

4 Efekty zachęt podatkowych w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce¹

Joanna Rutecka-Góra²

Streszczenie

Zachęty podatkowe są często stosowane w celu podwyższenia poziomu uczestnictwa w dodatkowych systemach emerytalnych. Rozwiązania te są kosztowne, lecz ich efekty można zaobserwować niemal natychmiast, co jest niemożliwe do osiągnięcia w przypadku większości innych metod stymulowania rozwoju dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Zachęty podatkowe mogą jednak prowadzić zarówno do pożądaných, jak i niepożądanych skutków, wśród których do najważniejszych należą efekt dochodowy oraz efekt realokacji, a także redystrybucja w kierunku osób bogatszych. Pierwszy występuje w sytuacji rezygnacji z konsumpcji na rzecz zwiększenia stopy oszczędzania. Drugi jest obserwowany, gdy osoby posiadające oszczędności przenoszą zgromadzony kapitał do produktów oferowanych z zachętą podatkową. W artykule oceniono efektywność zachęt podatkowych w dodatkowym systemie emerytalnym w Polsce w latach 2012–2017. W analizie wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu i raporty publikowane przez instytucje rynku emerytalnego oraz dane pozyskane z Ministerstwa Finansów i Komisji Nadzoru Finansowego. Uzyskane wyniki potwierdzają, że zachęty podatkowe w dodatkowym systemie emerytalnym są głównie wykorzystywane przez osoby bogate, co pozwala przypuszczać, iż efekt realokacji dominuje nad efektem dochodowym. Oznacza to także redystrybucję w kierunku osób lepiej zarabiających w sytuacji, gdy ulgi podatkowe finansowane są przez ogół podatników.

Słowa kluczowe: efekt dochodowy, efekt realokacji, zachęty podatkowe, dodatkowy system emerytalny, opodatkowanie emerytur

¹ W rozdziale zaprezentowano wyniki badań statutowych zrealizowanych w Instytucie Statystyki i Demografii SGH i finansowanych ze środków MNiSW (badanie nr KAE/S18/32/18).

² Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, email: jrutec@sgh.waw.pl.

1. Wstęp

Reformowanie publicznych systemów emerytalnych i ograniczanie relatywnego poziomu świadczeń oferowanych przez system bazowy powoduje, że dodatkowe systemy emerytalne odgrywają coraz istotniejszą rolę w dostarczaniu adekwatnych dochodów w okresie starości [European Commission, 2012]. Systemy uzupełniające funkcjonują w formie pracowniczych oraz indywidualnych planów emerytalnych i często towarzyszą im zachęty fiskalne, które są uważane za jedne z bardziej efektywnych narzędzi pobudzania dodatkowych oszczędności emerytalnych. Potwierdzają to doświadczenia krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie hojnych systemów zachęt w dodatkowym oszczędzaniu na starość, m.in. Niemiec czy Nowej Zelandii [OECD, 2012, s. 102].

Wśród głównych celów wprowadzania zachęt podatkowych wymienia się: 1) wzrost oszczędności w gospodarce, 2) zmianę ogółu istniejących oszczędności w oszczędności o charakterze długoterminowym (poprzez przesunięcie środków do produktów emerytalnych), 3) wsparcie rozwoju dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego (zwiększenie poziomu uczestnictwa w dodatkowym systemie emerytalnym) [OECD, 2018, s. 78].

Ulgi podatkowe zwiększają oszczędności o celu emerytalnym, jednak może być to rezultatem:

- ▶ przesunięcia środków w ramach dotychczasowych oszczędności (realokacja oszczędności), tzw. *reallocation effect*, co ma zwykle miejsce w odniesieniu do osób z grup o wyższych dochodach,

- ▶ zwiększenia oszczędności poprzez zmniejszenie bieżącej konsumpcji (nowe oszczędności) – tzw. *income effect*, który występuje najczęściej wśród osób o średnich i niskich dochodach.

Najbardziej pożądanym jest zjawisko tworzenia nowych oszczędności, zwłaszcza wśród osób o niższych dochodach. Nie zawsze jednak efekt ten zostaje osiągnięty, gdyż osoby zarabiające mniej często nie posiadają wolnych środków, które mogą przeznaczyć na oszczędzanie na emeryturę. Ponadto ich dochody mogą nie pozwalać na skorzystanie w pełni z oferowanej ulgi podatkowej, a sami zainteresowani charakteryzują się zwykle mniejszą świadomością emerytalną oraz słabszą znajomością mechanizmów funkcjonowania dodatkowych planów emerytalnych [Rutecka-Góra, Vostatek, Turner, 2018].

