

dr Joanna Rutecka

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ANALIZA ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA DODATKOWYCH OSZCZĘDNOŚCI EMERYTALNYCH

Analiza przygotowana dla Towarzystwa Ekonomistów Polskich w ramach projektu
„Dodatkowy System Emerytalny (DSE)”

Wprowadzenie

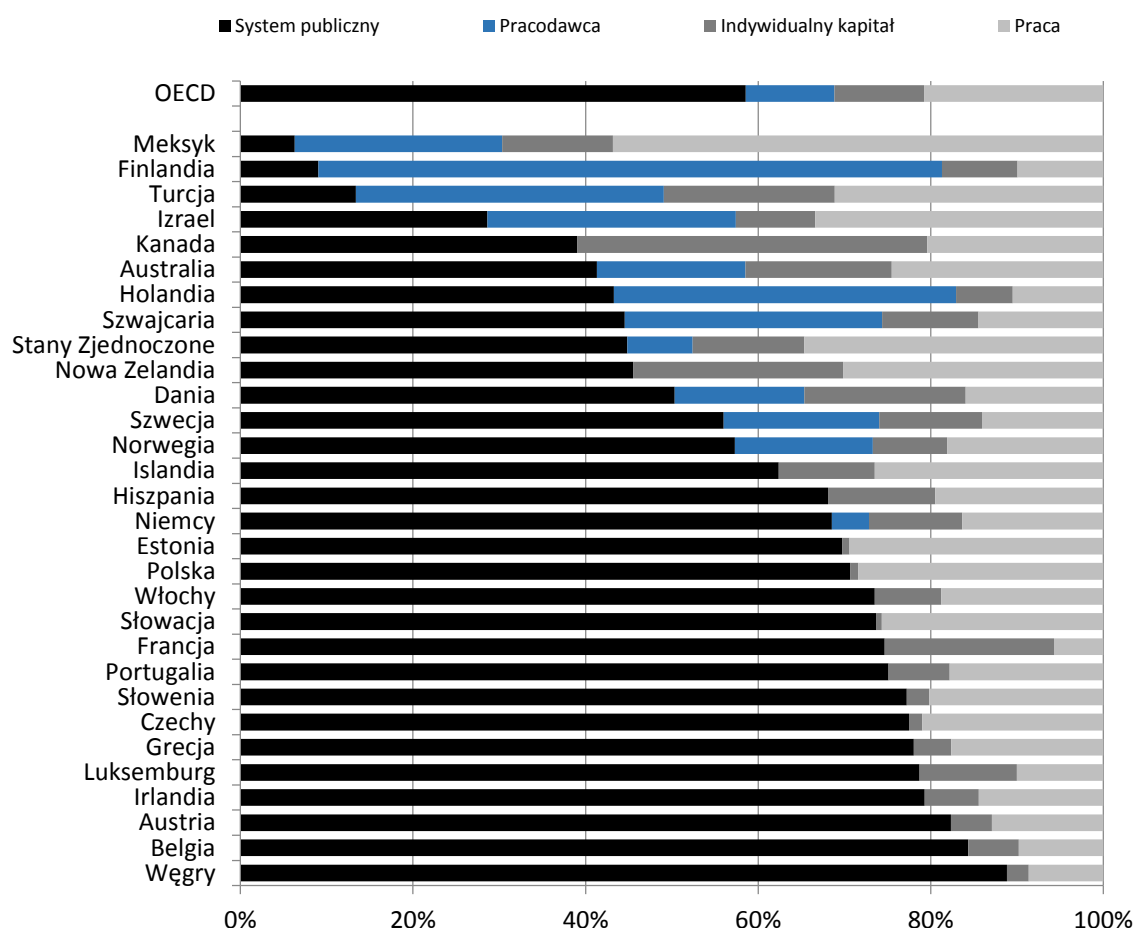
Rozwój dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego jest procesem skomplikowanym. Wpływają na niego m.in.: poziom zamożności społeczeństwa, wysokość emerytur z systemu obowiązkowego, skłonność do oszczędzania, płynność i elastyczność dodatkowych produktów emerytalnych, poziom rozwoju rynku finansowego i konkurencja między dostawcami, partycypacja pracodawców czy poziom edukacji emerytalnej. Nie mniej ważna jest także ingerencja państwa, np. w formie nadzoru zapewniającego prawidłowe funkcjonowanie rynku i eliminację ewentualnych negatywnych zjawisk. Często wiąże się ona także z systemem zachęt fiskalnych, które są uważane za jedno z bardziej efektywnych narzędzi pobudzania dodatkowych oszczędności emerytalnych. O ile bowiem działania w zakresie edukacji emerytalnej przynosić mogą znaczne i trwałe efekty, jednak widoczne dopiero po długim okresie, to zachęty fiskalne przynoszą skutki niemal natychmiast. Potwierdzają to doświadczenia krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie hojnych systemów zachęt w dodatkowym oszczędzaniu na starość, m.in. Niemiec czy Nowej Zelandii.¹

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne występuje niemal we wszystkich krajach rozwiniętych, odpowiadając za istotną część dochodów w okresie starości (wykres 1). Pracownicze programy emerytalne są ważnym źródłem dochodów emerytów w Finlandii (72,3%) oraz znacznej ich części w Holandii, Turcji, Meksyku, Izraelu i Szwajcarii. Natomiast

¹ OECD, *Pension Outlook 2012*, Paryż 2012, s. 102.

indywidualne oszczędności (zgromadzony kapitał²) odgrywają największą rolę w Kanadzie, Nowej Zelandii, Francji czy Danii. Zauważyć przy tym można wyraźny związek pomiędzy poziomem zabezpieczenia z systemu publicznego a rozmiarem dodatkowego zabezpieczenia na starość.

Wykres 1. Źródła dochodów w okresie starości w roku 2012 w wybranych krajach OECD



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Pensions at Glance 2015*, Paryż 2015, s. 169.

Pierwszym impulsem do gromadzenia środków na okres starości jest niewątpliwie relatywnie niska emerytura z systemu obowiązkowego. Jednak nie zawsze jest to czynnik wystarczający do samoistnego rozwoju dodatkowych oszczędności. Jeśli bowiem poziom zamożności społeczeństwa jest niski, produkty nie odpowiadają oczekiwaniom odbiorców lub poziom edukacji finansowej potencjalnych oszczędzających nie pozwala na podejmowanie przez nich właściwych decyzji w zakresie inwestowania i oszczędzania, wówczas nawet w

² W statystyce OECD dochody kapitałowe obejmują zarówno dochody z produktów o charakterze emerytalnym, jak i z tych pozbawionych identyfikacji emerytalnej (ogół oszczędności).

