

INSTYTUT STUDIÓW PODATKOWYCH
MODZELEWSKI I WSPÓLNICY
spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
spółka doradztwa podatkowego
ul. Kaleńska 8, 04-367 Warszawa
prof. dr hab. Witold Modzelewski
doradca podatkowy
nr wpisu 00001

Warszawa, dnia 17 września 2012 r.

RAPORT

**dotyczący oceny obecnej sytuacji oraz oceny proponowanych zmian w zakresie
funkcjonowania III filara systemu emerytalnego w Polsce**

I. Zagadnienia wstępne i przedmiot raportu.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. rozpoczęto wypłaty emerytur z nowego, zreformowanego w 1999 r. systemu emerytalnego. Nowe świadczenie emerytalne i jego wysokość zależy od zgromadzonych w okresie zatrudnienia oszczędności w I Filarze systemu emerytalnego - Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i w II Filarze w Otwartych Funduszach Emerytalnych oraz przeciętnego dalszego trwania życia ustalonego statystycznie dla wieku osoby przechodzącej na emeryturę.

Przez pierwsze lata wpływ na wysokość emerytury będzie miał także kapitał początkowy - oszczędności emerytalne sprzed okresu reformy, wyliczone według zasad starego systemu emerytalnego. Zgromadzone dotychczas oszczędności emerytalne ludności w III Filarze systemu emerytalnego, to jest w Pracowniczych Programach Emerytalnych i Indywidualnych Kontach Emerytalnych, nie wpływają w sposób znaczący na wysokość nowych emerytur. Wypłacana z nowego systemu emerytalnego emerytura będzie niższa od obecnych świadczeń; przeciętna stopa zastąpienia wynagrodzenia wyniesie ok. 50 procent (I i II filar łącznie), podczas gdy w starym systemie było to ok. 68 procent.

Z badań oraz informacji uzyskanych od przyszłych emerytów oraz klientów instytucji finansowych wynika, iż oczekiwania społeczne to stopa zastąpienia minimum 75 procent ostatniego wynagrodzenia. Jednak najchętniej wybierane rozwiązanie, to utrzymanie miesięcznych dochodów na emeryturze dzięki oszczędnościom w ramach dodatkowego filaru, zapewniającego zwiększone dochody po zakończeniu aktywności zawodowej.

Ponieważ środki zgromadzone we wszystkich filarach systemu emerytalnego już dziś nie są w stanie zapewnić emerytur pozwalających na dostatnią egzystencję, a sytuacja będzie się tylko pogarszać z roku na rok, uzasadnione jest wprowadzenia ulg podatkowych zachęcających do samodzielnego budowania przez obywateli kapitału emerytalnego, który uzupełni świadczenia emerytalne z I, II i obecnie nieefektywnego III Filaru systemu emerytalnego, zapewniając godziwe dochody na emeryturze.

Długookresowe, dobrowolne i samodzielne gromadzenie kapitału w dodatkowym filarze emerytalnym powinno zapewnić dochody skutecznie uzupełniające świadczenie z części obowiązkowej systemu i jest jedynym sposobem na poprawienie sytuacji, która powstaje po przejściu na emeryturę w nowym systemie. Ponadto wprowadzenie tego rozwiązania powinno w znacznej mierze umożliwić uniknięcie społecznego niezadowolenia spowodowanego rozczarowaniem co do wysokości emerytury i gwałtownym spadkiem poziomu życia.

Przedmiotem niniejszego raportu jest analiza niezbędnych zmian w funkcjonowaniu III Filara systemu emerytalnego w Polsce, w szczególności w ramach IKE oraz IKZE wraz z oceną skutków finansowych i budżetowych proponowanych zmian.

II. Opinia w sprawie.

A. Indywidualne konto emerytalne.

1. Obecna sytuacja oszczędzania w ramach IKE.

Prawo do dokonywania wpłat na IKE przysługuje osobie fizycznej, która ukończyła 16 lat. Osoby małoletnie (w tym przypadku mowa jest o osobach w przedziale wiekowym 16 – 18 lat) mają jednak ograniczone prawo do dokonywania wpłat na IKE. Mogą ich dokonywać tylko w roku kalendarzowym, w którym uzyskują dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę. W przypadku, gdy małoletni będzie osobą uprawnioną do nabycia środków po zmarłym oszczędzającym na IKE, może przetransferować na założone dla niego IKE środki zgromadzone przez zmarłego. Jednakże do momentu osiągnięcia pełnoletności lub momentu osiągania dochodów z pracy osoba małoletnia nie może dokonywać wpłat.

Na IKE może gromadzić oszczędności wyłącznie jeden oszczędzający. Oznacza to, że nie ma możliwości gromadzenia oszczędności wspólnie, np. z małżonkiem czy z dzieckiem. Każda z tych osób musi założyć własne, odrębne IKE. IKE można założyć bez względu na to, czy jest się uczestnikiem pracowniczego programu emerytalnego.

IKE można założyć podpisując umowę o prowadzenie IKE z:

1) funduszem inwestycyjnym otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym.

Oszczędzający, którzy zdecydują się na tę formę oszczędzania na IKE, mają możliwość oszczędzania w różnych funduszach inwestycyjnych zarządzanych przez to samo towarzystwo funduszy inwestycyjnych. W tym przypadku oszczędzający zawiera umowę o prowadzenie IKE z każdym funduszem. Suma wpłat dokonana w ciągu roku do tych funduszy nie może przekroczyć rocznego limitu wpłat na IKE. Dzięki takiemu rozwiązaniu oszczędzający może zdywersyfikować ryzyko inwestycyjne.

2) podmiotem prowadzącym działalność maklerską o świadczenie usług polegających na wykonywaniu zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych i prowadzenie rachunku papierów wartościowych oraz rachunku pieniężnego.

W przypadku wyboru tej formy oszczędzania na IKE, oszczędzający może inwestować w papiery wartościowe zdematerializowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi. Zawarta umowa dopuszcza możliwość składania, wyłącznie w celu ograniczenia ryzyka inwestycyjnego, zleceń mających za przedmiot niebędące papierami wartościowymi instrumenty finansowe, jeżeli ich cena zależy od ceny papierów wartościowych zapisanych na IKE oszczędzającego, i pod warunkiem że są one przedmiotem obrotu na rynku regulowanym.

3) zakładem ubezpieczeń na życie - w formie umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

Wpłata na IKE oszczędzającego w zakładzie ubezpieczeń na życie w całości zasili ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy; stąd oszczędzający dodatkowo wraz z zakładem ubezpieczeń musi określić składkę ubezpieczeniową, z której będą pokrywane koszty jego ochrony ubezpieczeniowej.

Ponadto w umowie o IKE zostały określone zasady, na jakich zakład ubezpieczeń wyodrębnia z wpłaconej składki część przeznaczoną na rachunek IKE w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym oraz jaka część składki jest potrącana na cele związane z ubezpieczeniem, wynikające z umowy. W przypadku chęci dokonania wypłaty transferowej do innej instytucji finansowej środków zgromadzonych w funduszu/funduszach zarządzanych przez zakład ubezpieczeń na życie, strony umowy ubezpieczenia na życie, w ramach której było prowadzone IKE, będą mogły kontynuować ochronę ubezpieczeniową na zasadach w niej określonych. Osobom posiadającym obecnie umowy ubezpieczenia z funduszem kapitałowym ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych stwarza możliwość gromadzenia oszczędności na IKE w ramach dotychczasowych umów.

4) bankiem - w formie rachunku oszczędnościowego.

Ustawa o IKE gwarantuje oszczędzającym, że w przypadku dokonania w trakcie trwania umowy o prowadzenie rachunku bankowego, wypłaty transferowej lub zwrotu środków zgromadzonych na IKE, dotychczas zgromadzonego kapitału na IKE zostaną oszczędzającemu doliczone odsetki tak, jakby dokonywał on wypłaty (w rozumieniu ustawy). W ten sposób wyeliminowano sytuację, w której oszczędzający za zerwanie umowy z bankiem jest pozbawiony odsetek albo są one zaniżone, co mogłoby hamować oszczędzającego przed przeniesieniem środków do innej instytucji finansowej, w przypadku gdyby osoba oszczędzająca nie była zadowolona z prowadzenia IKE w banku.

5) dobrowolnym funduszem emerytalnym - od dnia 1 stycznia 2012 r.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku IKE były prowadzone przez 41 instytucji finansowych:

- 12 zakładów ubezpieczeń na życie (na 28 zakładów ubezpieczeń na życie prowadzących działalność statutową),
- fundusze inwestycyjne zarządzane przez 15 towarzystw funduszy inwestycyjnych (na 50 towarzystw funduszy inwestycyjnych działających na rynku),
- 6 podmiotów prowadzących działalność maklerską (na 51 domów maklerskich działających na rynku i 14 banków prowadzących działalność maklerską),
- 8 banków komercyjnych (na 47 banków komercyjnych działających na rynku), 1 bank spółdzielczy oraz banki spółdzielcze zrzeszone w 3 bankach zrzeszających (na 574 banki spółdzielcze).¹

Od dnia 1 stycznia 2012 roku, w ramach reformy III filaru systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzono możliwość zawierania umowy o prowadzenie IKE z dobrowolnymi funduszami emerytalnymi zarządzanymi przez powszechne towarzystwa emerytalne. Dodatkowo, w celu zwiększenia zainteresowania dobrowolnymi formami oszczędzania na emeryturę, powstał nowy produkt – IKZE, które mogą oferować te same instytucje finansowe co IKE.

Zgodnie z art. 3 ust 1 i 2 ustawy o IKE² prawo do wpłat na IKE przysługuje osobie, która ukończyła 16 lat. Posiadaczem IKE może być również osoba młodsza, jednak ma ona prawo do dokonywania wpłat na IKE tylko w roku kalendarzowym, w którym uzyskuje

¹ Indywidualne Konta Emerytalne w 2011 r. – Urząd Komisji Nadzoru Finansowego 2012

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. u. z 2004 r. Nr 116 poz. 1205 ze zm.)

dochody z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę i w wysokości nie przekraczającej tych dochodów.

W przypadku osób, które osiągnęły wiek 55 lat i decydują się na założenie indywidualnego konta emerytalnego, konieczne jest złożenie dodatkowego oświadczenia o niedokonaniu w przeszłości wypłaty środków zgromadzonych na IKE.

Zwolnienie podatkowe przysługujące osobie oszczędzającej na IKE w obecnym stanie prawnym ograniczone jest limitem kwotowym. Aby skorzystać z odliczenia podatkowego, oszczędzający może posiadać tylko jedno IKE. Tabela poniżej zawiera limity rocznych wpłat na IKE obowiązujące w latach 2004-2012.

Tabela 1: Limity wpłat na IKE w latach 2004-2011 (w zł)

| Rok | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Kwota | 3435 | 3635 | 3521 | 3697 | 4005 | 9579 | 9579 | 10077 | 10578 |

Źródło: Obwieszczenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej

Zgodnie z przepisami ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych, wpłaty dokonywane na IKE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej trzykrotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. W przypadku gdy tak ustalona kwota będzie niższa od kwoty ogłoszonej w poprzednim roku kalendarzowym, wówczas obowiązuje kwota wpłat dokonywanych na IKE ogłoszona w poprzednim roku kalendarzowym. Po przekroczeniu wskazanej kwoty instytucja finansowa prowadząca IKE jest obowiązana do przekazania nadpłaconej kwoty w sposób, który jest określony w umowie o prowadzenie IKE. Kwotę limitu ogłasza corocznie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Od dnia 1 stycznia 2009 r. w wyniku nowelizacji ustawy o IKE obowiązuje dwukrotnie wyższy niż w poprzednich latach limit dopuszczalnych wpłat na IKE. Obecnie stanowi on równowartość trzykrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym.

Analizując sytuację ekonomiczną łatwo zaobserwować rosnącą w społeczeństwie, w szczególności do 2010 r., nieufność wobec indywidualnych kont emerytalnych – IKE. Dane z ostatnich lat dotyczące liczby funkcjonujących IKE i wartość aktywów zgromadzonych na IKE jednoznacznie pokazują spadek zaufania obywateli do gromadzenia środków na indywidualnych kontach emerytalnych, a tym samym spadek zainteresowania tą formą gromadzenia środków na przyszłe zabezpieczenie społeczne.

Z danych statystycznych opublikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego wynika, że podmioty uprawnione do prowadzenia IKE na koniec czerwca 2011 roku obsługiwały łącznie 798,9 tys. kont, na których zgromadzono aktywa o wartości 2 923,5 mln zł. Biorąc pod uwagę I półrocze 2010 roku, liczba prowadzonych rachunków wzrosła o 2 tys., tj. w przybliżeniu - 0,3 %. Wzrost liczby obsługiwanych IKE, w wartościach względnych, odnotowano w podmiotach prowadzących działalność maklerską (24,0%) oraz w towarzystwach funduszy inwestycyjnych (6,8%). W zakładach ubezpieczeń oraz bankach odnotowano spadek, odpowiednio: o 2% oraz o 1,8%.

Od 2008 roku instytucje finansowe prowadzące IKE odnotowywały, w ujęciu ilościowym i na poziomie zagregowanym, spadek prowadzonych IKE:

- w 2008 roku o 61 660 kont,
- w 2009 roku o 44 613 kont,
- w 2010 roku o 16 753 kont.

Zmiana powyższej tendencji spadkowej na wzrostową nastąpiła w 2011 roku, gdy funkcjonowało o 21,9 tys. więcej IKE w stosunku do stanu na 31 grudnia 2010 roku. Nadal jednak liczba IKE jest daleka od poziomu, który można by uznać za choćby zadowalający.

Instytucje finansowe uprawnione do prowadzenia IKE na koniec grudnia 2011 r. obsługiwały łącznie 814,4 tys. kont, na których zgromadzono aktywa o wartości 2 764,0 mln zł. W porównaniu z 2010 rokiem, liczba prowadzonych IKE wzrosła o 22,0 tys. (+2,8%). Wzrost liczby obsługiwanych rachunków w ujęciu procentowym przedstawiał się następująco: w funduszach inwestycyjnych (+18,7%), w podmiotach prowadzących działalność maklerską (+16,9%). W bankach oraz zakładach ubezpieczeń odnotowano spadek liczby IKE, odpowiednio: -3,5% oraz -1,9%.