Dotychczas zgromadzone doświadczenia z wprowadzania zachęt podatkowych w systemach dodatkowych oszczędności emerytalnych nie są jednoznaczne i pokazują, że [OECD, 2007; OECD, 2018]:

► powstanie nowych oszczędności w wyniku wprowadzenia ulg dotyczyło takich krajów, jak: USA [Poterba, Venti, Wise, 1996; Benjamin, 2003; Gelber, 2011; Beshears i in., 2017], Hiszpania [Ayuso, Jimeno, Villanuevaz, 2007] i Wielka Brytania [Guariglia, Markose, 2000; Rossi, 2009],

► przesunięcie dotychczasowych oszczędności nastąpiło w: USA [Engen, Gale, Scholz, 1996; Attanasio, DeLeire, 2002; Attanasio, Banks, Wakefield, 2004; Pence, 2002], Wielkiej Brytanii [Attanasio, Banks, Wakefield, 2004], Hiszpanii [Antón, Muñoz De Bustillo, Fernández-Macías, 2014], Danii [Chetty i in., 2014] oraz we Włoszech [Paiella, Tisen, 2014].

Inne badania wskazują, iż efekty wprowadzenia zachęt są zwykle mieszane [Engelhardt, 2000; Engen, Gale, 2000; Chernozhukov, Hansen, 2004; OECD, 2007; Ayuso, Jimeno, Villanuevaz, 2007; Engelhardt, Kumar, 2011], przy czym:

- 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.

Celem artykułu jest ocena efektywności zachęt podatkowych w dodatkowym systemie emerytalnym w Polsce w latach 2012–2017. W analizie wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu i raporty publikowane przez instytucje rynku emerytalnego oraz dane pozyskane z Ministerstwa Finansów (MF) i Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

2. Opodatkowanie dodatkowych oszczędności emerytalnych w Polsce

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w Polsce jest nadal na wstępnym poziomie rozwoju, pomimo upływu 20 lat od momentu wdrożenia nowego, wielofilarowego systemu emerytalnego. Na koniec 2018 r. w pracowniczych programach emerytalnych (PPE) uczestniczyło 425 tys. osób, indywidualne konta emerytalne (IKE) posiadało 996 tys. osób, a indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) – 730 tys. Polaków [KNF, 2019a, 2019b]. Taka liczba dodatkowych rachunków emerytalnych oznacza, iż jedynie ok. 2,5% osób aktywnych zawodowo jest objętych zabezpieczeniem oferowanym przez pracodawcę, a plany indywidualne obejmują ok. 4–6% liczby osób pracujących.

Trudno jest przy tym określić, jak duża część posiadaczy kont oszczędza jednocześnie na IKE i IKZE, gdyż nie funkcjonuje ogólny rejestr oszczędzających.

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w Polsce jest związane z oferowaniem zachęt podatkowych zarówno na etapie opłacania składki, jak i inwestowania oraz wypłaty świadczeń, przy czym w różnych formach instytucjonalnych funkcjonują odmienne zachęty i reżimy podatkowe:

- ▶ pracownicze programy emerytalne (PPE) oraz indywidualne konta emerytalne (IKE) korzystają ze zwolnienia z podatku od dochodów kapitałowych (tzw. podatku Belki) i są opodatkowane w formie TEE³, w reżimie tym funkcjonują także PPK, które zostały wprowadzone w 2019 roku;

- ▶ indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) korzystają ze zwolnienia składki z opodatkowania (odliczenie składki od dochodu) oraz preferencyjnej, obniżonej stawki opodatkowania świadczeń (10%)⁴, co oznacza opodatkowanie w formie EET⁵, a nawet EEt (tj. wyłącznie częściowe/preferencyjne opodatkowanie świadczenia).