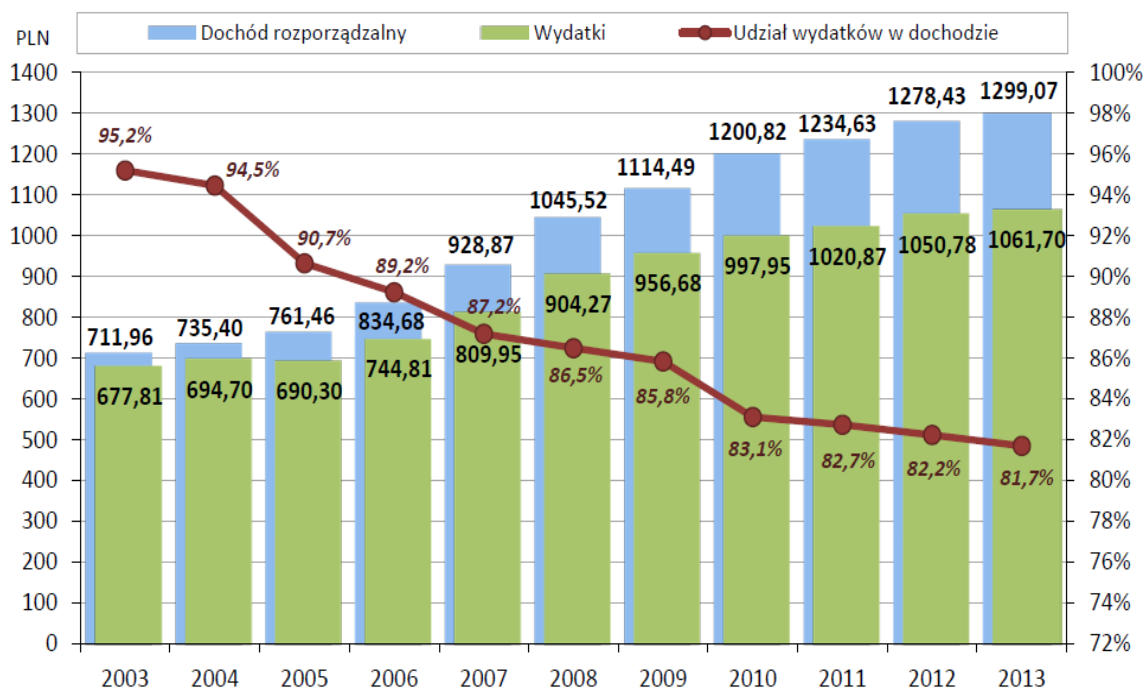
długim okresie trudno oczekiwać znacznego rozwoju dodatkowego sektora emerytalnego. Niniejsza analiza koncentruje się na źródłach finansowania dodatkowego kapitału na okres starości, który może pochodzić z:

- 1) oszczędności gospodarstw domowych (przesunięcia konsumpcji w czasie),
- 2) środków pracodawcy,
- 3) środków budżetu państwa.

1. Oszczędności gospodarstw domowych/indywidualnych jednostek

W ostatnich latach dochody gospodarstw domowych systematycznie rosną (wykres 2). Trendem wzrostowym odznaczają się także wydatki, jednak ich relacja do dochodów spada, pozostawiając coraz więcej pola oszczędnościom. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami wyniosła w 2013 r. niemal **240 zł** na miesiąc na osobę w gospodarstwie domowym.

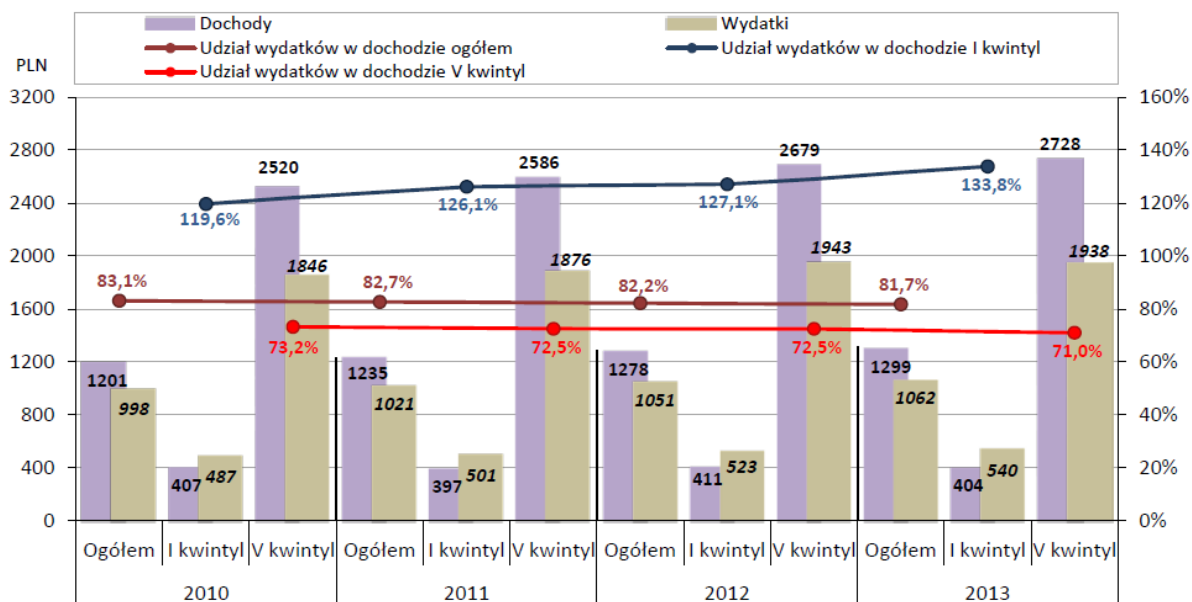
Wykres nr 2. Miesięczne dochody i wydatki gospodarstw domowych na osobę w latach 2003–2013



Źródło: GUS.

Dochody poszczególnych gospodarstw rosną jednak w różnym tempie – znacznie szybciej w przypadku gospodarstw zamożniejszych, a w przypadku najuboższych nadal występuje problem braku pokrycia dochodami całości miesięcznych wydatków (wykres nr 3). Podobnie jest ze stopą oszczędzania – generalnie stopa ta rośnie w ostatnich latach, lecz nadal występują istotne różnice w skłonności do oszczędzania osób zamożniejszych (stopa oszczędności powyżej 30% w dziesiątej grupie decylowej) i mniej zamożnych (stopa oszczędności niemal równa zero w pierwszej grupie decylowej i poniżej 10% w decylnym drugim i trzecim).³

Wykres nr 3. Przeciętne miesięczne dochody i wydatki na osobę oraz udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym w gospodarstwach domowych według grup kwintylowych w latach 2010–2013



Źródło: GUS.

Potencjał do oszczędzania występuje w szczególności w gospodarstwach młodych, również tych posiadających dzieci. Wolne środki posiadają głównie osoby z wyższym wykształceniem zamieszkujące duże miasta, osiągających wyższe niż średnie dochody i posiadających własne mieszkanie/dom.

Gospodarstwa zamożniejsze wykazują już obecnie relatywnie wysoką stopę oszczędzania (w decylach 7-10 jest to ponad 20%). Należy zatem bardziej skoncentrować się

³ B. Liberda, *Oszczędności gospodarstw domowych w Polsce z perspektywy dobrowolnych oszczędności emerytalnych*, opracowanie dla TEP, Warszawa 2016, s. 7 i 8.

na osobach z decyli 2-6, które co prawda posiadają jakieś oszczędności, jednak mogą być one niewystarczające do zapewnienia adekwatnych dochodów w okresie starości (w drugim decylnym dochodowym stopa oszczędzania wynosi 8% a w trzecim 9,9%).

Stopy oszczędzania gospodarstw domowych osób pracujących na własny rachunek, rolników i pracowników nie różnią się znacznie poziomem i wynoszą odpowiednio 16,9%, 18,9% oraz 20,2%.⁴ Warto jednak zwrócić uwagę, że ta ostatnia grupa gospodarstw oszczędza najwięcej, pomimo, że ich dochody są niższe niż dochody gospodarstw rolników czy osób pracujących na własny rachunek. Nie oznacza to jednak, iż ta grupa częściej uczestniczy w dodatkowym zabezpieczeniu na starość. Gromadzone przez pracowników oszczędności mają zwykle charakter krótko- bądź średniookresowy, a ich wysokość nie przekracza zwykle rocznych zarobków.

