mažėsiantį gimusiųjų skaičių. Tačiau sulaukiančių pensinio amžiaus gyventojų daugės, taigi vienam jaunesniam gyventojui tenkančių vyresnių nei 65 m. asmenų skaičius iki 2040 m. padvigubės. Toks spartus ir didelis dirbančiųjų ir pensininkų santykio kritimas lems vis mažesnę pakeitimo normą. Visa tai rodo einamojo finansavimo modeliu (angl. *pay-as-you-go*) pagrįstos senatvės pensijų sistemos tvarumo problemą

ir poreikį nedelsiant ją reformuoti.

Toliau pateikiame Lietuvos banko vertinimą dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktų siūlymų, kaip spręsti anksčiau įvardytas esmines problemas mokesčių bei pensijų srityje, ir teikiame papildomus siūlymus¹, kurie, remiantis gerąja kitų šalių patirtimi ir akademiniais tyrimais, galėtų spręsti adekvataus valstybės funkcijų finansavimo ir mažų senatvės pensijų pakeitimo normų iššūkius.

Valdžios sektoriaus mokestinių pajamų lygis ir struktūra

Lietuvos mokestinės pajamos ir visos valdžios sektoriaus išlaidos yra vienos mažiausių ES: 2016 m. duomenimis, Lietuvoje jos sudarė atitinkamai 29,9 ir 34,2 proc. BVP². Šie rodikliai mažesni buvo tik Airijoje, Rumunijoje ir Bulgarijoje. Nors tai, kokia BVP dalis perskirstoma per valdžios sektoriaus biudžetą, iš esmės priklauso nuo visuomenės pasirinkimo, lyginant įvairias šalis pastebima tendencija, kad valdžios sektoriaus išlaidų (o kadangi jas reikia finansuoti, tai ir pajamų) ir BVP santykis didėja augant šalies ekonominiam išsivystymui (žr. 1 pav.). Ši tendencija dar vadinama Vagnerio dėsnio³ ir reiškia, kad valdžios sektoriaus teikiamų prekių ir paslaugų elastingumas vidutinių asmens pajamų atžvilgiu yra didelis: augant išsivystymo ir pragyvenimo lygiui, valstybės teikiamų prekių ir paslaugų poreikis didėja dar sparčiau (pvz., socialinės apsaugos, švietimo, kultūros, infrastruktūros ir kt.), todėl auga ir valdžios sektoriaus išlaidų dalis BVP. Kaip matyti iš 1 pav., Lietuvos valdžios sektoriaus mokestinių pajamų santykis (ne tarifai, bet surenkami mokesčiai) yra gerokai – beveik 6 proc. BVP – atitrūkęs nuo pagrindinės tendencijos tarp ES šalių. Nagrinėjant ilgesnį laikotarpį, matyti, kad 2004–2016 m. mokestinių pajamų ir BVP santykis pasikeitė nedaug (padidėjo 0,6 proc. punkto, palyginti su 1,6 proc. punkto padidėjimu visoje ES) ir tebėra mažesnis už ekonomikos pakilimo metu stebėtą dydį (2008 m. – 30,7 proc.)⁴.

Kaip matyti iš 1 pav., išsiskiria Airija – valstybė, kurios mokestinių pajamų ir BVP santykis yra mažiausias, o BVP vienam gyventojui pagal perkamosios galios standartą (PGS) – didžiausias, palyginti su kitomis ES valstybėmis. Detaliau nagrinėjant Airijos valdžios sektoriaus išlaidas, matyti, kad didžiausioms valstybės finansuojamoms socialinėms programoms – socialinei apsaugai, sveikatos apsaugai ir švietimui – skiriama viešųjų išlaidų dalis, palyginti su visomis išlaidomis, 2016 m. sudarė 68 proc., t. y. tiek pat, kiek vidutiniškai visoje ES ar euro zonoje (67 %) ir šiek tiek didesnė nei Estijoje (61 %), Latvijoje (57 %), Lietuvoje (65 %) ar Lenkijoje (64 %). Tačiau, analizuojant šių sričių išlaidų sumas, matyti, kad Airija gerokai mažiau lėšų skiria socialinei apsaugai ir švietimui. Šioms sritims finansuoti 2016 m. skirta 13,2 proc. BVP, t. y. gerokai mažiau, palyginti su Estija (19,4 %), Latvija (17,5 %), Lietuva (16,4 %) ir vidutiniškai ES (23,8 %) bei euro zonos valstybių (24,6 %) tam išleidžiamomis sumomis. Airijoje didesnė išlaidų dalis socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos ir švietimo srityse dengiama privačiomis piliečių lėšomis. Pavyzdžiui, už vizitą pas šeimos gydytoją asmuo moka maždaug 60 Eur⁵, aukštasis mokslas teoriškai yra nemokamas, tačiau visi studentai per metus turi mokėti po maždaug 2 500 Eur⁶ už susijusias mokslo paslaugas ir kt. Tai rodo, kad dalis viešųjų paslaugų airių piliečių pasirinkimu yra skaidriai privatizuotos, t. y. mokamos, ir taip užtikrinama piliečius tenkinanti paslaugų kokybė.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymų vertinimas ir Lietuvos banko siūlymai buvo pristatyti viešai 2018 m. balandžio 18 d. Daugiau informacijos: <http://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvos-bankas-teikia-pozicija-del-mokesciu-pakeitimu-ir-pensiju-pertvarkos>.

² ES vidutiniškai – 39,7 ir 46,3 proc. BVP.

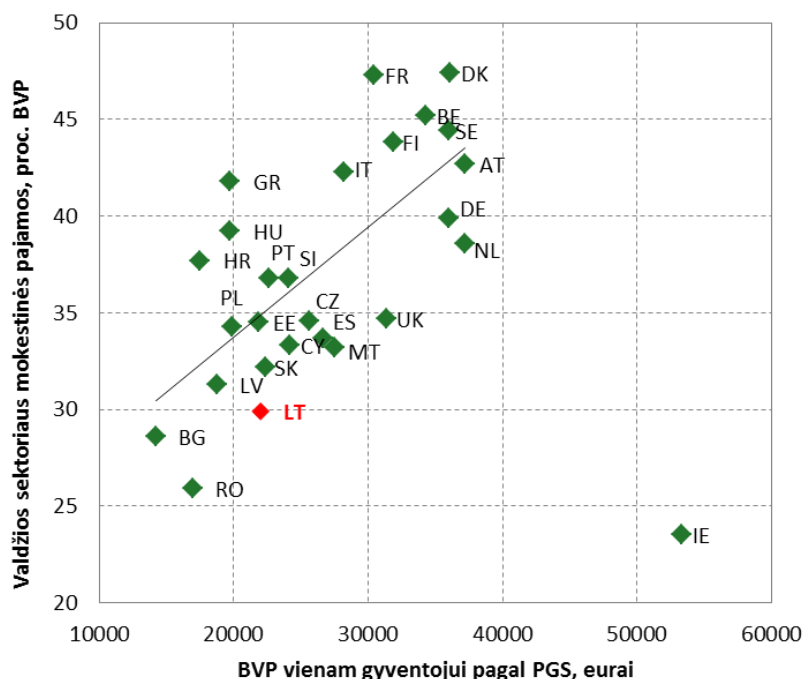
³ Magazzino C., Giolli L., Mele M. (2015). Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study, International Journal of Economics and Financial Issues.

⁴ Estijoje mokestinių pajamų ir BVP santykis 2004–2016 m. padidėjo 3,4, Latvijoje – 3,5, o Lenkijoje – 1,4 proc. punkto.

⁵ <http://www.livinginireland.ie>.

⁶ <https://www.mastersportal.com/articles/1708/tuition-fees-and-living-costs-for-international-students-in-ireland.html>.

1 pav. Valdžios sektoriaus mokestinių pajamų ir gyventojų pajamų lygio ryšys ES valstybėse* narėse 2016 m.



Šaltiniai: Eurostatas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Liuksemburgo valdžios sektoriaus mokestinių pajamų ir BVP santykis 2016 m. sudarė 39,2 proc., o BVP vienam gyventojui pagal PGS – 75 100 Eur. Palyginti su kitomis ES valstybėmis, Liuksemburgas yra išskirtis, todėl į paveikslą neįtrauktas.

Atitinkamos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – LRK) įtvirtintos nuostatos suponuoja, kad Lietuvos piliečiai yra pasirinkę tokį švietimo, socialinės apsaugos ir medicinos pagalbos paslaugų teikimo ir finansavimo modelį, kuriame numatytas itin svarbus valstybės, taigi viešųjų finansų, vaidmuo. LRK 41 str. įtvirtinta nuostata, kad mokymasis valstybinėse ir savivaldybių bendrojo lavinimo, profesinėse bei aukštesniosiose mokyklose yra nemokamas, taip pat valstybinėse aukštosiose mokyklose laiduojamos nemokamos studijos gerai besimokantiems piliečiams. Be to, LRK 52 str. laiduojama piliečių teisė gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais. Be to, laiduojama medicinos pagalba ir paslaugos susirgus (LRK 53 str.). Šioms LRK įtvirtintoms nuostatoms tinkamai įgyvendinti būtina užtikrinti adekvatų valstybės finansavimą. Šiuo požiūriu tinkamesnis orientyras yra 1 pav. pateikta bendroji tendencija, o ne specifinis Airijos pavyzdys.