We wszystkich formach dodatkowego oszczędzania obowiązuje roczny górny limit wpłat:

- ▶ w PPE – do 7% wynagrodzenia pracownika brutto (składka podstawowa) oraz do 4,5-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (składka dodatkowa),

- ▶ w PPK – składka podstawowa pracownika wynosi min. 2% wynagrodzenia brutto (max. 4%), natomiast składka pracodawcy – min. 1,5% (max. 3,5%),

- ▶ w IKE – do 3-krotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia,

- ▶ w IKZE – do 1,2-krotności⁶ prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

W 2019 roku wymienione limity kwotowe wynoszą odpowiednio 21 442,50 zł (składka dodatkowa w PPE), 14 295,00 zł (IKE) oraz 5718,00 zł (IKZE).

³ TEE (*taxed-exempt-exempt*) – opodatkowanie składki z jednoczesnym zwolnieniem z opodatkowania zysków z inwestycji oraz wypłaty środków.

⁴ Preferencyjna stopa opodatkowania świadczeń została wprowadzona od 2014 r. Wówczas zmieniono również sposób wyznaczania limitu wpłat na IKZE.

⁵ EET (*exempt-exempt-taxed*) – zwolnienie z opodatkowania składki i zysków z inwestycji oraz opodatkowanie świadczeń.

⁶ W latach 2012–2013 obowiązywał limit w wysokości 4% indywidualnych dochodów będących podstawą obliczenia składek na ubezpieczenia społeczne danej osoby w poprzednim roku kalendarzowym.

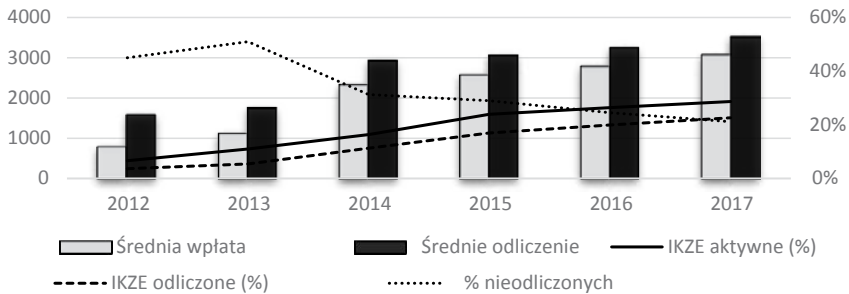
3. Problemy oceny efektów stosowania zachęt podatkowych

Ocena skutków zastosowania zachęt podatkowych w całym dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce napotyka na szereg problemów, wśród których najpoważniejszy dotyczy braku dostępu do danych, w tym dochodowych, osób oszczędzających w poszczególnych instytucjach. Sytuacja ta jest konsekwencją m.in. braku stosownych obowiązków informacyjnych po stronie instytucji finansowych oraz organu nadzoru. Komisja Nadzoru Finansowego publikuje jedynie dane nt. liczby programów/planów i ich uczestników, wielkości dokonywanych wpłat oraz wartości rachunków, a także wieku i płci oszczędzających (te ostatnie informacje tylko w przypadku programów indywidualnych). W statystykach KNF brakuje natomiast informacji o strukturze oszczędzających, np. ze względu na poziom dochodów. Żadna z instytucji publicznych nie została ponadto zobowiązana do prowadzenia centralnego rejestru oszczędzających w III filarze, co prowadzi do sytuacji, w której nawet nadzorca nie jest w stanie wyznaczyć wskaźnika poziomu uczestnictwa w dodatkowym systemie emerytalnym ogółem (nie można np. ocenić, ile osób posiada kilka form dodatkowego zabezpieczenia na starość).

Trudności w pozyskaniu danych wynikają również ze stosowania różnych reżimów podatkowych, wśród których dominuje model TEE (stosowany w PPE, PPK i IKE). Ponieważ reżim ten nie umożliwi 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. Powoduje to, że w okresie wpłaty i pomnażania środków jedynie instytucje finansowe i pracodawcy (w przypadku planów grupowych) posiadają informacje o indywidualnie oszczędzających. Jedynym elementem systemu, w przypadku którego są zbierane bardziej szczegółowe dane dot. oszczędzających, są indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) związane z zachętą podatkową w postaci odliczenia składki od podstawy opodatkowania oraz preferencyjnej stawki opodatkowania wypłat. W przypadku tych planów informacje o wpłaconych i odliczonych od dochodu składkach są wykazywane w corocznych deklaracjach podatkowych osób fizycznych. W dalszej części opracowania efekty zachęt podatkowych zostaną ocenione na podstawie funkcjonowania IKZE w latach 2012–2017. W analizie wykorzystano dane KNF za lata 2012–2018 oraz dane pozyskane od Ministerstwa Finansów z deklaracji podatkowych za lata 2012–2017.