Udział oszczędności emerytalnych w dochodzie zależy od wykształcenia (tym wyższy im wyższe wykształcenie), ale nie zależy od wysokości dochodu, ani od wieku czy płci. Zgodnie z ostatnio przeprowadzonym badaniem, osoby, które deklarują większy odsetek dochodu przeznaczany na oszczędności emerytalne, mają zazwyczaj wyższy dochód, co oznacza tym samym większą sumę przeznaczaną miesięcznie na te oszczędności (tabela nr 1).

Tabela nr 1. Procent dochodu przeznaczany na oszczędzanie emerytalne a wysokość dochodu i szacowana wysokość składki miesięcznej

		Procent	Średni dochód	Średnia wysokość składki
Procent dochodu	5% lub mniej	16,8	2464	130 zł
	między 6 i 10%	42,6	2609	210 zł
	między 11 a 20%	17,0	2844	430 zł
	21% lub więcej	3,9	3404	850 zł
	Nie wiem/trudno powiedzieć	19,7	2488	

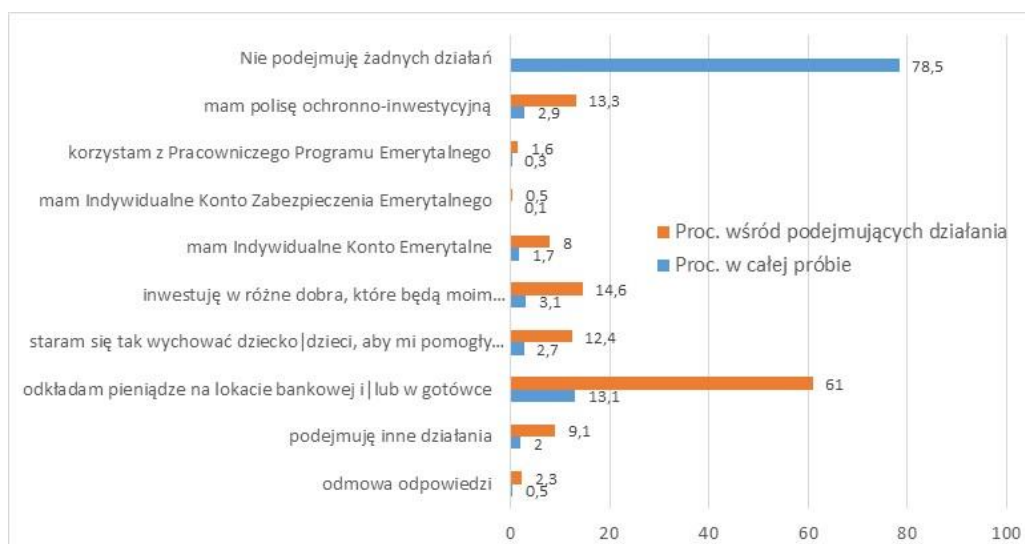
Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 10.

Wśród osób, które podejmują obecnie jakikolwiek działania w zakresie dodatkowego oszczędzania na starość (ok. 21% Polaków), największą popularnością cieszą się lokaty bankowe bądź odkładanie środków w gotówce (61%). Na kolejnych miejscach znajdują się kolejno: inwestycje w dobra materialne (14,6%), polisy ochronno-inwestycyjne (13,3%) oraz inwestycje w dzieci (12,4%). 8% osób oszczędzających na emeryturę poinformowało, że

⁴ B. Liberda, op. cit, s. 10.

posiada indywidualne konto emerytalne (IKE), 1,6% jest uczestnikiem pracowniczego programu emerytalnego (PPE), a tylko 0,5% wskazało na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE).⁵

Wykres nr 4. Działania podejmowane przez Polaków mające zapobiec pogorszeniu materialnego standardu życia na emeryturze (% respondentów)



Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 9.

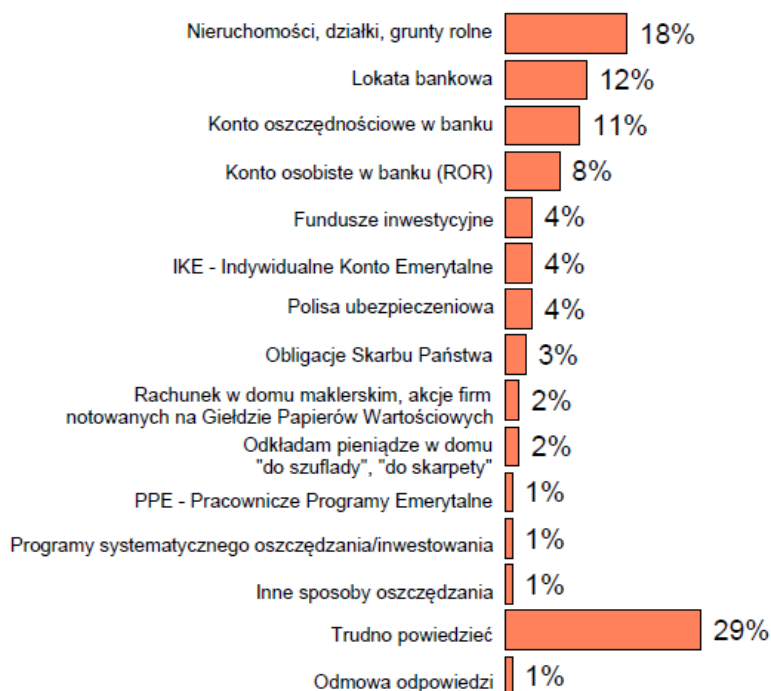
Popularność lokat bankowych jako instrumentu wykorzystywanego do budowania kapitału na starość potwierdziły także wcześniejsze badania przeprowadzone przez CBOS (wykres poniżej). Wówczas, tj. w 2010 r., oszczędzający uważali także, że zakup nieruchomości jest najlepszym sposobem zgromadzenia kapitału na starość. Jedynie ok. 4% pytanych wskazało na IKE, tyle samo na polisę ubezpieczeniową i fundusze inwestycyjne.⁶ Wyniki te świadczą o niskim poziomie wiedzy ekonomicznej Polaków i ich słabym przygotowaniu do podejmowania decyzji na rynku finansowym, zwłaszcza w obliczu ogromnej różnorodności oferowanych produktów emerytalnych.

⁵ J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość emerytalna Polaków*, Warszawa 2016.

Deklaracje co do posiadania produktów trzeciofilary nie znajdują pokrycia w statystykach nt. liczby IKE i IKZE oraz liczby uczestników PPE. Według oficjalnych danych KNF, na koniec 2015 r. IKE posiadało ponad 5,3% ogółu pracujących, IKZE ok. 3,7% zatrudnionych a PPE ok. 2,4% osób aktywnych zawodowo, www.knf.gov.pl.

⁶ *Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę*, komunikat nr BS/77/2010, CBOS, 2010.

Wykres nr 5. Najlepsze według Polaków sposoby oszczędzania na emeryturę



Źródło: Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę, komunikat nr BS/77/2010, CBOS, 2010.

Osoby odkładające jakiegokolwiek środki na emeryturę to jednak jedynie 21,5% ogółu respondentów. Największa część osób korzystających obecnie ze zinstytucjonalizowanego III filara to osoby uzyskujące osobiste dochody netto powyżej 2500 zł, a zatem ponad 64% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w 2015 r.⁷ i ponad 180% przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym w 2015 r.⁸

Tabela nr 2. Korzystanie z III filara a dochód oszczędzającego

Osobiste miesięczne dochody netto	III filar	
	nie należą	należą
do 1500 zł	99,1%	0,9%
1501-2000 zł	99,0%	1,0%
2001-2500 zł	98,4%	1,6%
2501-3000 zł	94,4%	5,6%
> 3000 zł	96,0%	4,0%
Ogółem	97,7%	2,3%

Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 10.