Tabela 2. Liczba funkcjonujących IKE w latach 2008 - 2011 (w szt.)

| Wyszczególnienie | 31.12.2008 | 30.06.2009 | 31.12.2009 | 30.06.2010 | 31.12.2010 | 31.12.2011 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Zakłady ubezpieczeń | 633 665 | 618 049 | 592 973 | 585 331 | 579 090 | 568 085 |
| Towarzystwa funduszy inwestycyjnych | 173 776 | 170 925 | 172 532 | 168 679 | 168 664 | 200 244 |
| Podmioty prowadzące działalność maklerską | 9 985 | 10 520 | 11 732 | 12 609 | 14 564 | 17 025 |
| Banki | 36 406 | 33 809 | 31 982 | 30 251 | 30 148 | 29 095 |
| OGÓLEM | 853 832 | 833 303 | 809 219 | 796 870 | 792 466 | 814 449 |

Zródło: Statystyki opracowane przez Komisję Nadzoru Finansowego

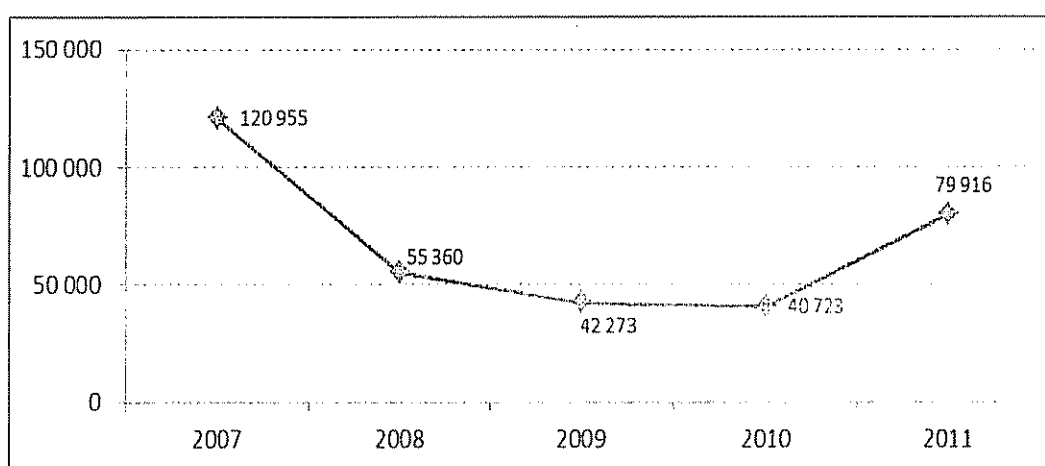
Poddając analizie badania statystyczne dokonane przez KNF dotyczące liczby funkcjonujących IKE w latach 2008 - 2010 w ujęciu instytucjonalnym, należy zaobserwować, że od roku 2008 jedynie podmioty prowadzące działalność maklerską nie odnotowały spadku liczby IKE. Dodatkowo należy podkreślić, że ogólna liczba funkcjonujących IKE maleje nieprzerwanie od początku funkcjonowania IKE - z wyjątkiem wzrostu w 2011 r., co stanowi 0,97 % ogólnej liczby kont IKE. Po raz pierwszy od 2008 roku odnotowano wzrost liczby indywidualnych kont emerytalnych (IKE) o 22,0 tys. (2,8 proc) - do 814,4 tys. w 2011 roku. Dla porównania w 2010 r. liczba IKE zmalała o 16,7 tys., w 2009 r. o 44,6 tys., a w 2008 r. aż o 61,7 tys.

Wzrost liczby funkcjonujących IKE w 2011 roku, w stosunku do 2010 roku, nie dotyczył wszystkich instytucji finansowych obsługujących IKE. Wzrost liczby funkcjonujących IKE w stosunku do 2010 r. dotyczył głównie funduszy inwestycyjnych (31,6 tys.) oraz domów maklerskich (2,5 tys.). Spadek liczby IKE odnotowano w zakładach ubezpieczeniowych i bankach. Odpowiednio jest to: -11 tys. oraz -1,1 tys. W tych instytucjach liczba IKE spada od 2007 r.

W przypadku ilości kont można mówić o rysującym się trendzie bocznym. Dane za 2011 r. przedstawione przez KNF wskazują, że IKE otworzyło 79,9 tys. Polaków w

ubiegłym roku, o 39,2 tys. osób więcej niż w roku poprzednim. Równocześnie, jak podaje KNF, 51,2 tys. osób zamknęło rachunki IKE w związku ze zwrotem oszczędności, co stanowi o 3,1 proc. więcej niż w 2010 roku. Najwięcej posiadaczy IKE zamknęło rachunki w zakładach ubezpieczeń - 25 tys. osób. Stanowi to o wyraźnym spadku zainteresowania IKE wśród zwykłych obywateli

Tabela 3. Struktura aktywów IKE według instytucji finansowych prowadzących IKE w latach 2007-2011



Źródło: Statystyki opracowane przez Komisję Nadzoru Finansowego

Należy mieć również na uwadze fakt, że z usług maklerskich jak i funduszy inwestycyjnych korzystają osoby zamożne, uzyskujące wysokie dochody, które podejmują wysokie ryzyko inwestycyjne. Oznacza to, że przeciętny mieszkaniec nie jest w stanie pozwolić sobie na inwestycje tego rodzaju, gdyż stopa zwrotu w przypadku małych nakładów inwestycyjnych jest nieopłacalna.

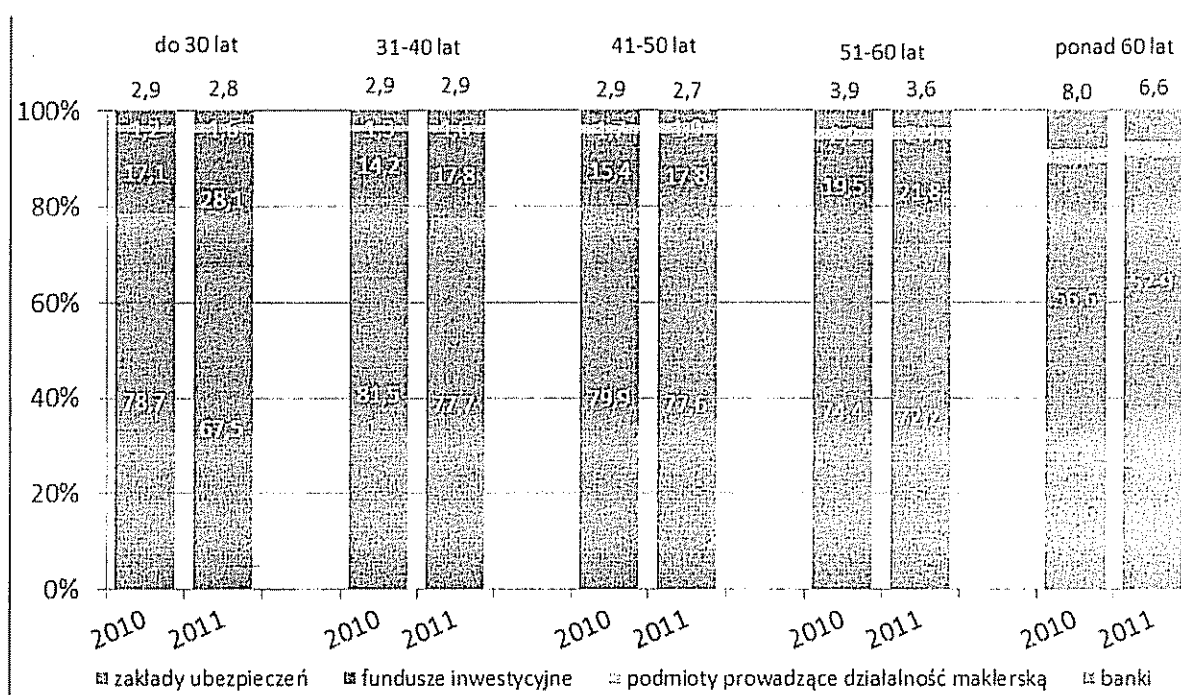
Struktura wiekowa i w podziale na płeć osób posiadających IKE

W 2011 r. po raz pierwszy od 2007 roku, wzrosła liczba funkcjonujących IKE. Wzrost liczby IKE w 2011 roku o 22,0 tys. w stosunku do poprzedniego roku w podziale na płeć kształtował się następująco: 12 tys. wśród kobiet i 10 tys. wśród mężczyzn. Zwiększenie liczby prowadzonych IKE w 2011 roku odnotowano w każdej grupie wiekowej, z wyjątkiem osób w wieku do 30 lat. Największy wzrost liczby IKE odnotowano w kategorii wiekowej ponad 60 lat (+19,3 tys. IKE). Zmniejszyła się liczba funkcjonujących IKE w grupie najmłodszych osób oszczędzających (-6,1 tys. IKE).

Biorąc pod uwagę liczbę umów o prowadzenie IKE w podziale na płeć, więcej (53,1%) było w 2011 roku umów o prowadzenie IKE zawartych przez kobiety (432,8 tys. IKE). W porównaniu do 2010 roku przedmiotowa relacja nie uległa zmianie.

Liczba osób najmłodszych oszczędzających na IKE (do 30 lat) wzrastała do 2006 roku, kiedy wyniosła 123,1 tys. osób. Obecnie jest to jedyna grupa oszczędzających na IKE, zarówno kobiet jak i mężczyzn, w której od roku 2007 systematycznie spada liczba kont. W 2011 roku wystąpił dość znaczący w porównaniu do 2010 roku spadek udziału oszczędzających na IKE w wieku do 30 lat w łącznej liczbie osób posiadających IKE (-1,0 pkt proc.). Liczba oszczędzających na IKE w wieku do 30 lat wyniosła w 2011 roku 63,5 tys. osób, czyli osiągnęła poziom zbliżony do zanotowanego w 2005 roku.

Tabela 4. Struktura funkcjonujących IKE w poszczególnych kategoriach wiekowych według instytucji finansowych prowadzących IKE w latach 2010 – 2011.



Źródło: Statystyki opracowane przez Komisję Nadzoru Finansowego

Spadek liczby osób najmłodszych oszczędzających na IKE spowodowany jest: dla osób zamożnych – brakiem atrakcyjności tej formy oszczędzania, a dla osób niezamożnych – brakiem środków, które mogłyby lokować w tę formę. W przypadku osób starszych powyższa struktura wiekowa oszczędzających wskazuje na poszukiwania przez tę grupę wiekową skutecznych i efektywnych form oszczędzania na przyszłe zabezpieczenie społeczne.

Wpłaty na IKE

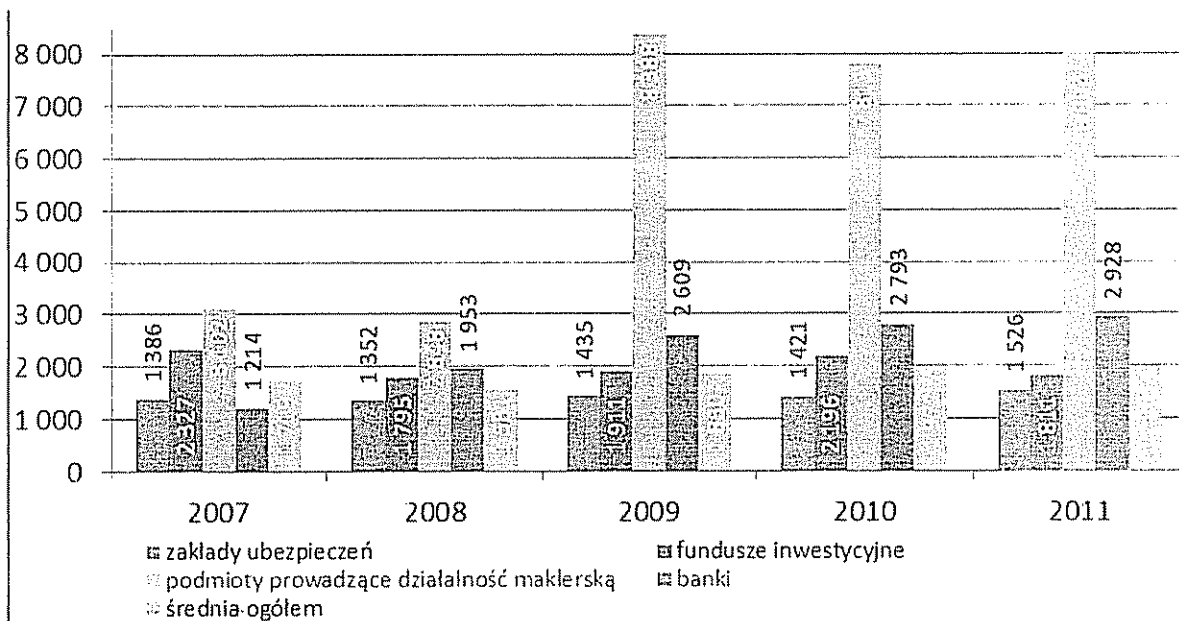
Według danych KNF dotyczących przeciętnych wpłat na IKE w przekroju instytucjonalnym w latach 2007-2011, wysokość średniej wpłaty na IKE w 2011 roku wyniosła prawie 2 tys. zł - jedynie 11 zł więcej niż w 2010 r. Najwyższą wartość średniej wpłaty odnotowano w podmiotach prowadzących działalność maklerską: 8 tys. zł, a najniższą w IKE prowadzonych przez ubezpieczycieli: 1,5 tys. zł.

Łącznie na konta emerytalne wpłynęło 666,7 mln zł (w tym składki stanowiły 545,1 mln zł, a wpływy z pracowniczych programów emerytalnych 121,6 mln zł). W sumie zaś wpłaty netto, czyli wpłaty nowych pieniędzy pomniejszone o wypłaty kwot z IKE wyniosły 338,9 mln zł i były niższe o 3,9 proc. niż w 2010 roku.

Należy jednak pamiętać, że kwota średniej wpłacanej składki jest podawana w liczbach bezwzględnych i nie uwzględnia inflacji, co faktycznie oznacza, że realny spadek wartości średniej wpłaty rocznej jest wyższy niż to wynika z matematycznego porównania wysokości wpłat.

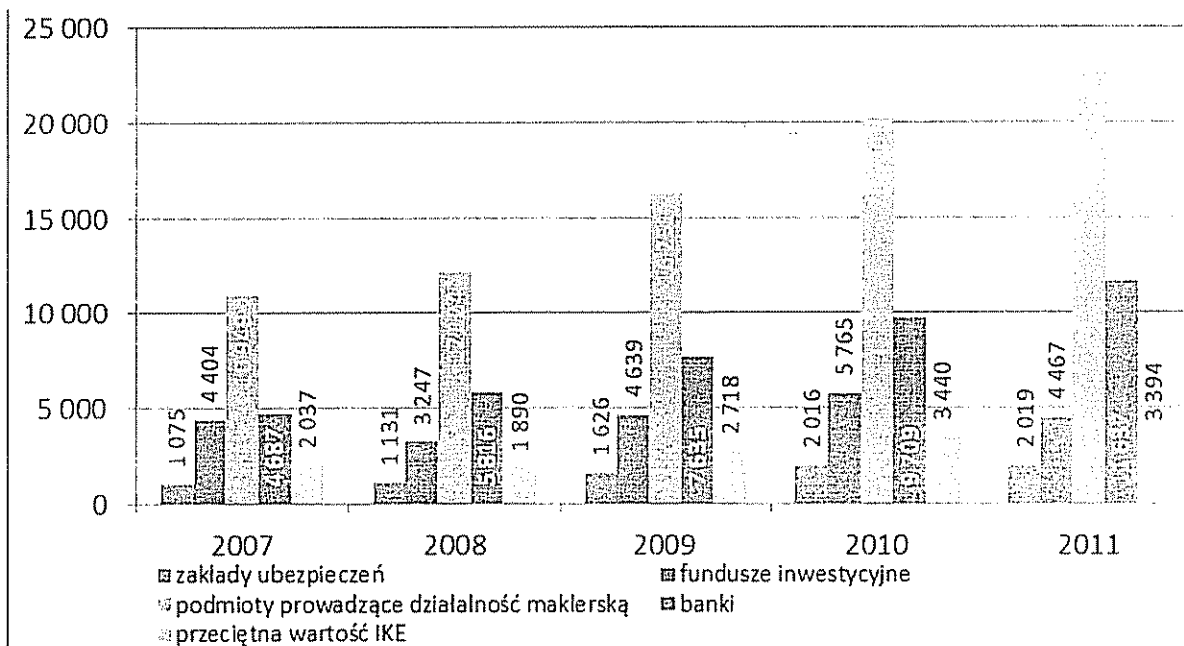
Przepisy wprowadzające indywidualne konta emerytalne określają, że wpłaty dokonywane na IKE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej trzykrotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym lub w ich projektach, jeżeli odpowiednie ustawy nie zostały uchwalone. W przypadku gdy tak ustalona kwota będzie niższa od kwoty ogłoszonej w poprzednim roku kalendarzowym, wówczas obowiązuje kwota wpłat dokonywanych na IKE ogłoszona w poprzednim roku kalendarzowym. Po przekroczeniu wskazanej kwoty instytucja finansowa prowadząca IKE jest obowiązana do przekazania nadpłaconej kwoty w sposób, który jest określony w umowie o prowadzenie IKE. Kwotę limitu ogłasza corocznie minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

Tabela 5. Przeciętna wpłata na IKE w przekroju instytucjonalnym w latach 2007 – 2011 (w zł).