4. Poziom dochodów i rodzaj zatrudnienia osób odliczających wpłaty na IKZE

W pierwszym roku funkcjonowania IKZE (2012 r.) jedynie około połowa z 35 tys. posiadaczy IKZE [KNF, 2018], którzy w 2012 r. dokonali wpłat lub wypłat transferowych na swoje konto (3,6% ogółu kont), odliczyło tę składkę od dochodu (dane MF na podstawie sprawozdań PIT za rok 2012 złożonych przez podatników). W kolejnych latach sytuacja uległa znacznej poprawie – w roku 2017 składkę odliczyło w zeznaniu podatkowym prawie 80% osób, które wpłaciły składkę (ok. 23% ogółu posiadaczy kont). Rosnący wskaźnik aktywnych kont oraz odsetek osób korzystających z odliczenia składki należy ocenić pozytywnie. Niepokojącym zjawiskiem jest jednak nadal niski poziom kont aktywnych (ok. 29% w 2017 r. [KNF, 2018]) oraz niewykorzystanie możliwości odliczenia składki od dochodu przez ok. 21% osób, które dokonały wpłat. Ponadto niskie wskaźniki uczestnictwa w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym przekładają się na bardzo niski poziom aktywnego i efektywnego uczestnictwa – w zeznaniu podatkowym za 2017 r. wpłatę na IKZE odliczyło tylko 0,73% podatników.



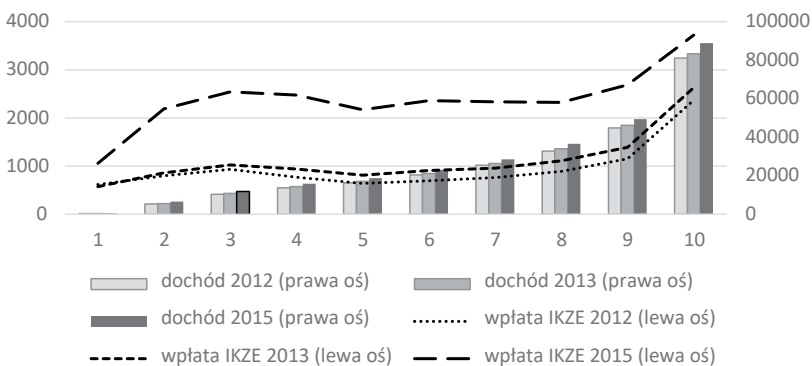
Rysunek 1. Średnia wpłata i średnia kwota odliczenia składki na IKZE (w zł) oraz wskaźniki kont aktywnych i korzystających z odliczeń w latach 2012–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF i KNF.

Średnie wpłaty na IKZE w analizowanych latach kształtowały się znacznie poniżej górnego limitu wpłat (60% w 2017 r.), natomiast średnia kwota odliczenia składki na IKZE przewyższała wysokość średniej wpłaty we wszystkich analizowanych latach. Oznacza to, że odliczający składkę wpłacali na konta więcej niż ogół osób oszczędzających. Sugeruje to dokonywanie odliczeń i efektywne korzystanie z zachęt podatkowych przez osoby bogatsze (wpłacające więcej na

IKZE). Średnie wpłaty i średnie odliczenia rosły z roku na rok. Największą dynamikę można zaobserwować w roku 2014, co jest związane ze zmianą limitu wpłaty składki na IKZE i wprowadzeniem jednakowego dla wszystkich oszczędzających limitu kwotowego w wysokości 120% prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce. Znaczny wzrost wartości wpłaconych i odliczonych składek w kolejnych latach potwierdza, że zmiana limitu była potrzebna, aby zachęcić osoby oszczędzające indywidualnie do zwiększenia oszczędności emerytalnych. Jednakowy limit kwotowy zlikwidował także problem samodzielnego obliczania przez oszczędzających indywidualnego limitu składki odpowiadającego 4% rocznych przychodów podlegających oskładkowaniu.