Pagrindinės santykinai mažų mokestinių pajamų priežastys

Lietuvos banko vertinimu, pagrindinės pagal Lietuvos išsivystymo lygį per mažo valdžios sektoriaus mokestinių pajamų ir BVP santykio priežastys yra trys:

- didelė šešėlinė ekonomika ir su tuo susijęs mokesčių, ypač pridėtinės vertės mokesčio (PVM), nesurinkimas;
- perteklinė verslo formų įvairovė ir reikšmingai besiskirianti savarankiškai dirbančiųjų ir dirbančiųjų pagal darbo sutartis mokestinė našta;
- palyginti su kitomis ES valstybėmis, siaura mokestinė bazė ir dėl to menkos valdžios sektoriaus pajamos iš turto ir gamtos saugos mokesčių.

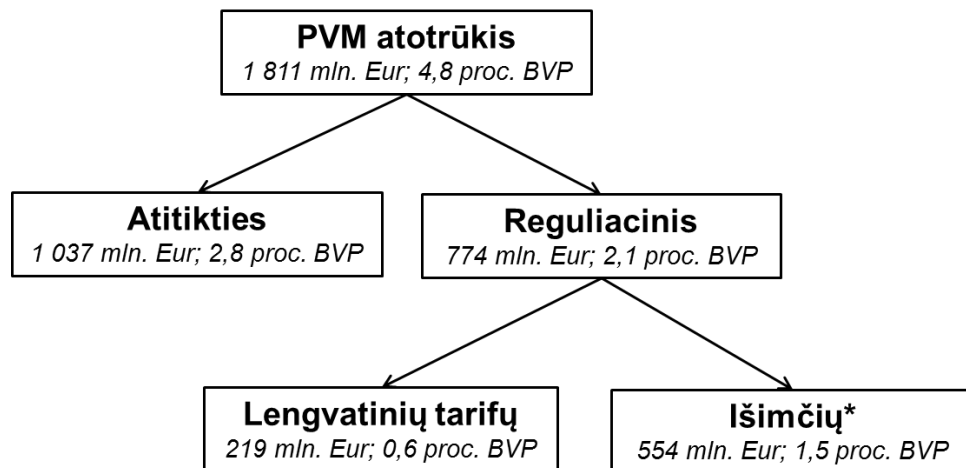
Toliau šias priežastis aptarsime detaliau.

Didelė šešėlinė ekonomika ir didelis pajamų iš PVM atotrūkis. Remiantis F. Schneider⁷, SSE Riga⁸ vertinimais, šešėlinė ekonomika Lietuvoje sudaro 15–25 proc. BVP. PVM atotrūkis yra viena iš šešėlinės ekonomikos pasekmių. Jis rodo skirtumą tarp faktiškai surenkamų pajamų iš PVM ir „teorinių-idealių“ pajamų iš PVM, kurios būtų surinktos, jei visoms prekėms ir paslaugoms būtų taikomas toks pats mokesčio tarifas ir mokesčio mokėtojai idealiai laikytųsi įstatymų. Teorinės pajamos iš PVM apskaičiuojamos teorinę mokesčio bazę padauginus iš mokesčio tarifo. Faktiškai surinktos pajamos dažnai yra mažesnės nei teorinės pajamos. Skirtumo tarp šių dydžių susidarymą lemia dvi priežastys:

a) lengvatos ir išimtis, t. y. įstatymų leidėjo apsisprendimas apskritai neapmokestinti arba apmokestinti mažesniu tarifu kai kurias prekes ar paslaugas. Pavyzdžiui, Lietuvoje sveikatos, švietimo, socialinės paslaugos yra neapmokestinamos, o spauda, centrinis šildymas, receptiniai vaistai apmokestinami 9 arba 5 proc. lengvatinais tarifais. Šių sprendimų lemtas pajamų iš PVM sumažėjimas vadinamas reguliaciniu atotrūkiu (angl. *policy gap*), jį sudaro lengvatinių tarifų (angl. *rate*) ir išimčių (angl. *exemptions*) atotrūkiu (žr. 1 schemą).

b) šešėlis ir kita įstatymus pažeidžianti mokesčio mokėtojų elgsena (sukčiavimo schemas, mokesčio slėpimas ir kt.) arba jų bankrotai, netyčinės klaidos PVM deklaracijose. Šių priežasčių nulemtas PVM pajamų sumažėjimas vadinamas atitikties atotrūkiu (angl. *compliance gap*).

1 schema. PVM atotrūkių struktūra 2015 m.



Šaltiniai: EK ir Lietuvos banko skaičiavimai.

* Išimčių atotrūkis yra skirstomas į paveikiamą ir nepaveikiamą išimčių atotrūki. Nepaveikiamas išimčių atotrūkis negali būti sumažintas, nes apmokestinti tam tikrų paslaugų iš principo neįmanoma, pavyzdžiui, krašto apsaugos, konkurencijos užtikrinimo ir pan. paslaugos yra teikiamos ne kiekvienam gyventojui atskirai, o visiems kartu, todėl jų apmokestinimas būtų sudėtingas. Nepaveikiamą išimčių atotrūki taip pat sudaro negautos pajamos iš PVM už sąlyginę nuomą, viešojo ir finansų sektoriaus suteiktas paslaugas. Schemoje pateiktos sumos apskaičiuotos atsižvelgiant į nepaveikiamą PVM atotrūki dydį.

Lietuvos PVM atotrūkis 2015 m. sudarė 33 proc. visų teorinių pajamų iš PVM ir buvo vienas iš didžiausių visoje ES (žr. 2 pav.). **Bendra potencialių papildomų pajamų iš PVM suma sudaro maždaug 1,8 mlrd. Eur** (4,8 % BVP, arba maždaug tiek, kiek per metus išleidžiama senatvės pensijoms mokėti). Remiantis EK skaičiavimais, matyti, kad didžiausią PVM atotrūki dalį Lietuvoje sudaro atitikties atotrūkis (2,8 % BVP, arba daugiau kaip 1 mlrd. Eur)⁹ ir paveikiamas išimčių atotrūkis dėl PVM įstatyme numatytų apmokestinimo išimčių (1,5 % BVP,

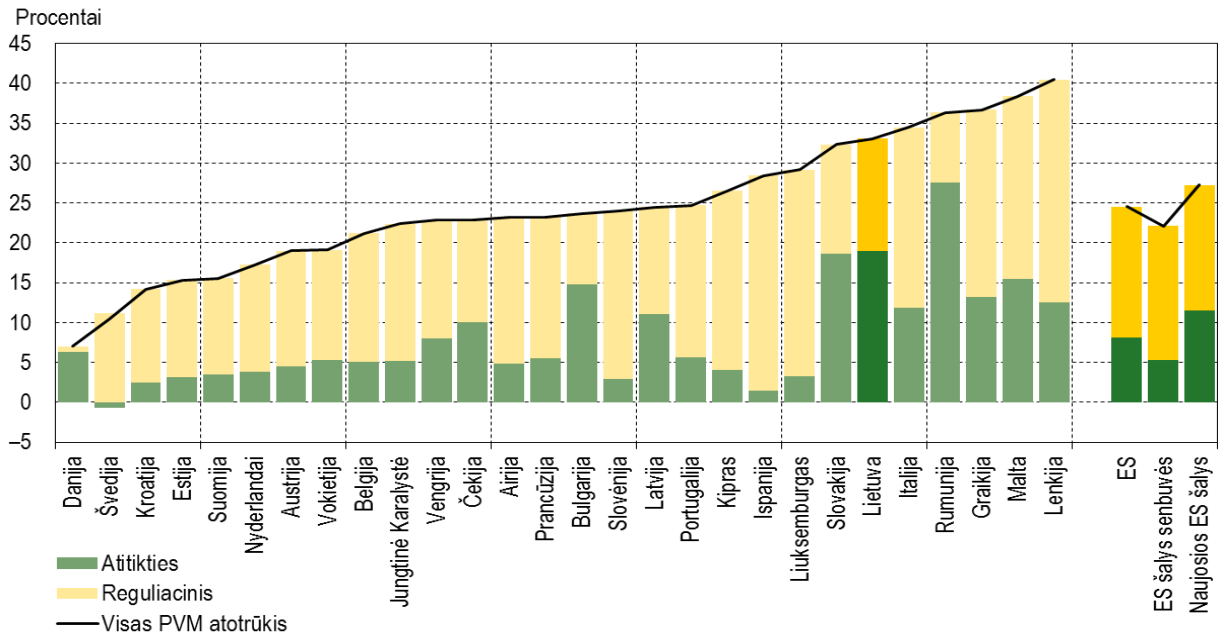
⁷ Schneider F. (2015). Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments.