Źródło: Statystyki opracowane przez Komisję Nadzoru Finansowego

Tabela 6. Średni stan konta IKE.



Z powyższych danych wynika, że na koniec 2011 roku osoba oszczędzająca na IKE zgromadziła średnio kwotę 3 394 zł, o 47 zł mniej niż w roku ubiegłym. To skutek pogorszenia się sytuacji na rynku finansowym, co spowodowało zmniejszenie zyskowości aktywów.

Należy wskazać, że analizując rynek IKE w aspekcie „kont aktywnych”, czyli kont, które systematycznie są zasilane, należy zauważyć, że ich liczba w 2011 roku stanowiła zaledwie 33,8 % wszystkich funkcjonujących IKE. W stosunku do 2010 roku, wskaźnik liczby IKE, na które dokonano wpłat, do liczby IKE ogółem zwiększył się o 2 pkt proc. (najbardziej w towarzystwach funduszy inwestycyjnych).

Analogicznie jak w latach wcześniejszych, największy udział kont nieaktywnych - kont, które nie są zasilane wpłatami, występował w zakładach ubezpieczeń i funduszach inwestycyjnych.

Tabela 7. Liczba aktywnych IKE w latach 2008 – 2011 (w tys. zł).

| Instytucje finansowe prowadzące IKE | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Zakłady ubezpieczeń | 29,3 | 30,4 | 29,0 | 26,5 | 24,8 |
| Fundusze inwestycyjne | 63,6 | 46,9 | 43,0 | 41,3 | 52,1 |
| Podmioty prowadzące działalność maklerską | 85,8 | 91,2 | 67,0 | 62,1 | 62,7 |
| Banki | 88,9 | 65,9 | 63,5 | 64,8 | 65,0 |
| OGÓLEM | 39,8 | 36,0 | 33,9 | 31,8 | 33,8 |

W 2011 roku w instytucjach prowadzących IKE, z wyjątkiem zakładów ubezpieczeń i banków, zwiększyła się liczba IKE, na które dokonywano wpłat (ogółem ponad 10 tys. kont). Na wzrost ten miały wpływ zmiany odnotowane w TFI, gdzie w 2011 roku nastąpił, w stosunku do 2010 roku, wzrost liczby kont zasilanych wpłatami o 31 tys. W przypadku IKE prowadzonych przez zakłady ubezpieczeń i banki liczba kont, na które dokonywano wpłat zmniejszyła się odpowiednio: o 11 tys. i 1 tys. kont.

Istotny jest również średni stan konta IKE na koniec 2011 roku. Osoba oszczędzająca na IKE zgromadziła średnio kwotę 3 394 zł, o 47 zł mniej niż w roku ubiegłym. Dane

pokazują jak niekorzystne dla oszczędzających jest IKE w sytuacji kryzysu gospodarczego i pogarszającej się niepewnej sytuacji na rynkach finansowych, czego konsekwencją w następnych latach może być pogłębiające się zmniejszenie zyskowności aktywów.

Wypłaty z IKE

Wypłata środków zgromadzonych na IKE zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o IKE następuje:

- 1) na wniosek oszczędzającego jednorazowo lub w ratach po nabyciu uprawnień emerytalnych,
- 2) na wniosek osób uprawnionych do środków zgromadzonych na IKE zmarłego oszczędzającego.

Ponadto od 2009 r. posiadacze IKE mają do wyboru sposób wypłaty środków jednorazowo lub w ratach (art. 34 ust. 2 ustawy o IKE). Jednakże dominującą formą wypłaty środków z IKE jest wypłata jednorazowa, z której skorzystało w 2011 roku 7 616 osób (w 2010 roku 6 273 osoby). Z możliwości wypłaty w ratach skorzystało w 2011 roku jedynie 72 osoby (w 2010 roku 36 osób).

Jak wskazują dane, relacja liczby wypłat z IKE zarówno w 2010 roku, jak i w 2011 roku do ogólnej liczby funkcjonujących IKE nie przekraczała poziomu 1%. Analizując powyższe w przekroju instytucjonalnym, wyższy poziom od ogólnego wskaźnika wykazały banki (3,6%) oraz fundusze inwestycyjne (2,2%).

Zjawiskiem obserwowanym w przypadku IKE jest przybliżona wartość średniej wpłaty na IKE po roku 2008. W tym przypadku można już mówić o trwałym zjawisku, które - przy rosnącej niechęci do funduszy inwestycyjnych, powodowanej głównie ujemną stopą zwrotu - najprawdopodobniej będzie się utrzymywać, a w najbliższym czasie można się spodziewać stopniowego bądź nagłego spadku zainteresowania tą formą oszczędzania na emeryturę.

Zwroty z IKE

Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy o IKE oszczędzający na IKE mają możliwość dokonania zwrotu zgromadzonych środków. Zwrot środków zgromadzonych na IKE pomniejszony o należny podatek dochodowy od osób fizycznych od zysków kapitałowych następuje w przypadku, gdy umowa o prowadzenie IKE została wypowiedziana przez którąkolwiek ze stron lub wygasła z innych przyczyn (np. oszczędzający odstąpił od umowy). Równoznacznie ze zwrotem traktuje się pozostawienie środków zgromadzonych na IKE,

jeżeli umowa na prowadzenie IKE wygasła, a nie zostały spełnione warunki do dokonania wypłaty lub wypłaty transferowej.

W 2011 roku liczba zwrotów i ich wartość zwiększyła się w porównaniu do analogicznych danych za 2010 rok (odpowiednio: o 1,5 tys. IKE i 62,8 mln zł). Więcej zwrotów i wypłat z tego tytułu miały wszystkie instytucje finansowe prowadzące IKE, z wyjątkiem zakładów ubezpieczeń, gdzie odnotowano spadek liczby zwrotów o 1,6 tys. kont, jednakże wartość w 2011 roku zwrotów wzrosła o 23,4 mln zł. W 2011 roku oszczędzający podejmując decyzję o zwrocie środków z IKE otrzymywali przeciętnie 5,3 tys. zł z tytułu zwrotu (o 1,1 tys. zł więcej niż w 2010 roku), jednakże zdecydowanie wyższe przeciętne zwroty wypłaciły banki i zakłady ubezpieczeń, odpowiednio: o 2,9 tys. zł oraz 1,2 tys. zł, w porównaniu do roku ubiegłego.

Wypłaty transferowe dotyczące IKE

Zgodnie z przepisem art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o IKE wypłata transferowa dokonywana jest pomiędzy instytucjami finansowymi działającymi w obrębie III filaru systemu emerytalnego. Zgromadzone na IKE środki pozostają nadal w III filarze, mogą być jednak przeniesione na wniosek oszczędzającego lub na wniosek osób uprawnionych (w przypadku śmierci w 2011 roku oszczędzającego) zarówno do innej instytucji finansowej prowadzącej IKE, jak i do pracowniczego programu emerytalnego.

W 2011 roku przyjęto na IKE łącznie 11,2 tys. wypłat transferowych z innych IKE oraz pracowniczych programów emerytalnych (wzrost o 35,8% w stosunku do roku 2010). Najwięcej wypłat transferowych z IKE przyjęto w bankach i funduszach inwestycyjnych (80,2%), natomiast 80,6% transferów z pracowniczych programów emerytalnych przyjęto w zakładach ubezpieczeń i funduszach inwestycyjnych

W tym samym roku dokonano 1,0 tys. wypłat transferowych na inne IKE, najwięcej w funduszach inwestycyjnych i zakładach ubezpieczeń (86,4%). Transfery z IKE do programu emerytalnego w 2011 roku, podobnie jak w 2010 roku, realizowały głównie banki.

2. Ocena obecnej sytuacji i perspektywy oszczędzania w ramach IKE.

Wprowadzenie w 1999 roku reformy systemu emerytalnego miało zapewnić państwu zdolność do realizacji zobowiązań z systemu emerytalnego, jak również motywować pracujących do dłuższej aktywności zawodowej. Dochody emerytalne uzyskane z nowego systemu emerytalnego mogą okazać się jednak niesatysfakcjonujące dla wielu

ubezpieczonych. Po przejściu na emeryturę najczęściej następuje realny spadek dochodów w stosunku do dochodów otrzymywanych w trakcie aktywności zawodowej. Jest to zjawisko powszechne, typowe dla większości krajów świata. Świadomość występowania takiej sytuacji powinna zachęcać obecnie pracujących do dodatkowego oszczędzania na emeryturę. Często jednak sama świadomość nie wystarcza do tego, by osoby aktywne zawodowo odkładały dodatkowe środki w celu zwiększenia swoich dochodów emerytalnych. Z tego powodu wprowadzono zachęty podatkowe, które mają mobilizować osoby pracujące do dodatkowego oszczędzania, po to, by spadek ich dochodów po przejściu na emeryturę był jak najmniejszy. Tego typu zachęty podatkowe istnieją m.in. w Stanach Zjednoczonych, w krajach Unii Europejskiej, a także w Szwajcarii, Islandii, Czechach, Australii i w wielu innych państwach.

W 2004 roku w Polsce powstały indywidualne konta emerytalne, z których dochód zwolniono z podatku dochodowego od osób fizycznych od zysków kapitałowych. Przyjęto założenie, że indywidualne konto emerytalne ma służyć oszczędzaniu na dodatkową emeryturę, dlatego też z ulgi podatkowej będą mogły skorzystać jedynie osoby, które dokonają wypłaty zgromadzonych oszczędności dopiero po 60 roku życia, a w przypadku nabycia uprawnień emerytalnych po 55 roku życia. Obok spełnienia warunku wieku, by skorzystać ze zwolnienia podatkowego, oszczędzający muszą również:

- dokonywać wpłat na IKE co najmniej w 5 dowolnych latach kalendarzowych albo
- dokonać wpłaty ponad połowy wartości wszystkich wpłat na IKE nie później niż na 5 lat przed dniem złożenia wniosku o dokonanie wypłaty.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o IKE wynika, że - jak wskazywały przeprowadzone wówczas badania przez Centrum Badania Opinii Publicznej - 97% obecnych emerytów deklaruje, że podstawowym źródłem ich utrzymania są świadczenia emerytalne. W marcu 2003 r. przeciętna emerytura wyniosła 1048 zł. Jednakże ok. 60% emerytów otrzymało świadczenia poniżej 1000 zł, a ponad 6% - świadczenia minimalne tzn. 552,36 zł. Emerytury pobierane z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego są jeszcze niższe. Ustawa o IKE miała więc stworzyć realne szanse na zwiększenie oszczędności emerytalnych Polaków. Zgodnie z tym uzasadnieniem, osoby gromadzące oszczędności na indywidualnych kontach emerytalnych będą zwolnione z podatku od dochodów kapitałowych. Taką możliwość będą miały osoby, które wypłacą zgromadzone oszczędności dopiero po 60. roku życia bądź naberą uprawnienia emerytalne i ukończą 55 lat oraz jednocześnie będą oszczędzać na indywidualnym koncie emerytalnym co najmniej przez pięć dowolnych lat lub - gdy ponad połowa wartości wpłat na IKE zostanie dokonana - nie później niż na pięć lat przed dniem

złożenia wniosku o wypłatę. Wpłaty na IKE będą mogły dokonywać osoby zamieszkałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które ukończyły 16 lat. Dla małoletnich oszczędzających na IKE zostało wprowadzone ograniczenie źródła dokonywania wpłat (tylko w przypadku osiągania dochodów z pracy wykonywanej na podstawie umowy o pracę), by zapobiec sytuacji, w której rodzice - zakładając małoletnim IKE - tym samym zwiększają pulę oszczędności, zwolnioną od podatku od dochodów kapitałowych.

Obecnie jest jednak jasne, że oszczędzanie na przyszłe emerytury w ramach IKE nie jest wystarczające dla osiągnięcia celów zakładanych przy wprowadzaniu tych regulacji prawnych w życie.

Z uwagi na zmniejszające się zainteresowanie IKE poprzez zaobserwowany w 2007 roku spadek liczby otwieranych IKE, w 2008 z mocą od 2009 r. roku dokonano zmian legislacyjnych, m. in. dopuszczono możliwość:

- wypłaty z IKE w ratach,
- częściowych wypłat w przypadku, kiedy potrzebne są wolne środki na nieprzewidziane wydatki,
- zwrotu częściowego, czyli wycofania części środków zgromadzonych na IKE.

Ponadto podwyższono kwotę limitu wpłat na IKE jako kwotę odpowiadającą trzykrotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok, określonego w ustawie budżetowej lub przewidywanym w projekcie ustawy budżetowej.

Przedmiotowe zmiany miały na celu „uelastycznienie” produktu, jakim jest IKE, co miało wpłynąć pozytywnie na wzrost zainteresowania IKE. Powyższe zmiany nie wpłynęły na wzrost zainteresowania IKE, wręcz obserwowano od 2008 roku systematyczny spadek liczby prowadzonych i nowootwieranych IKE oraz liczby rachunków, na które dokonywano w danym roku wpłat. Ponadto podwyższenie kwoty limitu wpłat na IKE nie przełożyło się na znaczące zwiększenie wpłacanych środków na IKE. Udział osób oszczędzających na IKE od początku funkcjonowania tego produktu nigdy nie przekroczył 6% liczby osób aktywnych zawodowo.

Odnutowywany od początku 2009 roku wzrost wartości aktywów IKE nie miał związku z liczbą funkcjonujących IKE, która jak wspomniano wyżej, systematycznie spadała od początku 2008 roku. Głównie wpływ na wzrost aktywów IKE miało zakończenie kryzysu finansowego, a co za tym idzie - poprawa sytuacji na rynku giełdowym. W latach 2009-2010 wartość aktywów wzrastała corocznie o 0,5-0,6 mld zł. Rok 2011 nie przyniósł wzrostu

aktywów w podobnej wysokości, jedynie o 0,04 mld, co było skutkiem kolejnego pogorszenia sytuacji na rynku finansowym - drugiej fazy globalnego kryzysu ekonomicznego.

W 2011 roku, po raz pierwszy od 2007 roku zanotowano wzrost liczby funkcjonujących IKE. Ponadto zawarto dwa razy więcej umów o prowadzenie IKE niż w 2010 roku (powstało 79,9 tys. nowych IKE). To efekt kampanii reklamowej promującej ten produkt w kilku towarzystwach funduszy inwestycyjnych. Łącznie na konta zostały wpłacone przez posiadaczy IKE środki finansowe w wysokości 545,1 mln zł (wzrost w skali roku o 48,6 mln zł). To sumaryczny efekt wzrostu ogólnej liczby IKE oraz podwyższenia wskaźnika kont „aktywnych”.

Należy więc zauważyć, że istotny wpływ na średnią wpłat na IKE ma rosnący z roku na rok limit wpłat na IKE, który nie zachęca do zakładania IKE przez nowe podmioty zamierzające odkładać na emeryturę, a jedynie pozwala najbogatszym, którzy stanowią znikomy procent społeczeństwa, na powiększenie ich oszczędności przez dokonywanie corocznie większych wpłat na IKE - przez co średnia wpłata obliczona przez KNF jest obciążona dużym błędem statystyczny. Wysokość limitu kwoty wpłat na indywidualne konto emerytalne w 2012 r. po raz kolejny wzrosła w stosunku do pozostałych lat i wynosi w 10 578 zł. Nie jest to tak duży wzrost jak w poprzednich latach, jednak może przyczynić się do wzrostu średniej wpłat na IKE, lecz nie wpłynie to na wzrost liczby osób, które potencjalnie chciałyby rozpocząć oszczędzanie na emeryturę.

