

*Joanna Rutecka*

## **Realokacja czy nowe oszczędności? – O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce**

*Aby zachęcić do uczestnictwa w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym często wprowadzane są różne rodzaje ulg podatkowych. Zachęty podatkowe do dodatkowego oszczędzania mogą występować na etapie opłacania składek, osiągania dochodów z inwestowania kapitału emerytalnego lub wypłaty świadczenia, przy czym decyzja o momencie występowania zachęty podatkowej determinuje możliwe do zastosowania instrumenty podatkowe.*

*Ocena stosowania zachęt podatkowych w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym nie jest jednoznaczna, biorąc pod uwagę ich efektywność, osiągnięte skutki w odniesieniu do wysokości poniesionych kosztów. W niniejszym artykule omówione zostały skutki różnych typów zachęt podatkowych z punktu widzenia tworzenia dodatkowych oszczędności oraz zamiany istniejących już oszczędności na oszczędności o charakterze długoterminowym (emerytalnym). W ostatniej części wskazane zostały skutki zachęt podatkowych zastosowanych w indywidualnym zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce oraz zasygnalizowano możliwe kierunki zmian.*

**Słowa kluczowe:** dodatkowy system emerytalny, zachęty podatkowe, indywidualne plany emerytalne, efekt realokacji, efekt dochodowy.

### **Wprowadzenie**

Zachęty podatkowe do dodatkowego oszczędzania są szeroko stosowane w uzupełniających systemach emerytalnych, zarówno pracowniczych, jak i indywidualnych. Przybierają zwykle formę zwolnienia z podatku dochodowego, zastosowania preferencyjnej (obniżonej) stawki podatku lub po prostu przesunięcie opodatkowania w czasie.

Ulg podatkowe mogą występować w okresie gromadzenia środków bądź ich wypłaty. W pierwszym przypadku konkretny bodziec fiskalny związany jest z faktem opłacenia składki lub występuje na etapie inwestowania środków emerytalnych. W drugiej sytuacji zachęty związane są z preferencyjnym opodatkowaniem (lub brakiem opodatkowania) wypłacanego kapitału emerytalnego. Pełny katalog zachęt podatkowych w zależności od etapu oszczędzania, na którym występują, prezentuje tabela nr 1.

Zachęty podatkowe stosowane w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym dotyczą zwykle zwolnienia składki z podatku oraz odstąpienia od opodatkowania zysku z inwestycji. Rządziej stosowane (i uznawane za mniej skuteczne) są zachęty na etapie wypłaty świadczeń.

**Tabela nr 1. Rodzaje zachęt podatkowych**

Moment zastosowania zachęty	Rodzaje zachęt
Wpłata oszczędności	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ dotacja do dodatkowego oszczędzania (ang. <i>tax subsidy</i>)</li> <li>▪ odliczenie składki od podstawy opodatkowania</li> <li>▪ opodatkowanie jedynie części składki</li> <li>▪ odpisanie części składki od podatku</li> </ul>
Osiąganie dochodów z inwestowania oszczędności emerytalnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zwolnienie z podatku od dochodów kapitałowych</li> <li>▪ preferencyjna stopa opodatkowania</li> </ul>
Wyplata świadczeń	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zwolnienie świadczenia z opodatkowania</li> <li>▪ preferencyjna stopa opodatkowania świadczeń</li> <li>▪ kwota wolna od podatku</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

### 1. Reżimy podatkowe w dodatkowym oszczędzaniu na starość

Funkcjonujące na świecie rozwiązania w zakresie opodatkowania oszczędności zakładają najczęściej pobór podatku na etapach wnoszenia wpłat oraz realizacji zysku od dochodów kapitałowych (jeśli w danym kraju występuje podatek od dochodów kapitałowych). Tak opodatkowana jest większość produktów finansowych oferowanych na komercyjnym rynku. Mechanizmy zachęt podatkowych stosowanych w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym opierają się natomiast na rezygnacji z opodatkowania dochodów kapitałowych lub odroczeniu momentu poboru podatku do chwili wypłaty świadczenia, przy wcześniejszym zwolnieniu z opodatkowania zarówno składki, jak i dochodów kapitałowych. Pełny zakres reżimów podatkowych, które mogą występować w odniesieniu do oszczędności emerytalnych, zawiera tabela nr 2.

**Tabela nr 2. Warianty rozwiązań podatkowych dotyczących oszczędności emerytalnych**

Model podatkowy	Składka	Zysk z oszczędności	Wyplata
EET	zwolniona z opodatkowania (ang. <i>Exempt – E</i> )	zwolniony z opodatkowania ( <i>E</i> )	opodatkowana (ang. <i>Taxed – T</i> )
TEE	opodatkowana	zwolniony	zwolniona
TTE	opodatkowana	opodatkowany	zwolniona
ETT	zwolniona	opodatkowany	opodatkowana
TET	opodatkowana	zwolniony	opodatkowana
TTT	opodatkowana	opodatkowany	opodatkowana
EEE	zwolniona	zwolniony	zwolniona

Źródło: Opracowanie własne.

Z punktu widzenia oszczędzającego najkorzystniejszym rozwiązaniem jest oczywiście model EEE (ang. *Exempt–Exempt–Exempt*), zakładający całkowite zwolnienie z opodatkowania oszczędności emerytalnych na wszystkich etapach, tj. zarówno wpłaty składki, jak i pomnażania środków i ich wypłaty. Najmniej pożądanym jest natomiast model TTT (ang. *Taxed–Taxed–Taxed*)

charakteryzujący się poborem podatku na etapie zarówno wpłat, jak i osiągnięcia dochodów kapitałowych oraz wypłaty świadczenia. Reżim ten powoduje podwójne opodatkowanie tych samych środków i z tego względu jest stosowany niezwykle rzadko. Najczęściej występują rozwiązania zakładające pobór podatku na jednym lub dwóch z wymienionych etapów oszczędzania.