⁸ SSE Riga, Shadow Economy Index for the Baltic Countries: <http://www.sseriga.edu/en/centres/csb/shadow-economy-index-for-baltics/>.

⁹ 2 pav. ir 1 schemoje pateikti PVM atotrūkiu apskaičiuoti kaip teorinės PVM bazės dalys, neatsižvelgiant į išimtis ir lengvatas. Tada PVM atotrūkis siekia 33, o atitikties atotrūkis – apie 19 proc. Tačiau atitikties atotrūkis gali būti skaičiuojamas ir kaip teisinės PVM bazės (apibrėžtos įstatymu su jame numatytomis išimtimis ir lengvatinais tarifais) dalis. Šiuo rodikliu remiamasi EK ataskaitose. Tokiu būdu apskaičiuotas atitikties atotrūkis 2015 m. Lietuvoje sudarė 26,4 proc., ir tai rodo, kad maždaug kas ketvirtas euras yra nesurenkamas.

arba daugiau kaip 0,5 mlrd. Eur). Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) vertinimai rodo, kad didžiausias PVM atotrūkis yra prekybos, transporto, statybos ir nekilnojamojo turto veiklose.

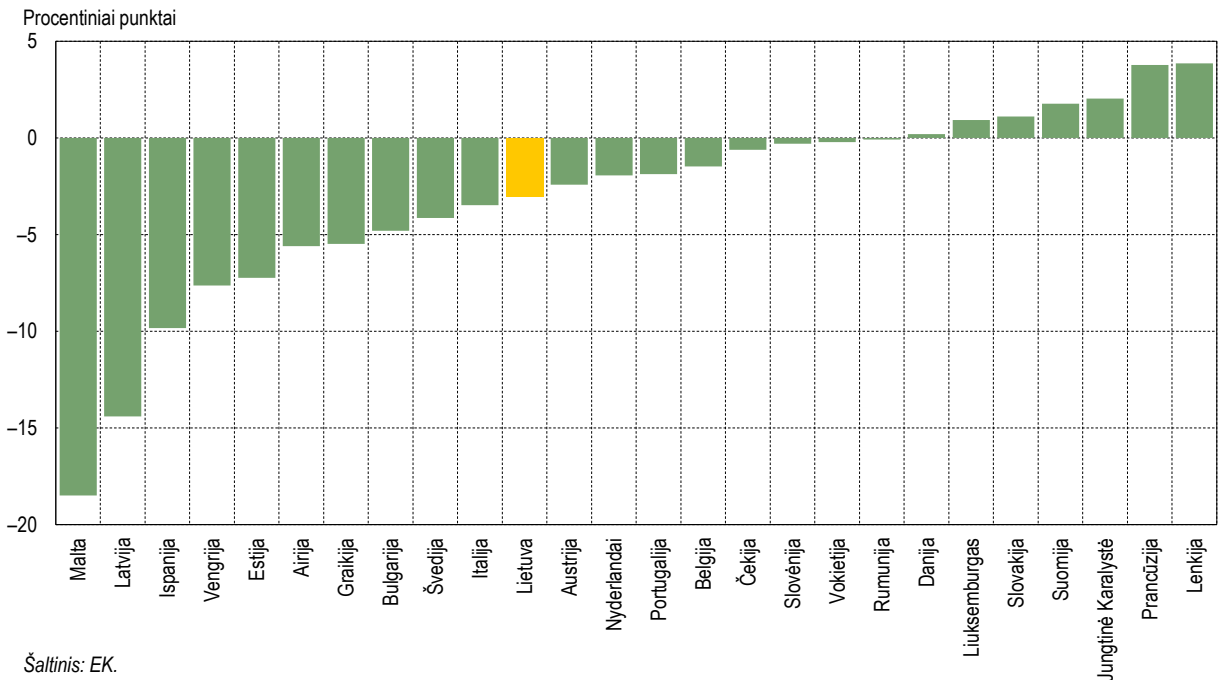
2 pav. PVM atotrūkis ES valstybėse 2015 m.¹⁰



Šaltiniai: EK ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Pažanga mažinant PVM atotrūkį nėra džiuginanti (žr. 3 pav.). 2011–2015 m. Lietuva PVM atitikties atotrūkį sumažino palyginti nedaug ir dėl to išsiskyrė iš bendros tendencijos: dauguma didelį atotrūkį turėjusių ES šalių jį sumažino reikšmingai. Pavyzdžiui, 2011 m. didesnę nei 20 proc. atitikties atotrūkį turėjo dešimt ES šalių (daugiausia naujųjų). Daugiau nei pusė jų atitikties atotrūkį sumažino reikšmingai (16–45 %). Lietuvoje jis sumažėjo tik 10 proc.

3 pav. PVM atitikties atotrūkio pokytis ES valstybėse 2011–2015 m.



¹⁰ Žr. 9 išnašą.

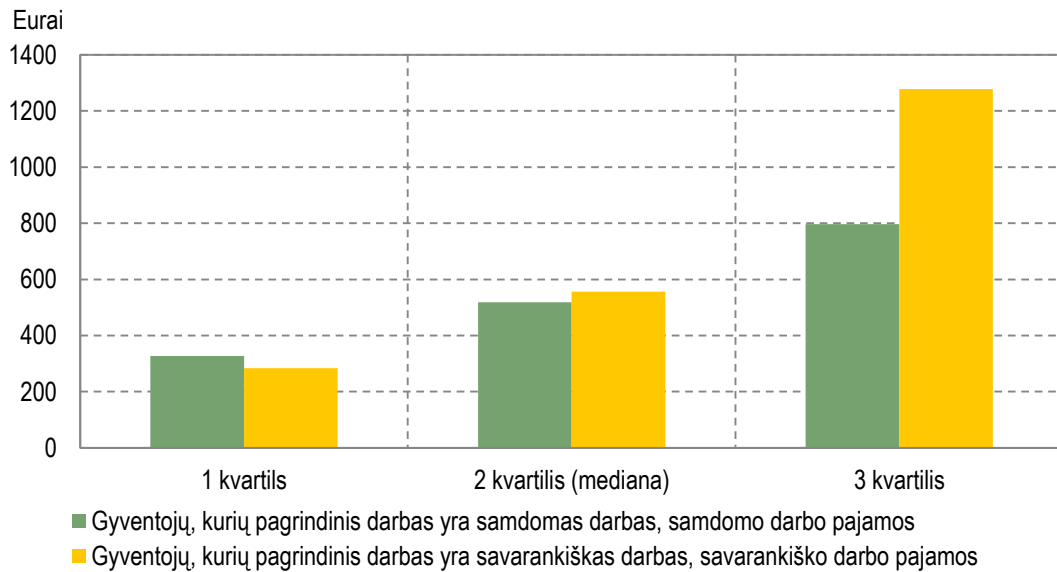
Perteklinė verslo formų įvairovė ir skirtinga dirbančiųjų mokesstinė našta. Lietuvoje dirbantieji pagal darbo sutartis sudaro 88 proc. (1,2 mln.), o savarankiškai dirbantieji – 12 proc. užimtųjų (160 tūkst.). Nagrinėjant pagal darbo sutartis ir savarankiškai dirbančių asmenų pajamas ir sumokamus mokesčius, matyti akivaizdūs skirtumai. Palyginus gyventojų, kurių pagrindinis darbas yra samdomasis, samdomojo darbo pajamas su gyventojų, kurių pagrindinis darbas yra savarankiškas darbas, savarankiško darbo pajamas pagal kvartilius, matyti, kad į pirmus du kvartilius (iki medianos, kuri 2015 m. buvo atitinkamai apie 520 ir 560 Eur) patenkančios pajamos iš abiejų veiklos formų yra gana panašios (žr. 4 pav.). Nagrinėjant pajamas, didesnes už medianas, santykinai daugiau uždirba užsiimantys savarankiška veikla: pavyzdžiui, jų pajamos ties trečiuoju kvartiliu 2015 m. buvo apie 60 proc. didesnės nei dirbančiųjų pagal darbo sutartis. Taigi, sprendžiant pagal šiuos duomenis, savarankiška kaip pagrindine veikla užsiimančių gyventojų pajamos yra panašaus lygio ar net didesnės nei dirbančiųjų pagal darbo sutartis. Tačiau savarankiškai dirbantys asmenys mokesčių sumoka santykinai mažiau, palyginti su samdomais darbuotojais: dirbančiųjų pagal darbo sutartį efektyvusis sumokėtų mokesčių tarifas yra gerokai didesnis, palygint su savarankiškai dirbančiųjų asmenų sumokamu efektyviu gyventojų pajamų mokesčio (GPM), pelno mokesčio ir valstybinio socialinio draudimo (VSD) įmokų tarifu¹¹ (žr. 5 pav.). Samdomųjų darbuotojų efektyvusis mokesčių tarifas (kai nebetaikomas neapmokestinamasis pajamų dydis (NPD)) sudaro apie 42 proc., o savarankiškai dirbančiųjų svyruoja nuo maždaug 4 iki 34 proc. apmokestinamųjų pajamų ir priklauso nuo veiklos formos. Gerokai mažesnius efektyvius savarankiškai dirbančiųjų mokesčių tarifus lemia skirtinga VSD įmokų bazė (50 % apmokestinamųjų pajamų užsiimantiems individualia veikla, minimalioji mėnesinė alga (MMA) besiverčiantiems turint verslo liudijimą), tai, kad savarankiškai dirbantieji yra draudžiami ne visomis VSD rūšimis, egzistuojančios VSD įmokų lubos, individualia veikla užsiimantiems taikomas pajamų mokesčio kreditas.