⁷ Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2015 r. wyniosło 3899,78 zł. *Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2016 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2015 r.*, M.P.2016.145.

⁸ Dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwie domowym w 2015 r. wynosił 1386,16 zł. www.stat.gov.pl.

Najszerze wykorzystanie ulg podatkowych w III filarze przez osoby z najwyższych grup dochodowych znajdują także odzwierciedlenie w danych pochodzących z zeznań podatkowych składanych corocznie do urzędów skarbowych – niemal 90% całej kwoty odpisów z tytułu składki na IKZE za rok 2012 r. dokonanych zostało przez osoby z najwyższych dwóch decyli dochodowych.⁹ Taka charakterystyka oszczędzających sugeruje występowanie znacznego efektu realokacji w III filarze, tj. przenoszenia oszczędności z innych produktów do rozwiązań objętych ulgami podatkowymi.¹⁰

Biorąc natomiast pod uwagę status zawodowy osób korzystających obecnie z ulg podatkowych dedykowanych oszczędzaniu na starość, zaskakującym jest fakt, iż są to głównie osoby samozatrudnione lub zatrudniające innych (pracodawcy). Wśród pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na czas nieokreślony lub określony, a także wykonujących pracę na podstawie umowy zlecenia, poziom partycypacji w dodatkowym oszczędzaniu na starość jest kilkukrotnie bądź kilkunastokrotnie niższy od poziomu uczestnictwa osób samozatrudnionych (tabela 3).

Tabela nr 3. Korzystanie z III filara ze względu na status zawodowy

		III filar	
		nie należą	należą
Status zawodowy	umowa na czas określony	98,6%	1,4%
	umowa na czas nieokreślony	98,5%	1,5%
	umowa zlecenie	97,6%	2,4%
	samozatrudnienie	79,2%	20,8%
	pracodawca	95,1%	4,9%
	rolnik	100,0%	0,0%
Ogółem		97,9%	2,1%

Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 10.

To skłania do zadania kluczowego pytania o dostępność rozwiązań trzeciofilarowych dla poszczególnych grup obywateli. O ile regulacje zawarte w przepisach dot. IKE i IKZE nie zawężają zbytnio grupy osób mogących założyć indywidualne konta, o tyle w przypadku PPE określona ustawowo grupa potencjalnych uczestników wydaje się nie przystawać do aktualnych realiów rynku pracy (częstego zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych).

⁹ Więcej: *Dodatkowy system emerytalny w Polsce - diagnoza i rekomendacje zmian*, raport przygotowany zespół pod kierunkiem J. Ruteckiej, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa, grudzień 2014.

¹⁰ Szerzej nt. efektów zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość: J. Rutecka, *Realokacja czy nowe oszczędności? - O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, nr 18 (1/2015).

System ma być z założenia powszechny a więc zachętami powinny być objęta jak najszersza grupa potencjalnych uczestników III filara, tj.:

- zatrudnieni na umowę o pracę i umowy cywilnoprawne przez pracodawcę (niezależnie od tego, czy pracodawca jest przedsiębiorcą i niezależnie od tego, czy zatrudniony jest jednocześnie wpisany do ewidencji działalności gospodarczej),
- osoby współpracujące (przedsiębiorstwa rodzinne) objęte ubezpieczeniem społecznym przedsiębiorcy jako współpracujący,
- podatnicy wykonujący działalność osobiście (w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 2 PIT),
- podatnicy z działalności działów specjalnych produkcji rolnej,
- podatnicy uzyskujący dochody jedynie z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych,
- podatnicy uzyskujący przychody ze stosunku służbowego, członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni bądź z pracy nakładczej.

2. Udział pracodawcy

Pracodawca może uczestniczyć w budowaniu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego swoich pracowników na kilka sposobów, tj. może:

- pełnić funkcje czysto organizacyjne (inicjować, informować, administrować i częściowo nadzorować) funkcjonowanie planów dodatkowego oszczędzania na starość,

- partycypować finansowo w zapewnieniu dodatkowych dochodów poprzez opłacanie składki do pracowniczych lub indywidualnych planów emerytalnych. Składka może być przy tym płacona wyłącznie przez pracodawcę lub przez pracodawcę i pracownika (właściwie w dowolnych proporcjach).

W większości rozwiniętych dodatkowych systemów emerytalnych (Wielka Brytania, Niemcy, Szwajcaria, Holandia) pracodawca finansuje większość wpłat, które trafiają do pracowniczych programów emerytalnych. Taka sytuacja występuje przede wszystkim w programach funkcjonujących na bazie formuły zdefiniowanego świadczenia (DB), podczas gdy w nowotworzonych planach o zdefiniowanej składce (DC) coraz częściej zakłada się większy udział pracownika w finansowaniu wpłat poprzez wprowadzenie mechanizmów

obowiązkowego opłacenia składki przez pracodawcę, tylko jeśli składkę wpłacił również pracownik (tzw. *matching contributions*).

W Polsce aktualnie pracodawcy finansują niemal całość składek wpływających do PPE. W 2014 r. składka podstawowa wyniosła 1.172,7 mln zł, podczas gdy składka dodatkowa jedynie 36,3 mln zł. W przeliczeniu na jednego uczestnika PPE daje to 3.686 zł składki opłaconej w danym roku przez pracodawcę i 1.114 składki dodatkowej sfinansowanej przez pracownika.¹¹ W obecnych realiach funkcjonowania PPE składka pracodawcy jest ponad trzykrotnie wyższa niż składka pracownika.

Uwzględniając odprowadzanie składki dodatkowej jedynie przez mniejszość uczestników programu, dla większości osób posiadających zabezpieczenie w formie PPE składka wnoszona przez pracodawcę buduje obecnie całość kapitału na przyszłą dodatkową emeryturę. Zatem w tych firmach, gdzie programy obecne funkcjonują, to pracodawca jest głównym źródłem finansowania oszczędności emerytalnych. Warto przy tym dodać, że poziom uczestnictwa w programach wynosi średnio ok. 75%, co pozwala przypuszczać, że większość pracowników przystąpiłaby do PPE, gdyby tylko miała taką możliwość. Większość pracowników nie ma jednak obecnie szans na uczestniczenie w grupowych III filarze, gdyż pracodawcy niemal nie tworzą już obecnie żadnych nowych programów (liczba PPE od kilku lat prawie się nie zmieniła). W rezultacie obecnie do PPE należy jedynie ok. 2,4% aktywnych zawodowo Polaków.

Problemem większości dodatkowych systemów emerytalnych, szczególnie w fazie ich początkowego rozwoju, jest nie tylko ustalenie sposobu finansowania składek i ewentualnych limitów wpłat (jeśli stosowane są ulgi podatkowe), lecz także osiągnięcie oczekiwanego poziomu uczestnictwa w tym systemie (*coverage*), a przede wszystkim objęcie nim osób, które powinny uczestniczyć w III filarze, aby w przyszłości otrzymywać adekwatne świadczenia emerytalne. Osiągnięcie założonego poziomu partycypacji (o powszechności nie wspominając), jest bardzo trudne w systemach w pełni dobrowolnych, tj. tam, gdzie pracodawca nie musi tworzyć programów, a pracownik nie musi do takich rozwiązań przystępować ani wpłacać dodatkowej składki. Przykłady wybranych krajów (Czechy, Słowacja, Niemcy) wskazują, że wysoki poziom partycypacji może być oczywiście osiągnięty

¹¹ Dane KNF. Średnią składkę podstawową policzono jako iloraz sumy składek podstawowych i liczby czynnych uczestników PPE, natomiast średnią składkę dodatkową jako iloraz sumy składek dodatkowych i liczby osób, które wnieśli w danym roku składkę dodatkową.

dzięki bardzo korzystnym rozwiązaniom podatkowym, lecz były one zwykle wprowadzane w indywidualnych planach emerytalnych.