Zasadnym jest więc sformułowanie tezy, że przez co najmniej kilka najbliższych lat zainteresowanie obywateli inwestowaniem w III filar ubezpieczeń będzie male; tym bardziej w związku z pogarszającą się sytuacją gospodarczą Polski w związku z globalnym kryzysem ekonomicznym. Zmiana trendu na rynku dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych może nastąpić dopiero po ustabilizowaniu się sytuacji na rynkach finansowych, w tym na polskim rynku, a przede wszystkim po zażegnaniu zjawiska globalnego kryzysu ekonomicznego.

Istotne znaczenie ma również świadomość społeczna, w której pogłębia się negatywny obraz funduszy emerytalnych, stworzony głównie na podstawie działalności OFE (II filar obowiązkowego ubezpieczenia społecznego). Spowodowany jest on głównie medialnymi informacjami na temat ujemnych stop zwrotu za ostatni rok oraz dyskusją na temat wysokości prowizji pobieranych przy wpłacie środków do funduszu.

Jak wskazuje Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej "Razem", już kilka lat temu było jasne, że nadzieje pokładane w IKE nie spełniły się. IKE poniosły porażkę z uwagi

na brak dostarczenia przez legislatorów skutecznego i atrakcyjnego mechanizmu zachęcającego do dobrowolnego oszczędzania. Zwolnienie z podatku Belki okazało się niewystarczające. W efekcie ponad 95 proc. pracujących nie chciało z niego skorzystać. Liczba osób oszczędzających w IKE regularnie spada (z ok. 915 tys. na koniec 2007 do ok. 853 tys. w 2008, 809 tys. w 2009 i 792 tys. na koniec 2010. Zamiast zakładanych 6-7 mln. Polaków, IKE posiada obecnie ok. 800 tys. osób z czego jedynie ok. 250 tys. to konta czynne, na które wpłynęła choć jedna składka w ostatnim roku. Z pewnością nie jest to rozwiązanie systemowe, obejmujące przynajmniej 30 proc. osób aktywnych zawodowo, ale jedynie 1 proc. pracujących i to w dodatku w większości tych najlepiej zarabiających. Z opublikowanych w lutym br. badań Instytutu Homo Homini wynika wprost, że po 8 latach od wprowadzenia reformy 82 proc. Polaków nie wie co to jest IKE. Wniosek jest oczywisty: ten mechanizm się nie sprawdził. Nie zachęca Polaków do oszczędzania ani co jeszcze gorsze w ogóle nie zachęca ich do myślenia o finansach i emeryturze.

W celu dalszego wzrostu liczby funkcjonujących IKE należy zachęcać do dobrowolnego oszczędzania na emeryturę dla zapewnienia dodatkowego dochodu po zakończeniu aktywności zawodowej oraz utrzymania dotychczasowej stopy życiowej po przejściu na emeryturę. Łącznie na konta zostały wpłacone przez posiadaczy IKE środki finansowe w wysokości 545,1 mln zł (wzrost w skali roku o 48,6 mln zł). To efekt wzrostu ogólnej liczby IKE oraz podwyższenia wskaźnika kont „aktywnych”. Głównym jednak czynnikiem ewentualnego wzrostu liczby oszczędzających w ramach IKE pozostaje - oprócz wskazanych powyżej zachęt podatkowych - zmiana sytuacji ekonomicznej w Polsce w związku z kryzysem ekonomicznym w perspektywie roku 2012 i lat następnych.

B. Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE)

1. Obecna sytuacja oszczędzania w ramach IKZE.

Kolejnym krokiem ze strony ustawodawcy było rozszerzenie oferty produktowej w ramach III filara dobrowolnego oszczędzania na emeryturę poprzez wprowadzenie od dnia 1 stycznia 2012 r. indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, obok funkcjonujących dotychczas pracowniczych programów emerytalnych oraz indywidualnych kont emerytalnych. Wprowadzenie nowych form oszczędzania na emeryturę nie oznacza rezygnacji z dotychczas funkcjonującego systemu IKE. Warto podkreślić, że oszczędzający na emeryturę może posiadać jednocześnie IKE i IKZE.

Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych³ wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych umożliwiające założenie, obok funkcjonującego już indywidualnego konta emerytalnego (IKE), dodatkowego indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). W ten sposób katalog produktów związanych z dobrowolnym oszczędzaniem na emeryturę od dnia 1 stycznia 2012 r. został poszerzony o indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego (IKZE).

Jakkolwiek IKZE w dużej mierze oparte są na rozwiązaniach przyjętych w funkcjonujących już IKE, to należy zwrócić uwagę na zasadniczą różnicę, jaka ma miejsce w regulacjach dotyczących opodatkowania. W IKZE zastosowano preferencję podatkową polegającą na odliczeniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wpłat na to konto. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. podstawę obliczenia podatku stanowi dochód po odliczeniu wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego dokonywanych przez podatnika w roku podatkowym, do wysokości określonej w przepisach o indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego. Jest to inne rozwiązanie niż przyjęte przy IKE, gdzie na to konto wpłacane są środki już po opodatkowaniu a wypłata zarówno dla oszczędzających jak i uprawnionych jest zwolniona z podatku dochodowego.

Należy wskazać, że opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych będzie podlegała wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego.

W przeciwieństwie do limitu wpłat na IKE, który jest ustalany kwotowo na dany rok i taki sam dla wszystkich oszczędzających, limit wpłat na IKZE jest zależny od wysokości kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni.

Wpłaty dokonywane na IKZE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ogłoszonej na podstawie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń

³ Dz. U. Nr 75, poz. 398

społecznych – tj. 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce na rok poprzedni.

Ponadto ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych⁴ przewiduje w okresie od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia 31 grudnia 2012 r. możliwość przeniesienia środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE do IKZE. Takie przeniesienie środków z IKE do IKZE będzie również zwolnione z podatku dochodowego.

Środki przeniesione z IKE na IKZE będą stanowiły wpłatę na IKZE, która będzie podlegać odliczeniu od dochodu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Nadwyżka tej wpłaty ponad limit wpłat przypadający w danym roku podatkowym będzie podlegała odliczeniu w kolejnych latach. W okresie odliczeń od dochodu środków przeniesionych z IKE na IKZE, oszczędzającemu nie przysługuje prawo do wpłat na IKZE.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. IKZE mogą oferować:

- fundusze inwestycyjne,
- podmioty prowadzące działalność maklerską, a więc domy maklerskie i banki prowadzące działalność maklerską,
- zakłady ubezpieczeń na życie,
- banki,
- dobrowolne fundusze emerytalne, utworzone przez powszechne towarzystwo emerytalne.

IKZE może być prowadzone przez zawarcie umowy z:

- funduszem inwestycyjnym albo
- podmiotem prowadzącym działalność maklerską o świadczenie usług polegających na wykonywaniu zleceń nabycia lub zbycia instrumentów finansowych i prowadzenie rachunku papierów wartościowych oraz rachunku pieniężnego, albo
- zakładem ubezpieczeń – ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, albo

⁴ Dz.U. Nr 75 poz. 398

- bankiem o prowadzenie rachunku bankowego,
- dobrowolnym funduszem emerytalnym prowadzonym przez powszechne towarzystwo emerytalne.

Transfery pomiędzy instytucjami prowadzącymi IKZE

Przeniesienie środków zgromadzonych na IKZE możliwe jest tylko do innej instytucji prowadzącej IKZE, z którą oszczędzający zawarł umowę o prowadzenie IKZE. Ustawa nie przewiduje możliwości dokonania wypłaty transferowej np. na IKE lub do PPE. Wypłaty transferowej środków zgromadzonych przez oszczędzającego między instytucjami prowadzącymi IKZE, a także wypłaty transferowe dokonane na IKZE osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego zwolnione są z opodatkowania.

Ponadto w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. **ustawa przewiduje możliwość przeniesienia środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE do IKZE**. Takie przeniesienie środków z IKE do IKZE jest zwolnione od podatku dochodowego. Środki przeniesione z IKE na IKZE stanowią wpłatę na IKZE, która podlega odliczeniu od podstawy opodatkowania na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. Z konta IKZE nie można wycofać części zgromadzonych środków, tak jak z konta IKE. Z IKZE możliwe jest tylko dokonanie zwrotu wszystkich środków zgromadzonych na tym koncie. Zwrot środków podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym wg skali podatkowej.

Wypłata z IKZE

Wypłata środków zgromadzonych na IKZE następuje wyłącznie:

- na wniosek oszczędzającego, po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat oraz pod warunkiem dokonywania wpłat na IKZE co najmniej w 5 latach kalendarzowych,
- w przypadku śmierci oszczędzającego - na wniosek osoby uprawnionej.

Środki zgromadzone przez oszczędzającego na IKZE mogą być, w zależności od wniosku oszczędzającego, wypłacone jednorazowo lub w ratach. Wypłata w ratach następować będzie przez co najmniej 10 lat, chyba że okres oszczędzania w ramach IKZE był krótszy (jednak nie mniej niż 5 lat). W takim przypadku wypłata środków będzie mogła być pobierana przez okres równy okresowi oszczędzania, tj. okresowi, w jakim dokonywane były wpłaty. Środki wypłacane po zakończeniu oszczędzania na IKZE będą opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych wg skali podatkowej.

W przypadku wypłaty jednorazowej oszczędzający wykaże kwotę wypłaty z IKZE – na podstawie informacji otrzymanej z instytucji dokonującej wypłaty – w zeznaniu składanym za rok, w którym tę wypłatę otrzymał. Natomiast przy wypłacie w ratach, podatek będzie pobierany w formie zaliczek przez płatnika (instytucję wypłacającą).

Oszczędzający może w umowie o prowadzenie IKZE wskazać osobę uprawnioną do środków zgromadzonych na IKZE, w przypadku jego śmierci. W takim przypadku, wypłata środków zgromadzonych na IKZE zmarłego następuje na wniosek osoby uprawnionej. Wypłata środków zgromadzonych na IKZE zmarłego oszczędzającego na rzecz osoby uprawnionej podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym wg skali podatkowej.

2. Ocena obecnej sytuacji i perspektywy oszczędzania w ramach IKZE.

Zachętę do oszczędzania w ramach IKZE miało stanowić ulga polegająca na odliczeniu od dochodu opodatkowanego podatkiem dochodowym od osób fizycznych wpłat zasilających IKZE. Odliczanie wpłacanych na IKZE kwot od podstawy opodatkowania ograniczone jest limitem odpowiadającym równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na rok poprzedni.

Zasady funkcjonowania IKZE nie przewidują w okresie oszczędzania wypłaty środków zgromadzonych na tym koncie. W konsekwencji przyjęto, że opodatkowaniu będzie podlegał zwrot całkowity z IKZE, wypłata z tego konta po zakończeniu okresu oszczędzania oraz wypłata środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego. Zwolniono natomiast z opodatkowania wypłaty transferowe środków zgromadzonych przez oszczędzającego między instytucjami prowadzącymi IKZE oraz wypłaty transferowe dokonane na IKZE osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego.

Ustawa o IKE przewiduje w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. możliwość przeniesienia środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKE do IKZE. W konsekwencji, nie chcąc pogorszyć warunków przenoszącego oszczędności, ustanowiono, aby kwota środków przekazana z IKE do IKZE była także zwolniona od podatku dochodowego. Środki przenoszone z IKE na IKZE będą stanowić wpłatę na IKZE. Wpłata ta będzie podlegać odliczeniu od dochodu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Nadwyżka tej wpłaty ponad limit wpłat przypadający w danym roku podatkowym będzie podlegała odliczeniu w kolejnych latach. W okresie odliczeń

od dochodu środków przeniesionych z IKE na IKZE, oszczędzającemu nie przysługuje prawo do wpłat na IKZE. Kwota wypłaty po zakończeniu okresu oszczędzania będzie podlegała opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Oceniając IKZE, w szczególności wskazane odliczenie od dochodów należy przypomnieć, że kwota rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2011 r. wynosiła 100 770 zł. W związku z tym należy zauważyć, że maksymalna kwota, jaką można odjąć od dochodu przed jego opodatkowaniem w roku 2012 r. wynosi 4 030,80 zł (limit 4%) w przypadku wpłacenia całej kwoty 100 770 zł na konto IKZE, gdzie maksymalna wysokość odliczeń miesięcznych wynosiłaby 335,90 zł.

Powyższe obliczenia wskazują, że osoby oszczędzające poprzez IKZE, aby móc w pełni wykorzystać limit ulgi w rozliczeniu za 2012 r. i móc wpłacić na IKZE pełną kwotę 4 030,80 zł musiały osiągać miesięczne wynagrodzenie w roku 2011 r. w wysokości co najmniej 8 397,50 zł brutto. Oznacza to, że omawiana ulga podatkowa owszem stanowi zachętę w celu promowania idei dobrowolnego oszczędzania na emeryturę, jednak w pełni skorzystać z niej będą mogli nieliczni - osoby osiągające znaczne miesięczne dochody.

Pewne odstępstwo od tej zasady przewidziano dla osób osiągających niskie dochody, których podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne jest niska, a które chciałyby dokonywać większych wpłat na IKZE. Osobom tym, w przypadku, gdy kwota odpowiadająca równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla nich za rok poprzedni nie przekracza 4 % równowartości 12-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, umożliwiono dokonanie w roku kalendarzowym wpłaty na IKZE do wysokości 4 % równowartości 12-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w poprzednim roku kalendarzowym.

Należy mieć na uwadze, że rokiem odniesienia do ustalenia limitu za rok bieżący jest wartość minimalnego wynagrodzenia w roku 2011 r., który wyniósł 1386,00 zł, a co za tym idzie 12 - krotność tej kwoty wynosić będzie 16632 zł. Limit wpłat w 2012 r. z tej sumy wynosić będzie 665,28 zł – maksymalna wpłata miesięczna w przypadku osób najmniej zarabiających nie będzie mogła przekroczyć 55,44 zł (biorąc pod uwagę fakt przepracowania 12 miesięcy w 2011 r.).

Z analizy opublikowanych danych statystycznych GUS z dnia 22 grudnia 2011 r. dotyczących struktur wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010 r. wynika, że:

- przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto w październiku 2010 roku wyniosło 3543,50 zł.

- najczęstsze miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto otrzymywane przez pracowników gospodarki narodowej wynosiło 2020,13 zł (dominanta, wartość modalna).
- 50 % zatrudnionych w gospodarce narodowej otrzymała wynagrodzenie ogółem brutto do 2906,78 zł (mediana = decyl piąty = wynagrodzenie środkowe).
- 10% najniżej zarabiających pracowników otrzymało wynagrodzenie ogółem brutto co najwyżej w wysokości 1478,70 zł (decyl pierwszy).
- 10% najwyżej zarabiających pracowników otrzymało wynagrodzenie ogółem brutto co najmniej w wysokości 5850,66 zł (decyl dziewiąty).
- w październiku 2010 roku miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości 30 tys. zł i więcej zarabiała niewiele ponad 0,13% zatrudnionych, od 20 tys. zł - 0,41%, od 10 tys. zł - 2,52%, od 5 tys. zł - 15,24% - ok. 6,1% ogółu zatrudnionych otrzymało miesięczne wynagrodzenie brutto co najmniej równe dwukrotnemu przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu ogółem brutto dla gospodarki narodowej (tzn. $\geq 7087,00$ zł).
- pracownicy otrzymujący miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto mniejsze lub równe przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu dla gospodarki narodowej (tzn. $\leq 3543,50$ zł) stanowili 64,7% ogółu pracowników.
- październiku 2010 roku do wysokości 1771,75 zł — co najwyżej 50% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto dla gospodarki narodowej — zarabiała 17,9% zatrudnionych.