Nors galima rasti priežasčių, dėl kurių kai kurie ekonomikos dalyviai turėtų būti mažiau apmokestinami (pvz., labiau svyruojančios verslo pajamos, atsakomybė asmeniniu turtu, mažesnės socialinės garantijos)¹², tačiau didelė savarankiškos veiklos verslo formų įvairovė ir su tuo susijusi ypač reikšmingai besiskirianti mokesstinė našta reiškia mokesstinio arbitražo galimybes. Tai sukuria legalias ir nelegalias paskatas pasirinkti veiklos formą taip, kad pajamos būtų apmokestinamos kuo mažesniais tarifais. Tad dažnu atveju gali susiklostyti situacija, kai panašų ar identišką darbą savarankiškai dirbantis asmuo sumoka gerokai mažiau mokesčių, nors jo pajamos gali būti net gerokai didesnės nei dirbančiojo pagal darbo sutartį. Preliminariais skaičiavimais, **perteklinių verslo formų įvairovės panaikinimas ir apmokestinimo tvarkos suvienodinimas potencialiai galėtų mokesčines pajamas padidinti apie 150 mln. Eur (0,3 % BVP).**

¹¹ Dirbantieji pagal darbo sutartį iš savo darbo užmokesčio į valstybės ir socialinio draudimo biudžetus vidutiniškai per mėnesį sumoka apie 320 Eur, t. y. 5 kartus daugiau, nei neretai panašia veikla užsiimantys, tačiau savarankišką darbą deklaravę asmenys.

¹² Paprastai savarankiškos veiklos (bendriau – smulkiojo ir vidutinio verslo, toliau – SVV) mažesnio apmokestinimo priežastis galima priskirti vienai iš trijų grupių: a) rinkos funkcionavimo netobulumas (pvz., sunkesnis SVV finansavimas kredito ir kapitalo rinkose); b) teigiami šalutiniai efektai (pvz., nauji, perspektyvūs ir inovatyvūs verslai iš pradžių būna maži, todėl jie gali būti remiami mokesčiais priemonėmis tikintis teigiamo inovacijų, našumo augimo išplitimo ir jų teigiamo poveikio ekonomikai apskritai; c) santykinai didesnės sąnaudos, kurias SVV, palyginti su stambesniu verslu, patiria tvarkydamas apskaitą, atlikdamas mokesčines procedūras, vykdydamas reguliacinius reikalavimus.

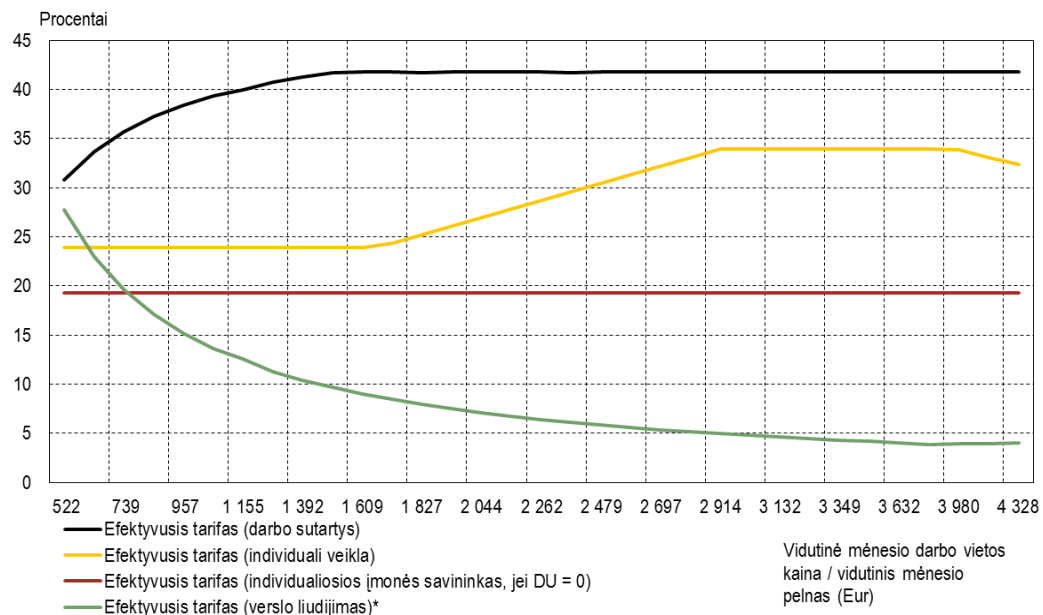
4 pav. Samdomą darbą ir savarankiškai dirbančių gyventojų vidutinės mėnesinės (bruto) darbo pajamos 2015 m.



Šaltiniai: Eurostatas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Be to, tik nuo 50 proc. apmokestinamųjų pajamų bazės mokamos santykinai mažesnės savarankiškai dirbančiųjų socialinio draudimo įmokos užprogramuoja menkesnes galimybes užtikrinti šių asmenų ekonominę gerovę senatvėje. Mokestinių prievolių vykdymo našta smulkiąjam verslui rekomenduotina mažinti ne mokestinėmis (nustatant mažesnius tarifus), bet įvairiomis tikslinėmis priemonėmis¹³. Pavyzdžiui, gali būti taikomi supaprastinti apskaitos, mokesčių mokėjimo ir deklaravimo reikalavimai, tikslinės priemonės didinant paskatas investuoti ir kt.

5 pav. Samdomų darbuotojų ir savarankiškai dirbančiųjų efektyvieji mokesčių tarifai 2018 m.



* Jei fiksuotas verslo liudijimo mokestis atitinka vidutinį (apie 93 Eur per metus).

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas, VMI ir Lietuvos banko skaičiavimai.

¹³ Mirrlees J. et al. (2011). Tax by design: <https://www.ifs.org.uk/publications/5353>.

Siaura mokestinė bazė ir dėl to menkos pajamos iš turto ir gamtosaugos mokesčių. 2016 m. duomenimis, Lietuvos pajamos iš turto mokesčių sudarė 2,4 proc. BVP ir buvo gerokai mažesnės nei ES vidurkis (5,1 %) bei vidutinė Latvijos, Estijos ir Lenkijos 2016 m. gauta turto ir gamtosaugos mokesčių suma (4,3 %). Mažos turto ir gamtosaugos mokesčių pajamos yra santykinai mažos, palyginti su kitomis ES valstybėmis, mokestinės bazės rezultatas. Pavyzdžiui, Lietuvoje nėra visuotinio nekilnojamojo turto (NT) ir transporto priemonių mokesčių, o aplinkos teršimo mokestis yra santykinai mažas. Lietuvos pajamos iš periodinių NT mokesčių 2016 m. sudarė 0,3 proc. BVP (ES vidurkis – 1,6 %), o pajamos iš aplinkosaugos mokesčių – 1,9 proc. BVP (ES vidurkis – 2,4 %).

Lietuvos banko siūlymai ir komentarai dėl mokesčių sistemos peržiūros

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 19 d. paskelbtas mokesčių ir šešėlinės ekonomikos mažinimo priemonių paketas apima šias pagrindines priemones:

- a) darbdavio ir darbuotojo socialinio draudimo įmokų sujungimas į vieną įmoką ir jos priskyrimas darbuotojui, atitinkamai perskaičiuojant bruto darbo užmokestį;
- b) pagrindinę pensiją užtikrinančios socialinio draudimo įmokų dalies perkėlimas į valstybės biudžetą, šias išlaidas finansuojant iš GPM pajamų, atitinkamai perskaičiuojant GPM tarifą;
- c) samdomųjų darbuotojų pajamų apmokestinimo sumažinimas, didinant NPD;
- d) VSD įmokų lubų nustatymas samdomiesiems darbuotojams, nuo tos pačios pajamų ribos taikant progresinį GPM tarifą;
- e) fizinį asmenų nekomercinės paskirties NT mokesčio bazės išplėtimas, siekiant apmokestinti antrą ir paskesnę gyvenamosios paskirties turtą, kuris šiuo metu nėra apmokestintas;
- f) mokesčių mokėtojų minimalių patikimumo kriterijų nustatymas, siekiant jų neatitinkančias įmones atriboti nuo viešųjų pirkimų, Administracinių nusižengimų kodekse nustatytų baudų už mokesčius pažeidimus padidinimas, mokesčių mokėjimo supaprastinimas, perkeliant mokesčines procedūras į elektroninę erdvę ir diegiant išmaniąsias technologijas, atvirkštinio PVM taikymas rizikingiausiose srityse ir kitos į šešėlio ir mokesčių slėpimo mažinimą orientuotos priemonės.