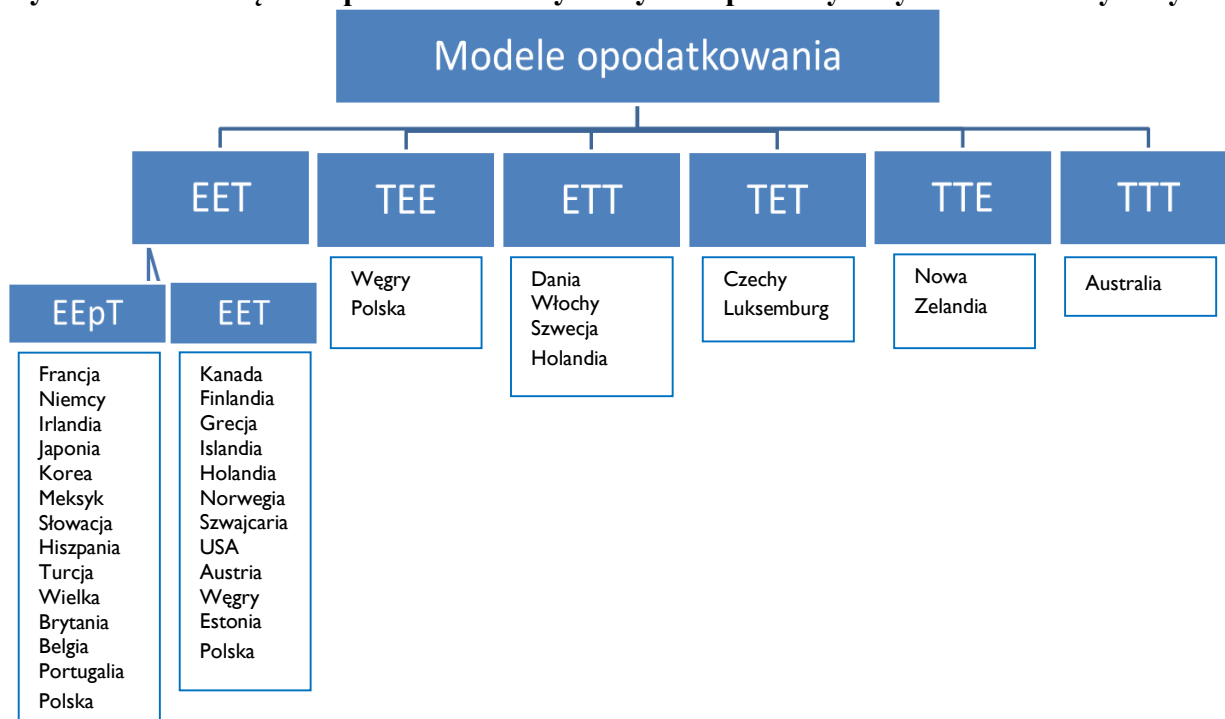
W pracowniczych programach emerytalnych dobre efekty przynosi przesunięcie podatku na koniec okresu oszczędzania (model EET) w połączeniu z większym udziałem pracodawcy w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym, zwłaszcza popularne w ostatnich latach wprowadzanie automatyzmu tworzenia PPE i włączania do nich pracowników (najlepszym przykładem jest tutaj Wielka Brytania).

3. Udział państwa – zachęty, dopłaty i ulgi podatkowe

Oszczędności emerytalne charakteryzują się często preferencyjnym sposobem opodatkowania. Systemy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego oparte są w przeważającej mierze na następujących modelach opodatkowania:

- model TEE - opodatkowanie składki, zwolnienie z opodatkowania zysków z inwestycji i wypłaty świadczenia,
- model EET - zwolnienie z opodatkowania składki i zysków inwestycyjnych, opodatkowanie świadczeń emerytalnych.

Rysunek 1. Rozwiązania podatkowe w wybranych kapitałowych systemach emerytalnych



Źródło: J. Rutecka, *Realokacja czy nowe oszczędności? – O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe”, nr 18 (1/2015), s. 69.

Kraje charakteryzujące się reżimem EET w dodatkowym oszczędzaniu, tj. m.in. Kanada, Finlandia, Grecja, Islandia, Holandia, Norwegia, Szwajcaria i Stany Zjednoczone stosują opodatkowanie świadczenia według progresywnej stopy podatku dochodowego od osób fizycznych. Natomiast kraje, do których przypisano reżim EEPT, tj. m.in. Francja, Niemcy, Irlandia, Japonia, Korea, Meksyk, Słowacja, Hiszpania, Wielka Brytania i Belgia, stosują wariant opodatkowania świadczenia według stopy niższej niż ogólny podatek dochodowy lub świadczenia są w nich częściowo zwolnione z podatku (limit kwoty świadczenia wolnej od podatku). Przykładowo, Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Francja, Meksyk i Turcja dopuszczają możliwość wypłaty częściowej w formie jednorazowej (lump sum) bez pobierania podatku. Natomiast Francja, Niemcy i Turcja stosują zwolnienie z opodatkowania części wypłat w formie renty dożywotniej. Innym stosowanym wariantem jest opodatkowanie świadczenia powyżej wolnego od podatku limitu według niższej stawki podatkowej (Meksyk, Turcja i Słowacja). Niektóre kraje występują na schemacie podwójnie, jeśli różne reżimy podatkowe stosowane są dla części obowiązkowej i dobrowolnej – np. Polska i Węgry – system obowiązkowy korzysta ze zwolnienia składki z opodatkowania, natomiast system dodatkowy – ze zwolnienia z opodatkowania zysków kapitałowych.

W Austrii, Belgii, Portugalii składki pracownika są zwolnione z podatku jedynie częściowo. W Danii, Włoszech, Holandii (część dodatkowa) i Szwecji stosowane jest odroczenie podatku, jednak obciążenie jest stosowane także do zysków kapitałowych, co zbliża takie rozwiązanie do modelu bazowego (bez preferencji, z opodatkowaniem dwóch elementów, różnicą jest jedynie odroczenie). Opodatkowanie dochodów inwestycyjnych odbywa się jednak po preferencyjnej stopie, niższej niż ogólny podatek od dochodów kapitałowych.

Rodzaje zachęt podatkowych stosowanych w wybranych krajach prezentuje także poniższa tabela, z której wynika, iż znaczna część zachęt przybiera formę odliczenia składki od podstawy opodatkowania, rzadziej stosowane są dotacje lub preferencyjne stawki (bądź brak) opodatkowania świadczenia.

