

# Dodatkowy, dobrowolny system emerytalny w Polsce

Raport opracowany przez zespół pod  
kierunkiem **Wiktora Wojciechowskiego**

w składzie:

**Barbara Liberda**

**Joanna Rutecka**

**Jan Stefanowicz z zespołem**

## SPIS TREŚCI

1. Synteza .....	3
2. Wprowadzenie .....	5
3. Ile wynoszą dodatkowe oszczędności emerytalne w Polsce? .....	5
4. W jaki sposób można skutecznie wzmacniać bodźce pracowników do dodatkowego oszczędzania na emeryturę? .....	7
5. Czy Polaków stać na dodatkowe oszczędzanie na emeryturę? .....	9
6. Konstrukcja dodatkowego, dobrowolnego systemu emerytalnego .....	12
7. Zarządzanie oszczędnościami emerytalnymi w IPE .....	14
8. Sposoby wypłat dodatkowych oszczędności emerytalnych zgromadzonych w ramach PPE .....	16
9. O ile mogą wzrosnąć dochody na emeryturze dzięki uczestnictwu w IPE? .....	18
10. Skutki fiskalne IPE .....	19

## 1. Synteza

- Pomimo istnienia różnych zachęt podatkowych oraz perspektywy relatywnie niskich emerytur w relacji do ostatnich wynagrodzeń w przyszłości, w 2015 r. w ramach PPE, IKE i IKZE istniało jedynie 742 tys. aktywnych kont, które były zasilane jakimkolwiek składkami. Po ponad 15 latach od reformy emerytalnej w dedykowanych produktach III filarowych zgromadzono jedynie 17,3 mld zł, czyli niecały 1% PKB.
- Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że wprowadzenie automatycznego zapisu pracowników do dodatkowych planów emerytalnych (pracowniczych lub indywidualnych) z możliwością ich ewentualnej rezygnacji (pod pewnymi warunkami) pozwala w relatywnie krótkim czasie znacząco zwiększyć odsetek osób dodatkowo oszczędzających na emeryturę.
- Dodatkowy, dobrowolny system emerytalny w Polsce powinien mobilizować do gromadzenia oszczędności na emeryturę zwłaszcza osoby o niskich dochodach. Z dotychczasowych preferencji przewidzianych w III filarze korzystają natomiast w Polsce głównie osoby zamożne.
- Aż 68% Polaków deklaruje gotowość do dodatkowego oszczędzania na emeryturę pod warunkiem, że ich indywidualne wpłaty byłyby uzupełniane dopłatami od pracodawców lub z budżetu państwa.
- Głównym elementem konstrukcyjnym dodatkowego, dobrowolnego systemu emerytalnego są Indywidualne Plany Emerytalny (IPE), czyli konta, na których będą ewidencjonowane i pomnażane dodatkowe oszczędności emerytalne uczestników.
- W nowym systemie powinni uczestniczyć wszyscy pracownicy najemni niezależnie od rodzaju zawartej umowy (umowa o pracę regulowana przepisami kodeksu pracy, umowa cywilnoprawna) i osoby prowadzące działalność gospodarczą. Włączanie do systemu dokonywałoby się w drodze automatycznego zapisu z możliwością ewentualnej rezygnacji.
- Instytucje prowadzące IPE muszą oferować wystandaryzowane produkty certyfikowane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Proponuje się, aby jedyną opłatą w IPE była prowizja za zarządzanie w wysokości nie większej niż 0,5% aktywów rocznie. W kolejnych latach, pod warunkiem zakładanego wzrostu uczestnictwa w nowym systemie do 70%, maksymalny poziom tej prowizji powinien być stopniowo obniżany docelowo do 0,2% aktywów.
- ZUS byłby odpowiedzialny zarówno za zbieranie dodatkowych składek emerytalnych razem z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, jak i następnie za nieodpłatne przekazywanie ich do instytucji prowadzących IPE.
- Przewiduje się dwa podstawowe źródła finansowania IPE: indywidualna składka pracownika lub przedsiębiorcy (1% dochodu netto w pierwszym roku funkcjonowania IPE i 2% dochodu netto w latach następnych) oraz dopłata kwotowa z budżetu państwa w wysokości składki indywidualnej wpłacanej przez pracownika, ale nie większej niż 50 zł miesięcznie. Proponuje

się także jednorazową „dopłatę powitalną” w kwocie 300 zł z budżetu państwa dla osób przystępujących do IPE po raz pierwszy. IPE mogą być także zasilane dodatkowymi wpłatami od pracodawców na identycznych zasadach, jakie obowiązują w PPE.

- Wpłaty indywidualne, z budżetu państwa i ewentualne, dodatkowe wpłaty pracodawców muszą być ewidencjonowane na oddzielnych subkontach w IPE.
- Proponuje się, aby gromadzenie oszczędności w IPE było zwolnione z podatku od zysków kapitałowych, a same wypłaty – niezależnie od ich formy – także zwolnienie z podatku dochodowego i składki zdrowotnej jednakże pod warunkiem, że wypłaty te następują po osiągnięciu przez uczestnika ustawowego wieku emerytalnego.
- Po osiągnięciu wieku emerytalnego każdy uczestnik IPE będzie miał prawo do wypłaty wszystkich środków zgromadzonych w swoim IPE w wybranej przez siebie formie. Preferowanym rozwiązaniem jest wypłata programowana lub jednorazowa.
- Jedynym ograniczeniem dobrowolności w systemie IPE jest sytuacja, w której świadczenie wyliczone na podstawie stanu indywidualnych kont emerytalnych w systemie powszechnym dla osoby w wieku emerytalnym spełniającej wymogi stażu pracy będzie niższe od emerytury minimalnej. Wówczas gwarantowane ustawowo wyrównanie z budżetu państwa podwyższające świadczenie do poziomu emerytury minimalnej w pierwszej kolejności będzie finansowane z subkonta IPE, na którym są zaewidencjonowane dopłaty budżetowe wraz z wypracowanymi zyskami.
- Osoby oszczędzające w ramach IPE mogą wycofać część lub całość środków zgromadzonych w swoim IPE przed osiągnięciem wieku emerytalnego, jednak w takim przypadku przysługuje im wyłącznie prawo do wypłaty środków pochodzących z ich indywidualnych wpłat wraz z wypracowanymi zyskami. Wielkość tych środków jest przed wypłatą pomniejszana o podatek od zysków kapitałowych. Wypłaty nie byłyby jednak opodatkowane PIT.
- Uczestnik IPE, który zarabia przeciętne wynagrodzenie w gospodarce z 45 letnim stażem pracy może w wieku 67 lat otrzymać jednorazowo ponad 52 tys. zł (warunki 2016 r.) lub wybrać wypłatę programowaną, która zwiększy jego dochód z emerytury podstawowej o ok. 15%.
- Bieżące obciążenie budżetu państwa z tytułu dopłat będzie rosło z ok. 1,46 mld zł w pierwszym roku do 4,42 mld zł w roku szóstym i latach następnych (tj. z 0,08% do 0,23% PKB). Po uruchomieniu IPE w przewidzianym kształcie i przy docelowym 70% udziale uprawnionych, roczny strumień dodatkowych oszczędności emerytalnych będzie wzrastał z ok. 2,3 mld zł w pierwszym roku do ponad 10 mld zł od piątego roku od wprowadzenia IPE (w warunkach cen z 2016 r.).

## 2. Wprowadzenie

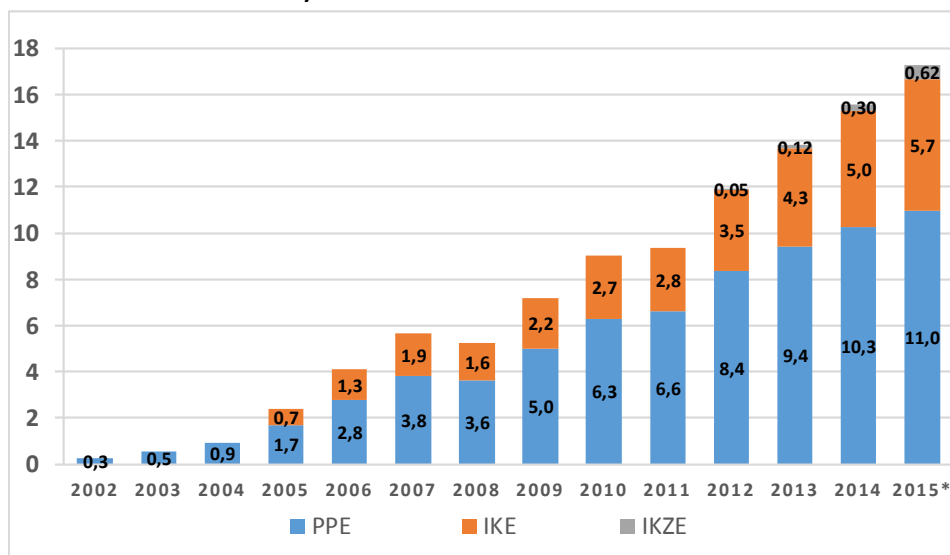
Niniejsze opracowanie przedstawia główne założenia zmian w obecnym systemie oszczędzania na emeryturę w III filarze, którego celem jest stworzenie maksymalnie powszechnego *ergo* dostępnego, efektywnego i bezpiecznego systemu dodatkowego, dobrowolnego oszczędzania na emeryturę.