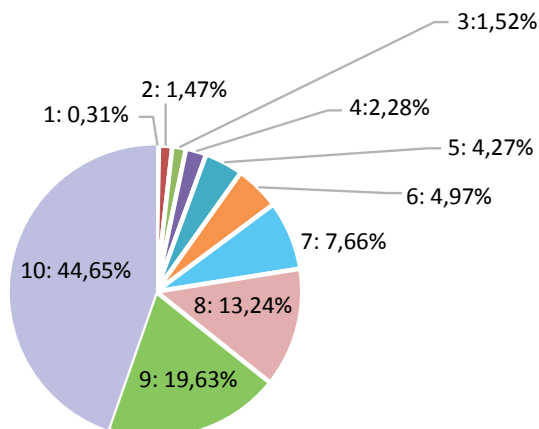
Wysokość wpłaty była zróżnicowana w zależności od poziomu dochodów oszczędzających (rys. 2). Największe wpłaty wykazały w zeznaniu podatkowym osoby z najwyższej grupy dochodowej (decyl 10.), ale nawet w tej grupie średnia wpłata w 2015 r. (3722 zł) nie zbliżyła się do poziomu górnego limitu składki (4750 zł). W latach 2012–2013 średnie kwoty odliczenia (wpłat) w grupach decylowych 1–9 kształtowały się na podobnym poziomie, co wskazuje na słabą skuteczność stosowania limitu wpłat uzależnionego od poziomu dochodów uzyskiwanych w poprzednim roku. Po zmianie limitu składki na kwotowy wystąpiło większe zróżnicowanie wysokości wpłat w najniższych trzech decylach dochodowych. W całym analizowanym okresie najniższe średnie wpłaty były odliczane przez osoby z decyli 1. i 5. Stosunkowo wysoką kwotą odliczeń, zwłaszcza w relacji do osiągniętych dochodów, odznaczały się osoby z trzeciej grupy decylowej.



Rysunek 2. Średnie roczne dochody po oskładkowaniu oraz średnie odliczenia składek na IKZE według grup dochodowych (w zł) w latach 2012, 2013 i 2015

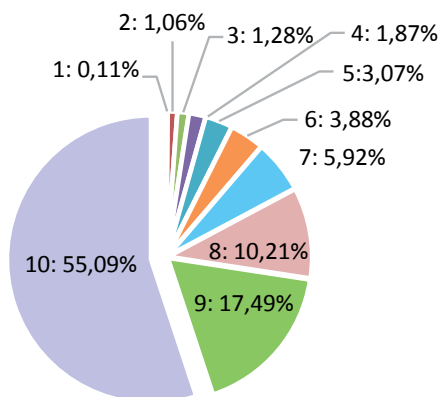
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

W 2015 roku 45% osób korzystających z odliczenia składki od dochodu należało do 10 decyla dochodowego, dwie najwyższe grupy decylowe reprezentowały natomiast 65% odliczających. Wysokość odliczeń 10% najbogatszych osób wyniosła 160 mln zł (55% ogółu odliczeń), natomiast 10% najuboższych – 321,5 tys. zł (0,11% odliczonej składki ogółem). W sumie w 2015 roku odliczono od dochodu składki na IKZE w wysokości 291 mln zł.



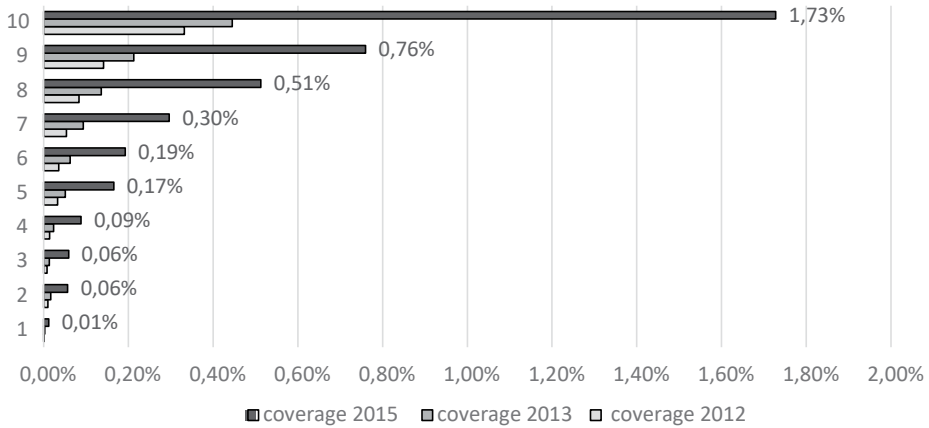
Rysunek 3. Udział oszczędzających z poszczególnych grup dochodowych w liczbie oszczędzających

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Rysunek 4. Udział oszczędzających z poszczególnych grup dochodowych w wartości odliczonych składek na IKZE w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.