Biorąc więc pod uwagę powyższe dane statystyczne należy uznać, że z ulgi podatkowej w pełni będzie mogła skorzystać jedynie niewielka część podatników, osiągających najwyższe dochody w kraju - w przybliżeniu jest to 3,06 % (osoby osiągające miesięcznie 8397,50 zł). Tego rodzaju ulga podatkowa nie motywuje gorzej zarabiających. Biorąc pod uwagę powyższe, na uldze najbardziej skorzystają osoby osiągające wysokie dochody. Korzyść podatkowa będzie tym większa, im wyższe zarobki wykazane w zeznaniu rocznym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2012-2014 od podstawy opodatkowania można będzie odliczyć 4 proc podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne ustalonej na podstawie zarobków za poprzedni rok.

W zakresie porównania oszczędzania poprzez IKE z oszczędzaniem poprzez IKZE należy wskazać, że bieżące korzyści podatkowe zachęcają do oszczędzania na emeryturę

poprzez IKZE. Konieczność ich zwrotu w przyszłości powoduje, że prywatna emerytura z IKZE może być niższa od tej z "konkurencyjnego" programu, czyli z IKE (szacunki Home Broker i Tax Care).

Tabela nr 8.

| | Przedsiębiorca | Pracownik zarabiający brutto: | | |
|--------------------|----------------|-------------------------------|-------------|-------------|
| | | 1 000 zł | 3 500 zł | 10 000 zł |
| roczny limit wpłat | 967,39 zł | 665,28 zł | 1 680,00 zł | 4 030,80 zł |
| korzyść podatkowa | 183,80 zł | 119,75 zł | 302,40 zł | 1 289,86 zł |

1) limit wpłat jest ustalany według podstawy naliczania składek na ubezpieczenie społeczne w roku poprzednim - dla przedsiębiorców w 2011 roku było to 2015,4 zł miesięcznie.

2) kwota, o jaką można zmniejszyć podatek; dla przedsiębiorców założono stawkę liniową 19% oraz minimalną podstawę naliczania składek na ubezpieczenie społeczne; pozostali według skali podatkowej

Źródło: Home Broker, Tax Care

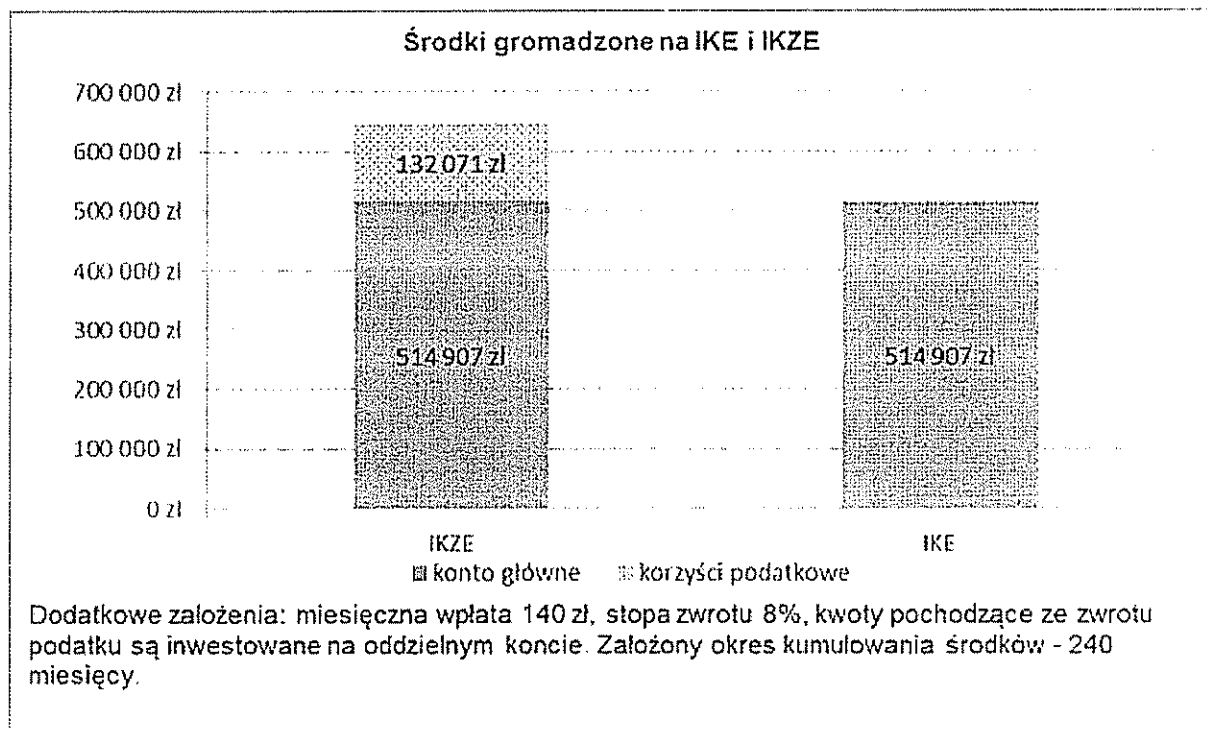
Po osiągnięciu wieku emerytalnego jest możliwe rozpoczęcie korzystania ze zgromadzonych przez podatników środków. Będzie można je wypłacić albo jednorazowo, albo w ratach, przynajmniej przez 10 lat. Trzeba jednak wskazać, że podatek dochodowy, który odliczony został na etapie kumulacji środków, będzie płatny w związku z wypłatą środków, bo te będą traktowane jako przychód przyszłego emeryta. Zaliczki na podatek pobierze płatnik, czyli instytucja finansowa, która będzie dokonywała wypłat zgromadzonych środków.

W przypadku jednorazowej wypłaty pieniędzy zgromadzonych na IKZE zaliczka na podatek może nie zostać pobrana, o ile posiadacz konta złoży taki wniosek. W takiej sytuacji instytucja finansowa jest zobowiązana do końca lutego sporządzić i przekazać oszczędzającemu na IKZE oraz naczelnikowi urzędu skarbowego informacje o dokonanej wypłacie. Ostatecznego rozliczenia podatku dokonamy w zeznaniu rocznym dodając wypłacone w ciągu roku kwoty do dochodu opodatkowanego na zasadach ogólnych. Obecnie jest to 18% od kwoty 85 578 zł (I próg podatkowy) oraz 32% od nadwyżki przekraczającej I próg. Jednak jak faktycznie opodatkowane będą wypłaty nie wiadomo. Do tego czasu przepisy mogą się zmienić wielokrotnie.

Przy założeniu, że przyszły emeryt zarabia 3,5 tys. brutto i nie zmienia swoich dochodów przez cały okres oszczędzania, rocznie na IKZE będzie mógł przeznaczyć 1680 zł. To oznacza miesięczną składkę w wysokości 140 zł. Dodatkowo, co roku przyszły emeryt otrzyma zwrot podatku w wysokości około 300 zł - przy założeniu, że środki te są również inwestowane, ale jako dodatkowe zyski na oddzielnym koncie, bez preferencji podatkowych.

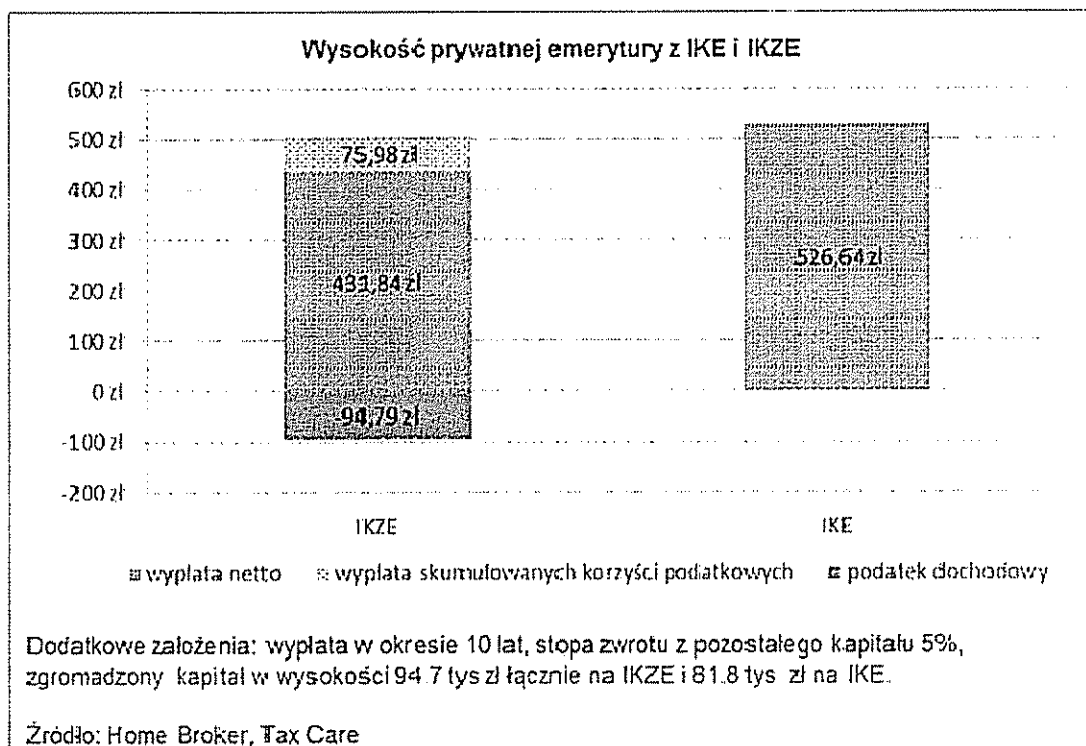
Przy założeniu rocznej stopy zwrotu 8%, okresu oszczędzania 20 lat, uda się zgromadzić 81,8 tys. zł, oraz dodatkowe 12,9 tys. zł z tytułu inwestowania zwrotu podatku (już po odliczeniu „podatku Belki”), co łącznie daje ponad 94,6 tys. zł oszczędności. Jeśli zdecyduje się wypłacać kapitał w ratach przez 10 lat, miesięcznie będzie mógł wypłacić 526 zł brutto z rachunku IKZE oraz niecałe 83 zł z rachunku, na którym gromadził coroczne zwroty podatkowe (założona dalsza kapitalizacja środków na poziomie 5%). Instytucja wypłacająca dodatkową emeryturę pobierze miesięcznie 94 zł zaliczki na podatek dochodowy (przy stawce 18%), skutkiem czego łączna dodatkowa emerytura wyniesie 514 zł.

Tabela nr 9



Gdyby te same środki co miesiąc przeznaczano na wpłaty na IKE, brak byłoby co prawda corocznej preferencji w podatku dochodowym, ale wypłaty - w przeciwieństwie do IKZE - nie podlegałyby już opodatkowaniu (wypłaty środków z IKE są wolne z podatku dochodowego). Przy identycznych założeniach jak powyżej, prywatna emerytura z IKE wyniosłaby 526 zł - czyli o ok. 10 zł więcej niż w przypadku IKZE.

Tabela nr 10



Powyższe obliczenia mają wyłącznie charakter porównawczy, nie uwzględniają ani kosztu pieniądza w czasie, ani inflacji, co więcej założona stopa zwrotu z inwestycji jest stała w czasie i jednakowa dla IKE i IKZE

Indywidualne konta emerytalne istnieją od ponad siedmiu lat, ale nie wzbudziły wielkiego zainteresowania przyszłych emerytów. Z pewnością wynika to z faktu, że - jak wskazują dane Home Broker - ponad 80% osób, które powinny oszczędzać dobrowolnie na emeryturę, nie robi tego.

Tymczasem przeprowadzona powyżej analiza, a także inne czynniki - przede wszystkim prostota IKE - przemawiają za tym rozwiązaniem względem IKZE. Przede wszystkim, w celu osiągnięcia opisanych wyżej korzyści z oszczędzania na IKZE, przyszli emeryci powinni inwestować wszystkie osiągnięte korzyści podatkowe. Wystarczy, że oszczędzający nie robiłby tego z "aptekarską dokładnością", a korzyści z IKE byłyby jeszcze większe względem IKZE.

Poza tym limity oszczędzania na IKZE są bardzo niskie. 4% rocznej podstawy obliczania składek na ubezpieczenia społeczne, z narzuconym górnym limitem niewiele przekraczającym 4 tys. zł (który jest dostępny tylko dla najlepiej zarabiających i zatrudnionych na umowach o pracę), to niewiele. W praktyce, zarabiający przeciętnie „etatowiec” rocznie będzie mógł odłożyć niecałe 1,7 tys. zł. Natomiast przedsiębiorcy, którzy najbardziej potrzebują dodatkowych zabezpieczeń, w 2012 roku na IKZE mogą wpłacić zaledwie 960 zł rocznie. Tymczasem wszyscy przyszli emeryci, niezależnie od osiąganego

przez nich dochodu, na IKE mogą odłożyć ponad 10 tys. zł (trzykrotność średniego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w poprzednim roku).

Powyższe cechy indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego mogą sprawić, że ten produkt powinien przegrywać w konkurencji z IKE. Nie oznacza to jednak, że nie jest nikomu potrzebny. Wszelkiego rodzaju zachęty do oszczędzania na przyszłą emeryturę są w dzisiejszych czasach niezbędne. Szczególnie, że sytuacja demograficzna nie sprzyja tym, którzy liczą na emeryturę z pierwszego i drugiego filaru. W szczególnej sytuacji są przedsiębiorcy, którzy z uwagi na bardzo niskie świadczenia emerytalne z ZUS i OFE, przede wszystkim powinni myśleć o oszczędzaniu na własną rękę. Dlatego też wydaje się, że IKZE jest atrakcyjnym narzędziem dla osób, które już korzystają z IKE, natomiast chcą na cel emerytalny odłożyć więcej.

IKZE nie musi stać się produktem alternatywnym dla funkcjonujących obecnie IKE. Osoby uprawnione do posiadania kont emerytalnych mogą posiadać zarówno IKE, jak i IKZE. Są to różne produkty, o różnym sposobie zwolnień podatkowych, jak i różnych limitach wpłat, więc szacunki wypłat z tych kont także są zróżnicowane. Nieodzowne zatem jest dalsze podejmowanie działań obejmujących konsekwentne upowszechnianie wiedzy o konieczności uzupełnienia, poprzez własne oszczędności, emerytury uzyskiwanej z I i II filara, kształtowanie świadomości przyszłych emerytów co do przewidywanej wysokości świadczeń, edukację finansową, skierowaną głównie do osób młodych, ukierunkowaną na uświadamianie korzyści wynikających z wczesnego rozpoczęcia systematycznego gromadzenia środków emerytalnych.

W zakresie IKZE należy także wskazać na inicjatywę Komitetu Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM. W dniu 13 lutego 2012 r. Komitet RAZEM złożył w Sejmie nową wersję swojego projektu z 2008 r. RAZEM podtrzymał swój pogląd, że wprowadzona przez nowelizację ustawy o OFE konstrukcja IKZE, czyli oparcie ulgi na mechanizmie procentowym, wspiera oszczędzanie przez osoby o wyższych dochodach (ok. 3% Polaków), a więc takie, które mają możliwości zapewnienia sobie inną drogą oszczędności na starość. Odliczenie kwotowe stanowiłoby natomiast zachętę do oszczędzania na przyszłe zabezpieczenie emerytalne dla osób o niższych dochodach, które będą mogły odliczyć określoną wartość niezależnie od wysokości zarobków, a przede wszystkim niezależnie od tego, jaka część ich dochodów jest objęta składką na ZUS.