Tabela nr 4. Zachęty podatkowe w wybranych krajach

Kraj	Dotacja do oszczędności (<i>tax subsidy</i>)	Odliczenie składki od podstawy opodatkowania	Brak opodatkowania emerytur
Austria	Tak	Zwolnienie składki z opodatkowania	-
Belgia		Do 30% wpłaconej składki może być odliczone od podatku	Preferencje zależne od źródła finansowania
Brazylia	-	Składka pracownika nieprzekraczająca 12% dochodu, pracodawcy – do 20%	-
Bułgaria	-	Składka pracownika nieprzekraczająca 10% płacy, pracodawcy – do 40\$ miesięcznie	Tak
Chile	Dotacja równa 15% wpłat w roku kalendarzowym lub możliwość odliczenia składki od podatku	Składka podlegająca odliczeniu nie może przekroczyć limitu kwotowego na dany rok	-
Dania	-	Odliczenie składki od podstawy opodatkowania	Tak (lump sum)
Dominikana	-	Do wysokości 3-krotności obowiązkowej składki emerytalnej (ok. 24% płacy)	-
Estonia	-	Składka zwolniona z opodatkowania	-
Francja	-	Zwolnienie składki z opodatkowania (z wyjątkiem produktów ubezpieczeniowych)	Częściowe zwolnienie (ale tylko w wybranych rozwiązaniach)
Hiszpania	-	Zwolnienie składki z opodatkowania	-
Holandia	-	Odliczenie składki od podstawy opodatkowania	
Łotwa	-	Składka z zwolniona z opodatkowania	Tak, do pewnego limitu.
Meksyk	-	Składka nieprzekraczająca 10% dochodów, nie więcej niż minimalne wynagrodzenie	-
Niemcy	Wysokość dotacji zależna od wysokości wpłaconej składki, dotacja bazowa i zależna od liczby dzieci	Składka wyłączona z opodatkowania	-
Panama	-	Składka nieprzekraczająca 10% dochodów	-
Peru	-	-	Tak
Rumunia	-	Odliczenie składki od podstawy opodatkowania	-

		(składka pracodawcy + pracownika)	
Salwador	-	Do 10% dochodów stanowiących podstawę wymiaru składek do systemu obowiązkowego	-
Słowacja	-	Zwolnienie składki z opodatkowania/ odliczenie składki od podstawy opodatkowania	Tak (świadczenia z funduszy emerytalnych)
Ukraina	-	Składka nieprzekraczająca 15% dochodu, składka pracodawcy do 10%	-
Urugwaj	-	Odliczenie od podatku, składka pracodawcy jest odliczana od podatku do 20% dokonanych wpłat	-
Wielka Brytania	-	Zwolnienie składki z opodatkowania	-
Włochy	-	Zwolnienie składki z opodatkowania	Preferencyjne opodatkowanie (9-15%)

Źródło: FIAP, Komisja Europejska; A. Borsch-Supan, *Mind the Gap: The Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Savings in Europe*, 2004; *Pension Savings. The Real Return*, ed. M. Klages, J.M. Viver, Better Finance, Brussels 2015.

Dodatkowy system emerytalny w Polsce charakteryzują różne reżimy podatkowe – w PPE i IKE stosowany jest model opodatkowania składek, a zwolnienie z opodatkowania zysków z inwestycji oraz wypłacanych świadczeń (model TEE). Z kolei w IKZE możliwe jest odliczanie składki od podstawy opodatkowania, zyski nie są opodatkowane, a niższy niż standardowy podatek jest potrącany od wypłacanego świadczenia (model EEpT). Gdy uwzględni się przy tym odmienne limity dla składek wpłacanych do poszczególnych rozwiązań (max. 7% wynagrodzenia dla składki podstawowej do PPE, 450% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w przypadku składki dodatkowej do PPE, 300% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla składki wpłacanej na IKE i 120% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla składki wpłacanej na IKZE), dodatkowy system emerytalny w Polsce okazuje się być niezwykle skomplikowany pod względem podatkowym. Różnorodność reżimów powoduje obniżenie elastyczności całego trzeciego filara – niemożliwe jest chociażby przeniesienie środków zgromadzonych na IKZE do PPE. Jeśli do tego uwzględni się różnorodność form produktowych (ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, fundusz inwestycyjny, rachunek bankowy, rachunek papierów wartościowych w domu maklerskim i dobrowolny fundusz emerytalny), architektura i rozwiązania stosowane w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce wydają się przerastać poziom wiedzy

finansowej przeciętnego Polaka, utrudniając mu tym samym podejmowanie właściwych decyzji w zakresie dodatkowego zabezpieczenia na starość.

4. Pożądany kształt systemu finansowania dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce

III filar nie rozwinię się bez podjęcia dodatkowych działań wspierających uczestnictwo i prawidłowe funkcjonowanie rynku dodatkowych produktów i planów emerytalnych. Długofalowo należy podejmować działania w zakresie edukacji finansowej, której efekty nie są co prawda natychmiastowe, jednak gdy już wystąpią, mają wpływ na zachowania w bardzo długim okresie. W krótszym horyzoncie czasowym znacznie lepsze efekty przynosi wprowadzenie zachęt podatkowych oraz uzyskanie większej partycypacji pracodawców w finansowaniu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego pracowników.

Aktualnie w pracowniczych programach emerytalnych (PPE) uczestniczy ok. 2,4%¹² aktywnych zawodowo Polaków, a indywidualne konta emerytalne (IKE) bądź indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) posiada odpowiednio ok. 5,3% i 3,7%¹³ ogółu pracujących. Ostatnie badania potwierdzają, że wprowadzenie dopłaty pracodawcy bądź reszty społeczeństw (dotacja z budżetu) do dodatkowego planu/konta emerytalnego zwiększyłoby kilkukrotnie uczestnictwo Polaków w III filarze. Aż 68% respondentów odpowiedziało, iż podjęłoby wówczas decyzję o oszczędzaniu na emeryturę, przy czym zdecydowana większość oszczędzałaby kwotę do 200 zł miesięcznie.

Tabela nr 5. Procent osób deklarujących gotowość do oszczędzania w różnej wysokości na emeryturę ze względu na wiek

Wiek	Jeśli zostałby wprowadzony system [...], w którym do Pana/i składki dopłacaliby tyle samo inni podatnicy i/lub pracodawca, to jaką kwotę byłby/aby Pan/i w stanie przeznaczyć miesięcznie [...]?					
	żadnej	do 50 zł	od 51 do 100 zł	od 101 do 200 zł	201 zł i więcej	nie wiem, trudno powiedzieć
do 34 lat	11,9%	18,7%	30,6%	15,7%	3,6%	19,6%
35-49 lat	11,2%	21,2%	25,7%	16,9%	6,0%	19,0%
50+ lat	16,9%	23,4%	27,8%	9,3%	3,6%	19,0%
Ogółem	12,8%	20,9%	27,9%	14,6%	4,6%	19,2%

Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 11.

¹² Na koniec 2015 r. do PPE należało 392,6 tys. osób. Źródło: *Informacja dotycząca pracowniczych programów emerytalnych w 2015 r.*, KNF, Warszawa 2016, www.knf.gov.pl. Liczba uczestników wzrosła o 1,6% w stosunku do roku poprzedniego.

¹³ IKE i IKZE posiadało na koniec 2015 r. odpowiednio 858,7 tys. osób i 597,6 tys. osób. Oznacza to wzrost liczby uczestników o 0,2p.p. i 0,4 p.p. *Indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 r.*, KNF, Warszawa 2016.

Większość osób o dochodach osobistych netto do 2000 zł byłaby w stanie zaoszczędzić na emeryturę do 100 zł miesięcznie, a niemal 90% respondentów uzyskujących dochody ponad 3000 zł oszczędzałyby więcej niż 100 zł (w tym 20,5% odkładałoby ponad 200 zł). Biorąc pod uwagę, iż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2015 r. wyniosło 3899,78 zł, ewentualne dopłaty adresowane do osób, które wcześniej nie oszczędzały na emeryturę powinny być tak skonstruowane, aby zachęcić przede wszystkim osoby z pierwszych trzech grup o osobistych dochodach netto do 2500 zł miesięcznie.