Zwykle systemy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego oparte są na następujących modelach opodatkowania:

- model TEE – opodatkowanie składki, zwolnienie z opodatkowania zysków z inwestycji i wypłaty świadczenia,
- model EET – zwolnienie z opodatkowania składki i zysków inwestycyjnych, opodatkowanie świadczeń emerytalnych.
- Powszechnie uważa się, że stosowanie zachęt podatkowych na etapie wpłaty składki jest znacznie skuteczniejsze niż zwolnienie z opodatkowania dochodów kapitałowych lub świadczeń<sup>1</sup>. Opinia ta bazuje na założeniu, że jednostka woli otrzymać konkretną kwotę (w tym przypadku ulgę) w chwili obecnej, niż otrzymać kwotę wyższą – bo powiększoną o wypracowany zysk – w przyszłości. Z ekonomicznego punktu widzenia nie ma oczywiście znaczenia, czy podatek pobierany jest na początku, czy na końcu okresu oszczędzania, jeśli stawka podatkowa pozostaje niezmienną (tabela nr 3).

**Tabela nr 3. Moment poboru podatku a wynik oszczędzania**

Etapy inwestycji	EET	TEE	TTE	ETT
Wpłata składki przed opodatkowaniem	100	100	100	100
Podatek dochodowy (18%)	–	18	18	–
Składka inwestowana	100	82	82	100
Zysk z inwestycji brutto*	27,63	22,66	22,66	27,63
Podatek od zysku (19%)	–	–	4,3	5,25
Wartość rachunku brutto	127,63	104,66	100,36	122,38
Podatek od wypłaty (18%)	22,97	–	–	22,02
Wypłata netto	104,66	104,66	100,36	100,36

\*Analizowany okres inwestycji: 5 lat, stopa zysku: 5% rocznie.

Źródło: Opracowanie własne.

Pomimo iż efekt zastosowania podatku na początku okresu oszczędzania (TEE) jest równy efektowi opodatkowania wypłaty (EET), wiele krajów stosujących zachęty podatkowe zdecydowało się na wprowadzenie ulg na etapie opłacania składek, a część z nich wprowadziła dodatkowo dotacje do oszczędności finansowane z budżetu państwa<sup>2</sup>.

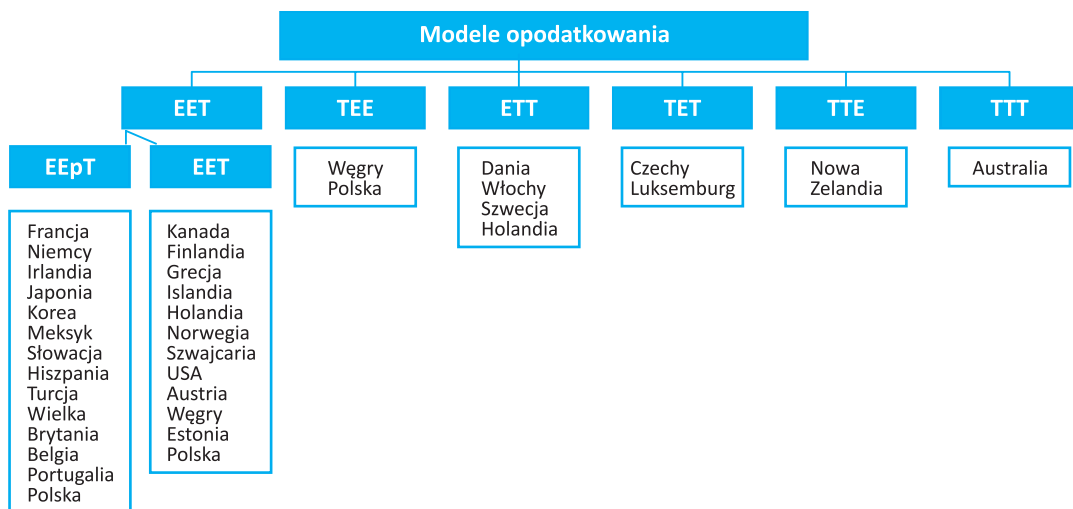
W niektórych krajach, pomimo utworzenia instytucjonalnych form dodatkowego oszczędzania na starość, występują reżimy zakładające pobór podatku na dwóch etapach oszczędzania (model

<sup>1</sup> Por. M. Bassi, *An Egg Today and a Chicken Tomorrow: A Model of Social Security with Quasi-Hyperbolic Discounting*, „Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper” No. 205.

<sup>2</sup> Takie rozwiązanie funkcjonuje m.in. w Chile, Niemczech, Nowej Zelandii i Czechach. Por.: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.

ETT, TET lub TTE). Taka sytuacja występuje m.in. w Danii, Włoszech, Szwecji, Holandii, Czechach, Luksemburgu i w Nowej Zelandii (rysunek nr 1). Warto przy tym zaznaczyć, że w krajach tych jedynie wybrana część oszczędności emerytalnych pozbawiona jest zachęt podatkowych<sup>3</sup>.

**Rysunek nr 1. Rozwiązania podatkowe w kapitałowych systemach emerytalnych – kraje OECD**



Wyjaśnienia: EEpT – system z opodatkowaniem jedynie części wypłaty lub preferencyjną stawką opodatkowania wypłat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K.-Y. Yoo, A. de Serres, *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes*, „OECD Economics Department Working Papers” No. 406.

W krajach Ameryki Łacińskiej zachęty podatkowe przybierają zwykle formę odliczenia składki od podstawy opodatkowania. Dodatkowo stosowany jest limit procentowy i/lub kwotowy, zarówno w stosunku do składek opłacanych przez pracownika, jak i pracodawcę. Tylko nieliczne kraje (np. Chile) zdecydowały się na zastosowanie dopłaty (dotacji) do dodatkowych oszczędności emerytalnych<sup>4</sup>.

Wysokość zachęt podatkowych może także zależeć od sytuacji rodzinno-dochodowej indywidualnej osoby. Przykładowo w Niemczech w ramach programu Riester-Rente najwyższe dopłaty (wyrażone jako dotacja procentowa do kwoty składki) otrzymują rodziny z co najmniej dwójką dzieci i jednym żywicielem rodziny. Dotacja ta jest również zdecydowanie wyższa w przypadku osób z najniższych grup dochodowych<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> K.-Y. Yoo, A. de Serres, *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes*, „OECD Economics Department Working Papers” No. 406.