Aktualny projekt RAZEM zawiera cztery zasadnicze postulaty dotyczące ulgi podatkowej w III filarze:

- **ulga powinna być kwotowa, a nie procentowa, i powinna wynosić dla wszystkich, 4000 zł, która to kwota jest skorelowana ekonomicznie ze średnią krajową.**

Projekt Komitetu RAZEM zakładając możliwość odpisania od podstawy opodatkowania kwoty przeznaczonej na dodatkowe zabezpieczenie emerytalne wprowadza rozwiązanie proste i mocne. Dziś zarabiając 1000 zł płacimy podatek np. 18% i możemy sami zainwestować 820 zł, zaś po wprowadzeniu ulgi inwestowane byłoby całe 1000 zł. Do tego dopisywane były osiągnięte zyski. Skoro państwo nie jest w stanie zabezpieczyć emerytur na wystarczającym poziomie, to nie powinno opodatkowywać kwot, które obywatele sami przeznaczają na ten cel.

- **dla wszystkich powinno obowiązywać zwolnienie według stawki podatkowej 18% (również dla osób płacących 32% czy też 19% podatku liniowego)**

Zastosowanie tej samej korzyści podatkowej (tj. 18%) dla osób znajdujących się w wyższym progu podatkowym skutkuje bezpośrednio dużo niższym kosztem dla budżetu, jak też jednoznacznie wskazują nieobecna w obecnym III filarze grupę, do której skierowany jest projekt: osoby najmniej zarabiające.

- **powinna być uwarunkowana oszczędzaniem do 67 roku życia zarówno przez mężczyzn jak i kobiety**

Kluczową informacją, która powinna być powszechnie znana, jest wysokość miesięcznej dodatkowej emerytury, jaką możemy mieć ze zgromadzonego kapitału. W wieku 65 lat jest to ok. 0,5%. Oznacza to, że aby mieć dodatkowo 500 zł powinniśmy zgromadzić 100 000 zł; aby mieć 1000 zł, nasz kapitał emerytalny powinien wynosić 200 000 zł. Kolejną kwestią jest jak zebrać 100 000 zł zakładając realistycznie np. 5% zysku rocznie. Mając przed sobą 40 lat oszczędzania (np. w wieku 25 lat) wystarczy ok. 70 zł miesięcznie. Przy horyzoncie 30 lat trzeba już oszczędzać 125 zł miesięcznie, przy 20 latach jest to 250 zł, a przy 10 latach ok. 650 zł.

- **wypłaty w formie świadczenia dożywotniego powinny być zwolnione z opodatkowania, zaś wypłaty jednorazowe opodatkowane stawką 18%.**

Wypłaty zgromadzonych środków w formie renty dożywotniej spełniają kryterium świadczenia emerytalnego, dlatego powinny być zwolnione z opodatkowania. Obecny system (IKZE) oznacza w rzeczywistości tylko odroczenie zapłaty podatku. W dodatku dzisiaj nie wiemy, w jakiej wysokości podatek dochodowy przyjdzie nam płacić za kilkadziesiąt lat.

Wskazane powyżej w raporcie uwarunkowania faktyczne i prawne skłaniają do wyrażenia jednoznacznego poglądu w zakresie konieczności podejmowania inicjatyw co

do zwiększenia atrakcyjności oszczędzania na przyszłe emerytury zarówno poprzez IKE, jak i poprzez IKZE.

Założenia, jakie brano pod uwagę przy wprowadzaniu tych form oszczędzania okazały się błędne. Statystyki wskazane powyżej - dotyczące IKE oraz IKZE - wskazują na brak zaufania Polaków do tych form oszczędzania na przyszłą emeryturę. Dowodem tego jest np. w przypadku IKE to, że na koniec pierwszego półrocza 2012 r. było prawie 823 tys. IKE, o łącznej wartości 3,1 mld zł (wiele kont o małej wartości) - średnia kwota zgromadzona na IKE to 3 780 zł. Liczba kont IKE, na których dokonano wpłaty w pierwszym półroczu 2012 r. to zaledwie 26% wszystkich kont na koniec okresu. Wyrażany jest także pogląd, że o słabości oszczędzania w formach IKE oraz IKZE decydują także założenia - niewystarczające, jak wskazuje praktyka - mające skłonić Polaków do oszczędzania w tych formach. **Oznacza to, że istnieje pilna potrzeba zmian w zakresie oszczędzania w formie IKE oraz IKZE aby uczynić te formy gromadzenia kapitału na przyszłe emerytury bardziej atrakcyjnymi dla przyszłych emerytów.**

C. Pracownicze programy emerytalne (PPE).

Pracownicze programy emerytalne wraz z indywidualnymi kontami emerytalnymi oraz indywidualnymi kontami zabezpieczenia emerytalnego stanowią III filar zreformowanego systemu ubezpieczenia społecznego. Pracownicze programy emerytalne są dobrowolną formą grupowego oszczędzania na emeryturę, organizowaną przez pracodawcę przy współudziale pracowników. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych⁵ składkę podstawową finansuje pracodawca, natomiast pracownik może dobrowolnie dokonywać dodatkowych wpłat z własnych środków w ramach składki dodatkowej. Środki wnoszone do programu są odprowadzane i zarządzane przez instytucję finansową, która jest wybierana przez pracodawcę i pracowników w fazie organizowania programu. Zgodnie z art. 6 ww. ustawy, pracownicze programy emerytalne mogą być prowadzone w jednej z czterech form:

- 1) w formie pracowniczego funduszu emerytalnego,
- 2) w formie umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego,

⁵ Dz. U. Nr 116, poz. 1207 ze zm. zwana dalej „ustawą o PPE”

- 3) w formie umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z zakładem ubezpieczeń w formie grupowego ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym,
- 4) w formie zarządzania zagranicznego.

Pracowniczy program emerytalny może być prowadzony przez pracodawcę samodzielnie jako program zakładowy lub też wspólnie z innymi pracodawcami, którzy zdecydowali się na jego realizację na jednakowych warunkach - jako program międzyzakładowy.

Pracowniczy program emerytalny może być utworzony przez jednego pracodawcę jako program zakładowy lub też wspólnie z innymi pracodawcami, którzy zdecydowali się na jego realizację na jednakowych warunkach - jako program międzyzakładowy. Do dnia 31 grudnia 2011 r. Komisja Nadzoru Finansowego zarejestrowała 1.345 PPE, z czego na koniec 2011 r. funkcjonowało 1.116 programów (pozostałe 229 PPE to programy wykreślone z rejestru).⁶ Pomimo, iż w 2011 r. zostało utworzonych 37 nowych pracowniczych programów emerytalnych, liczba programów funkcjonujących na koniec roku wzrosła jedynie o trzy PPE, w stosunku do 2010 r. Było to wynikiem znacznej liczby wykreśleń programów z rejestru, jakie miały miejsce w 2011 r. (w ubiegłym roku wykreślono z rejestru 34 PPE). Należy jednakże podkreślić, iż nie zawsze wykreślenie programu z rejestru oznacza, iż uczestnicy likwidowanych programów przestają być objęci dodatkowym zabezpieczeniem emerytalnym sponsorowanym przez pracodawcę. Wiele likwidacji programów ma bowiem jedynie charakter formalny i jest np. związane ze zmianami o charakterze organizacyjnym w podmiotach prowadzących PPE. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku fuzji i przejęć, które dotyczą podmiotu prowadzącego pracowniczy program emerytalny. Ich efektem częstokroć jest przejściowe realizowanie przez podmiot przejmujący, dwu lub więcej programów. Przepisy ustawy o pracowniczych programach emerytalnych wymagają, aby pracodawca znajdujący się w takiej sytuacji, w maksymalnym terminie 3 lat licząc od dnia przejęcia innego pracodawcy realizującego program, dokonał ujednoczenia prowadzonych programów, a w konsekwencji wykreślenia z rejestru PPE prowadzonych uprzednio przez przejęty podmiot czy podmioty. W takich sytuacjach dokonywane jest „techniczne” wykreślenie likwidowanych programów, jednakże uczestnicy PPE przejętej spółki nadal objęci są programem, z tym że prowadzonym przez nowego pracodawcę. W 2011 r. na 34 dokonane wykreślenia, 10 miało charakter opisany powyżej, tj. miało związek z dokonanymi

⁶ Dane z raportu KNF „Pracownicze programy emerytalne w 2011 r.” z czerwca 2012 r.

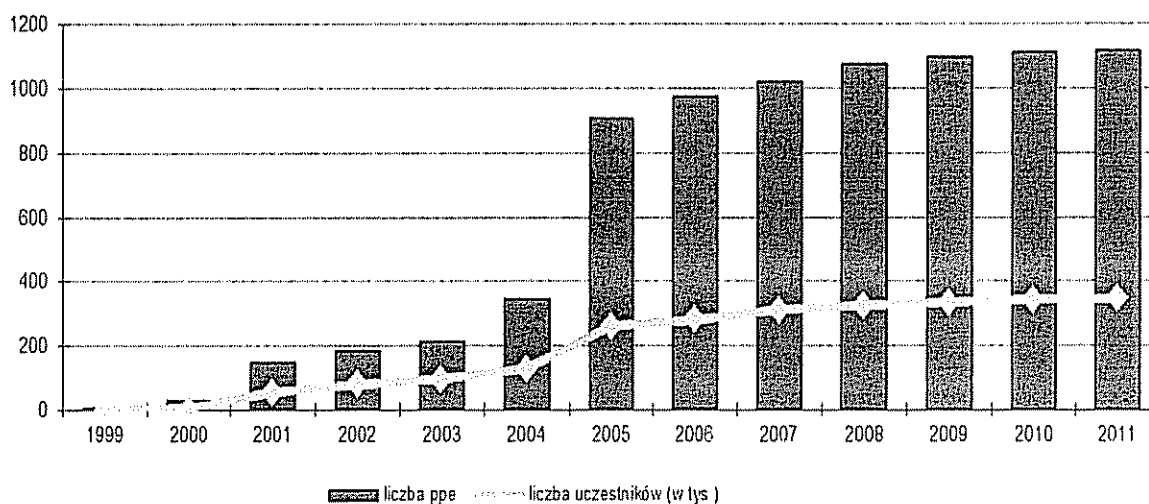
wcześniej fuzjami podmiotów prowadzących PPE. W tych przypadkach, pomimo likwidacji programów nie nastąpił spadek liczby uczestników, czy wartości aktywów PPE. Pozostałe wykreślenia dokonywane były najczęściej w związku z zawarciem przez pracodawcę i pracowników porozumienia o likwidacji PPE (18 PPE), bądź z powodu likwidacji lub upadłości pracodawcy (4 PPE).

W porównaniu z rokiem 2010, w analizowanym okresie nieznacznie zwiększyła się liczba programów nowo zarejestrowanych – w 2011 r. zarejestrowano 37 PPE, podczas gdy w 2010 r. – 29 PPE. Wśród programów zarejestrowanych w 2011 r. dominowały PPE w formie umowy z funduszem inwestycyjnym, których utworzono 24. Jedynie trzem programom nadano formę funduszu emerytalnego, natomiast 10-ciu – umowy z zakładem ubezpieczeń.

Z danych uzyskanych od podmiotów zarządzających wynika, iż w 2011 r. liczba uczestników pracowniczych programów emerytalnych była zbliżona do osiągniętej na koniec 2010 r. i wyniosła 344,6 tys. osób (wzrost o 0,6% w porównaniu z 2010 r.). Także w przypadku aktywów zgromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych nastąpił jedynie niewielki przyrost w stosunku do 2010 r. – wartość aktywów na koniec 2011 r. wynosiła 6,6 mld zł i wzrosła o 5% w porównaniu z 2010 r. Przeciętna wartość środków zgromadzonych na rachunku uczestnika PPE wyniosła w 2011 r. średnio 19,2 tys. zł.

Pracodawcy prowadzący PPE w 2011 r. odprowadzili na konta swoich pracowników składki podstawowe w wysokości 1.041,8 mln zł. Tym samym, po raz pierwszy, roczna wartość składek wniesionych na konta uczestników pracowniczych programów emerytalnych przekroczyła 1 miliard złotych. Ponadto, w 2011 r. uczestnicy zasilili swoje konta kwotą 30,5 mln zł z tytułu dobrowolnych składek dodatkowych, tj. kwotą o 16% wyższą niż w roku 2010. Powyższe należy ocenić pozytywnie, bowiem w ostatnich pięciu latach roczna wartość finansowanych samodzielnie przez uczestników składek dodatkowych wahała się jedynie nieznacznie i oscylowała w granicach 24-26 mln zł. Natomiast w 2011 r. nastąpił wzrost o 4 mln zł, a łączna suma składek dodatkowych – podobnie jak w przypadku składki podstawowej – przekroczyła nie notowaną wcześniej wartość.

Tabela nr 11



Źródło: Dane KNF z 5 czerwca 2012 r.

III. Analiza skutków proponowanych zmian w zakresie wpłat na własne dobrowolne zabezpieczenie emerytalne.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest prognoza skutków budżetowych propozycji w sprawie modyfikacji przepisów o indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego – IKZE, pod kątem ich wpływu na dochody budżetu Państwa w perspektywie krótkoterminowej oraz długoterminowej.

Jednym ze skutecznych mechanizmów wzmocnienia poziomu przyszłych emerytur jest wprowadzenie zachęt podatkowych, dzięki którym możliwe byłoby zbudowanie kapitału zapewniającego dodatkową emeryturę.

A. Ocena aktualnego stanu prawnego - w świetle skutków podatkowych na gruncie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. - w zakresie wpłat na własne dobrowolne zabezpieczenie emerytalne w ramach IKZE.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że omawiana ulga stanowi w istocie odroczenie terminu płatności podatku. Możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania przysłania fakt poboru podatku na zasadach ogólnych przy wypłacie środków z IKZE. W rezultacie, mimo korzyści - które *nota bene* odniosą tak naprawdę osoby lepiej usytuowane - wynikających ze zmniejszenia podstawy opodatkowania, oszczędzający na IKZE i tak zostanie postawiony przed koniecznością zapłacenia podatku dochodowego przy wypłacie środków. Zgromadzone bowiem przez lata oszczędności wraz z wypracowanym zyskiem staną się przychodem

oszczędzającego i tym samym będą podlegały opodatkowaniu w całości podatkiem dochodowym. Tego rodzaju rozwiązaniu zdecydowanie zniweluje ekonomiczną korzyść ulgi z lat poprzednich tym bardziej, że przy wyliczaniu korzyści, jaką niesie za sobą ulga należy wziąć również pod uwagę prowizje pobierane przez podmioty uprawnione do prowadzenia IKZE. Nie bez znaczenia pozostaje również element niepewności obecnie obowiązującego rozwiązania, gdyż nie wiadomo jaką stawką podatku zostanie objęty dochód w chwili wypłaty środków. Zatem przyjęte z dniem 1 stycznia 2012 r. rozwiązanie pozbawione jest cech ulgi podatkowej, a nabiera charakteru odroczonego podatku. Prawo do obniżenia podstawy opodatkowania o wysokość wpłat na IKZE, ograniczone do nieznaczących kwot nie stanowi realnej zachęty dla oszczędzających, mających w perspektywie jednorazowy obowiązek podatkowy, który dotyczyć będzie całości zgromadzonych na IKZE środków, w tym także wypracowanych zysków (od strony teoretycznej podatek jest należny nawet w przypadku strat z inwestycji). W gruncie rzeczy tym samym efekt ekonomiczny ulgi jest podobny do tego, jak w przypadku oszczędzania w IKE

Ponadto należy wskazać na szereg innych czynników powodujących, że wprowadzona z dniem 1 stycznia 2012 r. ulga nie stanowi zachęty do oszczędzania w ramach III filaru, w szczególności:

- 1) skomplikowany sposób ustalania maksymalnej wysokości wpłat do IKZE;
- 2) obliczenie wysokości maksymalnej wysokości wpłat do IKZE będzie wymagało ujawnienia przez oszczędzającego kwoty podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne za rok poprzedni, a więc dochodów oszczędzającego, które są danymi wrażliwymi z punktu widzenia obywateli;
- 3) informacje powyższe oszczędzający będzie mógł przedstawić dopiero po rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych (możliwe, że pod koniec kwietnia roku podatkowego, a wpłaty potencjalnie mogą być realizowane już od stycznia), co w negatywny sposób wpływa na systematyczność oszczędzania;

Jak już w skazywano we wcześniejszej wersji Raportu obecnie obowiązujące regulacje prawne – uwzględniające w systemie podatkowym możliwość dokonywania wpłat na IKZE – weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu

ubezpieczeń społecznych⁷. Przepisy te regulują zasady dotyczące gromadzenia oraz wypłat środków przez osoby oszczędzające na przyszłą emeryturę za pośrednictwem Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego.