Tabela nr 6. Poziom dochodu a deklarowana wysokość składki w systemie dodatkowego oszczędzania

		Jeśli zostałby wprowadzony system [...], w którym do Pana/i składki dopłacałaby reszta społeczeństwa i/lub pracodawca, to jaką kwotę byłby/aby Pan/i w stanie przeznaczyć miesięcznie [...]?			
		do 50 zł	od 51 do 100 zł	od 101 do 200 zł	201 zł i więcej
dochód	do 1500 zł	51,7%	37,9%	8,6%	1,7%
	1501-2000 zł	42,0%	38,2%	17,6%	2,3%
	2001-2500 zł	26,9%	51,7%	19,3%	2,1%
	2501-3000 zł	25,3%	41,1%	28,4%	5,3%
	> 3000 zł	10,8%	36,1%	32,5%	20,5%
Ogółem		30,7%	42,2%	21,5%	5,7%

Zródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 11.

Dopłaty do składek wpłacanych przez osoby indywidualne, mogą zatem spowodować istotny wzrost poziomu uczestnictwa w III filarze. Warto jednak pamiętać, że aby zgromadzić kapitał niezbędny do uzyskania adekwatnej dodatkowej emerytury, składka finansowana przez pracownika zarabiającego przeciętne wynagrodzenie powinna wynosić co najmniej 200 zł miesięcznie, przy założeniu, że taką samą kwotę dopłaca pracodawca lub część dopłaca budżet państwa.¹⁴ Poniżej zaprezentowano wzrost łącznej stopy zastąpienia (z całego systemu emerytalnego) i wysokość łącznego świadczenia emerytalnego dzięki opłaceniu dodatkowej składki w zależności od wieku przejścia na emeryturę.

¹⁴ Podniesienie stopy zastąpienia z całego systemu do ok. 60% dla osoby przechodzącej na emeryturę w wieku 65 lat wymaga zapłacenia dodatkowej składki w wys. ok. 10% wynagrodzenia. Szerzej: M. Góra, J. Rutecka, *Elastyczny system emerytalny a obecne i przyszłe potrzeby jego uczestników*, "Ekonomista", nr 6/2013, s. 735-753.

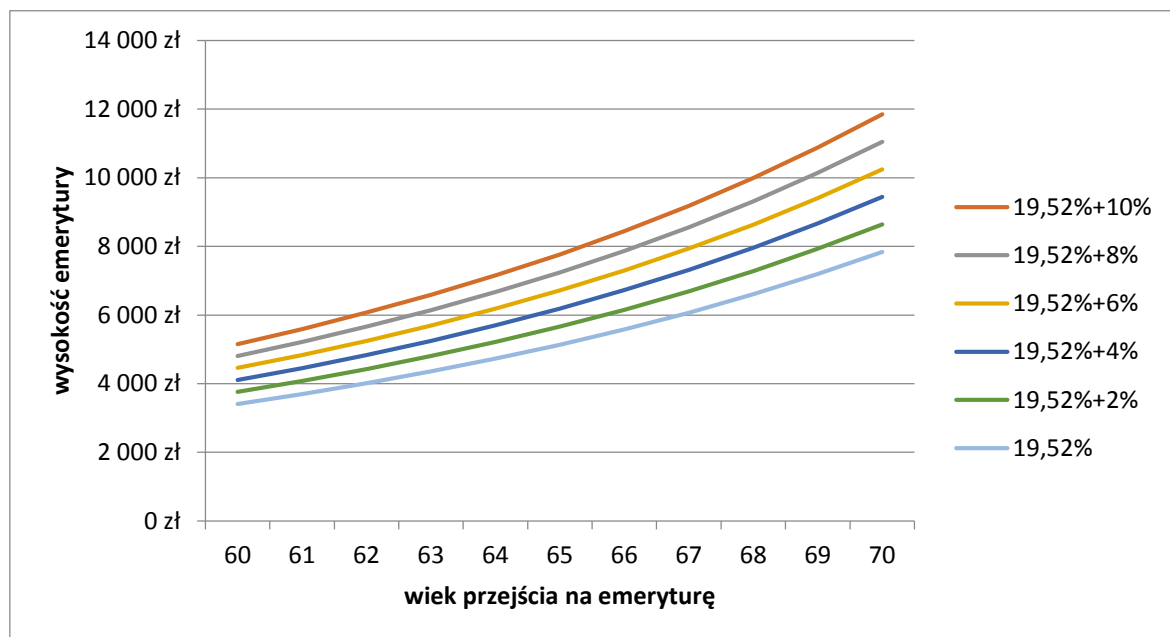
Tabela nr 7. Łączna stopa zastąpienia przy różnej wysokości dodatkowej składki emerytalnej i wieku przejścia na emeryturę

Wiek	Stopa składki (obowiązkowa+dodatkowa)					
	19,52%	19,52%+2%	19,52%+4%	19,52%+6%	19,52%+8%	19,52%+10%
60	34,6%	38,2%	41,7%	45,2%	48,8%	52,3%
61	36,7%	40,4%	44,2%	47,9%	51,7%	55,4%
62	38,9%	42,8%	46,8%	50,8%	54,8%	58,8%
63	41,2%	45,4%	49,6%	53,8%	58,1%	62,3%
64	43,7%	48,1%	52,6%	57,1%	61,6%	66,0%
65	46,3%	51,1%	55,8%	60,5%	65,3%	70,0%
66	49,1%	54,2%	59,2%	64,2%	69,3%	74,3%
67	52,2%	57,5%	62,9%	68,2%	73,6%	78,9%
68	55,5%	61,1%	66,8%	72,5%	78,2%	83,9%
69	59,0%	65,0%	71,1%	77,1%	83,1%	89,2%
70	62,8%	69,2%	75,6%	82,1%	88,5%	94,9%

Założenia: Ubezpieczony zarabia 4000 zł brutto, płaci składki od wieku 23 lata, wzrost płac 2%, stopa wzrostu uprawnień w I i II filarze 2%, stopa zwrotu z III filara 2%.

Źródło: opracowanie własne.

Wykres nr 1. Wysokość łącznego świadczenia z systemu emerytalnego (obowiązkowego i dodatkowego) przy różnej wysokości dodatkowej składki emerytalnej i wieku przejścia na emeryturę



Założenia: Ubezpieczony zarabia 4000 zł brutto, płaci składki od wieku 23 lata, wzrost płac 2%, stopa wzrostu uprawnień w I i II filarze 2%, stopa zwrotu z III filara 2%

Źródło: opracowanie własne.

Samocena możliwości finansowania dodatkowych oszczędności przez samych respondentów nie pozwala zakładać, że są w stanie (przy aktualnym stanie dochodów, edukacji

finansowej i skłonności do oszczędzania) zdecydować o rezygnacji z części bieżącej konsumpcji na rzecz wyższych dochodów w okresie emerytalnym.

Tabela nr 7. Status zawodowy a deklarowana wysokość składki w systemie dodatkowego oszczędzania

		Jeśli zostałby wprowadzony system [...], w którym do Pana/i składki dopłacałaby tyle samo reszta społeczeństwa i/lub pracodawca, to jaką kwotę byłby/aby Pan/i w stanie przeznaczyć miesięcznie [...]?			
		do 50 zł	od 51 do 100 zł	od 101 do 200 zł	201 zł i więcej
Status zawodowy	umowa na czas określony	33,5%	46,2%	17,8%	2,5%
	umowa na czas nieokreślony	27,8%	41,4%	23,8%	7,1%
	umowa zlecenie	45,3%	24,5%	18,9%	11,3%
	samozastrudnienie	15,8%	42,1%	26,3%	15,8%
	pracodawca	12,5%	34,4%	37,5%	15,6%
	rolnik	51,6%	41,9%		6,5%
Ogółem		30,8%	41,2%	21,3%	6,7%

Źródło: J. Czapiński i M. Góra, *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016, s. 12.