<sup>4</sup> Dane z bazy FIAP 2010 (<http://www.fiap.cl>) i Komisji Europejskiej.

<sup>5</sup> Por.: A. Börsch-Supan, *Mind the Gap: The Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Savings in Europe*, „OECD Economic Studies” No. 39 (2004/2).

## 2. Efekty zachęt podatkowych

Ocena stosowania zachęt podatkowych w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym nie jest jednoznaczna, jeśli weźmie się pod uwagę ich efektywność, tj. osiągnięte skutki w odniesieniu do wysokości poniesionych kosztów. Rozwiązania takie zwiększają zwykle oszczędności o celu emerytalnym, jednak może być to rezultatem:

- przesunięcia w ramach dotychczasowych oszczędności (realokacja oszczędności – ang. *reallocation effect*),
- zwiększenia oszczędności poprzez zmniejszenie bieżącej konsumpcji (nowe oszczędności – ang. *income effect*).

Oczywiście pożądane jest zjawisko tworzenia nowych oszczędności, zwłaszcza wśród osób z niższych grup dochodowych. Nie zawsze jednak efekt ten zostaje osiągnięty.

Dotychczas zgromadzone doświadczenia z wprowadzania zachęt podatkowych w systemach dodatkowych oszczędności emerytalnych nie są jednoznaczne<sup>6</sup>:

- ulgi podatkowe mogą kreować nowe oszczędności (USA, Hiszpania, Niemcy),
- ulgi podatkowe powodują głównie przesunięcie dotychczasowych oszczędności (USA, Wielka Brytania).

Przeprowadzone badania<sup>7</sup> wskazują, iż efekty wprowadzenia zachęt są mieszane (realokacja oraz generowanie nowych oszczędności), jednak:

- osoby bardziej zamożne z reguły dokonują przesunięcia oszczędności,
- osoby o wyższych dochodach zbliżające się do wieku emerytalnego kreują dodatkowe oszczędności,
- osoby o najniższych i średnich dochodach uczestniczą w oszczędzaniu, rezygnując z konsumpcji, tj. zwiększają ogólne oszczędności.

Aby zachęcić do dodatkowego oszczędzania osoby z niższych grup dochodowych, wprowadzane są zachęty fiskalne w postaci zwolnienia z opodatkowania, możliwości odliczenia składek od podatku (ulgi podatkowe) lub dopłat z budżetu państwa do składek wnoszonych przez indywidualnych uczestników. Zachęty podatkowe są szeroko stosowane w rozwiniętych systemach dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Warto jednak zastanowić się, czy są one celowe i skuteczne, tj. czy prowadzą do realizacji celów w postaci zwiększenia oszczędności oraz zwiększenia konsumpcji wśród emerytów. Wnioski nie są oczywiste.

Skłonność do tworzenia dodatkowych oszczędności emerytalnych jest silnie uzależniona od rozmiarów systemu powszechnego i doświadczeń z jego funkcjonowaniem w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Jeśli system bazowy oferuje niewysokie świadczenia, naturalną konsekwencją jest rozwój dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Wówczas zachęty podatkowe trafiają na podatny grunt i zwiększają skłonność do dodatkowego oszczędzania. W krajach, gdzie systemy publiczne są rozbudowane i oferują relatywnie wysokie stopy zastąpienia, zachęty podatkowe trafiają na mniej podatny grunt, gdyż nie występuje tam zwykle naturalna skłonność do oszczędzania lub jest ona ograniczona, m.in. ze względu na wysoki poziom obowiązkowych składek pomniejszających dochody, które pozostają do dyspozycji<sup>8</sup>.

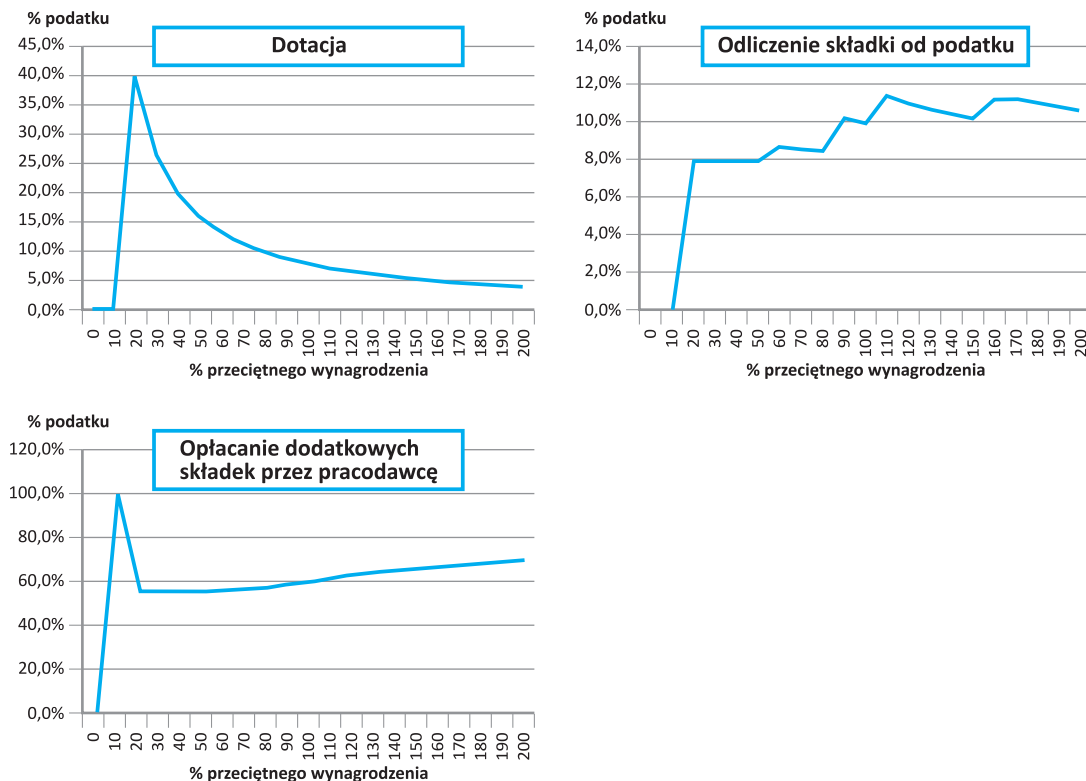
<sup>6</sup> *Tax Incentives and Retirement Savings*, OECD 2007.