Zgodnie ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. w brzmieniu nadanym nowelizacją, dochód z tytułu wypłat został zakwalifikowany do innych źródeł. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 tej ustawy za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9, uważa się w szczególności: kwoty wypłacone po śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego wskazanej przez niego osobie lub członkowi jego najbliższej rodziny, w rozumieniu przepisów o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, kwoty uzyskane z tytułu zwrotu z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego oraz **wypłaty z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego**, w tym także dokonane na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego, alimenty, stypendia, dotacje (subwencje) inne niż wymienione w art. 14, dopłaty, nagrody i inne nieodpłatne świadczenia nienależące do przychodów określonych w art. 12-14 i 17 oraz przychody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach.

Wprowadzona od dnia 1 stycznia 2012 r. ulga podatkowa oparta jest na mechanizmie polegającym na możliwości obniżenia podstawy opodatkowania o kwoty wpłat na IKZE dokonanych przez podatnika w roku podatkowym, do wysokości określonej w przepisach o indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego. Przepisami w tym zakresie jest ustawa o IKE. Zgodnie z 34a tej ustawy zasadą jest, że wypłata środków zgromadzonych na IKZE następuje wyłącznie:

- 1) na wniosek oszczędzającego, po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat oraz pod warunkiem dokonywania wpłat na IKZE co najmniej w 5 latach kalendarzowych;
- 2) w przypadku śmierci oszczędzającego - na wniosek osoby uprawnionej.

Przy czym – zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o IKZE – istnieje możliwość zwrot środków zgromadzonych na IKZE w razie wypowiedzenia umowy o prowadzenie IKZE przez którąkolwiek ze stron, jeżeli nie zachodzą przesłanki do wypłaty lub wypłaty transferowej. W przeciwnieństwo do IKE zwrot z IKZE nie może być częściowy.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. w brzmieniu nadanym przez nowelizację nie przewiduje sankcji w dosłownym rozumieniu tego pojęcia, tj. jako kary za wycofanie środków z IKZE przed ukończeniem 65 roku życia. Należy zatem stwierdzić, że tego rodzaju wypłata środków zgromadzonych na IKZE nie jest obciążona żadnym ryzykiem nałożenia dodatkowego

⁷ Dz.U. z 2011 Nr 75, poz 398 ze zm. zwana dalej „nowelizacją”

zobowiązania podatkowego. Ustawodawca nie przewidział – jak to uczynił w przypadku IKE – sankcyjnego podatku (stawka 75 %) - z tytułu gromadzenia oszczędności na więcej niż jednym indywidualnym koncie emerytalnym, w rozumieniu przepisów o indywidualnych kontach emerytalnych. Stawkę zryczałtowanego podatku ustawa ta określa w wysokości 75% uzyskanego dochodu na każdym indywidualnym koncie emerytalnym.

Zasady funkcjonowania IKZE ponadto nie przewidują w okresie oszczędzania wypłaty środków zgromadzonych na tym koncie. W konsekwencji przyjęto, że opodatkowaniu będzie podlegał zwrot całkowity z IKZE, wypłata z tego konta po zakończeniu okresu oszczędzania oraz wypłata środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego. Zwolniono natomiast z opodatkowania wypłaty transferowe środków zgromadzonych przez oszczędzającego między instytucjami prowadzącymi IKZE oraz wypłaty transferowe dokonane na IKZE osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego.

Zmiany w prowadzone nowelizacją należy ocenić jako krok w dobrym kierunku. Niemniej jednak wprowadzenie możliwości obniżenia podstawy opodatkowania o kwoty wpłat dokonanych na IKZE na obecnych zasadach stanowią bardzo małą zachętę do korzystania z tej formy oszczędzania na przyszłą emeryturę. Wskazać bowiem należy na istotne wady przyjętego rozwiązania.

Po pierwsze należy stwierdzić, że IKZE w dużej mierze oparte są na rozwiązaniach przyjętych w funkcjonujących już IKE, to jednak uwypuklenia wymaga różnica, jaka ma miejsce w regulacjach dotyczących opodatkowania. W IKZE zastosowano preferencję podatkową polegającą na odliczaniu od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wpłat na to konto. Zgodnie z art. 26 ust. 2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. podstawę obliczenia podatku stanowi dochód po odliczeniu wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego dokonywanych przez podatnika w roku podatkowym, do wysokości określonej w przepisach o indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego.

Należy wskazać, że opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych będzie podlegała wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego.

W przeciwieństwie do limitu wpłat na IKE, który jest ustalany kwotowo na dany rok i taki sam dla wszystkich oszczędzających, limit wpłat na IKZE jest zależny od wysokości

kwoty stanowiącej podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni.

Wpłaty dokonywane na IKZE w roku kalendarzowym nie mogą przekroczyć kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ogłoszonej na podstawie art. 19 ust. 10 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – tj. 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) na rok poprzedni.

Z powyższej ulgi podatnicy mogą korzystać tylko i wyłącznie w opisanym powyżej zakresie, **przez co dochodzi do zróżnicowania limitów wpłat na te konta osób oszczędzających w ramach III filaru, co przesądza o ich rzeczywistej opłacalności bądź jej faktycznym braku.**

Rozpatrując omawiane zwolnienie należy przypomnieć, że kwota rocznego ograniczenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2011 r. wynosiła 100 770 zł.

W związku z tym należy zauważyć, że maksymalna kwota, jaką można odpisać od dochodu przed jego opodatkowaniem w zeznaniu za rok 2012 wynosi 4 030,80 zł (limit 4%) w przypadku wpłacenia całej kwoty 100 770 zł na konto IKZE.

Powyższe obliczenia jednoznacznie pokazują, że osoby oszczędzające poprzez IKZE, aby móc w pełni wykorzystać limit ulgi w rozliczeniu za 2012 r. i móc wpłacić na IKZE pełną kwotę 4 030,80 zł, musiały osiągać miesięczne wynagrodzenie w roku 2011 r. w wysokości co najmniej 8397,50 zł brutto.

Reasumując powyższe, omawiana ulga podatkowa owszem stanowi zachętę w celu promowania idei dobrowolnego oszczędzania na emeryturę, jednak w pełni skorzystać z niej będą mogli nieliczni - osoby osiągające znaczne miesięczne dochody. Konstrukcja tej preferencji podatkowej jest nieczytelna i dodatkowo wprowadza do systemu podatkowego rozwiązanie, które stanowi przywilej dla najlepiej usytuowanych obywateli.

Należy mieć na uwadze, że rokiem odniesienia do ustalenia limitu za rok bieżący jest wartość minimalnego wynagrodzenia w roku 2011 r., który wyniósł 1386,00 zł, a co za tym idzie 12 - krotność tej kwoty wynosić będzie 16632 zł. Limit wpłat w 2012 r. z tej sumy wynosić będzie 665,28 zł – maksymalna wpłata miesięczna w przypadku osób najmniej

zarabiających nie będzie mogła przekroczyć 55,44 zł (biorąc pod uwagę fakt przepracowani 12 miesięcy w 2011 r.).

Z analizy opublikowanych danych statystycznych GUS⁸ z dnia 22 grudnia 2011 r. dotyczących struktur wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010 r. wynika, że:

- przeciętne miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto w październiku 2010 roku wyniosło 3543,50 zł.
- najczęstsze miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto otrzymywane przez pracowników gospodarki narodowej wynosiło 2020,13 zł (dominanta, wartość modalna).
- 50 % zatrudnionych w gospodarce narodowej otrzymała wynagrodzenie ogółem brutto do 2906,78 zł (mediana = decyl piąty = wynagrodzenie środkowe).
- 10% najniżej zarabiających pracowników otrzymało wynagrodzenie ogółem brutto co najwyżej w wysokości 1478,70 zł (decyl pierwszy).
- 10% najwyżej zarabiających pracowników otrzymało wynagrodzenie ogółem brutto co najmniej w wysokości 5850,66 zł (decyl dziewiąty).
- w październiku 2010 roku miesięczne wynagrodzenie brutto w wysokości 30 tys. zł i więcej zarabiał niewiele ponad 0,13% zatrudnionych, od 20 tys. zł - 0,41%, od 10 tys. zł - 2,52%, od 5 tys. zł - 15,24%.
- ok. 6,1% ogółu zatrudnionych otrzymało miesięczne wynagrodzenie brutto co najmniej równe dwukrotnemu przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu ogółem brutto dla gospodarki narodowej (tzn. $\geq 7087,00$ zł).
- pracownicy otrzymujący miesięczne wynagrodzenie ogółem brutto mniejsze lub równe przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu dla gospodarki narodowej (tzn. $\leq 3543,50$ zł) stanowili 64,7% ogółu pracowników.
- październiku 2010 roku do wysokości 1771,75 zł — co najwyżej 50% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto dla gospodarki narodowej — zarabiał 17,9% zatrudnionych.

Biorąc więc pod uwagę powyższe dane statystyczne należy uznać, że z ulgi podatkowej w pełni będzie mogła skorzystać jedynie minimalna część społeczeństwa, osiągająca najwyższe

⁸ GUS: Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2010 r. data publikacji 22 grudnia 2011 r

dochody w kraju - w przybliżeniu jest to 3,06 % (osoby osiągające miesięcznie 8397,50 zł). Tego rodzaju ulga podatkowa nie motywuje gorzej zarabiających.

Takie rozwiązanie jest bardzo niekorzystne dla systemu finansów państwa, gdyż podatnicy będą wykorzystywali prawo do odliczenia jako narzędzie optymalizacji podatkowej i będą dokonywać wpłat w takiej wysokości, aby maksymalnie wykorzystać ulgę - za względu na fakt, że odliczenia dokonuje się od podstawy opodatkowania i zasadniczo nie będzie przeszkód do wykorzystania maksymalnej możliwej do odliczenia kwoty. Wynika to z faktu, że kwota wpłaty musi być wygospodarowana z bieżących dochodów, a możliwość jej odzyskania w krótkim okresie czasu jest bardzo ograniczona, ponieważ będzie się wiąże z sankcją finansową - wsteczną utratą prawa do odliczenia - a co za tym idzie, znacznie podwyższonym dochodem w roku wypłaty z IKZE.

Biorąc pod uwagę powyższe, na uldze najbardziej skorzystają osoby osiągające wysokie dochody. Korzyść podatkowa będzie tym większa, im wyższe zarobki wykazane w zeznaniu rocznym w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2012-2014 od podstawy opodatkowania można będzie odliczyć 4 proc. podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne ustalonej na podstawie zarobków za poprzedni rok.

B. Ocena skutków podatkowych projektu nowelizacji ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. zaproponowanych przez Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM.

Ponieważ obecnie obowiązujący stan prawny nie tworzy korzystnych warunków dla oszczędzania na przyszłą emeryturę w ramach III filaru za pośrednictwem IKZE, Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej RAZEM zaproponował nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej, która ma na celu wprowadzenie rozwiązań zachęcających do podjęcia tego rodzaju formy oszczędzania.

Przedstawione projekty zakładają:

- 1) Wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych kwotowej, takiej samej dla wszystkich w wysokości średniej krajowej. Obecnie stosowana procentowa ulga podatkowa, jest niesprawiedliwa, zachęca przede wszystkim osoby zamożne (kilka procent społeczeństwa); jest również trudna w

administrowaniu, zarówno dla urzędów skarbowych jak i obywateli, przy czym dla celów odliczenia od dochodu stosowana byłaby dla wszystkich jednolita stawka 18%, bez względu na to czy rozliczenia są dokonywane przy zastosowaniu skali podatkowej lub stawki liniowej 19 %,

- 2) środki zgromadzone na IKZE były dostępne (przy zachowaniu prawa do ulgi podatkowej) zarówno dla kobiet jak i mężczyzn po osiągnięciu tego samego wieku, przy możliwości wypłaty tych środków po ukończeniu 67 roku życia,
- 3) podatnik traciłby prawo do odliczenia „z mocą wsteczną” w przypadku wypłaty środków przed osiągnięciem określonego wieku 67 lat. Wyjątkiem od powyższej zasady byłyby enumeratywnie wymienione sytuacje losowe, takie jak inwalidztwo czy ciężka choroba,
- 4) zwolnienie z podatku w przypadku wypłaty środków zgromadzonych na IKZE, jeżeli wypłata będzie miała formę świadczenia dożywotniego. Przedmiotowe zwolnienie podatkowe miałyby dotyczyć wszystkich podmiotów zamierzających oszczędzać na emeryturę bez względu na formę zatrudnienia.

Wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych kwotowej, takiej samej dla wszystkich, w wysokości średniej krajowej, przy czym dla celów odliczenia od dochodu stosowana byłaby dla wszystkich jednolita stawka 18%, bez względu na to czy rozliczenia są dokonywane przy zastosowaniu skali podatkowej lub stawki liniowej 19 %.

Obecnie wpłaty dokonywane na IKZE nie mogą przekroczyć, jak już wyżej wskazano, kwoty odpowiadającej równowartości 4% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne ustalonej dla oszczędzającego za rok poprzedni, nie więcej jednak niż 4% kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe tzn. 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce (w 2011 r. – 100 770 zł). Maksymalna kwota, którą można odliczyć w 2012 r. wynosi zatem 4 030,80 zł, tzn. miesięcznie 335,90 zł.

Przy założeniu, że średnie miesięczne wynagrodzenie będące podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w 2011 r. wyniosło 3 359 zł, to 4% od tej średniej wynosi 134,36 zł. Oznacza to, że średnie odliczenie od dochodu w skali roku 2012 wynosiłoby 1 612,32 zł.

Zaproponowana zmiana odliczenia kwotowego, w wysokości nie większej niż 3600 zł w roku podatkowym - stanowić więc będzie zachętę do oszczędzania na emeryturę dla osób o niższych dochodach, które będą mogły odliczyć określoną wartość niezależnie od wysokości zarobków. Natomiast model procentowy funkcjonujący w IKZE uzależnia kwotę odliczenia od wysokości dochodów co jest korzystniejsze dla zamożnych osób.

Nie można założyć, że IKZE założą 24,4 mln podatników. Sukcesem byłoby już założenie IKZE przez 1 mln podatników (IKE posiada tylko ok. 800 tys., przy czym osiem lat po wprowadzeniu IKE aktywnych kont jest ok. 200 tys.).

Jak wynika z danych przedstawionych przez Komisję Nadzoru Finansowego, w pierwszym półroczu tego roku zostało otwartych 303.359 indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego, przy czym jedynie w przypadku 12.207 kont odnotowano wpłaty. Łączna wartość środków zgromadzonych na IKZE wyniosła w pierwszym półroczu blisko 4.5 mln złotych, przy średniej miesięcznej wpłacie w wysokości 400 zł. Należy zatem stwierdzić, że zainteresowanie oszczędzaniem na przyszłą emeryturę za pośrednictwem IKZE jest znikome biorąc pod uwagę fakt, iż w 2011 r. z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczyło się 24 325 899⁹. Zatem w pierwszym półroczu bieżącego roku z ulgi skorzystało 0,05 % podatników.