Lietuvos banko manymu, siūlomų priemonių kryptis iš esmės yra tinkama, tačiau svarbios Lietuvos mokesčių sistemos problemos sprendžiamos nepakankamai. Pavyzdžiui, veiklos pagal verslo liudijimą rūšių sąrašo peržiūra iš esmės nespėdžia netolygaus apmokestinimo pagal veiklos formas problemos. Siūlomais pakeitimais NT mokesčio bazė (mokėtojų skaičius) didinama labai minimaliai, mokesčio sąranga tampa dar labiau komplikauta, nemažėja galimybių išvengti mokesčio. Atsižvelgdami į tai, siūlome šias priemones:

Mažinti itin netolygų (darbo) pajamų apmokestinimą pagal veiklos formą (1-7)

1. Naikinti verslo liudijimus, šią veiklos formą pakeičiant individualia veikla pagal pažymą. Pagrindinis veiklos pagal verslo liudijimą privalumas turėtų būti paprastumas, tačiau reikia įvertinti ir neigiamus šios verslo organizavimo formos aspektus: a) veiklos pagal verslo liudijimą mokesčinis režimas iš esmės yra regresyvus, susilpninamas ryšys tarp apmokestinimo ir gebėjimo mokėti, t. y. uždarbio; b) sudaromos mokesčio arbitražo galimybės ir pažeidžiamas horizontalaus teisingumo principas, nes mokesčių sistema diskriminuoja socialiniu (pvz., statusą visuomenėje) ir ekonominiu (pvz., gaunamas pajamas) aspektais vienodus asmenis; c) dirbant pagal šią veiklos formą nereikalaujama, neskatinama tinkamai parodyti apskaitoje pajamas (ir išlaidas); d) esama sistema lemia mažesnes socialines garantijas dirbantiems pagal verslo liudijimus. Panaikinus verslo liudijimus, apskaitos ir mokesčių procedūrų paprastumą galima

užtikrinti informacinių technologijų (IT) priemonėmis, taip pat tvarkant apskaitą pinigų srauto principu. Be to, atsisakant fiksuoto verslo liudijimo mokesčio ir perėjus prie įprastos apmokestinimo tvarkos (taikant NPD), itin mažas pajamas gaunančių gyventojų mokesstinė našta gali ir sumažėti (šiuo metu sumokama fiksuota suma už verslo liudijimą gali būti didesnė už pajamas), o didesnes pajamas gaunantiems gyventojams nebūtų sudaromos sąlygos išvengti didesnio, palyginti su kitomis verslo organizavimo formomis, apmokestinimo.

2. Suvienodinti pajamų iš samdomo darbo ir savarankiškos veiklos apmokestinimo GPM tvarką visiems taikant NPD. Tokiu atveju mažas pajamas gaunančių individualia veikla besiverčiančių gyventojų GPM mokesstinė našta netgi sumažėtų, palyginti su dabartine tvarka (pvz., jeigu apmokestinamosios pajamos siekia MMA, dabar jų efektyvusis tarifas yra 5 %, jeigu būtų pritaikytas NPD, efektyvusis GPM tarifas sudarytų apie 0,8 %), o progresyvumas suvienodėtų.

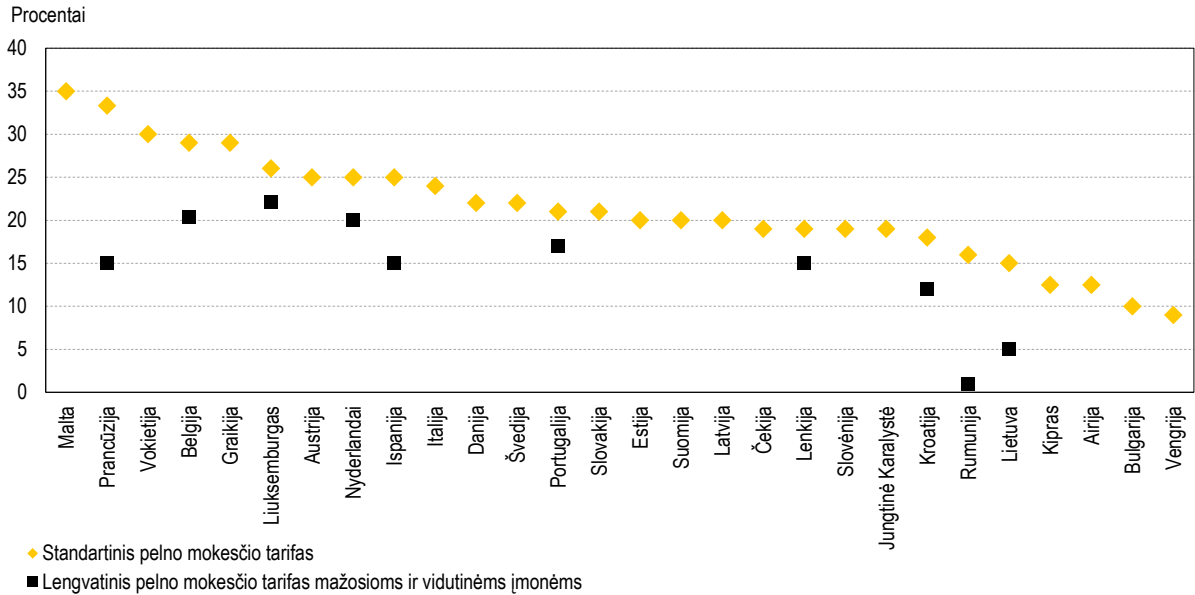
3. Pertvarkyti savarankiškai dirbančiųjų socialinio draudimo įmokų mokėjimo tvarką taip, kad jiems būtų užtikrinamos minimalios socialinės garantijos ir sumažėtų skirtumai, palyginti su dirbančiais pagal darbo sutartis. Skirtingai nuo samdomųjų darbuotojų, savarankiškai dirbančiųjų socialinio draudimo įmokų bazė yra 50 proc. apmokestinamųjų pajamų (dirbančiųjų pagal verslo liudijimus – MMA). Tai lemia nevienodas socialines garantijas, sukaupiamas mažesnis stažas pensijai. Savarankiškai dirbantieji draudžiami ne visomis socialinio draudimo rūšimis (pvz., verslo liudijimus turintys asmenys tik pensijų, individualia veikla užsiimantys – visomis, išskyrus nedarbo, ir pan.), o jų dalyvavimas pensijų sistemoje yra ribotas. Be to, individualių įmonių savininkai neturi prievolės dalį pajamų priskirti su darbo santykiais susijusioms pajamoms, taigi gali apskritai nemokėti socialinio draudimo įmokų. Dėl šių priežasčių siūlome suvienodinti socialinio draudimo įmokų bazes (t. y. ne pusė, o visos apmokestinamosios pajamos savarankiškai dirbantiesiems) ir savarankiškai dirbančiųjų socialinį draudimą, draudžiant juos tokiomis pačiomis socialinio draudimo rūšimis. Vienodų socialinių garantijų savarankiškai dirbantiesiems užtikrinimas ateityje bus vis aktualesnis, atsižvelgiant į galimus pokyčius darbo rinkoje – savarankiškai dirbančiųjų gretos gali didėti dėl dalijimosi ekonomikos ir skaitmenizacijos.

4. Suvienodinti socialinio draudimo įmokų lubas. Šiuo metu savarankiškai dirbantiesiems taikomos socialinio draudimo įmokų lubos yra 28 vidutinio darbo užmokesčio (VDU) dydžio, tačiau dirbantiesiems pagal darbo sutartis socialinio draudimo įmokų lubų nėra. Dirbantiesiems pagal darbo sutartis socialinio draudimo įmokų lubos yra numatytos paskelbtame priemonių pakete, tačiau nustatyti jas vienodas abiem dirbančiųjų kategorijoms nesiūloma.

5. Panaikinti lengvatinį 5 proc. pelno mokesčio tarifą mažosioms įmonėms, t.y. visoms įmonėms taikyti vienodą 15 proc. pelno mokesčio tarifą. Lengvatinis pelno mokesčio tarifas, susietas su įmonės dydžiu, ekonominėje literatūroje¹⁴ yra vertinamas skeptiškai, nes tokie lengvatiniai pelno mokesčio tarifai mažina paskatas įmonėms augti, prisideda prie rinkos iškraipymų, išplečia mokesčio arbitražo galimybes. Be to, Lietuvoje, palyginti su kitomis ES valstybėmis, standartinis pelno mokesčio tarifas yra mažas (žr. 6 pav.), o efektyvusis tarifas dar mažesnis – 2016 m. duomenimis, jis sudarė apie 10,5 proc. Todėl atskiriems ūkio subjektams taikyti dar mažesnius lengvatinius tarifus, net ir atsižvelgiant į konkurencingumo argumentą, netikslinga.