Rysunek 5. Poziom uczestnictwa oszczędzających w podziale na grupy dochodowe w latach 2012, 2013 i 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF oraz [Rutecka, 2014].

Poziom uczestnictwa (*coverage*) był silnie uzależniony od dochodu we wszystkich analizowanych latach i wynosił od 0% do 0,33% w roku 2012, od 0% do 0,45% w roku 2013 i od 0,01% do 1,73% w roku 2015 (rosnąco wraz z grupą decylową). Pomimo, że był on (i jest nadal) bardzo niski, wykazuje tendencję rosnącą we wszystkich grupach decylowych (rys. 5). Warto także zauważyć, że dane pochodzące z Ministerstwa Finansów obejmują jedynie osoby rozliczające się na zasadach ogólnych, składające roczne zeznania PIT.

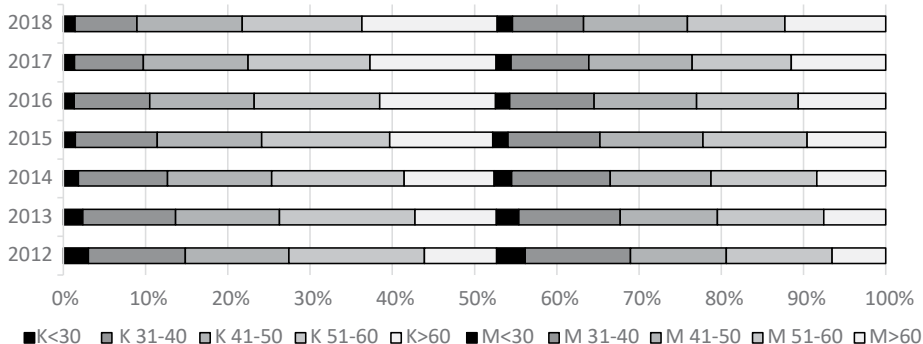
5. Wiek i płeć oszczędzających

Poza zachęcaniem do oszczędzania osób o niskich i średnich dochodach, ulgi podatkowe mają też na celu skłonienie do oszczędzania tych, którzy do tej pory nie odkładali żadnych środków na starość, a w szczególności wyrobienie nawyku planowania i długoterminowego oszczędzania wśród osób młodych. Grupa osób dopiero rozpoczynających karierę zawodową to zwykle jednocześnie osoby o niższych dochodach, co znacznie ogranicza ich możliwości oszczędzania. W przypadku osób młodych występuje dodatkowo czynnik preferowania bieżącej konsumpcji (często także z uwagi na stosunkowo wysokie potrzeby) oraz brak świadomości i „wyobraźni” emerytalnej. Dla grupy osób w wieku poniżej

30 lat emerytura jest zwykle pojęciem na tyle odległym, że nie zasługuje na bieżącą uwagę.

Zgodnie z danymi KNF, oszczędzający na IKE to niemal w równym stopniu kobiety, jak i mężczyźni (relacja 52,8% do 47,2% na korzyść kobiet), przy czym istotnym kryterium różnicującym jest wiek – najczęściej kont jest prowadzonych dla osób zbliżających się do emerytury lub będących już w wieku emerytalnym. Relatywnie niskim wskaźnikiem uczestnictwa charakteryzują się natomiast osoby młode (poniżej 30 lat), które posiadają jedynie 3,3% ogółu kont. Sytuacja wygląda bardzo podobnie w przypadku IKZE (50,9% posiadaczy tych kont to kobiety), jednak wśród oszczędzających nieco większy jest udział osób młodszych – 6,3% ogółu kont prowadzonych było dla osób w wieku do 30 lat [KNF, 2019a].

Zmiany w strukturze wiekowej i według płci osób oszczędzających na IKE i IKZE w latach 2012–2018 zostały przedstawione na rysunkach 6 i 7.