<sup>7</sup> *Ibidem* oraz J. Ayuso, J.F. Jimeno, E. Villanueva, *The effects of the introduction of tax incentives on retirement savings*, „Banco de España, Documentos de Trabajo” N.º 0724 (2007); E. Engen, W. Gale, *The Effects of 401(k) Plans on Household Wealth: Differences Across Earnings Groups*, „NBER Working Paper” No. 8032.

<sup>8</sup> Por. J. Rutecka, *Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne – charakterystyka i czynniki rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 342 (2014), s. 256–266.

Dobrze skonstruowane zachęty podatkowe mogą spowodować zwiększenie oszczędności poprzez zmniejszenie bieżącej konsumpcji (nowe oszczędności – ang. *income effect*), jednak duża część ze stosowanych zachęt powoduje jedynie przesunięcie w ramach dotychczasowych oszczędności (realokacja oszczędności – ang. *reallocation effect*). Drugi z efektów wystąpi w sytuacji, gdy zachęty - teoretycznie adresowane do ogółu społeczeństwa - faktycznie są wykorzystywane przez lepiej sytuowanych obywateli. Wówczas narzędzia te są jedynie kosztownym mechanizmem redystrybucji w niepożądanym kierunku.

**Wykres nr 1. Skutki zastosowania różnych zachęt podatkowych**



Źródło: *Tax Incentives and Retirement Savings, OECD 2007.*

Badania pokazują przy tym, że dla zwiększenia oszczędności osób o najniższych i średnich dochodach najskuteczniejszym narzędziem jest wprowadzenie dotacji do składki<sup>9</sup>. Powszechnie stosowane odliczenia składki od podatku oraz opłacanie dodatkowych składek przez pracodawcę (w ramach pracowniczych programów emerytalnych) zwiększa oszczędności wszystkich grup dochodowych (o ile zdecydują się na skorzystanie z wymienionych zachęt).

Stosowanie zachęt podatkowych, z których korzysta ogół pracowników, bez względu na poziom osiągniętych zarobków, nie jest rozwiązaniem pożądanym. Ulgi powinny być adresowane do

<sup>9</sup> Potwierdza to m.in. przypadek Nowej Zelandii.

najbardziej niebezpiecznych, gdyż osoby lepiej sytuowane są w stanie oszczędzać (i będą to robić) nawet bez dodatkowych zachęt.

Analizując efekty zastosowania konkretnych rodzajów ulg podatkowych, warto dostrzec, że rozwiązania te nie oznaczają zmniejszenia podatków, a jedynie pozór ich zmniejszenia. Mniejsze wpływy podatkowe spowodowane przez ulgi trzeba pokryć z innych – z konieczności zwiększonych – podatków lub z długu – czyli większych podatków w przyszłości.

Pomimo wymienionych ułomności zachęt podatkowych warto wspomnieć, iż samo ich wprowadzenie powoduje zwiększenie zainteresowania dodatkowym oszczędzaniem. Jest to efekt akcji informacyjnej i reklamowej instytucji oferujących produkty emerytalne, a także działań instytucji będących pomysłodawcami wprowadzanego rozwiązania. Natomiast wśród osób, które zdecydowały się na skorzystanie z zachęt podatkowych, ograniczenia dotyczące wypłaty „uprzywilejowanych podatkowo” środków emerytalnych zmuszają do wydłużenia horyzontu czasowego oszczędności, przez co dochodzi do ich transformacji z inwestycji krótko- na długo-terminowe, co nie pozostaje bez znaczenia dla gospodarki.

Rynek dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego jest zwykle dodatkowo regulowany z uwagi na stosowanie zachęt podatkowych. Ograniczenia dotyczyć mogą dostępnych form oszczędzania, wymaganego okresu gromadzenia składek czy sposobu wykorzystania zakumulowanego kapitału. Ich efektem powinno być oferowanie przez instytucje finansowe produktów, które są zrozumiałe, przejrzyste i porównywalne, a jednocześnie odpowiednio elastyczne, tak aby każdy uczestnik mógł je dostosować do indywidualnych potrzeb. Dla efektywności produktów emerytalnych (a więc wysokości przyszłych świadczeń) ogromne znaczenie ma także stopień rozwoju rynku finansowego oraz odpowiedni poziom konkurencji na rynku dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, skutkujący odpowiednio niskim poziomem opłat pobieranych od uczestników planów emerytalnych.

W końcu kluczowe znaczenie dla powszechności dobrowolnych, dodatkowych programów oszczędnościowych ma poziom wiedzy finansowej jednostek, który z kolei zależy od poziomu i jakości edukacji finansowej. Posiadanie odpowiedniej wiedzy jest warunkiem koniecznym dokonania wyboru właściwego produktu finansowego w sytuacji samodzielnego podejmowania decyzji (bez wsparcia ze strony innych – w tym wyspecjalizowanych – podmiotów) oraz w sytuacji ogromnej różnorodności dostępnych na rynku rozwiązań.

### **3. Efekty zachęt podatkowych w indywidualnych planach emerytalnych w Polsce**

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w Polsce jest nadal na wstępnym poziomie rozwoju, pomimo upływu ponad 15 lat od momentu wdrożenia nowego, wielofilarowego systemu emerytalnego. Na koniec 2014 r. w pracowniczych programach emerytalnych (PPE) uczestniczyło 381 tys. osób, indywidualne konta emerytalne (IKE) posiadało 824,5 tys. osób, a indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) funkcjonowały dla 528,1 tys. Polaków<sup>10</sup>. Taka liczba dodatkowych rachunków emerytalnych oznacza, iż jedynie nieco ponad 2% osób aktywnych zawodowo jest objętych zabezpieczeniem oferowanym przez pracodawcę, a plany indywidualne obejmują ok. 3–5% pracujących jednostek. Trudno jest przy tym określić, jak duża część posiadaczy kont oszczędza jednocześnie na IKE i IKZE, gdyż nie funkcjonuje ogólny rejestr oszczędzających.