Pod pojęciem **powszechności** należy tu rozumieć powszechne prawo do uczestnictwa, zapewniające, przez łatwy dostęp i różnorodność, wysoki odsetek uczestnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem osób o niskich dochodach. Osiągnięciu **efektywności** powinny służyć nie tylko niskie koszty operacyjne funduszy i programów zarządzających oszczędnościami emerytalnymi oraz akceptowalny koszt dla pracodawców, pracowników i finansów publicznych, ale także przejrzystość, spójność i jednoznaczność regulacji. **Bezpieczeństwo** powinno być zapewnione przez m.in. wystandaryzowaną politykę inwestycyjną w okresie zarówno akumulacji składek, jak i wypłaty zgromadzonych oszczędności.

## 3. Ile wynoszą dodatkowe oszczędności emerytalne w Polsce?

W Polsce istnieją obecnie trzy instytucjonalizowane typy dodatkowego oszczędzania na emeryturę: pracownicze programy emerytalne (PPE) utworzone w 1999 r., indywidualne konta emerytalne (IKE) powstałe w 2004 r. oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) dostępne od 2012 r. **Pomimo różnych zachęt podatkowych, które mają na celu zwiększyć skłonność Polaków do dodatkowych oszczędności na emeryturę, w 2015 r. łączna wielkość aktywów zgromadzonych w III filarze wynosiła jedynie ok. 17,3 mld zł, a zatem nie przekraczała 1,0% PKB (Wykres 1).**

**Wykres 1. Aktywa zgromadzone w III filarze emerytalnym w Polsce (PPE, IKE, IKZE) w latach 2002-2015 (stan na koniec roku w mld zł).**



\* Aktywa PPE w 2015 r. – dane szacunkowe.

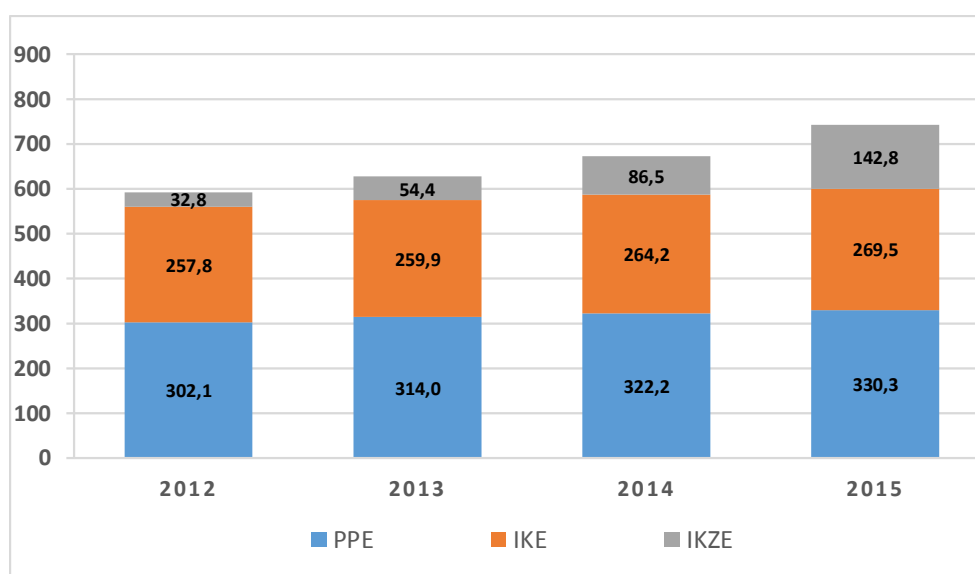
Źródło: opracowanie własne, dane KNF.

Spośród trzech typów dodatkowego oszczędzania na emeryturę najwięcej aktywów jest zgromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych (ok. 11 mld zł w 2015 r., 65% ogółu aktywów w III filarze emerytalnym). Na koniec 2014 r. pracownicze programy emerytalne funkcjonowały w 1110 przedsiębiorstwach, liczba uczestników wyniosła 381 tys., z czego ok. 85% kont było aktywnie zasilanych wpłacanymi składkami. Oznacza to, że w najbardziej popularnym systemie dodatkowego oszczędzania na emeryturę (PPE) uczestniczy jedynie ok. 2,5% pracowników. Choć PPE zostały utworzone w celu zwiększenia indywidualnych, dodatkowych oszczędności emerytalnych, to w praktyce niemal wszystkie wpłaty do PPE są dokonywane przez pracodawców (ok. 97%). Warto jednak zaznaczyć, że poziom uczestnictwa w PPE w przedsiębiorstwach, w których one funkcjonują, wynosi średnio ok. 75%. To pozwala przypuszczać, że większość pracowników przystąpiłaby do PPE, gdyby tylko miała taką możliwość. W praktyce większość pracowników nie może uczestniczyć w PPE, ponieważ pracodawcy nie tworzą obecnie tego typu programów (liczba PPE od kilku lat prawie się nie zmienia).

Drugim najbardziej popularnym programem dodatkowego oszczędzania na emeryturę są indywidualne konta emerytalne (IKE). Na koniec 2015 r. istniało wprawdzie 858,7 tys. indywidualnych kont emerytalnych, jednak tylko na 31,4% z nich dokonano jakiegokolwiek wpłaty. Aktywa IKE na koniec 2015 r. wyniosły 5,68 mld zł.

Na utworzenie indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) zdecydowało się wyraźnie mniej osób niż IKE. W 2015 r. funkcjonowało 597,6 tys. IKZE, przy czym tylko 23,9% z nich było w zasilone jakkolwiek wpłatą. To i tak oznacza poprawę w porównaniu z latami wcześniejszymi kiedy ten udział był dużo niższy: 6,6% w 2012 r., 11,0% w 2013 r. i 16,4% w 2014 r. Wartość aktywów zgromadzonych w IKZE na koniec 2015 r. wynosiła jedynie 622 mln zł, a zatem blisko 10-krotnie mniej niż w IKE i ponad 17-krotnie mniej niż w PPE.

**Wykres 2. Liczba aktywnych planów emerytalnych w Polsce (PPE, IKE, IKZE) w latach 2012-2015 (tys.).**



\* Liczba aktywnych członków PPE w 2015 r. – dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne, dane KNF.

Pomimo dość długiej historii funkcjonowania różnych produktów zachęcających do dodatkowego oszczędzania na emeryturę, w 2015 r. istniało łącznie jedynie 742 tys. aktywnych planów emerytalnych. Zakładając, że oszczędzający w ten sposób korzystają wyłącznie z jednego produktu w III filarze, dodatkowe oszczędności na emeryturę w III filarze gromadzi zaledwie nieco ponad 5,0% ubezpieczonych w systemie pozarolniczym.

Warunki dodatkowego oszczędzania na emeryturę, które pozwalają na korzystanie z preferencji podatkowych są w Polsce dość skomplikowane.

Po pierwsze, wynika to ze stosowania różnych limitów wpłat do poszczególnych programów. Przykładowo, do PPE w ramach składki podstawowej pracodawca można wpłacić nie więcej niż 7% miesięcznego wynagrodzenia brutto pracownika, a w przypadku składki dodatkowej pracownik nie może wpłacić więcej niż 450% jego miesięcznego wynagrodzenia. Limit wpłat do IKE wynosi z kolei 300%, a do IKZE 120% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce.

Po drugie, dodatkowy system emerytalny w Polsce charakteryzują różne reżimy podatkowe. Wpłaty do PPE i IKE są dokonywane z dochodu po opodatkowaniu PIT, a preferencje dotyczą zwolnienia z opodatkowania zysków z inwestycji oraz wypłacanych świadczeń (tzw. model TEE). Z kolei w przypadku IKZE to wpłaty pomniejszają podstawę opodatkowania, nie pobiera się także podatku od zysków z inwestycji (identycznie jak w PPE i IKE), natomiast wypłaty są obciążone preferencyjną 10% stawką podatkową (tzw. model EET). Różnorodność reżimów podatkowych obniża elastyczność produktów III filara. Nie jest możliwe chociażby przeniesienie środków zgromadzonych na IKZE do PPE.

Po trzecie, programy emerytalne w III filarze przewidują możliwość wycofania zgromadzonych środków z zachowaniem preferencji podatkowych po osiągnięciu różnego wieku. Przykładowo, pieniądze z IKE można wypłacić po osiągnięciu 60 lat lub nabyciu uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 lat oraz spełnieniu dodatkowego warunku dokonywania wpłat na IKE co najmniej w pięciu dowolnych latach kalendarzowych, ewentualnie dokonania ponad połowy wartości wpłat, ale nie później niż na pięć lat przed dniem złożenia wniosku o dokonanie wypłaty. Z kolei wypłaty z IKZE są opodatkowane 10% podatkiem tylko wtedy, gdy oszczędzający osiągnie wiek co najmniej 65 lat.