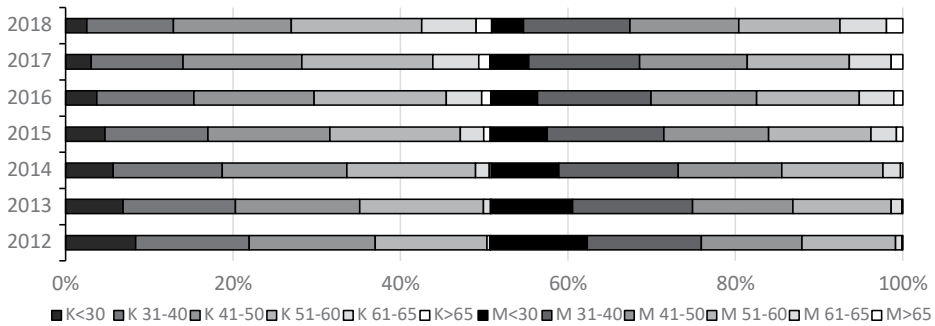


Rysunek 6. Struktura oszczędzających na IKE według wieku i płci w latach 2012–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF.

Niepokojącym zjawiskiem jest spadek udziału osób (zarówno kobiet, jak i mężczyzn) w wieku do 30 lat z 6,5% do 3,3% w przypadku IKE oraz z 19,9% do 6,3% w przypadku IKZE na przestrzeni 6 lat. Jednocześnie zwiększył się odsetek najstarszych oszczędzających w wieku powyżej 60 lat z, odpowiednio, 15,3% do 28,7% oraz 1,3% do 15,9%. O ile druga zmiana wynikać może z prostego przeniesienia dotychczasowych oszczędzających do starszej grupy wiekowej, to pierwsza świadczy o spadającej atrakcyjności tego rozwiązania dla osób najmłodszych, zwłaszcza, że spadki dotyczą nie tylko udziału procentowego, ale także liczby IKZE posiadanych przez osoby w wieku do 30 lat. Niski poziom

uczestnictwa młodych osób może także wynikać z braku odpowiedniej akcji informacyjnej i niedostatecznej świadomości emerytalnej. Jeśli zatem celem wprowadzenia zachęt podatkowych było zachęcenie do oszczędzania osób najmłodszych, stosowane obecnie rozwiązania w postaci IKE i IKZE nie wydają się go skutecznie realizować.



Rysunek 7. Struktura oszczędzających na IKZE według płci i wieku w latach 2012–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KNF.

6. Efekt dochodowy i efekt realokacji

Struktura dochodowa i wiekowa osób wpłacających i odliczających składki na IKZE świadczy o występowaniu redystrybucji dochodowej od ogółu społeczeństwa (płacących podatki) do osób najbogatszych (z najwyższych decyli dochodowych według rocznych zeznań PIT). Osoby najbogatsze (zwłaszcza górne 10%) częściej posiadają IKZE oraz odliczają więcej składek wpłaconych na konta, generując zdecydowaną większość „utraconych wpływów podatkowych” spowodowanych ulgą. Oszczędzający należący do grup o średnich dochodach (decyle 2–9) wpłacają co prawda podobne kwoty (średnie odliczenia składek), jednak liczba odliczających maleje wraz z poziomem dochodów. Biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, w takiej sytuacji przypuszczać można zdecydowaną przewagę efektu realokacji, tj. przesunięcia oszczędności z innych produktów finansowych do rozwiązań charakteryzujących się preferencjami podatkowymi, nad efektem dochodowym oznaczającym tworzenie nowych oszczędności w drodze ograniczania bieżącej konsumpcji. Siła efektu realokacji może być jednak

słabsza, jeśli znaczna część osób bogatych jest w wieku poprzedzającym przejście na emeryturę (zakończenie aktywności zawodowej w perspektywie kilku lat) – wówczas może wśród nich wystąpić dodatkowy efekt dochodowy, tj. zwiększenie skali oszczędności w okresie przedemerytalnym.

Potwierdzenie występowania w Polsce głównie efektu realokacji wymaga jednak dalszych pogłębionych badań, które są trudne do przeprowadzenia ze względu na niskie wskaźniki uczestnictwa osób aktywnych zawodowo w indywidualnych i grupowych planach emerytalnych.