Oszczędzający na IKE to niemal w równym stopniu kobiety, jak i mężczyźni (relacja 53% do 47% na korzyść kobiet), przy czym istotnym kryterium różnicującym jest wiek – najwięcej kont

<sup>10</sup> Dane ze strony <http://www.knf.gov.pl>.

jest prowadzonych dla osób zbliżających się do emerytury (29% posiadaczy IKE jest w wieku 50–60 lat, a 18% to osoby, które ukończyły 60 lat). Relatywnie niskim wskaźnikiem uczestnictwa charakteryzują się natomiast osoby młode (poniżej 30 lat), które posiadają jedynie 5% ogółu kont<sup>11</sup>.

Sytuacja wygląda bardzo podobnie w przypadku IKZE (50,3% posiadaczy tych kont to kobiety), jednak wśród oszczędzających na tych kontach większy jest udział osób z niższych przedziałów wiekowych – 16,6% ogółu kont prowadzonych było dla osób w wieku do 30 lat, a jedynie 2,3% ogółu kont dla osób powyżej 60 roku życia. Udział pozostałych grup wiekowych<sup>12</sup> kształtował się na podobnym poziomie wynoszącym ok. 27–28%<sup>13</sup>.

Wskazanie grup dochodowych, do których należą osoby gromadzące dodatkowe oszczędności emerytalne, napotyka na znaczne trudności spowodowane brakiem centralnego rejestru oszczędzających w programach pracowniczych i indywidualnych. Sytuacja ta jest konsekwencją m.in. zastosowania różnych reżimów podatkowych w odniesieniu do planów pracowniczych i indywidualnych, wśród których dominuje model TEE (*Taxed–Exempt–Exempt*). Ponieważ reżim ten nie umożliwia odliczenia składki od podatku lub podstawy opodatkowania, nie rodzi tym samym obowiązku wykazywania w rocznych zeznaniach podatkowych wysokości wpłaconej i odliczanej składki na dodatkowe zabezpieczenie emerytalne. Co prawda instytucje finansowe prowadzące indywidualne konta emerytalne (IKE) mają obowiązek informowania organów podatkowych o wielkości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie emerytalnym, ale występuje on jedynie w momencie, gdy posiadacz konta decyduje o dokonaniu wypłaty z IKE<sup>14</sup>. Podobne problemy związane z identyfikacją osób oszczędzających występują w przypadku uczestników pracowniczych programów emerytalnych – brak centralnej bazy powoduje, że w okresie wpłaty i pomnażania środków jedynie pracodawcy są w posiadaniu informacji o indywidualnych osobach objętych PPE i poziomie ich dochodów (przy czym informacja o dochodach ogranicza się jedynie do poziomu dochodów osiągniętych u danego pracodawcy). W konsekwencji przeprowadzenie analizy dotyczącej poziomu dochodów osób objętych PPE i IKE jest obecnie praktycznie niemożliwe. Jedynym trzeciofilarowym rozwiązaniem, w przypadku którego zbierane są dane dotyczące oszczędzających, są indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) związane z zachętą podatkową w postaci możliwości odliczenia składki od podstawy opodatkowania.

Wprowadzone w 2012 r. IKZE oferują najkorzystniejsze zasady opodatkowania w porównaniu z innymi elementami dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce. Poza możliwością odliczenia składki od podstawy opodatkowania występuje w nich także korzystniejsza (10%) stawka opodatkowania na etapie wypłaty świadczenia. Wpłaty na konto są natomiast limitowane do wysokości 120% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce<sup>15</sup>. W 2014 r. limit ten wynosił 4495,20 zł, natomiast w 2015 r. został podniesiony do 4750,80 zł.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, KNF, Warszawa 2014.

<sup>12</sup> Oficjalna statystyka posiadaczy IKZE zakłada podział na następujące grupy wiekowe: do 30 lat, 30–40, 40–50, 50–60 oraz 60 lat i więcej.

<sup>13</sup> J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system...*, op. cit., s. 33–34.

<sup>14</sup> Art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).

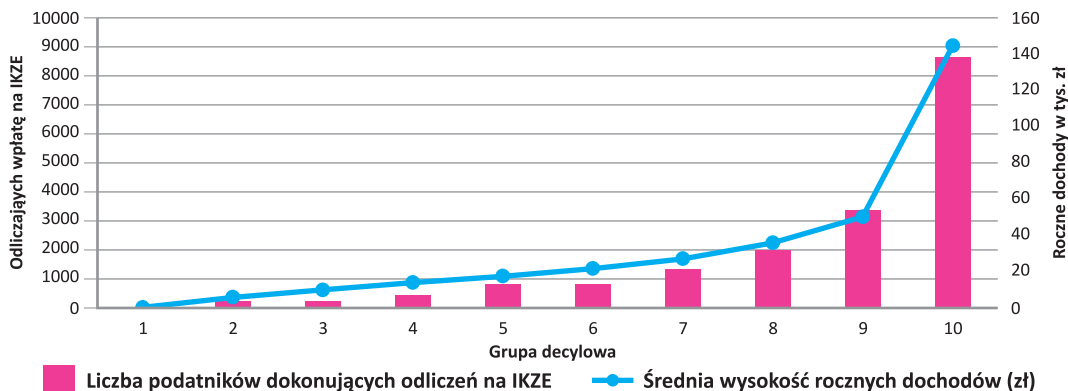
<sup>15</sup> Początkowo, tj. w latach 2012–2013, limit ten wynosił 4% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe danej osoby z poprzedniego roku kalendarzowego. Limit ten był w praktyce trudny do wyznaczenia dla wielu ubezpieczonych.

<sup>16</sup> Dane ze strony <http://www.mpips.gov.pl>.