Uwzględniając różnorodność form produktowych w III filarze (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 często przerastają poziom wiedzy finansowej przeciętnego Polaka. To z kolei może utrudniać podejmowanie właściwych decyzji w zakresie dodatkowego zabezpieczenia na starość.

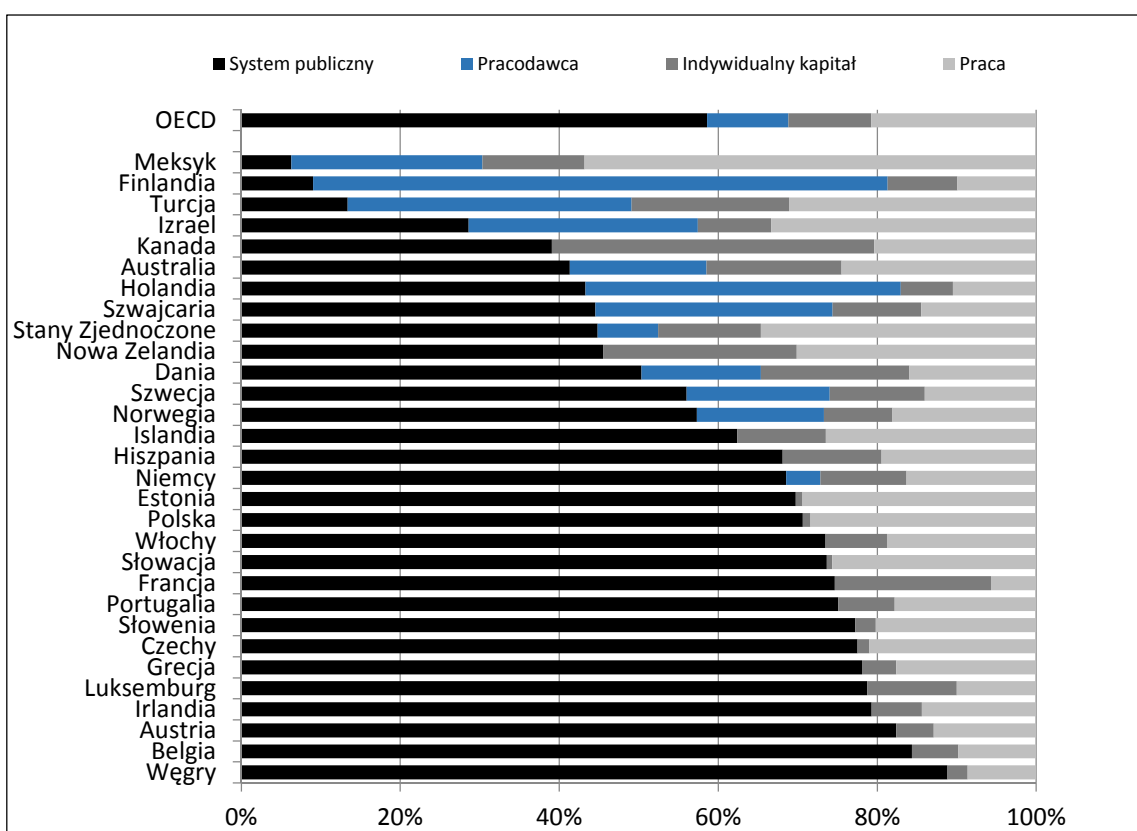
#### **4. W jaki sposób można skutecznie wzmacniać bodźce pracowników do dodatkowego oszczędzania na emeryturę?**

Prywatne plany emerytalne są powszechnie wykorzystywanym sposobem dodatkowego gromadzenia oszczędności w celu zwiększenia zabezpieczenia emerytalnego w krajach, w których publiczne systemy emerytalne oferują niski poziom świadczeń (np. Wlk. Brytania, Irlandia). W takich krajach osoby w wieku produkcyjnym mają silne bodźce do dokonywania dobrowolnych wpłat do swoich

indywidualnych planów emerytalnych. Z kolei w krajach, w których obowiązkowe, publiczne systemy emerytalne oferują relatywnie wysokie świadczenia (np. Francja, Belgia), prywatne plany emerytalne są zazwyczaj słabo rozwinięte. W tych krajach pracownicy nie mają bowiem silnych bodźców do dodatkowych, prywatnych planów emerytalnych, gdyż i tak wnoszą zazwyczaj wysokie, obowiązkowe składki na ubezpieczenie emerytalne.

Dodatkowe systemy emerytalne najczęściej przybierają formę pracowniczych lub indywidualnych programów emerytalnych. Pracownicze programy emerytalne są ważnym źródłem dochodów emerytów w Finlandii, ale także np. w Holandii, Turcji, Meksyku, Izraelu i Szwajcarii. Natomiast indywidualne oszczędności odgrywają największą rolę w Kanadzie, Nowej Zelandii, Francji i Danii.

**Wykres 3. Źródła dochodów w okresie starości w wybranych krajach OECD w 2012 r.**



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

Doświadczenia krajów OECD wskazują, że odsetek pracowników uczestniczących w dodatkowych planach emerytalnych istotnie zależy od procedury ich włączania do tych programów. Przeciętny udział pracowników w dodatkowych planach emerytalnych w krajach OECD, gdzie uczestnictwo w nich jest obowiązkowe, jest o ok. 30 pkt. proc. wyższy w porównaniu do krajów, gdzie ta partycypacja jest całkowicie dobrowolna. Obowiązkowy udział w dodatkowych planach emerytalnych może wynikać np. z sektorowych systemów negocjacji płacowych (Holandia, Dania). Wprowadzenie obowiązkowego, automatycznego zapisu pracowników do dodatkowych planów emerytalnych (pracowniczych lub indywidualnych) z możliwością ich ewentualnej rezygnacji (pod pewnymi warunkami) pozwala w relatywnie krótkim czasie znacząco zwiększyć odsetek osób dodatkowo oszczędzających na emeryturę.



Automatyczny zapis może bowiem rozwiązać częsty problem ciągłego odkładania w czasie momentu rozpoczęcia dodatkowego oszczędzania na emeryturę.

System automatycznego zapisu pracowników do dodatkowego systemu emerytalnego powinien być połączony z silnymi zachętami finansowymi, które przekonają ich do dokonywania systematycznych wpłat. W przeciwnym razie znaczna część osób automatycznie włączonych do systemu może w krótkim czasie z niego zrezygnować (opcja opt-out). Wówczas nie da się osiągnąć wysokiego udziału pracowników, którzy gromadzą dodatkowe środki na okres starości.

Relatywnie niskie emerytury z systemu obowiązkowego mogą być ważnym bodźcem do gromadzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych, jednak nie zawsze jest to czynnik wystarczający. Ograniczone uczestnictwo w dodatkowych systemach emerytalnych może wynikać nie tylko z niskiego poziomu zamożności społeczeństwa, ale również z niedostosowania produktów emerytalnych do oczekiwań odbiorców lub niskiego poziomu edukacji finansowej przyszłych emerytów.

Choć praktycznie wszystkie kraje stosują jakiś rodzaj preferencji podatkowych, które mają zachęcać do dodatkowego oszczędzania na emeryturę, to jednak istnieją poważne wątpliwości odnośnie tego, czy te zachęty rzeczywiście prowadzą do wzrostu oszczędności netto. Preferencje podatkowe mające w założeniu mobilizować dodatkowe oszczędności emerytalne, w praktyce mogą w dużym stopniu prowadzić jedynie do zmiany sposobu lub miejsca gromadzenia już istniejących oszczędności.

Doświadczenia międzynarodowe dowodzą, że istotnym czynnikiem zwiększającym odsetek pracowników gromadzących dodatkowe, prywatne oszczędności emerytalne mogą być także równoległe wpłaty na ich indywidualne konta dokonywane przez pracodawców lub z budżetu państwa (np. Nowa Zelandia).

## **5. Czy Polaków stać na dodatkowe oszczędzanie na emeryturę?**

Różnego typu zachęty podatkowe nie doprowadziły w Polsce do istotnego poziomu uczestnictwa pracowników w indywidualnych programach dodatkowego oszczędzania na emeryturę (PPE, IKE, IKZE). Biorąc pod uwagę prognozowaną w kolejnych dekadach niską stopę zastąpienia, czyli relację pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia, to nawet pomimo rozpoczętego stopniowego wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci, gromadzenie dodatkowych środków jest niezbędne, aby uniknąć znaczącego spadku poziomu życia po zakończeniu aktywności zawodowej.

Można szacować, że pracownik rozpoczynający pracę w wieku 23 lat, który w całym okresie swojej aktywności zawodowej będzie zarabiał przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, w momencie odchodzenia na emeryturę w wieku 67 lat otrzyma świadczenie stanowiące ok. 61% jego ostatniej płacy netto (Tabela 1). Jeśli w całym okresie pracy zawodowej oszczędzałby dodatkowo 1% swojej płacy netto miesięcznie, jego stopa zastąpienia netto urosłaby jedynie o ok. 2,5 pkt. proc. To oznacza, że chcąc otrzymywać na emeryturze w wieku 67 lat świadczenie równe płacy netto, taki pracownik musiałby przez cały okres swojej pracy zawodowej oszczędzać ok. 16% otrzymywanego wynagrodzenia.