Składka na poziomie do 50 zł miesięcznie wsparta dopłatą w tej samej wysokości ze strony pracodawcy bądź budżetu państwa (ankietowanym wskazywano, że chodzi o sfinansowanie dopłaty przez resztę społeczeństwa), wydaje się być szczególnie atrakcyjna dla osób zatrudnionych na umowy zlecenia, rolników i pracowników zatrudnionych na czas określony i nieokreślony. Składka dwa razy wyższa (do 100 zł, z dopłatą w takiej samej wysokości) będzie częściej wykorzystywana przez zatrudnionych na podstawie umowę o pracę, samozatrudnionych, rolników i pracodawców. W znacznie mniejszym zakresie rozwiązanie takie mogłyby w pełni wykorzystać osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Natomiast składka 200 zł z towarzyszącą jej dopłatą byłaby relatywnie częściej wykorzystywana przez pracodawców i osoby samozatrudnione.

Aby pobudzić dodatkowy system emerytalny w Polsce należałoby zatem dokonać znacznych zmian w III filarze, zarówno pod względem źródeł finansowania, jak i konstrukcji ulg oraz stosowanych reżimów podatkowych. Głównym celem zmian powinno być zwiększenie poziomu uczestnictwa wśród osób, które dotychczas nie oszczędzały na starość, przy jednoczesnym wysokim poziomie aktywnej partycypacji (regularnego wpłacania składek), co poskutkowałoby w przyszłości adekwatnymi dodatkowymi emeryturami.

Wszystkie trzeciofilarowe rozwiązania powinny być elastyczne, tj. umożliwiać w jak najszerszym zakresie transferowanie środków pomiędzy różnymi produktami, instytucjami, grupowymi i indywidualnymi elementami systemu, a także umożliwiać opłacanie składek przez

pracodawcę do indywidualnego planu emerytalnego pracownika (jeśli pracodawca nie prowadzi PPE).

W zakresie pracowniczych programów emerytalnych, rozwiązania te powinny być obowiązkowe dla wszystkich podmiotów zatrudniających powyżej 20 pracowników. Obowiązek ten może być wprowadzany stopniowo, zaczynając od firm 250+ (następnie 50+ i 20+), nie wyłączając podmiotów finansowanych ze środków publicznych. Pracownicy byliby automatycznie włączani do grona uczestników programu po podjęciu pracy u danego pracodawcy (na podstawie każdej umowy, zawartej na co najmniej 3 miesiące) z możliwością wystąpienia (*opt-out*) w dwóch miesiące od podjęcia zatrudnienia.

Pracodawcy, którzy zatrudniają do 20 osób mogliby natomiast zostać objęci obowiązkiem wpłacania składek do indywidualnych planów emerytalnych (IPE) wybranych przez pracownika (zapewni to równe traktowanie w systemie dodatkowym osób zatrudnionych w firmach różnej wielkości). Pracodawcy więksi mogliby także skorzystać z rozwiązania w postaci wpłacania składek na IPE, wyłączając się tym samym z obowiązku tworzenia PPE (*opt-out* po stronie pracodawcy).

W obu przypadkach składka pracodawcy powinna być połączona ze składką pracownika (*matching contributions*). Początkowo składka pracodawcy i pracownika mogłaby wynosić po 1%, a limit ten mógłby być podnoszony w latach kolejnych (np. do obecnych 7% wynagrodzenia). Jeśli pracownik zrezygnowałby z opłacania składki (na podstawie deklaracji złożonej pracodawcy) oznaczałoby to wystąpienie z programu, ale z możliwością ponownego do niego przystąpienia (nie wcześniej niż np. w kolejnym roku kalendarzowym), a także przetransferowania środków do indywidualnego planu emerytalnego (IPE).

Poziom składki pracodawcy powinien być limitowany także kwotowo – do 120% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w skali roku. Zakładając, że pracownik finansowałby składkę w takiej samej wysokości – w tym przypadku również obowiązywałby limit 120% przeciętnego wynagrodzenia (łącznie zatem do 240% przeciętnego wynagrodzenia w skali roku mogłoby trafiać na rachunek emerytalny każdego pracownika). Pracodawca mógłby zaliczać opłacaną za pracownika składkę do kosztów prowadzonej działalności, natomiast pracownik nie płaciłby podatku zarówno od składki swojej, jak i pracodawcy (składka potrącana od wynagrodzenia przed opodatkowaniem, reżim EET). Podatek byłby pobierany przy wypłacie świadczenia według obowiązującej w danym momencie skali podatkowej.

W indywidualnej części III filara wprowadzane rozwiązania i limity wpłat powinny być jak najbardziej zbliżone do rozwiązań grupowych (PPE). W tym przypadku osoba fizyczna wybierałaby indywidualny plan emerytalny, do którego mogłaby wpłacić co roku do 120% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Składka byłaby zwolniona z podatku (potrącana od podstawy opodatkowania) i towarzyszyłaby jej dopłata z budżetu w wysokości 50% wpłaconej kwoty ale nie więcej niż 50 zł miesięcznie. Relatywnie największe korzyści osiągałyby zatem osoby wpłacające do planu do 100 zł miesięcznie, które dotychczas nie uczestniczyły aktywnie w III filarze. Wymóg regularnego (comiesięcznego) dokonywania wpłat i miesięczny limit dopłat może skłonić do zmiany nawyków społecznych i odkładania mniejszych kwot ale regularnie, zamiast wpłacania jednorazowo większych kwot raz w roku.¹⁵ Zyski z lokowania środków byłby zwolnione z podatku. Podatek byłby natomiast pobierany w momencie wypłaty świadczenia, zgodnie z obowiązującą skalą podatkową.

Docelowo nowy, jednolity dodatkowy system emerytalny powinien także obejmować środki, które już zostały zgromadzone w ramach III filara. Powinna być zatem możliwość przekształcenia IKE i IKZE w Indywidualne Plany Emerytalne i przeniesienia tam całości dotychczas zgromadzonych środków.

Bibliografia:

Borsch-Supan A., *Mind the Gap: The Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Savings in Europe*, 2004

Czapiński J., Góra M., *Świadomość „emerytalna” Polaków*, Warszawa 2016

Dodatkowy system emerytalny w Polsce - diagnoza i rekomendacje zmian, raport przygotowany zespół pod kierunkiem J. Ruteckiej, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa, grudzień 2014

Indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2015 r., KNF, Warszawa 2016

Informacja dotycząca pracowniczych programów emerytalnych w 2015 r., KNF, Warszawa 2016, www.knf.gov.pl.

Liberda B., *Oszczędności gospodarstw domowych w Polsce z perspektywy dobrowolnych oszczędności emerytalnych*, opracowanie dla TEP, Warszawa 2016

¹⁵ Zgodnie z danymi KNF, obecnie wpłaty na IKE i IKZE dokonywane są głównie w drugiej połowie roku. Zdecydowana większość kont jest jednak nieaktywna (w analizowanym roku nie wpłynęła na nie żadna składka).

OECD, *Pension Outlook 2012*, Paryż 2012

OECD, *Pensions at Glance 2015*, Paryż 2015

Pension Savings. The Real Return, ed. M. Klages, J.M. Viver, Better Finance, Brussels 2015.

Polacy o dodatkowym oszczędzaniu na emeryturę, komunikat nr BS/77/2010, CBOS, 2010

Rutecka J., *Realokacja czy nowe oszczędności? - O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, "Rozprawy Ubezpieczeniowe", nr 18 (1/2015),

www.knf.gov.pl

www.stat.gov.pl