¹⁴ Pavyzdžiui, OECD (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>; OECD (2015). Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries: <http://www.oecd.org/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries-9789264243507-en.htm>.

6 pav. Standartiniai ir lengvatiniai pelno mokesčio tarifai ES šalyse 2018 m.



6. Nustatyti minimalią ribą, kurią individualiosios įmonės savininkas¹⁵ turėtų priskirti su darbo santykiais susijusioms pajamoms. Šiuo metu individualiosios įmonės savininkai išsimokėti pajamų, kurios būtų laikomos su darbo santykiais susijusiomis pajamomis, neprivalo. Tokiu atveju jie nemoka socialinio draudimo įmokų ir nekaupia stažo pensijai. Tam, kad individualiųjų įmonių savininkams būtų užtikrintos visos socialinės garantijos, turėtų būti nustatyta minimali riba (suma), kurią jie turėtų priskirti su darbo santykiais susijusioms pajamoms.

7. Supaprastinti smulkiojo verslo apskaitos tvarką. Siūloma padidinti apyvartos ribą, iki kurios būtų leidžiama vykdyti apskaitą pinigų apskaitos principu¹⁶, kartu galėtų būti leidžiama PVM apskaitą tvarkyti pinigų apskaitos principu (tai spręstų smulkiojo verslo apyvartinių lėšų trūkumo problemą). Šiuo metu apskaitą pinigų apskaitos principu gali tvarkyti įmonės, jeigu jų metinės pajamos neviršija 30 tūkst. Eur, ir fiziniai asmenys, veikloje nenaudojantys ilgalaikio turto, jeigu nėra PVM mokėtojai, kurių metinė apyvarta neviršija 45 tūkst. Eur.

Mažinti šešėlių, atsisakyti nepagrįstų GPM ir PVM lengvatų (8-10)

8. Sukurti didelės mokesčių nemokėjimo rizikos fizinių asmenų registrą. Pasitaiko atvejų, kai fizinis asmuo likviduoja įmonę tam, kad sukurtų naują ir ši perimtų senosios turtą, darbuotojus, klientus ir kt., bet paliktų mokesčines skolas. Į didelės mokesčių nemokėjimo rizikos fizinių asmenų registrą patekusiems asmenims būtų apribotos galimybės steigti įmones ar joms vadovauti. Anot EK¹⁷, toks registras prisidėjo prie PVM atotrūkio mažėjimo Latvijoje.

9. Padidinti PVM mokėtojų skaičių, gerinti PVM surinkimą, atsisakyti nepagrįstų PVM lengvatų. Manome, kad yra galimybių padidinti valdžios sektoriaus pajamas iš PVM. Kaip minėta anksčiau, Lietuvos pajamos iš PVM galėtų būti maždaug ketvirtadaliu didesnės: PVM

¹⁵ Ši prievolė taip pat galiotų mažųjų bendriųjų nariams, ūkinijų bendriųjų tikriesiems nariams.

¹⁶ Pinigų apskaitos principas – apskaitos metodas, kai pajamos ir išlaidos apskaitoje atvaizduojamos pinigų gavimo ar išleidimo momentu.

¹⁷ EK (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report“, 2017 m. rugsėjo 18 d.: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf.

atotrūkis Lietuvoje 2015 m. sudarė apie 1,8 mlrd. Eur (4,8 % BVP) ir buvo vienas iš didžiausių visoje ES. Nors didelis PVM atotrūkis Lietuvoje daugiausia yra mažos mokesstinės bazės, bet ne egzistuojančių lengvatinių PVM tarifų pasekmė, tačiau, pavyzdžiui, lengvatinis 9 proc. PVM tarifas šilumos energijai nėra socialiai teisingas, nes juo naudojasi visi prie centrinio šildymo sistemos prisijungę gyventojai, o į jų pajamas neatsižvelgiama. PVM lengvatos šildymui panaikinimą būtina suderinti su šildymo išlaidų kompensacinio mechanizmo galimybėmis, kaip tai numatyta Lietuvos Respublikos piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme.

10. **Atsisakyti nepagrįstų GPM lengvatų.** Abejonių dėl lengvatų tikslingumą pagrindžiančių argumentų Lietuvos bankas jau yra pateikęs Finansų ministerijai 2017 m. balandžio mėn.¹⁸ Pagal Finansų ministerijos kartu su 2018 m. biudžeto projektu pateiktą informaciją¹⁹, vien dėl GPM lengvatų dovanoms, GPM įstatymo 17 str. 1 d. ir 21 str. 1 d. numatytų galimybių susimąžinti apmokestinamąsias pajamas išmokomis bei įmokomis pagal gyvybės draudimo sutartis, išmokomis bei įmokomis iš pensijų fondų ir į juos kasmet valstybės biudžetas netenka maždaug 100 mln. Eur (0,3 % BVP) pajamų. Atsižvelgdami į Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasiūlytus pensijų sistemos pakeitimus, siūlome atsisakyti GPM lengvatų turintiems investicinį gyvybės draudimą ir dalyvaujantiems III pakopos pensijų fonduose.

Išplėsti mokesčio bazę, padidinant pajamas iš turto ir gamtos saugos mokesčių (11-12)

11. **Išplėsti NT mokesčio bazę ir užtikrinti progresyvumą.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 18 d. pasiūlytus NT mokesčio pakeitimus vertiname kaip teigiamus, tačiau nepakankamus mokesčių reformos tikslams pasiekti. Siūlome įvesti platesnės apimties visuotinį, progresyvų NT mokesčių, išplečiant apmokestinamųjų NT objektų imtį. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktą siūlymą, visuotinai 0,3 proc. tarifu būtų apmokestinami tik nepagrindiniai fizinių asmenų valdomi būstai, o pagrindinis gyventojų būstas būtų apmokestinamas pagal šiuo metu galiojančius progresyviuosius tarifus. Mūsų vertinimu, pateikta svarstymui NT apmokestinimo tvarka yra pernelyg sudėtinga, sudaranti realias prielaidas šio mokesčio išvengti giminystės ryšiais susijusiems asmenims. Be to, planuojama surinkti šio mokesčio suma (11 mln. Eur) yra palyginti nedidelė ir nedaranti reikšmingo poveikio valstybės biudžetui. Lietuvos banko siūlomas nekilnojamojo turto mokesčiai būtų progresyviūs ir taikomas visuotinai (žr. 1 lentelę).

1. lentelė. Lietuvos banko siūlomo visuotinio fizinių asmenų NT mokesčio pavyzdys

Apmokestinama valdomo NT vertė, Eur	Siūlomas mokesčio tarifas, %	Vidutinė vieno savininko mokama suma, Eur / mėn.
Iki 10 000	0,2	0,8
10 000–40 000	0,3	4,5
40 000–70 000	0,4	13
70 000–100 000	0,6	25
100 000–150 000	0,8	107
Daugiau kaip 150 000	1	120

Mūsų manymu, taikant šį tarifą, būtų vykdoma socialiai atsakinga politika, nes mažiausios vertės

¹⁸ Lietuvos banko raštas „Dėl mokesčių lengvatų įvertinimo“, 2017 m. balandžio 18 d. (Nr. S 2017/(22.7-2201)-12-1958), parengtas atsakant į Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštą Nr. (14.12-01)-6K-1702484.

¹⁹ 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga, 2017 m. spalio 16 d.: [http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/3_%20APZVALGA%202018Biudz%20projektas\(1\).pdf](http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/3_%20APZVALGA%202018Biudz%20projektas(1).pdf).

būstus valdantys asmenys nepatirtų reikšmingos finansinės naštos. Be to, į valstybės biudžetą papildomai būtų surinkta apie 118 mln. Eur, o mokesčio administravimas – palyginti paprastas ir tam nereikėtų reikšmingų sąnaudų.

12. Pradėti taikyti aplinkosaugos mokesčių transporto priemonėms. Transporto mokesčiai Lietuvoje yra ne tik vieni iš mažiausių ES, jais taip pat neatsižvelgiama į transporto priemonių aplinkosauginį veiksmingumą. Dėl to automobilių parkas Lietuvoje yra palyginti senas (vidutinis lengvųjų automobilių amžius Lietuvoje yra maždaug 15 m.; ES – apie 7–8 m.), o registruotų naujų automobilių išmetamų teršalų kiekis gerokai viršija ES vidurkį. Pagal VĮ „Regitra“ duomenis, 2018 m. balandžio mėn. Lietuvoje buvo 1,4 mln. registruotų lengvųjų automobilių, todėl automobilių mokesčio įvedimas galėtų būti papildomas valdžios sektoriaus pajamų šaltinis.