W pierwszym roku funkcjonowania IKZE zachęty podatkowe przyciągnęły głównie osoby najbogatsze, które prawdopodobnie przenieśli pieniądze z innych form oszczędzania. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów (sporządzanymi na podstawie sprawozdań PIT za rok 2012 złożonych przez podatników), jedynie ok. połowy z 35 tys. posiadaczy IKZE<sup>17</sup>, którzy w 2012 r. dokonali wpłat lub wypłat transferowych na swoje konto (3,6% ogółu kont), odliczyło tę składkę od dochodu.

**Wykres nr 2. Liczba podatników odliczających wpłaty na IKZE w 2012 r. oraz średnia wysokość ich rocznych dochodów w 2012 r.**



Źródło: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.

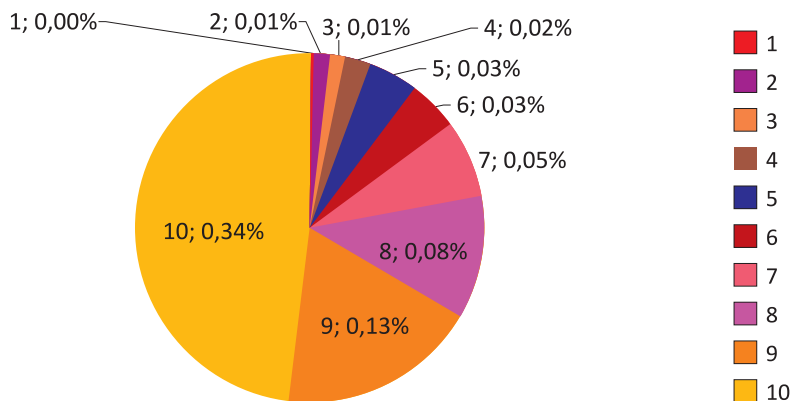
Niemal połowa (48%) osób korzystających z odliczenia składki od dochodu należała do 10. decyla dochodowego. Wykazane przez nich wpłaty były także zdecydowanie wyższe (średnio 2350 zł) niż wpłaty dokonane przez osoby z najniższej grupy dochodowej (620 zł). Warto jednak pamiętać, że zróżnicowanie średniej wpłaty dla różnych grup dochodowych spowodowane było m.in. limitem wpłaty powiązaniem z wysokością dochodów (a dokładnie podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne) uzyskanych w poprzednim roku podatkowym. W rezultacie osoby lepiej zarabiające mogły wpłacić i odliczyć od podstawy opodatkowania znacznie więcej niż pracownicy uzyskujący minimalne wynagrodzenie. Od 2014 r. limit ten został zamieniony na jednakową kwotę obowiązującą wszystkich oszczędzających, co pozwala przypuszczać, że średnie wysokości wpłat powinny ulec „spłaszczeniu” w kolejnych latach.

Pomimo że wskaźnik uczestnictwa w indywidualnych planach emerytalnych wynosi w Polsce nieco ponad 5% (IKE) i 3% (IKZE), systematyczne wpłaty zasilają jedynie nieliczne konta emerytalne. W 2014 r. tylko co trzecie indywidualne konto emerytalne zostało zasilone wpłatą, natomiast dla indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego wskaźnik ten był jeszcze niższy (16,4% ogółu IKZE funkcjonujących w 2014 r.)<sup>18</sup>. Ponadto tylko połowa osób, które dokonały wpłaty na IKZE, odliczyła tę wpłatę od podstawy opodatkowania w rocznym zeznaniu podatkowym PIT (dane za 2012 r.).

<sup>17</sup> Dane KNF.

<sup>18</sup> Dane ze strony <http://www.knf.gov.pl>.

**Wykres nr 3. Udział podatników z poszczególnych grup dochodowych (decyle) w ogóle osób odliczających wpłaty na IKZE oraz poziom uczestnictwa w poszczególnych grupach dochodowych**



Źródło: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.

Niski poziom uczestnictwa połączony z nieregularnym wnoszeniem składek spowodował, że w 2012 r. poziom aktywnego uczestnictwa w IKZE wynosił od 0,002% w 1. decylu dochodowym do 0,344% w decylu 10. Dwie trzecie oszczędzających i korzystających z ulgi fiskalnej to osoby z 9. i 10. decyla dochodowego. Osoby z niższych grup dochodowych (decyle 1.–6.), które wpłaciły i odliczyły składkę na IKZE w rozliczeniu za rok 2012, to jedynie 10,6%<sup>19</sup>. Warto jednak zauważyć, że dane pochodzące z Ministerstwa Finansów obejmują jedynie osoby rozliczające się na zasadach ogólnych, składające roczne zeznania PIT. Wśród odkładających środki emerytalne na IKZE znajdować się mogą także osoby prowadzące działalność gospodarczą i objęte podatkiem liniowym. W ich przypadku nie ma możliwości odliczenia ulgi, co może stanowić jeden z powodów rozbieżności w danych dotyczących liczby oszczędzających publikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego i danych pochodzących z organów podatkowych.

W 2012 r. wszyscy posiadacze IKZE odliczyli od dochodu przed opodatkowaniem wpłaty w wysokości niespełna 29 mln zł, powodując tym samym ubytek wpływów z PIT do budżetu państwa w wysokości ok. 8 mln zł. Wpłaty osób z 9. i 10. decyla dochodowego odpowiadały ok. 90% tego ubytku<sup>20</sup>.

Struktura osób wpłacających i odliczających składki na IKZE świadczy o występowaniu re-dystrybucji dochodowej od ogółu społeczeństwa (płacących podatki) do osób najbogatszych (z najwyższych decyli dochodowych według rocznych zeznań PIT). Jeśli wziąć pod uwagę doświadczenia innych krajów, w takiej sytuacji przypuszczać można zdecydowaną przewagę efektu realokacji (ang. *reallocation effect*), tj. przesunięcia oszczędności z innych produktów finansowych do rozwiązań charakteryzujących się preferencjami podatkowymi, nad efektem dochodowym (ang. *income effect*), oznaczającym tworzenie nowych oszczędności w drodze ograniczania bieżącej konsumpcji. Potwierdzenie występowania w Polsce głównie efektu re-

<sup>19</sup> J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system...*, op. cit., s. 34.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 35.

alokacji wymaga jednak dalszych pogłębionych badań, które są trudne do przeprowadzenia ze względu na niskie wskaźniki uczestnictwa osób aktywnych zawodowo w indywidualnych planach emerytalnych<sup>21</sup>.