**Tabela 1. Łączna stopa zastąpienia netto w zależności od wysokości dodatkowej składki emerytalnej i wieku przejścia na emeryturę.**

Wiek	Wysokość składki (obowiązkowa od płacy brutto + dodatkowa od płacy netto)						
	19,52%	19,52%+2%	19,52%+4%	19,52%+6%	19,52%+8%	19,52%+10%	19,52%+16%
60	39%	42%	45%	49%	52%	55%	64%
61	42%	45%	48%	52%	55%	58%	68%
62	44%	48%	52%	55%	59%	62%	73%
63	47%	51%	55%	59%	62%	66%	78%
64	50%	54%	58%	63%	67%	71%	83%
65	54%	58%	62%	67%	71%	75%	88%
66	57%	62%	66%	71%	76%	80%	94%
67	61%	66%	71%	76%	81%	86%	100%
68	65%	70%	76%	81%	86%	91%	107%
69	70%	75%	81%	86%	92%	98%	114%
70	75%	80%	86%	92%	98%	104%	122%

\*Stopa zastąpienia netto to relacja pierwszej emerytury netto do ostatniego wynagrodzenia netto. Założenia: Ubezpieczony zarabia 4000 zł brutto miesięcznie, płaci składki od wieku 23 lat, wzrost płac realnych 2%, stopa wzrostu uprawnień w I i II filarze 2%, stopa zwrotu z III filara 2%, opłata za zarządzanie w III filarze 0,5% zgromadzonych aktywów.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki ostatnich badań przeprowadzonych przez J. Czapińskiego i M. Górę wskazują, że jedynie 21,5% pracujących Polaków odkłada jakiegokolwiek środki na emeryturę.<sup>1</sup> Największa część osób korzystających z instytucjonalizowanych produktów w III filarze to osoby zamieszkujące gospodarstwa domowe, w których dochód brutto na osobę przewyższał 2500 zł miesięcznie (Tabela 2). To odpowiada ponad 180% przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym w 2015 r. Te dane potwierdzają, że **z zachęt podatkowych dedykowanych do produktów III filarowych korzystają w Polsce głównie osoby zamożne, podczas gdy pożądanym celem reform dobrowolnych systemów emerytalnych powinno być ich upowszechnianie wśród osób o dolnych decyli dochodowych.** Przykładowo, możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania w następstwie wpłat do IKZE jest naturalnym sposobem minimalizowania zobowiązań podatkowych dla osób zamożnych, których dochód kwalifikuje ich do II progu podatkowego (32%). Poza tym warto podkreślić, że jakiegokolwiek ulgi z tytułu wpłat do określonych planów emerytalnych, komplikują system podatkowy.

**Tabela 2. Korzystanie z III filara a dochód osób oszczędzających w III filarze.**

	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.

<sup>1</sup> J. Czapiński, M. Góra, 2016, *Świadomość emerytalna Polaków*, Warszawa.

Dane z prowadzonych przez GUS badań budżetów gospodarstw domowych pokazują, że większość oszczędności tworzą gospodarstwa z pięciu górnych grup decylowych dochodu (aż 94% sumy oszczędności gospodarstw domowych). Prawie połowę tej sumy (46%) tworzą gospodarstwa z czterech grup decylowych dochodu (od 6-tej do 9-tej), a gospodarstwa z 10-tej, najwyższej grupy decylowej dostarczają 48% wszystkich oszczędności gospodarstw domowych. To pokazuje, że tworzenie dodatkowego systemu oszczędzania na emeryturę powinno za główny cel stawiać sobie mobilizowanie oszczędności emerytalnych w pierwszych pięciu dolnych grupach decylowych.

Wyniki wspomnianego badania J. Czapińskiego i M. Góry sugerują, że skłonność Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę można byłoby znacząco zwiększyć, jeśli indywidualne wpłaty byłyby uzupełniane dopłatami od pracodawców lub z budżetu państwa (Tabela 3). Aż 68% respondentów odpowiedziało, iż podjęłoby wówczas decyzję o oszczędzaniu na emeryturę, przy czym zdecydowana większość oszczędzałaby kwotę nie większą niż 200 zł miesięcznie. Co istotne, większość respondentów o relatywnie niskich dochodach na osobę w rodzinie, którzy deklarowali gotowość do zaoszczędzania na emeryturę, widziało możliwość dokonywania indywidualnych wpłat do 100 zł miesięcznie: 89,6% respondentów o dochodach na osobę w rodzinie do 1500 zł miesięcznie i 80,2% respondentów o dochodach od 1500 do 2000 zł miesięcznie (Tabela 4).

**Tabela 3. Odsetek Polaków deklarujących gotowość do dodatkowego oszczędzania w przypadku wprowadzenia systemu, w którym do ich indywidualnej składki tyle samo dopłacaliby inni podatnicy i/lub pracodawca.**

	Wysokość deklarowanej kwoty dodatkowego oszczędzania miesięcznie					nie wiem, trudno powiedzieć
	Żadnej	do 50 zł	od 51 do 100 zł	od 101 do 200 zł	201 zł i więcej	
<b>Do 34 lat</b>	11,9%	18,7%	30,6%	15,7%	3,6%	19,6%
<b>35-49 lat</b>	11,2%	21,2%	25,7%	16,9%	6,0%	19,0%
<b>50 lat i więcej</b>	16,9%	23,4%	27,8%	9,3%	3,6%	19,0%
<b>Ogółem</b>	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.

**Tabela 4. Poziom dochodu na osobę w gospodarstwie domowym a deklarowana, miesięczna wysokość składki w systemie dodatkowego oszczędzania z dopłatami od pracodawcy lub z budżetu państwa.**

	do 50 zł	od 51 do 100 zł	od 101 do 200 zł	201 zł i więcej
<b>do 1500 zł</b>	51,7%	37,9%	8,6%	1,7%
<b>1501-2000 zł</b>	42,0%	38,2%	17,6%	2,3%
<b>2001-2500 zł</b>	26,9%	51,7%	19,3%	2,1%
<b>2501-3000 zł</b>	25,3%	41,1%	28,4%	5,3%
<b>&gt; 3000 zł</b>	10,8%	36,1%	32,5%	20,5%
<b>Ogółem</b>	<b>30,7%</b>	<b>42,2%</b>	<b>21,5%</b>	<b>5,7%</b>

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

## **6. Konstrukcja dodatkowego, dobrowolnego systemu emerytalnego**

### **➤ Indywidualne Plany Emerytalny (IPE)**

Głównym elementem konstrukcyjnym dodatkowego, dobrowolnego systemu emerytalnego są **Indywidualne Plany Emerytalny (IPE)**, czyli konta, na których mają być ewidencjonowane i pomnażane dodatkowe oszczędności emerytalne uczestników.

### **➤ Automatyczny zapis**

Proponuje się wprowadzenie mechanizmu **automatycznego zapisu** do nowego systemu wszystkich **pracowników najemnych** niezależnie od rodzaju umowy zawartej z pracodawcą (umowa o pracę regulowana przepisami kodeksu pracy, umowa cywilnoprawna), ale także **osób prowadzących działalność gospodarczą**.

Wszystkie osoby włączone do nowego, dodatkowego systemu emerytalnego będą miały **możliwość rezygnacji z niego w okresie od 2 do 8 tygodni** od momentu automatycznego zapisu, a później w **okresie 2-miesięcznych „okienek decyzyjnych” powtarzających się regularnie raz na 4 lata**. W przypadku ewentualnej, początkowej rezygnacji każda osoba będzie mogła w dowolnym momencie ponownie przystąpić do nowego systemu.

Zasada automatycznego zapisu ma dotyczyć wszystkich uprawnionych, a zatem osób dotychczas zatrudnionych lub prowadzących działalność gospodarczą, jak i osoby, które po raz pierwszy podejmują pracę lub rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej.

### **➤ Wybór IPE**

Udział w dodatkowym systemie emerytalnym będzie wymagał od jego uczestników wskazania konkretnej instytucji finansowej i prowadzonego przez nią indywidualnego planu emerytalnego. W przypadku braku złożenia odpowiedniej deklaracji przez pracowników, ich IPE będą automatycznie zakładane w instytucji wskazanej przez pracodawcę. IPE może być wybrany także przez reprezentację pracowników w porozumieniu z pracodawcą. Z kolei w przypadku przedsiębiorców proponuje się, aby brak złożenia deklaracji skutkowało utworzeniem dla nich IPE w banku, w którym jest prowadzone ich konto firmowe. W każdym momencie pracownik i przedsiębiorca będą mieli możliwość przenoszenia środków z dotychczasowego do nowego IPE.

### **➤ Źródła finansowania IPE**

W nowym systemie główną zachętą do dodatkowego oszczędzania na emeryturę będą dopłaty z budżetu państwa do indywidualnych planów emerytalnych uczestników. Proponuje się, aby były one ustalone kwotowo, co powinno sprzyjać przejrzystości nowego systemu. Uzyskanie dopłat z budżetu państwa byłoby jednak zależne od tego, czy uczestnik systemu wpłaca do swojego IPE co najmniej wymaganą część swoich dochodów (patrz niżej). Nie przewiduje się wprowadzenia górnego limitu indywidualnych wpłat. Uczestnicy systemu mogliby wpłacać do swojego IPE dowolne kwoty, jednak można byłoby z nich skorzystać bez utraty przewidzianych preferencji dopiero po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego.