Lietuvos banko pastabos dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymų

Toliau pateikiame keletą pastabų dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 19 d. paskelbtų mokesčių ir socialinės sistemos tobulinimo priemonių.

Lietuvos banko vertinimu, siūlomi pakeitimai suponuoja aiškų valdžios sektoriaus pajamų praradimą, tačiau nenumatoma tokių pat konkrečių kompensacinių priemonių. Dėl pakeitimų valdžios sektoriaus balansas 2019–2021 m. gali būti maždaug 573 mln. Eur (1,3 % 2018 m. BVP) blogesnis, palyginti su tuo, kuris būtų, jeigu tokios priemonės nebūtų įgyvendintos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės siūlymų konsultaciniame dokumente nurodyta, kad su mokesčių pakeitimais susijęs mokesčių pajamų netekimas bus dengiamas planuojamomis didesnėmis pajamomis iš mokesčių administravimo gerinimo ir šešėlinės ekonomikos mažinimo. Atkreipiame dėmesį, kad šie pajamų šaltiniai kelia rimtų abejonių, nes nepateikiamas konkrečių mokesčių administravimo gerinimo ir šešėlio mažinimo priemonių bei tikėtino jų poveikio vertinimas.

Jeigu Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasiūlymai įsigalios nuo 2019 m. pradžios, tai reikš prociklinės – ūkio augimą papildomai skatinančios tokiu metu, kai to daryti nereikėtų – fiskalinės politikos vykdymą 2019 m. Dabartinėje Lietuvos ekonomikos ciklo fazėje Lietuvos bankas nepritaria prociklinės fiskalinės politikos vykdymui. Neatsižvelgus į planuojamas papildomas pajamas iš mokesčių administravimo gerinimo ir šešėlio mažinimo, matyti, kad, palyginti su 2018 m. Stabilumo programos projekte planuotais dydžiais, siūlomi mokesčių pakeitimai nominalųjį valdžios sektoriaus balansą 2019–2021 m. pablogins atitinkamai 0,4, 0,3 ir 0,3 proc. punkto. Kitoms sąlygoms nekintant, tai reikš ir atitinkamu dydžiu prastesnį struktūrinį valdžios sektoriaus balansą: 2018 m. Stabilumo programos projekte numatoma, kad struktūrinis balansas (atsižvelgus į leistinus atskaitymus dėl struktūrinių reformų pagal EK nuostatas) 2019–2021 m. bus šiek tiek perteklinis ir sudarys atitinkamai 0,2, 0,1 ir 0,2 proc. BVP. Nuo 2019 m. įsigaliojus siūlomiems mokesčių pakeitimams, struktūrinis balansas 2019–2021 m. bus deficitinis ir sudarys atitinkamai –0,2, –0,3 ir –0,2 proc. BVP. Teigiamo produkcijos atotrūkio nuo potencialo laikotarpiu neigiamas struktūrinis balansas rodo skatinantį fiskalinės politikos poveikį ekonomikai.

Jei siūlomi mokesčių pakeitimai pradėtų įsigalioti 2019 m. pradžioje, vidutinė metinė infliacija 2019 m. padidėtų 0,1, 2020 m. – 0,2, o 2021 m. – 0,3 proc. punkto. Siūlomi valdžios sektoriaus pajamas mažinantys ir didinantys pakeitimai turėtų poveikį namų ūkių vartojimui. Dėl didesnio NPD padidėjusios disponuojamosios pajamos skatintų namų ūkių vartojimą, o tai didintų infliaciją. Bendrą kainų lygį keltų ir siūlomi netiesioginių mokesčių pakeitimai – didesnis akcizas apdorotam tabakui.

Mažų senatvės pensijos pakeitimo normų priežastys

Vidutinės senatvės pensijos ir vidutinio darbo užmokesčio (po mokesčių) santykis Lietuvoje šiuo metu sudaro šiek tiek daugiau nei 40 proc. ir yra vienas mažiausių ES²⁰. Dabartinių mažų pensijų problemą daugiausia lemia nedidelis šalies biudžetas. Kaip minėta, 2016 m. Lietuvos išlaidos socialinei apsaugai sudarė 11,2 proc. BVP, t. y. gerokai mažiau nei ES vidurkis (19,1 %). Trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu mažų pensijų problema turėtų būti sprendžiama didinant valdžios sektoriaus pajamas ir senatvės pensijų sričiai skiriant adekvatų finansavimą.

Remiantis naujausiomis EK prognozėmis, jau per ateinančius keletą metų Lietuva vis labiau pradės jausti neigiamo demografinio šoko pasekmes – prognozuojama, kad jaunesnių ir vyresnių gyventojų santykis prastės, ir tai darys vis didesnę spaudimą pensijų sistemai, nes mokesčių pensijų įmokas mažės, o pensijų gavėjų skaičius didės. Vienam jaunesniam gyventojui tenkančių vyresnių nei 65 m. gyventojų skaičius iki 2040 m. gali padvigubėti. EK prognozėmis, šalyje emigracija tebebus reikšminga dar bent 10–20 metų. Tokių pokyčių veikiamas, vidutinės pensijos ir VDU santykis, Lietuvos banko vertinimu, gali sumažėti nuo dabartinių daugiau nei 40 proc. iki 30 proc. ar mažiau.

Tokios tradicinės priemonės kaip pensinio amžiaus ilginimas demografinio šoko pasekmes gali sušvelninti, tačiau to nepakaks. Pavyzdžiui, norint, kad dirbančiųjų ir pensininkų skaičiaus santykis iki 2040 m. būtų panašus kaip šiuo metu, pensinį amžių reikėtų ilginti maždaug 7–8 metais, o vidutinė gyvenimo trukmė tuo pat metu padidėtų tik 3 metais. Norint sumažinti spaudimą pensijų sistemai, imigracija į Lietuvą turėtų būti milžiniška – bent 600 tūkst. dirbančiųjų. Vadinasi, būtini pensijų sistemos struktūriniai pokyčiai.

Lietuvoje didelė dalis gyventojų (bent 800 tūkst. asmenų) senatvei arba kaupia per menkai, arba apskritai nekaupia. Be to, Lietuvoje namų ūkių taupymo norma, Eurostato duomenimis, visada buvo viena mažiausių ES, o 2016 m. – netgi neigiama (bene vienintelė tokia ES). Turėdami didesnę rezervą senatvei, gyventojai galėtų patys sušvelninti demografinio šoko neigiamą poveikį pajamų dydžiui senatvėje.

Vyriausybės pensijų sistemos pertvarkos vertinimas

Teigiamai vertiname įmokų į II pakopos pensijų fondus struktūros pakeitimą. Siūloma įmokų struktūra, kai 4 proc. į pensijų fondą perves pats asmuo ar darbdavys, o 2 proc. nuo VDU bus skiriami iš valstybės biudžeto, padidins pensijų sistemos vientisumą, o tai prisidės prie tvaresnio pensijų rezervo kaupimo. Kadangi dėl kaupimo II pakopoje nebemažėtų SODROS pensija, o socialinio draudimo įmokos tarifas visiems gyventojams mažėtų 2 proc. punkto, būtų nebepraštinamos I ir II pakopos, o pensijų sistema taptų vientisesnė.

Teigiamai vertiname tai, kad nuo šiol senatvei adekvačiai kaups didesnę visuomenės dalis, t. y. jaunesni gyventojai bus automatiškai įtraukiami į asmeninį pensijų kaupimą. Taigi, visos šalies mastu bus sukauptas didesnis pensijų rezervas, kuris padės atlaikyti demografinio šoko pasekmes. Labai svarbu tai, kad šį rezervą į savo pensiją atsineš kiekviena karta, o ypač tie gyventojai, kurie demografinio šoko pasekmes jaučia labiausiai. Ilguoju laikotarpiu iš esmės visi dirbantieji turėtų dalyvauti rezervo senatvei kaupimo procese, o siūlomas „4+2“ kaupimo modelis galėtų užtikrinti, kad dabartinis pakeitimo normos lygmuo bent jau nemažės.

Teigiamai vertiname siūlymą perpus mažinti pensijų fondų maksimalius galimus atskaitymus. Šiuo metu yra palankus metas atpiginti pensijų kaupimą – II pakopos pensijų fonduose sukaupto turto vertė nuosekliai didėja, pensijų kaupimo bendrovės laikui bėgant pasiekia masto ekonomiją, todėl pensijų fondams nustatomi maksimalūs galimi atskaitymai turi būti reguliariai peržiūrimi, atsižvelgiant į II pakopos pensijų fonduose valdomo pensijų turto dydį.

²⁰ 2016 m. duomenimis, mažesni santykiai užfiksuoti Airijoje, Kroatijoje, Latvijoje ir Kipre.