7. Wnioski

Wskaźniki partycypacji w dodatkowym zabezpieczeniu emerytalnym w Polsce są nadal bardzo niskie, zwłaszcza w odniesieniu do uczestnictwa aktywnego, tj. obejmującego zasilanie kont emerytalnych i jednocześnie korzystanie z zachęt podatkowych. Przeprowadzona analiza wykazała, że poziom uczestnictwa zależy od wielkości dochodów. W 2017 roku 2/3 osób korzystających z odliczeń składki na IKZE to 20% najbogatszych Polaków. Ich składki odpowiadały niemal 72,5% ogólnej kwoty odliczeń. Warto przy tym zwrócić uwagę, że średnia kwota odliczenia nie różni się znacznie pomiędzy grupami dochodowymi, z wyjątkiem decyli 1 i 10, a wprowadzenie limitu kwotowego wpłat na IKZE spowodowało znaczny wzrost średniej kwoty odliczenia we wszystkich grupach dochodowych. Średnia kwota odliczeń w latach 2012–2018 była jednak znacznie wyższa od średniej wpłaty (o 400–800 zł), co oznacza rzadsze efektywne korzystanie z IKZE (tj. odliczanie wpłat w zeznaniu podatkowym) przez osoby wpłacające niższe kwoty. System zachęt podatkowych okazał się także nieefektywny w zachęcaniu do oszczędzania osób młodych.

Dominujący udział osób najbogatszych w liczbie osób odliczających składkę i w wartości odliczeń wynika przede wszystkim z wyższego poziomu efektywnej partycypacji w systemie IKZE przez osoby z dwóch najwyższych decyli dochodowych. Oszczędzanie głównie przez osoby bogatsze sugeruje występowanie znacznej przewagi efektu realokacji nad efektem dochodowym. Dodatkowy system emerytalny w Polsce może w ten sposób dokonywać redystrybucji dochodowej w kierunku osób bogatszych i pogłębiać nierówności dochodowe. Rodzi to pytanie o zasadność stosowania zachęt podatkowych, które nie przyczyniają się do powstawania nowych oszczędności, powodując przy tym efekty społecznie niepożądane.

Jedną z oczywistych odpowiedzi sprawdzać 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, warto zastanowić się nad zmianą ich konstrukcji w celu ograniczenia występujących obecnie niepożądanych efektów. Niskie wskaźniki aktywnej partycypacji oraz nieodliczanie składek przez ponad 20% oszczędzających wskazują również na pilną potrzebę edukacji emerytalnej.

Bibliografia

- European Commission [2012], *White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels.
- KNF [2018], *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2017 roku*, UKNF, Warszawa.
- KNF [2019a], *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2018 roku*, UKNF, Warszawa.
- KNF [2019b], *Pracownicze programy emerytalne w 2018 roku*, UKNF, Warszawa.
- OECD [2007], *Tax Incentives and Retirement Savings, IOPS OECD Global Forum*, Pekin.
- OECD [2012], *Pension Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris.
- OECD [2018], *Financial Incentives and Retirement Savings*, OECD Publishing, Paris.
- Rutecka J. (red.) [2014], *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa.
- Rutecka-Góra J., Vostatek J., Turner J.A. [2018], *Extending pension coverage: Tax versus non-tax incentives*, „ACTA VŠFS Ekonomické studie a analyzy”, t. 12, nr 2, <https://www.vsfs.cz/periodika/acta-2018-2.pdf> (dostęp: 31.10.2019).

Effects of tax incentives in the supplementary old-age pension system in Poland

Summary

Fiscal incentives are frequently used to encourage individuals to save for retirement. They are costly but their effects are immediately observed while other tools of boosting participation in supplementary pension bring about results in more distant future. Tax incentives may lead to both desired and undesired outcomes, among which the most important are income effect, reallocation effect and redistribution towards the most affluent. The first one means the increased saving rate of the individuals resulting in new savings in the economy. The second one is observed when people transfer capital from other saving products to the ones offered with fiscal incentive. The aim of the article is to assess the effects of tax incentives in Polish supplementary pension system in years 2012–2017. The analysis uses the data

from Ministry of Finance and Polish Financial Supervision Authority. The results show that tax incentives are mainly used by the affluent so the reallocation effects probably dominates over the income effect. This also means redistribution to people with higher income due to the fact that the cost of lost budget revenues is born by all tax payers while the benefits go to people with highest income.

Keywords: income effect, reallocation effect, fiscal incentives, supplementary pensions, taxation of pensions