Przewiduje się dwa źródła finansowania dodatkowych oszczędności emerytalnych w ramach IPE:

- **Indywidualna składka do IPE** - 1% dochodu netto pracownika lub przedsiębiorcy w pierwszym roku od utworzenia IPE i 2% dochodu netto w latach następnych.
- **Dopłata kwotowa z budżetu państwa** do IPE w wysokości składki indywidualnej, ale nie większej niż 50 zł miesięcznie (ok. 2% mediany wynagrodzeń netto w gospodarce). Dopłaty z budżetu państwa do IPE należy traktować jako ekwiwalent ulgi podatkowej, która nie pomniejsza bieżącego zobowiązania podatkowego, ale jest bezpośrednio przekazywana do IPE. Proponuje się także **jednorazową „dopłatę powitalną” w kwocie 300 zł** finansowaną z budżetu państwa dla osób przystępujących do IPE po raz pierwszy. Jest to ekwiwalent 6 maksymalnych dopłat budżetowych.

Wpłaty dokonywane do IPE przez uczestników systemu i z budżetu państwa muszą być księgowane wraz z wypracowanymi zyskami na oddzielnych subkontach. Jest to niezbędne do tego, aby w przyszłości określić wysokość wypłat z IPE w zależności od tego czy jest ona dokonywana przed czy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ten temat został szerzej przedstawiony w dalszej części opracowania.

**Indywidualne Plany Emerytalne mogą być także zasilane wpłatami od pracodawców na identycznych zasadach, jakie obowiązują w pracowniczych programach emerytalnych (PPE).** W przeciwieństwie jednak do automatycznego zapisu pracowników i przedsiębiorców, **nie proponuje się wprowadzenia obowiązkowych wpłat pracodawców do IPE swoich pracowników, gdyż byłoby to równoznaczne ze wzrostem obowiązkowych, pozapłacowych kosztów pracy z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla wielkości rejestrowanego popytu na pracę.** Można natomiast przypuszczać, że część pracodawców, szczególnie dużych, może oferować swoim pracownikom wpłaty do IPE w ramach systemów motywacyjnych.

Analogicznie jak w przypadku wpłat indywidualnych i dopłat z budżetu państwa, wpłaty pracodawców do IPE powinny być ewidencjonowane na trzecim wydzielonym subkoncie. Proponuje się utrzymanie miesięcznego limitu wpłat pracodawców w wysokości 7% wynagrodzenia pracowników (tak samo jak w PPE). Wpłaty do IPE dokonywane przez pracodawców powinny być w całości uznawane jako koszt uzyskania przychodu, pomniejszając wysokość ich zobowiązania z tytułu podatku dochodowego. Wpłaty do IPE dokonywane przez pracodawców powinny stanowić dochód podatkowy pracownika, co oznacza konieczność zapłaty od nich należnego podatku dochodowego (tak samo jak w PPE).

#### ➤ **Rejestr uczestników IPE w ZUS**

W celu zapewnienia sprawnego zarządzania dodatkowym systemem emerytalnym, niezbędne jest utworzenie jednego rejestru IPE dla wszystkich jego uczestników. Proponuje się, aby był on prowadzony przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). ZUS powinien być odpowiedzialny za zbieranie dodatkowych składek emerytalnych do IPE od pracowników i przedsiębiorców razem z ich obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne. Następnie ZUS nieodpłatnie przekazywałby zebrane dodatkowe składki do instytucji prowadzących IPE, tak jak robi to w przypadku części składki emerytalnej kierowanej do OFE. Pośrednictwo ZUS w przekazywaniu składek wydaje się naturalnym wyborem. Po pierwsze, ZUS może kontrolować czy indywidualne składki wpłacane do IPE są w

wymaganej wysokości. Po drugie, mając te informacje ZUS mógłby łatwo określać wysokość dopłat do IPE z budżetu państwa.

➤ **Zachęty do długoterminowego uczestnictwa w IPE**

Proponuje się, aby system gromadzenia długoterminowych oszczędności emerytalnych w ramach IPE był zwolniony z podatku od zysków kapitałowych. Dodatkowo, **proponuje się zwolnienie z podatku dochodowego i składki zdrowotnej wypłat środków zgromadzonych w IPE w dowolnej formie pod warunkiem, że następują one po osiągnięciu przez uczestnika ustawowego wieku emerytalnego**. Ma to uzasadnienie w tym, że indywidualne wpłaty do IPE są dokonywane z dochodu po opodatkowaniu.

**7. Zarządzanie oszczędnościami emerytalnymi w IPE**

IPE mogą być prowadzone w formie **wystandaryzowanych produktów** posiadających **certyfikat Komisji Nadzoru Finansowego**.

IPE wspierane dopłatami budżetowymi muszą podlegać nadzorowi i kontroli pod względem poziomu występujących w nich kosztów. W przeciwnym razie potencjalne zyski IPE mogą zostać skonsumowane przez wysokie opłaty, a ewentualne straty pogłębione przez te opłaty. Limitowanie opłat jest niezbędne, aby nie doszło do sytuacji redystrybucji środków pochodzących z dopłat bądź ulg podatkowych w kierunku instytucji finansowych. Aby ten cel osiągnąć, można rozważyć uzależnienie wysokości opłat od osiągniętego wyniku inwestycyjnego (tzw. *success fee*).

W kapitałowych systemach emerytalnych, poziom kosztów zależy od powszechności tych rozwiązań i polityki inwestycyjnej instytucji finansowych. Im wyższy poziom uczestnictwa i większa konkurencja na rynku emerytalnym, tym niższe mogą być koszty potrącane z rachunku uczestników. Z drugiej strony, im bardziej konserwatywna polityka inwestycyjna, tym niższe koszty transakcji dokonywanych na rynku finansowym. Z uwagi na dobrowolny (w przeważającej liczbie krajów) charakter uczestnictwa w dodatkowych programach emerytalnych, w celu ochrony uczestników przed nadmiernymi kosztami, wprowadza się limity poziomu opłat pobieranych przez instytucje zarządzające kapitałem emerytalnym i wypłacające świadczenia w okresie dezaktywizacji zawodowej.

Instytucje finansowe zarządzające dodatkowymi oszczędnościami emerytalnymi w krajach OECD pobierają generalnie dwa rodzaje opłat: opłatę od składki oraz opłatę za zarządzanie. Systemy opłat, tj. rodzaje i wysokość stosowanych potrąceń, różnią się znacznie między krajami (Tabela 5). W grupie analizowanych krajów we wszystkich przypadkach pobierana jest opłata za zarządzanie obliczana według stałej stopy od aktywów emerytalnych. Tylko dwa analizowane kraje (Czechy i Słowacja) uzależniają wysokość części opłaty za zarządzanie od wyniku inwestycyjnego – instytucje zarządzające mają tam prawo do 5-15% udziału w zysku ponad ustalony poziom. Z kolei opłata od składki jest pobierana w mniejszości analizowanych systemów.

Co ważne, **w ostatnich latach - wraz z osiągnięciem dojrzałości przez dobrowolne systemy emerytalne - w wielu krajach obserwuje się generalny trend polegający na obniżaniu pobieranych opłat**. Obniżeniu ulega nie tylko opłata od składki (o ile występuje), ale także poziom opłaty za zarządzanie. Przykładowo w Niemczech najniższy poziom opłat dotyczy oszczędzania w kasach i funduszach emerytalnych. W latach 2002-2013 średnia wysokość opłat pobieranych w tych dwóch formach

dotaddkowego oszczęddzania obniżył się z 0,25% do 0,21% aktywów.<sup>2</sup> Warto przy tym podkreślić, że w rozwiązaniach zakładających konserwatywną politykę inwestycyjną (np. funduszach obligacyjnych) poziom opłat za zarządzanie powinien być znacznie niższy od prezentowanych wartości przeciętnych. Niski poziom opłat za zarządzanie występuje także w Holandii: w latach 2007-2014 opłata ta utrzymuje się na poziomie ok. 0,2% aktywów. Tak niskie opłaty są jednak możliwe w przypadku osiągnięcia odpowiednio dużych efektów skali, czyli powszechności dodatkowego oszczęddzania na emeryturę.