Ilguoju laikotarpiu net ir iš pirmo žvilgsnio nedideli pensijų fondų atskaitymų skirtumai gali turėti reikšmingą poveikį asmens fonde sukauptos sumos dydžiui. Reguliari atskaitymų peržiūra ateityje turėtų būti vykdoma kas 2–3 metus, ir atsižvelgiant į augantį pensijų turto dydį, atskaitymai turi toliau mažėti.

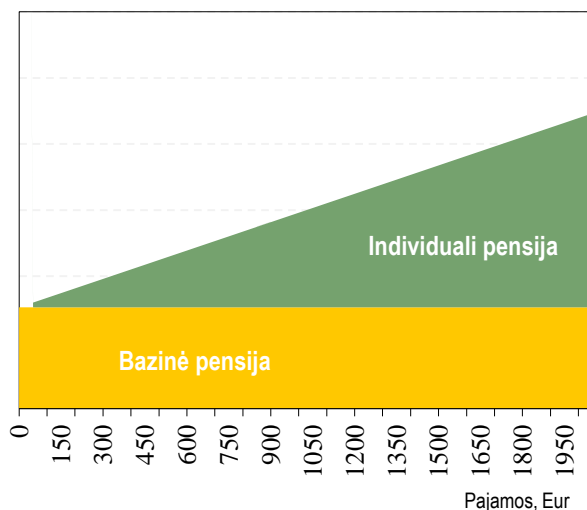
Teigiamai vertiname siūlymą įdiegti gyvenimo ciklo pensijų fondų principą, kuris automatiškai pritaiko kaupiamo pensijų turto investavimo riziką prie kaupiančiojo amžiaus. Siekiant, kad kaupimas II pakopos pensijų fonduose gyventojui duotų didžiausią naudą, gyvenimo ciklo pensijų fondų koncepcija yra būtina. Lietuvos banko vertinimu, iš viso apie 70 proc. asmenų II pakopos pensijų fonduose kaupia jiems pagal amžių netinkamos rizikos pensijų fonde, taip nepasinaudodami finansų rinkų teikiamomis galimybėmis arba prisiimdami per didelę riziką.

Lietuvos banko pasiūlymai dėl pensijų sistemos tobulinimo

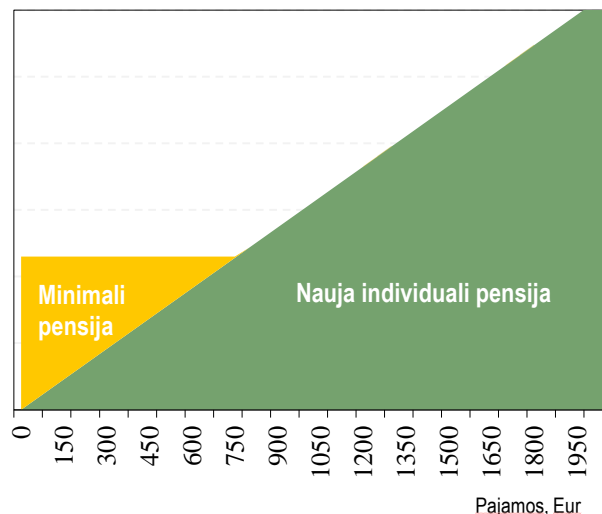
1. Siekiant didinti visos pensijų sistemos teisingumą ir paskatas mokėti socialinio draudimo įmokas, būtina stiprinti ryšį tarp gyventojų sumokėtų pensijų įmokų ir jų gaunamų pensijų išmokų. Pateiktas Vyriausybės siūlymas, pagal kurį iš SODROS biudžeto į valstybės biudžetą būtų perkelta visa bazinė pensija, užkerta kelią stiprinti minėtą ryšį tarp pensijų įmokų ir išmokų. Šiuo metu bazinė pensija yra senatvės pensijos dalis, kuri mokama visiems gyventojams, neatsižvelgiant į jų gautas pajamas. Lietuvos bankas siūlo į valstybės biudžetą perkelti ne visą, o tik dalį bazinės pensijos (ne daugiau nei pusę), o kitas iki šiol bazinės pensijos mokėjimui skirtas lėšas panaudoti ryšio tarp pensijų įmokų ir išmokų stiprinimui – didėjant skaidrumui ir aiškiau matant naudą iš mokamų pensijų įmokų, didėtų ir paskatos jas mokėti. Kartu siūlome nustatyti minimalios pensijos koncepciją. Minimali pensija būtų mokama tik tiems gyventojams, kurių pajamos senatvėje itin mažos – ši pensija užtikrintų minimalų pragyvenimo lygį ir būtų mokama iš valstybės biudžeto. Visa kita pensijos dalis turėtų tiesiogiai priklausyti nuo to, kiek žmogus per savo darbinę karjerą sumokėjo pensijų įmokų (žr. 7 pav.). Toks konceptualus pokytis užtikrintų, kad minimalios pensijos dydžio didinimas darytų įtaką tik mažiausias pensijas gaunantiems ir nedidintų pensinių įsipareigojimų dideles pensijas gaunantiems gyventojams. Labai svarbu, kad minimalios pensijos lygio nustatymas būtų depolitizuotas ir siejamas su minimalios algos diskusijomis.

7 pav. Dabartinės (kairėje) ir Lietuvos banko siūlomos (dešinėje) senatvės pensijų struktūros iliustracija.

Pensijos dydis ir struktūra



Pensijos dydis ir struktūra



2. **Siūlome numatyti strateginį siekį ateityje I pensijų pakopą transformuoti į asmeninėmis sąskaitomis (angl. *notional defined contribution* (NDC)) pagrįstą sistemą.** NDC sistema grindžiama tvirta ir aiškiai atvaizduojama asmens individualiai sumokėtų valstybinio senatvės draudimo įmokų sąsaja su valstybės užtikrinamu pensijos lygiu. Įgyvendinus visavertę NDC sistemą (tokia sistema jau kelis dešimtmečius sklandžiai veikia Švedijoje), būtų sukuriamos stiprios paskatos darbuotojams vengti šešėlinių pajamų, kadangi nuslėptos pajamos tiesiogiai mažintų virtualiai kaupiamą pensiją I pakopoje. NDC sistema taip pat užtikrintų ilgalaikį pensijų sistemos finansinį tvarumą, kadangi tokioje sistemoje galima skaidriai įgyvendinti sistemos ilgalaikių (vertinant 30–40 metų į priekį) išsipareigojimų (pensijų išmokų) ir ilgalaikio turto (pensijų įmokų ir papildomų rezervų) automatinį subalansavimą, įvertinant numatomas demografines tendencijas. Siekiant ilgalaikio finansinio tvarumo, labai svarbu yra įdiegti lankstų automatinį pensijų sistemos subalansavimo mechanizmą.

3. **Norint išvengti trumparegiško gyventojų pasirinkimo, būtina numatyti veiksmų planą ir užtikrinti tinkamą pensijų sistemos sritį kuruojančių atsakingų institucijų veiklą, informuojant gyventojus apie pokyčius.** Pasiūlytame reformų pakete numatyta, kad socialinio draudimo įmokos tarifas mažėja visiems gyventojams, o tie asmenys, kurie automatiškai įtraukiami į pensijų kaupimą, galės atsisakyti kaupti. Esant tokiam pasirinkimui, būtina sumažinti trumparegiško pasirinkimo riziką, kai kaupimo II pensijų pakopoje būtų atsisakoma tik norint gauti didesnes einamąsias pajamas. Sistema bus veiksminga ir padės užtikrinti didesnes pajamas senatvėje tik tuo atveju, kai ilguoju laikotarpiu visi darbo rinkos nariai nuo pat savo karjeros pradžios bus kaupę pakankamą rezervą senatvei. Siekiant padidinti pensijų sistemos vientisumą ir aiškumą, siūlome įdiegti centralizuotą pensijų informacinę sistemą, kurioje būtų susieti I ir II pakopų duomenys ir taip virtualioje sąskaitoje kiekvienam gyventojui būtų aiškiai pateikiama visa informacija apie jo numatomą gauti pensiją. Tai papildomai motyvuotų gyventojus rūpintis pajamomis senatvėje.

4. **Siekiant didesnės naudos gyventojams, siūlome centralizuoti pensijų anuitetų administravimo veiklą.** Pensijų išmokų sistema yra labai svarbi visos pensijų sistemos dalis, o dėl mažo rinkos dydžio Lietuvoje anuitetai yra santykinai brangūs. Taigi, anuitetų mokėjimo ir administravimo paslaugą galėtų teikti viešoji pelno nesiekianti įstaiga. Pensijų išmokos ne tik pigtų dėl masto ekonomijos, efektyvesnio rizikos valdymo ir pelno maržos nebuvimo, tačiau ir patiems gyventojams perėjimas iš kaupimo į išmokų etapą būtų daug paprastesnis ir aiškesnis.

Valdybos pirmininkas

Vaidotas Tuzikas, tel. (8 5) 268 0121
Andrius Škarnulis, tel. (8 5) 268 0435
Gintarė Zelionkaitė, tel. (8 5) 268 0108