### **Zakończenie. Propozycje zmian mających na celu wzmocnienie efektu dochodowego**

Pomimo licznych zmian regulacyjnych dokonywanych w ciągu kilku ostatnich lat dodatkowy system emerytalny w Polsce nie osiągnął zakładanego poziomu rozwoju, zarówno w warstwie pracowniczej, jak i indywidualnej. Pracownicze programy emerytalne, które miały stanowić istotną część wielofilarowego systemu emerytalnego, objęły po 15 latach funkcjonowania jedynie nieco ponad 2% pracowników. W przypadku wprowadzonych później rozwiązań indywidualnych – IKE i IKZE – osiągnięto nieznacznie wyższe wskaźniki uczestnictwa, jednak poziom aktywnej partycypacji, oznaczającej regularne opłacanie składki, oraz poziom zgromadzonych środków jest znacznie niższy niż w planach pracowniczych<sup>22</sup>. W żadnym z elementów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego nie widać obecnie szans na ożywienie, a analiza funkcjonowania zachęt podatkowych w indywidualnych planach emerytalnych wskazuje na występowanie niepożądanych zjawisk, w tym redystrybucji w kierunku osób lepiej zarabiających.

Ulgi podatkowe oferowane obecnie w indywidualnym dodatkowym systemie emerytalnym są wykorzystywane w zdecydowanej większości przez osoby z 9. i 10. decyla dochodowego, a jedynie w minimalnym zakresie przez tych, którzy nie gromadzili dotychczas żadnych oszczędności, w tym emerytalnych. Rodzi to pytanie o zasadność stosowania zachęt podatkowych, które nie przyczyniają się do powstawania nowych oszczędności, wywołując przy tym efekty społecznie niepożądane. Jedną z oczywistych odpowiedzi sprowadzać się może do likwidacji ulg jako nieefektywnego i kosztownego mechanizmu redystrybucji dochodów. Biorąc jednak pod uwagę, że ulgi podatkowe są jednym ze skuteczniejszych narzędzi podnoszenia poziomu uczestnictwa w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w krótkim okresie, co potwierdzają doświadczenia innych krajów (np. Niemiec i Nowej Zelandii), warto zastanowić się nad zmianą ich konstrukcji w celu ograniczenia występujących obecnie niepożądanych efektów.

Badania OECD, które przywołano we wcześniejszej części artykułu<sup>23</sup>, jednoznacznie wskazują, że dla pobudzenia oszczędzania wśród osób biedniejszych i tworzenia nowych oszczędności emerytalnych najskuteczniejszym rozwiązaniem jest kwotowa dopłata do planu emerytalnego (czy to w postaci dopłaty pracodawcy do programu pracowniczego czy dopłaty z budżetu państwa do planu indywidualnego). Dopłata ta może mieć charakter dopłaty jednorazowej (powitalnej) lub regularnego uzupełniania konta o dodatkowe kwoty zależne od wysokości składki wpłaconej przez oszczędzającego (ang. *matching contributions*). Aby regularne dopłaty, np. w wysokości 20% czy 50% składki wpłaconej przez oszczędzającego, były relatywnie bardziej odczuwalne dla osób mniej zarabiających, należy wprowadzić dodatkowo limit kwotowy dopłat, skutkujący tym, że po przekroczeniu określonego (niezbyt wysokiego) poziomu wpłat oszczędzający nie miałby prawa do dalszej dopłaty. Takie rozwiązanie sprawdziło się doskonale w Nowej Zelandii.

Innym rozwiązaniem podatkowym preferującym osoby mniej zarabiające jest możliwość odliczenia części składki od podatku, ale przy zachowaniu zróżnicowanej (degresywnej) stopy

<sup>21</sup> Na podstawie ogólnopolskich badań ankietowych zawierających m.in. pytania dotyczące indywidualnych i pracowniczych dodatkowych planów emerytalnych trudno jest wnioskować o efektach występujących w dodatkowym systemie emerytalnym ze względu na zbyt małą liczbę ankietowanych, którzy posiadają IKE/IKZE bądź są uczestnikami PPE.

<sup>22</sup> Por.: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system...*, op. cit.

<sup>23</sup> *Tax Incentives and Retirement Savings*, OECD 2007.

odliczenia<sup>24</sup>. Przy zastosowaniu równego kwotowego limitu wpłat obowiązującego wszystkich oszczędzających, osoby z niższych grup dochodowych (np. decyli 1.–6.) mogłyby odliczyć od podatku więcej, niż wynika to z aktualnej stawki ich obciążeń podatkowych. Takie rozwiązanie spowodowałoby wygenerowanie dodatkowych środków (poprzez obniżenie podatku) wśród osób, które dotychczas nie oszczędzały ze względu na brak jakichkolwiek wolnych środków. Limity wpłat i maksymalne kwoty odliczenia mogłyby wyglądać jak w tabeli nr 4.

**Tabela nr 4. Degresywna ulga podatkowa – limity odliczeń podatkowych dla poszczególnych grup dochodowych**

	Poziom rocznych dochodów w relacji do wynagrodzenia przeciętnego				
	do 60%	(60–80%)	(80–120%)	(120–200%)	pow. 200%
<b>Limit wpłat*</b>	4495 zł	4495 zł	4495 zł	4495 zł	4495 zł
<b>Stopa odliczenia</b>	25%	20%	18%	15%	10%
<b>Maksymalne odliczenie</b>	1124 zł	899 zł	809 zł	674 zł	450 zł
<b>Aktualna korzyść w IKZE</b>	810 zł	810 zł	810 zł	810 zł	810 zł
<b>Różnica</b>	314 zł	89 zł	–1 zł	–136 zł	–361 zł

\*Limit wpłat przyjęto na poziomie z 2014 r.