**Tabela 5. Poziom opłat w kapitałowych systemach emerytalnych w wybranych krajach OECD w 2011 r.**

	Opłata naliczana od kwoty wpłacanych składek	Opłata za zarządzanie	
		Stała	Udział w zysku ponad ustalony poziom
Austria		0,50	
Czechy (1)		0,60	15,00
Estonia		1,49	
Grecja (2)		0,90	
Węgry (3)	4,50	0,80	
Izrael (4)	4,07	0,35	
Korea		0,70	
Meksyk		1,50	
Słowacja (2 filar) (5)	1,50	0,30	5,60
Słowacja (3 filar) (5)		0,083 – 0,165	
Hiszpania (programy zakładowe)		0,19	
Hiszpania (plany indywidualne)		1,44	
Turcja (6)	3,52	1,80 – 2,55	
Wielka Brytania (7)		1,50	

Uwagi: (1) Maksymalne poziomy opłat dla funduszy, które nie zostały przetransferowane od stycznia 2013. (2) Opłaty stałe obejmujące jedynie wpłacane składki (*entry fees*). Dane prezentują średnie opłaty dla występujące w zakładowym zabezpieczeniu emerytalnym. (3) Opłaty maksymalne. (4) Dane dotyczą wyłącznie nowych funduszy emerytalnych. (5) Maksymalne opłaty, odpowiednio na etapie gromadzenia i konsumowania środków w dodatkowych planach emerytalnych. (6) Średni poziom opłat odpowiednio dla funduszy międzynarodowych i funduszy akcyjnych. Opłaty pobierane w innych formach mieszczą się w podanym zakresie. (7) Ustawowy limit dla jednego typu rozwiązań: *stakeholder pension plans*. Nie odnosi się do innych form (brak w nich ustawowego limitu opłat).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

W celu zapewnienia łatwego porównania kosztów prowadzenia różnych IPE proponuje się, aby **jedyną opłatą, którą mogą pobierać instytucje finansowe prowadzące IPE była prowizja za zarządzanie aktywami** wyrażona jako procent od wielkości zgromadzonych środków. Prowizja ta może różnić się pomiędzy IPE w zależności m.in. od wieku uczestnika, a zatem od długości okresu jaki pozostaje do osiągnięcia przez niego wieku emerytalnego czy polityki inwestycyjnej IPE. Uzyskanie przez IPE certyfikatu KNF powinno być uwarunkowane zagwarantowaniem przejrzystej polityki lokacyjnej/inwestycyjnej i jednocześnie zapewnieniem limitu pobieranych prowizji za zarządzanie.

<sup>2</sup> Berthon i in., 2015.

**Proponuje się wprowadzenie maksymalnego poziomu prowizji za zarządzanie IPE w wysokości 0,5% aktywów rocznie. W kolejnych latach, pod warunkiem zakładanego wzrostu uczestnictwa w nowym systemie do 70%, maksymalny poziom opłaty za zarządzanie powinien być stopniowo obniżany docelowo do 0,2% aktywów.**

Zarządzanie oszczędnościami emerytalnymi w ramach IPE może być prowadzone w formie certyfikowanych przez KNF funduszy inwestycyjnych o zróżnicowanej polityce inwestycyjnej, dopasowanej do wieku i preferencji uczestników, ale także jako tradycyjne lokaty bankowe.

#### **8. Sposoby wypłat dodatkowych oszczędności emerytalnych zgromadzonych w ramach PPE**

W Polsce nie ma rozwiniętego rynku dożywotnich produktów emerytalnych. Biorąc to pod uwagę, jak również fakt, że IPE mają w założeniu mieć **uzupełniający charakter względem obowiązkowego systemu emerytalnego (I i II filar), nieuzasadnionym wydaje się wprowadzenie obowiązku zakupu renty dożywotniej dla wszystkich uczestników IPE, którzy zakończyli etap gromadzenia kapitału emerytalnego.** Obowiązek taki byłby sprzeczny z założeniem jak największej elastyczności IPE i możliwością dopasowania uwzględnienia indywidualnych preferencji uczestników. Przymusowe wprowadzenie w przyszłości konieczności wykupu renty dożywotniej skutkowałoby wysokimi kosztami pokrycia ryzyka długowieczności, a w efekcie relatywnie niskimi, dodatkowymi świadczeniami finansowanymi z kapitału zgromadzonego w IPE. Taki przymus mógłby znacząco obniżyć skłonność pracowników i przedsiębiorców do uczestniczenia w IPE. Trudno także wyobrazić sobie przymuszanie do zakupu renty dożywotniej w sytuacji poważnej choroby oszczędzającego lub szeregu innych niepożądanych sytuacji życiowych powodujących potrzebę wykorzystania znacznych środków w stosunkowo krótkim okresie.

##### **➤ Wypłaty środków zgromadzonych w IPE po osiągnięciu wieku emerytalnego**

Po osiągnięciu wieku emerytalnego każdy uczestnik nowego systemu będzie miał prawo do wypłaty wszystkich środków zgromadzonych w swoim indywidualnym planie emerytalnym (IPE) w wybranej przez siebie formie. Wypłaty te nie będą obciążone podatkiem PIT ani składką zdrowotną.

**Preferowanym rozwiązaniem jest wypłata środków w formie wypłaty programowanej lub jednorazowej.** Uczestnik IPE po osiągnięciu wieku emerytalnego mógłby także wykupić za zgromadzone środki rentę dożywotnią – oczywiście pod warunkiem, że taki produkt byłby dostępny na rynku.

W przypadku wypłaty programowanej długość okresu wypłat powinna pozostawać w zakresie indywidualnych decyzji emeryta. Aktualne rozwiązania przyjęte w PPE i IKE nie sugerują żadnej długości okresu wypłaty, natomiast w IKZE wypłata programowana może być realizowana przez okres co najmniej 10 lat. **Minimalny okres wypłat nie wydaje się jednak rozwiązaniem właściwym dla dodatkowego, dobrowolnego systemu emerytalnego.**

Jedynym, istotnym ograniczeniem dobrowolności w systemie IPE jest sytuacja, w której świadczenie wyliczone na podstawie stanu indywidualnych kont emerytalnych w systemie powszechnym (I i II filar) dla osoby w wieku emerytalnym spełniającej wymogi stażu pracy (tabela 6) jest niższe od emerytury



minimalnej. Wówczas **gwarantowane ustawowo wyrównanie z budżetu państwa podwyższające świadczenie do poziomu emerytury minimalnej w pierwszej kolejności będzie finansowane z subkonta IPE, na którym są zaewidencjonowane dopłaty budżetowe wraz z wypracowanymi zyskami.** W takiej sytuacji stan tego subkonta będzie jednorazowo pomniejszany o kwotę niezbędną do wyrównania świadczenia do poziomu emerytury minimalnej. Kwota ta będzie stanowiła jednorazową składkę emerytalną uczestnika IPE do jego indywidualnego konta emerytalnego w ZUS. Wypłata pozostałych środków w dowolnej formie będzie zależała od decyzji uczestnika IPE. Szerszą analizę kosztów dopłat do emerytur minimalnych przedstawiono w rozdziale 9.

**Tabela 6. Minimalny wymagany staż pracy uprawniający do emerytury minimalnej**

	<b>Kobiety</b>	<b>Mężczyźni</b>
<b>Do końca 2013 r.</b>	20	25
<b>Od stycznia 2014 r.</b>	21	25
<b>Od stycznia 2016 r.</b>	22	25
<b>Od stycznia 2018 r.</b>	23	25
<b>Od stycznia 2020 r.</b>	24	25
<b>Od stycznia 2022 r.</b>	25	25

Źródło: opracowanie własne.

➤ **Wypłaty środków zgromadzonych w IPE przed osiągnięciem wieku emerytalnego**

**Osoby oszczędzające w ramach IPE mogą wycofać część lub całość środków zgromadzonych w swoim IPE przed osiągnięciem wieku emerytalnego, jednak w takim przypadku przysługuje im wyłącznie prawo do wypłaty środków pochodzących z ich indywidualnych wpłat wraz z wypracowanymi zyskami.** Wielkość tych środków jest przed wypłatą pomniejszana o podatek od zysków kapitałowych. Wypłaty nie byłyby jednak opodatkowane PIT.

Gdy wypłata ta następuje przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, całkowicie przepada część oszczędności zaksięgowana na subkoncie gromadzącym dopłaty z budżetu państwa (tj. dopłata jednorazowa i dopłaty cykliczne) wraz z wypracowanymi odsetkami. Zwrot tych środków jest jednorazowym dochodem budżetu państwa.

Z kolei część zaksięgowana na subkoncie gromadzącym ewentualne wpłaty dokonane przez pracodawcę/pracodawców zasila indywidualne konto emerytalne uczestnika prowadzone w I filarze w ZUS.

W przypadku całkowitej rezygnacji z uczestnictwa w IPE ewentualne wpłaty dokonane przez pracodawców wraz z wypracowanymi zyskami mogą być - do osiągnięcia wieku emerytalnego - zarządzane w ramach IPE i dopiero wówczas wypłacone w dowolnej formie. Alternatywnie, środki te mogą być jednorazowo przekazane jako indywidualna składka na indywidualne konto emerytalne w I filarze.

## 9. O ile mogą wzrosnąć dochody na emeryturze dzięki uczestnictwu w IPE?

Zakładając, że pracownik rozpoczyna pracę zawodową w wieku 23 lat i do osiągnięcia wieku emerytalnego 67 lat cały czas zarabia średnie wynagrodzenie w gospodarce (4000 zł w 2016 r.), jego emerytura wyliczona z I i II filaru wyniesie ok. 1743 zł (warunki płac z 2016 r.).<sup>3</sup> Jeśli dodatkowo przystąpiłby do nowego dodatkowego systemu emerytalnego, to osiągając wiek emerytalny uzbierałby na swoim IPE ponad 52 tys. zł (Tabela 7). Tę kwotę będzie mógł wypłacić jednorazowo lub np. sfinansować z niej wypłatę programowaną na okres oczekiwanego dalszego trwania życia (ok. 200 miesięcy). W takim przypadku, w tym okresie jego miesięczne dochody wzrosłyby o blisko 260 zł miesięczne (o ok. 15%).