Wydłużenie okresu oszczędzania

Wydłużenie okresu oszczędzania do 67 roku życia spowoduje również pewne skutki budżetowe, które są jednak obecnie trudne do oszacowania. W 2010 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn zamieszkałych w miastach wynosiło 72,6 lat, tj. ponad rok więcej niż mężczyzn na wsi, natomiast mieszkanki wsi żyły 80,7 lat, czyli o 0,1 roku dłużej niż kobiety w miastach. Relacje takie zaobserwowano dopiero w latach dziewięćdziesiątych.

Wcześniej, przez okres ponad 20 lat, zarówno mężczyźni jak i kobiety mieszkający na wsi żyli dłużej niż ludność miast. Charakterystycznym dla lat 90. było również zmniejszanie się rozpiętości między przeciętną długością trwania życia mężczyzn i kobiet. Począwszy od 2002 r. różnica ta zaczęła się jednak pogłębiać. Obecnie w miastach kobiety żyją o 8 lat dłużej niż mężczyźni (w 1991 r. – prawie 9; w 2001 – 7,8), natomiast na wsi o 9,3 roku (w 1991 r. – 9,7, w 2001 – 8,8).

GUS prognozował również długości życia dla osób w poszczególnych kategoriach wiekowych co ilustruje następująca tabela.

⁹ Dane z „*Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 r.*” opublikowanych przez Ministerstwo Finansów w sierpniu 2012 r.

Tabela 12. Tablica trwania życia. Prognoza długości życia dla osób w poszczególnych kategoriach wiekowych z podziałem na płeć, 2007 r.

| Mężczyźni | | | Kobiety | | |
|-----------|--------------------------|---------------------------------|---------|--------------------------|---------------------------------|
| Wiek | Prawdopodobieństwo zgonu | Przeciętne dalsze trwanie życia | Wiek | Prawdopodobieństwo zgonu | Przeciętne dalsze trwanie życia |
| s | qx | CK | X | qx | es |
| 20 | 0,00106 | 51,81 | 20 | 0,00029 | 60,41 |
| 30 | 0,00144 | 42,35 | 30 | 0,00039 | 50,58 |
| 40 | 0,00354 | 33,15 | 40 | 0,00109 | 40,85 |
| 50 | 0,00958 | 24,81 | 50 | 0,00340 | 31,55 |
| 55 | 0,01414 | 21,10 | 55 | 0,00538 | 27,15 |
| 60 | 0,01997 | 17,69 | 60 | 0,00784 | 22,94 |

Zródło: GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_894_.PLKj_HTML.htm

Dane w powyższej tabeli wskazują, że średnia przewidywana długość życia dla kobiety w wieku 30 lat wynosi 80,58 lat, dla kobiety w wieku 40 lat - 80,85 lat, w wieku 50 lat - 81,55 lat. Dla mężczyzn te wartości wynoszą odpowiednio: dla 30 lat - 72,35, dla 40 lat - 73,15, dla 50 lat — 74,81. Oznacza to, że statystyczna długość życia zarówno kobiet jak i mężczyzn będzie wyższa od wieku, w którym środki zgromadzone na IKZE będą mogły być uruchomione.

Przedłużenie okresu oszczędzania do 67 roku życia oznaczać będzie obniżenie dochodów budżetowych, bowiem wpłacający będą korzystali w dłuższym okresie z prawa do odliczeń; jednakże pozostała część przychodów będzie podlegała opodatkowaniu (podatek stanowić będzie dochód budżetowy) również w wydłużonym okresie. Ponadto wypłata tych środków (w większej kwocie ze względu na wydłużony okres wpłat) byłaby opodatkowana, co skutkowałoby zwiększoną kwotą wpływów budżetowych (odroczonej w czasie). Per saldo oznaczać to może pozytywne skutki dla budżetu państwa. Zwrócić bowiem należy uwagę, że obecnie rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę wynosi dla mężczyzn 61 lat, dla kobiet niespełna 58 lat. Wprowadzenie rzeczywistej ulgi podatkowej dla osób chcących oszczędzać za pośrednictwem IKZE, tj. przywileju polegającego na rzeczywistym zwolnieniu z opodatkowania świadczeń emerytalnych, a nie tylko na odroczeniu terminu płatności, może korzystnie wydłużyć rzeczywisty wiek

przechodzenia na emeryturę, co w kontekście ujemnego przyrostu demograficznego nie pozostanie bez znaczenia dla wpływów budżetowych oraz jego obciążeń.

Zwolnienie z podatku dochodowego środków finansowych wypłacanych z IKZE

Podstawową wadą obowiązującą obecnie systemu IKZE jest jednak to, że po osiągnięciu wieku emerytalnego przy wypłacie środków pieniężnych będzie trzeba zapłacić podatek dochodowy według skali podatkowej. Konieczność zapłacenia podatku od zgromadzonych środków finansowych wystąpi zatem w okresie, gdy środki te będą najbardziej potrzebne, tzn. po przejściu na emeryturę.

Ponadto osoby, które osiągały dochody podlegające opodatkowaniu najniższą stawką podatkową (obecnie 18 %) przy jednorazowej wypłacie gromadzonych przez wiele lat środków finansowych będą płaciły podatek według stawki najwyższej (obecnie 32 %). Jest to drastyczne pogorszenie sytuacji, bowiem zamiast zapłacenia podatku w wysokości 18 % w każdym roku oszczędzania wpłacający do IKZE zapłaci od wieloletnich oszczędności 32 % podatku (oczywiście od części przewyższającej pierwszy próg podatkowy). Zniechęca to w sposób zasadniczy do gromadzenia oszczędności w IKZE.

Aktualnie w zasadzie nie ma żadnych inwestycji finansowych przynoszących realne dochody powyżej inflacji. Banki wypłacają bowiem odsetki od lokat w wysokości niższej od inflacji; podobna sytuacja występuje przy wypłacie dochodów z obligacji skarbowych, które są dużo bezpieczniejszym i pewniejszym instrumentem finansowym od funduszy inwestycyjnych i bezpośrednich inwestycji giełdowych.

Inwestycje w lokaty bankowe i w obligacje skarbowe oznaczają zatem płacenie swoistego „podatku inflacyjnego”. Natomiast fundusze inwestycyjne i bezpośrednie inwestycje giełdowe w ostatnich latach nie tylko nie osiągają żadnych, nawet nominalnych, dochodów ale przynoszą ogromne straty.

Ponadto podobny problem jak w przypadku osób rozliczających się w skali podatkowej wystąpi w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według stawki podatkowej 19 %. Osoby te z reguły przechodząc na emeryturę likwidują prowadzoną działalność gospodarczą. Oznaczać to będzie, że wypłacone z IKZE środki finansowe będą również podlegały opodatkowaniu według stawki 32 %.

Analogiczna sytuacja wystąpi w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą rozliczających się z podatku dochodowego w formach zryczałtowanych (ryczałt ewidencjonowany lub karta podatkowa), które zlikwidują działalność gospodarczą w momencie przejścia na emeryturę. Osoby te zapłacą podatek w wysokości 32 %.

Zbliżona sytuacja wystąpi również u rolnika, który chciałby skorzystać z IKZE. Nieopodatkowane dochody rolnika (nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych) wpłacone do IKZE przy wypłacie będą podlegały opodatkowaniu progresywnym podatkiem (18 % i 32 %).

Ponadto zwolnienie z podatku dochodowego wypłat z IKZE „złagodziłoby” skutki wydłużenia wieku emerytalnego do 67 lat.

W tej sytuacji w pełni racjonalne jest wprowadzenie proponowanych zmian polegających na zwolnieniu z podatku dochodowego wypłacanych z IKZE świadczeń o charakterze emerytalnym.

Należy mieć na uwadze, że w związku z trudną sytuacją budżetową wprowadzenie całkowitego zwolnienia z podatku dochodowego wszystkich wypłat środków finansowych zgromadzonych na IKZE może być trudne do przeprowadzenia. Potrzeba zatem aby rozważyć wprowadzenie regulacji prawnej, zgodnie z którą w przypadku wypłaty jednorazowej środki wypłacane podlegałyby opodatkowaniu według stawki podatkowej w wysokości 18%; zwolnione od tego podatku byłyby natomiast środki wypłacane dożywotnio.

Proponowane rozwiązanie jest trafną odpowiedzią na potrzeby ludzi, zarówno bieżące, jak i przyszłe, związane z oczekiwaniem otrzymywania świadczenia emerytalnego w godziwej wysokości. Jest to rozwiązanie dla ludzi przyjazne, które zachęca do oszczędzania, wychodzące naprzeciw ich potrzebom i pozostawiające im wolność wyboru. Jest to istotna kwestia społeczna, bowiem beneficjentami proponowanego rozwiązania będą przede wszystkim osoby o średnich i niższych dochodach.

Jest to też rozwiązanie jasne i nieskomplikowane (w przeciwieństwie do obecnej ulgi w związku z wpłatami na IKZE), zasługujące obiektywnie na miano uczciwego i społecznie akceptowalnego rozwiązania, a zarazem możliwego do przyjęcia przez władze państwowe i nie powodującego żadnego istotnego uszczerbku dla dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ocena skutków projektowanych zmian:

1) ocena wpływu regulacji na finanse publiczne

Formułując prognozę skutków budżetowych propozycji w sprawie wpłat na własne dobrowolne ubezpieczenie emerytalne, należy uwzględnić zarówno skutki krótkoterminowe (bezpośredni wpływ na budżet Państwa) jak i długoterminowe (wpływ makroekonomiczny oraz wpływ na dochody budżetu Państwa w chwili rozpoczęcia wypłaty świadczeń ubezpieczonym).

Dla celów wyliczenia skutków budżetowych wprowadzenia w życie projektu Komitetu Razem należy posłużyć się danymi Ministerstwa Finansów za rok 2011 r. Z danych tych wynika, że:

- 1) w 2011 r. w urzędach skarbowych rozliczyło się ogółem 19 977 523 podatników,
- 2) liczba podatników ogółem w 2011 r. rozliczających się w pierwszej skali podatkowej wyniosła – 23 804 299,
- 3) przeciętny dochód w pierwszej skali podatkowej pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne wyniósł 22 139 zł,
- 4) nominalne obciążenie dochodu w pierwszej skali podatkowej wyniosło 15,49 %,
- 5) przeciętny podatek w pierwszej skali podatkowej wyniósł nominalnie 3 429 zł.

Ponieważ obecny stan prawny w zakresie opodatkowania środków gromadzonych w IKZE obowiązuje dopiero od dnia 1 stycznia 2012 r. trudno jest – w trakcie pierwszego roku funkcjonowania ulgi, bez danych z zeznań rocznych - przewidzieć, jaka liczba podatników zdecyduje się na skorzystanie z ulgi w proponowanym kształcie.

Z danych Komisji Nadzory Finansowego wynika, że w pierwszym półroczu 2012 r. osoby fizyczne utworzyły 303 359 – co stanowi 1,5 % podatników ogółem. Przy czym liczba kont, na które osoby fizyczne przekazały środki, wyniosła w tym okresie 12 207 – co stanowi 0,05 % podatników.

Zgodnie z projektem wysokość odliczenia od podstawy opodatkowania kwot wpłacanych na IKZE jest limitowana i wynosi maksymalnie 3 600 zł rocznie, tj. 300 zł miesięcznie. Z danych KNF wynika, że średnia miesięczna wpłata na IKZE wyniosła w pierwszym półroczu 400 zł. Można zatem założyć, że podatnicy w pełni zechcą skorzystać całości przysługującego im odliczenia.

Należy przypuszczać, że liczba podatników w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów chcących skorzystać z ulgi w zaproponowanym kształcie nie przekroczy 5 % podatników ogółem.

Przekładając przedstawione powyżej dane należy przyjąć, że liczba osób chcących skorzystać z omawianej ulgi nie przekroczy liczby 1 190 214 osób. Średnia nominalna wysokość podatku wyniesie w tym przypadku 2 872 zł.

W rezultacie wysokość nominalnych wpływów budżetowych zmniejszy się z tego podatku o ok. 3,4 mld zł. W rezultacie dochody jednostek samorządu terytorialnego zmniejszą się o kwotę wynoszącą ok. 1,74 mld zł.

Wskazać przy tym należy, że założenie, iż w pierwszym roku obowiązywania ulgi skorzysta z niej 5 % podatników ogółem jest założeniem bardzo optymistycznym. Należy przypuszczać, wartość ta będzie wynosiła ok. 2,5 % - zatem uszczuplenie wpływów budżetowych wyniesie ok. 1,7 mld zł a tym samym dochody j.s.t zmniejszą się o kwotę wynoszącą ok. 870 mln zł.

2) ocena wpływu regulacji na rynek pracy

Projektowane zmiany nie wpłyną bezpośrednio na rynek pracy; w szczególności nie mają bezpośredniego wpływu na: ułatwianie lub utrudnianie tworzenia nowych (stałych) miejsc pracy, utratę miejsc pracy.

3) ocena wpływu regulacji na konkurencyjność i przedsiębiorczość

Omówione zmiany nie wpływają bezpośrednio na konkurencyjność i przedsiębiorczość, w szczególności nie ma bezpośredniego wpływu na konkurencyjność, przedsiębiorczość, handel oraz przepływ inwestycji oraz na warunki konkurencji na polskim rynku, koszty prowadzenia działalności gospodarczej.

4) ocena wpływu regulacji na rozwój regionów.

Projektowane zmiany nie wpłyną na rozwój regionów.

5) ocena wpływu regulacji na aspekty społeczne

Projektowane zmiany mają bezpośredni wpływ na system zabezpieczenia społecznego. Ich celem jest zwiększenie wysokości przyszłych wypłat dla emerytów z systemu zabezpieczenia społecznego.

6) ocena wpływu regulacji na środowisko naturalne

Brak wpływu.

IV. Konkluzje.

Nie można odmówić racji idei wsparcia ze strony państwa indywidualnego i dobrowolnego oszczędzania na cele emerytalne poprzez system ulg podatkowych. Z tego względu poszukiwanie przez kolejne rządy nowych rozwiązań jest słusznym kierunkiem działań. Jak jednak zostało wykazane w niniejszym Raporcie dotychczasowe działania, w szczególności zachęty, w tym podatkowe okazują się niewystarczające.

Dlatego proponowane przez Komitet Razem rozwiązania są trafną odpowiedzią na potrzeby ludzi, zarówno bieżące, jak i przyszłe, związane z otrzymywaniem świadczenia emerytalnego w godziwej wysokości. Jest to rozwiązanie dla ludzi przyjazne, które zachęca do oszczędzania, a nie zmusza i karze, wychodzące naprzeciw ich potrzebom i pozostawiające im wolność wyboru. Jest to istotna kwestia społeczna, bowiem beneficjentami proponowanego rozwiązania będą przede wszystkim osoby o średnich i niższych dochodach. Jest to też rozwiązanie jasne i nieskomplikowane, zasługujące obiektywnie na miano uczciwej i powszechnej propozycji.

Nieodzowne zatem jest dalsze podejmowanie działań obejmujących upowszechnianie wiedzy o konieczności uzupełnienia, poprzez własne oszczędności, emerytury uzyskiwanej z I i II Filara, kształtowanie świadomości przyszłych emerytów co do przewidywanej wysokości świadczeń, edukację finansową, skierowaną głównie do osób młodych, ukierunkowaną na uświadamianie korzyści wynikających z wczesnego rozpoczęcia systematycznego gromadzenia środków emerytalnych.

Prof. dr hab. Witold Modzelewski

DORADCA PODATKOWY Nr 00001