Źródło: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014.

Degresywna ulga podatkowa mogłaby zatem funkcjonować w ten sposób, że osoba zarabiająca np. połowę przeciętnego wynagrodzenia, miałaby prawo do odliczenia od podatku 25% wpłaconej kwoty, a osoba zarabiająca więcej niż dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia – 10% kwoty wpłaconej na indywidualne konto emerytalne. Przy założeniu, że stawka opodatkowania dochodów pierwszej osoby wynosi 18%, oszczędzanie emerytalne oznaczałoby nie tylko niezapłacenie podatku od kwoty wpłaty, ale dodatkowo wygenerowanie do ok. 300 zł wolnych środków, którym można byłoby nadać charakter emerytalny. Jest to o tyle ważne, że osoby z pierwszych dwóch decyli dochodowych nie posiadają obecnie żadnych wolnych środków, które mogą przekazać na oszczędzanie – wysokość ich miesięcznych wydatków przekracza bowiem kwotę miesięcznych wpływów<sup>25</sup>. W przypadku drugiej z analizowanych osób (zarabiającej ponad dwukrotność przeciętnej płacy), niezależnie od stopy opodatkowania oszczędności, sama możliwość odliczenia części składki od podatku stanowiłaby korzyść finansową. Korzyść ta nie musiałaby być bardzo duża, gdyż w odniesieniu do tej grupy dominuje zwykle efekt realokacji. Ograniczona zachęta podatkowa mogłaby być swoistą zapłatą za zmniejszenie płynności oszczędności i nadanie im bardziej długoterminowego charakteru. Zróżnicowanie stawek odliczenia składki od podatku dla różnych grup dochodowych mogłoby przyczynić się do ograniczenia redystrybucji w kierunku osób najbogatszych i pobudzić oszczędzanie wśród mniej zamożnych.

Przedstawione powyżej propozycje zmian w konstrukcji zachęt podatkowych nie są jedynymi, które mogłyby wpłynąć na ograniczenie niepożądanego redystrybucji dochodowej w kierunku osób najbogatszych. Doświadczenia innych krajów pokazują jednak, że to właśnie taki typ kon-

<sup>24</sup> Obie omawiane propozycje przedstawione zostały w raporcie przygotowanym na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP: J. Rutecka (red.), *Dodatkowy system..., op. cit.*

<sup>25</sup> Dane ze strony <http://www.stat.gov.pl>.

strukcji odegrać może znaczącą rolę w pobudzaniu oszczędzania wśród osób nieodkładających dotychczas na emeryturę, przyczyniając się tym samym do wzmocnienia efektu dochodowego (ang. *income effect*).

Odpowiednio skonstruowane zachęty podatkowe mogą przyczynić się do rozwoju rynku emerytalnego w pożądanym kierunku. Pamiętać jednak należy, że samo dobre adresowanie zachęt może okazać się niewystarczające w razie braku przejrzystości tej części systemu, niewystarczającej wiedzy emerytalnej i finansowej oraz wysokiego poziomu skomplikowania (i kosztowności) produktów oferowanych przez instytucje finansowe. Wraz z działaniami zmierzającymi do zmian w zakresie ulg podatkowych nie można pominąć niezbędnych korekt w regulacjach wprowadzających większą przejrzystość (produktową, a także podatkową – np. ujednoczenie reżimów podatkowych obowiązujących w dodatkowym systemie emerytalnym) i ułatwiających przyszłym emerytom dokonanie optymalnego wyboru.

### **Bibliografia**

Ayuso J., Jimeno J.F., Villanueva E., *The effects of the introduction of tax incentives on retirement savings*, „Banco de España, Documentos de Trabajo” N.º 0724 (2007).

Bassi M., *An Egg Today and a Chicken Tomorrow: A Model of Social Security with Quasi-Hyperbolic Discounting*, „Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper” No. 205.

Börsch-Supan A., *Mind the Gap: The Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Savings in Europe*, „OECD Economic Studies” No. 39 (2004/2).

Engen E., Gale W., *The Effects of 401(k) Plans on Household Wealth: Differences Across Earnings Groups*, „NBER Working Paper” No. 8032.

*Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, KNF, Warszawa 2014.

Rutecka J. (red.), *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa 2014, [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/Documents/Raport-DSE-TEP\\_Rutecka-www.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KAE/Documents/Raport-DSE-TEP_Rutecka-www.pdf).

Rutecka J., *Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne – charakterystyka i czynniki rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 342 (2014).

*Tax Incentives and Retirement Savings*, OECD 2007.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontaktach emerytalnych i indywidualnych kontaktach zabezpieczenia emerytalnego (Dz. U. Nr 116, poz. 1205 z późn. zm).

Yoo K.-Y., Serres A. de, *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes*, „OECD Economics Department Working Papers” No. 406.

[www.ec.eu](http://www.ec.eu)

[www.fiap.cl](http://www.fiap.cl)

[www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)

[www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

## *Summary of the article*

### **Reallocation or new savings? – Tax incentives' effects in polish supplementary old-age pension system**

*Tax incentives are often used to boost supplementary old-age savings. They can be offered in a form of tax deduction, tax relief or subsidies to retirement accounts either at the accumulation stage or while paying benefits. Consequences of implementing such fiscal reliefs are hard to assess due to the lack of detailed information on income and behaviour of savers. Scientific literature describes two main effects that may appear after introduction of tax incentives: income effect and reallocation effect. The first one exists when new funds are collected as a result of reduction in consumption. The second means transferring capital from other financial products and is often observed among rich savers.*

*The article analyses different types of tax incentives present both in occupational and individual retirement plans. Having analysed various tax regimes in supplementary old-age pension systems all over the world, it concentrates on Polish individual retirement savings accounts and the effects of tax incentives offered in this part of the system. Finally, some recommendations how to strengthen the income effect in supplementary pension system in Poland are made.*

**Keywords:** supplementary pension system, tax incentives, individual pension plans, reallocation effect, income effect.

Dr **Joanna Rutecka**, Instytut Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Polska Grupa Emerytalna SGH (PPG-SGH).