**Tabela 7. Wysokość emerytury podstawowej (I i II filar) netto w zależności od osiągniętych wynagrodzeń brutto oraz korzyści z tytułu uczestnictwa w IPE.**

Płaca brutto	Emerytura podstawowa (I i II filar)	Dodatkowy efekt IPE	
		Wypłata programowana na okres oczekiwanej długości życia	Wypłata jednorazowa z IPE
1850	844,9	132,6	26669
2000	909,5	142,8	28713
2500	1125,4	176,9	35575
3000	1243,3	195,9	39400
3500	1491,8	236,1	47482
4000	1743,1	259,6	52212

Założenia: Pracownik rozpoczyna pracę w wieku 23 lat i od tego czasu bez przerw odprowadza składki na ubezpieczenie społeczne do osiągnięcia wieku emerytalnego w wieku 67 lat, realne tempo wzrostu PKB 2%, wzrost płac realnych 2%, stopa wzrostu uprawnień w I i II filarze 2%, stopa zwrotu z III filaru 2%, opłata za zarządzanie w III filarze 0,5% zgromadzonych aktywów.

Źródło: opracowanie własne.

Uczestnictwo w IPE dla oszczędzających będzie bardziej atrakcyjne od dotychczasowych form oszczędzania dostępnego w III filarze. Tak jak pokazane było w poprzednim przykładzie, osoba zarabiająca średnie wynagrodzenie w gospodarce, która przystąpi do IPE w wieku 23 lat i będzie wpłacała tam wymagane składki przez okres 45 lat, w momencie odchodzenia na emeryturę w wieku 67 lat uzbiera kapitał w wysokości ponad 52 tys. zł. Dla porównania, gdyby ten pracownik wpłacał do IKE te same kwoty, jego kapitał w wieku 67 lat wyniósłby ok. 25 tys. zł, czyli byłby dwukrotnie niższy (tabela 8).

<sup>3</sup> Wszystkie symulacje w niniejszym opracowaniu zostały przygotowane przy tych samych założeniach ekonomicznych – patrz przypis pod tabelą 7.

**Tabela 8. Porównanie dodatkowych oszczędności emerytalnych netto w IKE i IPE w wieku emerytalnym 67 lat w zależności od poziomu wynagrodzeń brutto.**

	IKE	IPE	Stan IPE/IKE
1850	12001,2	26669,3	2,22
2000	12920,9	28713,1	2,22
2500	16008,6	35574,6	2,22
3000	17730,1	39400,3	2,22
3500	21530,7	47482,3	2,21
4000	25233,2	52212,1	2,07
5000	32553,4	61264,5	1,88
6000	39610,5	69769,5	1,76

Założono, że pracownik wpłaca do IPE lub IKE 2% swojej płacy netto przez 45 lat pracy zawodowej i pracuje do 67 roku życia.

Źródło: opracowanie własne.

## **10. Skutki fiskalne IPE**

Na potrzeby oceny skutków fiskalnych wprowadzenia w Polsce dodatkowego, dobrowolnego systemu oszczędzania na emeryturę założono, że odsetek uprawnionych uczestniczących w IPE będzie stopniowo wzrastał w okresie pięciu lat z 20% do 70%. Docelowy poziom uczestnictwa w systemie jest spójny z omówionymi wcześniej wynikami badań na temat gotowości Polaków do dodatkowego oszczędzania na emeryturę w przypadku dopłat do ich planów emerytalnych z budżetu państwa lub od pracodawców.

Przedstawione poniżej szacunki wykonano na podstawie symulacji zakładającej, że w okresie prognozy realne tempo wzrostu PKB wyniesie 2,0%, przeciętne wynagrodzenie, a także emerytura minimalna będą rosły w tempie 2,0%, realna stopa zwrotu z inwestycji w ramach IPE będzie wynosiła 2,0%, prowizja za zarządzanie środkami gromadzonymi w IPE będzie stała i wyniesie 0,5% aktywów. Wszystkie wartości wyrażono w warunkach płac lub PKB w 2016 r.

### **Uczestnicy IPE**

Można szacować, że obecnie mamy w Polsce ok. 12,69 mln pracowników najemnych zatrudnionych w różnej formie (umowy o pracę i umowy zlecenie) oraz ok. 1,25 mln przedsiębiorców (Tabela 9). Zakładając docelowy odsetek uczestnictwa na poziomie 70%, w systemie IPE w perspektywie 5 lat będzie uczestniczyć ok. 8,87 mln pracowników i 0,88 mln przedsiębiorców, łącznie 9,75 mln osób. Dla porównania w 2015 r we wszystkich programach III filarowych (PPE, IKE, IKZE) aktywnie uczestniczyło jedynie 742 tys. osób.

**Tabela 9. Liczba pracowników i przedsiębiorców, którzy będą objęci mechanizmem automatycznego zapisu do IPE i docelowy poziom uczestnictwa w perspektywie 5 lat od uruchomienia IPE.**

	Liczba osób w mln	Przewidywany docelowy udział w DSE (w %)	Docelowa liczba osób otrzymujących dopłaty (w mln PLN)
Pracownicy najemni (stała umowa o pracę, umowa o pracę na czas określony, umowa zlecenie lub inna umowa cywilnoprawna, od której opłaca się obowiązkowo składki na ubezpieczenie społeczne)	12,68	70%	8,87
Pracodawcy	1,25	70%	0,88
<b>RAZEM</b>	<b>13,93</b>	-	<b>9,75</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS.

Przyjmując, że dopłaty z budżetu państwa do IPE będą równoważne indywidualnym wpłatom uczestników (1% dochodu netto w pierwszym roku i 2% w latach następnych), ale nie więcej niż 50 zł miesięcznie, jednorazowa dopłata powitalna będzie wyniosła 300 zł, roczne obciążenia budżetu państwa z tytułu tych dopłat będą rosły z ok. 1,46 mld zł w pierwszym roku do 4,42 mld zł w roku szóstym i latach następnych. W tym horyzoncie bieżący koszt fiskalny dopłat będzie zwiększał się z 0,08% PKB do 0,23% PKB (Tabela 10). Obecnie koszt preferencji podatkowych w III filarze w Polsce można szacować na ok. 0,01% PKB. Dla porównania, koszt budżetowy wspierania dodatkowego oszczędzania na emeryturę w innych krajach jest dużo wyższy. Przykładowo, w 2010 r. w Szwecji preferencje te kosztowały ok 0,4% PKB, a w Nowej Zelandii w latach 2008-2012 ok. 0,47% PKB (wykres 4).

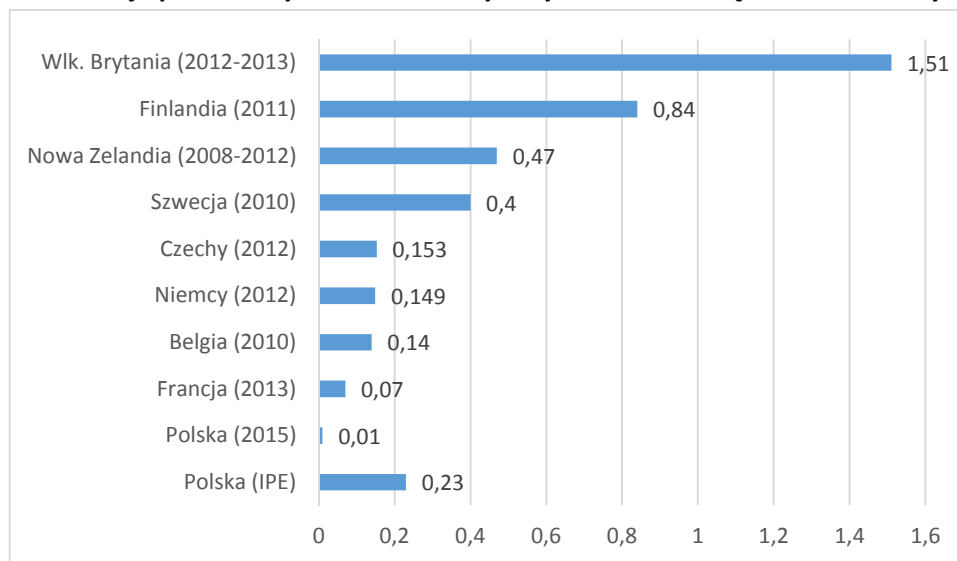
**Tabela 10. Wpływ IPE na bieżący wynik budżetu państwa**

	I rok	II rok	III rok	IV rok	V rok	VI rok i lata następne
Udział pracowników i przedsiębiorców w IPE (%)	20%	35%	50%	60%	70%	70%
Dopłaty z budżetu państwa do IPE pracowników (mln PLN)	577,4	1587,9	2454,1	3175,8	3753,3	4042,0
Dopłaty z budżetu państwa do IPE przedsiębiorców (mln PLN)	53,3	146,7	226,7	293,4	346,7	373,4
Dopłata powitalna w IPE (300 zł)	835,7	626,8	626,8	417,8	417,8	0,0
<b>RAZEM (mld PLN)</b>	<b>1466,4</b>	<b>2361,4</b>	<b>3307,5</b>	<b>3887,1</b>	<b>4517,8</b>	<b>4415,4</b>
Dopłaty z budżetu państwa do IPE pracowników (% PKB)	0,03%	0,08%	0,13%	0,17%	0,20%	0,21%
Dopłaty z budżetu państwa do IPE przedsiębiorców (% PKB)	0,00%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
Opłata powitalna w IPE (% PKB)	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,00%
<b>RAZEM (% PKB)</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,18%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,23%</b>

Wielkości w tabeli podano w warunkach poziomu płac i PKB z 2016 r.

Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 4. Preferencje podatkowych w dodatkowych systemach oszczędzania na emeryturę (% PKB)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie m.in. Tax reforms in EU Member States, EC 2013, Kawalec i in., 2014 oraz szacunki własne.

W wyniku zakładanego upowszechnienia uczestnictwa w IPE można oczekiwać stopniowego wzrostu rocznych długoterminowych oszczędności emerytalnych w Polsce. W świetle przyjętych założeń roczny strumień dodatkowych oszczędności emerytalnych będzie wzrastał z ok. 2,3 mld zł w pierwszym roku do ponad 10 mld zł od piątego roku od wprowadzenia IPE (tabela 11). Dla porównania, po ponad 15 latach istnienia zinstytucjonalizowanych form oszczędzania w II filarze, wielkość zgromadzonych tam aktywów wynosi nieco ponad 17 mld zł.

**Tabela 11. Przyrost oszczędności emerytalnych w ramach IPE.**

Wariant I	I rok	II rok	III rok	IV rok	V rok	VI rok i lata następne
Udział pracowników i przedsiębiorców w IPE (%)	20%	35%	50%	60%	70%	70%
Dopłaty z budżetu do IPE pracowników (mln PLN)	577,4	1587,9	2454,1	3175,8	3753,3	4042,0
Dopłaty z budżetu do IPE przedsiębiorców (mln PLN)	53,3	146,7	226,7	293,4	346,7	373,4
Dopłata powitalna w IPE (300 zł)	835,7	626,8	626,8	417,8	417,8	0,0
Wpłaty pracowników do IPE (mln PLN)	802,7	2207,3	3411,3	4414,7	5217,3	5618,7
Wpłaty przedsiębiorców do IPE (mln PLN)	53,3	146,7	226,7	293,4	346,7	373,4
RAZEM (mln PLN)	2322,5	4715,4	6945,5	8595,1	10081,9	10407,4
RAZEM (% PKB)	0,12%	0,25%	0,37%	0,46%	0,54%	0,55%
Przyrost oszczędności emerytalnych/wydatki budżetu na dopłaty do IPE	1,58	2,00	2,10	2,21	2,23	2,36

Wielkości w tabeli podano w warunkach poziomu płac i PKB z 2016 r.

Źródło: opracowanie własne.

➤ **Dopłaty do emerytur minimalnych**

**Przyszłe dopłaty z budżetu państwa podnoszące wypłacane świadczenia do poziomu emerytur minimalnych mogą stanowić potencjalnie znaczące obciążenie dla finansów publicznych.** Taka sytuacja będzie dotyczyła np. osób, które uzyskują wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej i które z różnych przyczyn mają przerwy w rejestrowanym zatrudnieniu (np. z powodu bezrobocia). Takie osoby, nawet posiadając wymagany staż pracy (obecnie docelowo 25 lat dla kobiet i mężczyzn) i pracując do 67 roku życia, mogą w ramach I i II filaru nie wypracować świadczenia na poziomie emerytury minimalnej. Zgodnie z prawem, w takich przypadkach ich świadczenia będą wyrównywane z budżetu państwa do poziomu najniższej emerytury. Wielkość zobowiązań finansów publicznych z tytułu koniecznych dopłat do emerytur minimalnych jest trudna do precyzyjnego oszacowania. Wynika to chociażby z niepewności odnośnie tempa wzrostu najniższej emerytury w przyszłości. Choć wszystkie emerytury powinny być corocznie waloryzowane o wskaźnik inflacji powiększony o 20% realnego wzrostu wynagrodzeń, to w ostatnich latach regularnie odstępowano od tej zasady. W 2015 r. waloryzację rent i emerytur przeprowadzono w systemie procentowo-kwotowym, tj. świadczenia do ok. 5300 zł brutto zostały zwiększone o 36 zł, a wyższe świadczenia o 0,68%. Z kolei w 2016 r. osoby, których świadczenia nie przekraczały 2000 zł brutto otrzymały jednorazowy dodatek w wysokości od 50 do 400 zł. **Zakładając, że obecna formuła waloryzacji emerytur byłaby przestrzegana, relacja emerytury minimalnej netto do przeciętnego wynagrodzenia netto obniżyłaby się z 26,5% w 2016 r. do 13,2% w 2060 r.<sup>4</sup> W praktyce można oczekiwać, że relacja emerytury minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w ujęciu netto utrzyma się w przyszłości na poziomie ok. 25%.**

**Biorąc pod uwagę obecny rozkład wynagrodzeń i zakładając, że w przyszłości pracownicy lub przedsiębiorcy będą przechodzić na emeryturę w wieku 67 lat posiadając jedynie przewidziany dzisiaj docelowy minimalny staż pracy w wysokości 25 lat, dopłaty z budżetu państwa wyrównujące wysokość świadczeń z ZUS do poziomu emerytury minimalnej może kształtować się na poziomie 0,8%-1,2% PKB. Gdyby natomiast minimalny wymagany staż pracy został wydłużony do 30 lat, te zobowiązania obniżyłyby się o 1/3 do maksymalnie ok. 0,5%- 0,8% PKB.**

Proponowany system dodatkowego oszczędzania przewiduje, że w przypadku gdy świadczenie wyliczone z I i II filaru będzie niższe od emerytury minimalnej, wówczas obowiązkowe podwyższenie świadczenia do najniższej emerytury będzie w pierwszej kolejności finansowane z subkonta IPE, na którym są zaevidencjonowane dopłaty budżetowe wraz z wypracowanymi zyskami. To powoduje, że bieżące kwotowe dopłaty z budżetu państwa do IPE osób o niskich dochodach przynajmniej częściowo pokryją przyszłe zobowiązania budżetowe. W takiej sytuacji bieżące obciążanie budżetu można traktować nie jako koszt, ale jako zmniejszenie przyszłych zobowiązań emerytalnych państwa.

Zakładając, że dopłaty z budżetu do IPE będą w identycznej wysokości jak indywidualne wpłaty uczestników, ale nie większe niż 50 zł miesięcznie, można szacować, że przy utrzymaniu wymogu 25 letniego stażu pracy, subkonta „budżetowe” IPE pokryłyby ok. 25% przyszłych zobowiązań państwa z tytułu dopłat do emerytur minimalnych, obniżając je do ok. 0,6-0,9% PKB. **Gdyby natomiast minimalny**

---

<sup>4</sup> W symulacji założono, że przeciętne realne wynagrodzenie w gospodarce będzie rosło w tym okresie w stałym tempie 2% rocznie.

staż pracy podniesiono z 25 do 30 lat, „budżetowe” subkonta IPE obniżyłyby koszty przyszłych dopłat wyrównawczych z budżetu do ok. 0,4% - 0,6% PKB (Tabela 12).

Jako wariant alternatywny można rozważyć, aby cykliczna dopłata z budżetu państwa była stała i wyniosła 50 zł miesięcznie nawet dla osób, których indywidualne wpłaty do IPE są niższe od tej kwoty, ale pod warunkiem, że stanowią co najmniej 1% ich wynagrodzenia netto w pierwszym roku i 2% wynagrodzenia netto w kolejnych latach. Takie rozwiązanie zwiększyłyby bieżące wydatki budżetu państwa w większym stopniu niż gdyby wysokość dopłat budżetowych nie mogła przewyższać indywidualnych wpłat (z 0,12% do 0,18% PKB w pierwszym roku i z 0,55% do 0,63% PKB w szóstym roku i latach następnych), ale korzyścią byłoby relatywnie większe pokrycie przyszłych zobowiązań emerytalnych z „budżetowych” subkont IPE.

**Tabela 12. Wysokość dopłat z budżetu państwa do emerytur minimalnych w przyszłości – górna granica szacunku (% PKB)**

	Koszt wyrównujących dopłat z budżetu państwa podwyższających świadczenia emerytalne do poziomu emerytur minimalnych (górna granica szacunku)		
	Status quo	Z uwzględnieniem pokrycia części kosztów podwyższania świadczeń z „budżetowych” subkont w IPE	
		Dopłata budżetowa = wpłacie indywidualnej (maks. 50 zł /m-c)	Dopłata budżetowa identyczna w wysokości 50 zł /m-c
25 lat stażu	0,8% - 1,2%	0,6% - 0,9%	0,4% - 0,6%
30 lat stażu	0,5%-0,8%	0,4% - 0,6%	0,2% - 0,4%

Źródło: opracowanie własne.

Projekt sfinansowano ze środków Fundacji PZU