

Składki w polskim systemie emerytalnym: Od podatku do oszczędności

Marek Góra

Systemy emerytalne reformowane są po to, aby zmniejszyć tempo zwiększania się udziału finansowania emerytur w PKB wynikające ze starzenia się ludności. Jest to konieczne, ponieważ wysokie i rosnące wydatki emerytalne zmniejszają tę część PKB, która finansuje wynagrodzenie czynników produkcji, czyli wynagrodzenie pokolenia pracującego, na które składają się pracownicy i przedsiębiorcy. Stosowane są różne metody osiągnięcia tego celu, ale wszystkie próbują sprzyjać temu by, bieżąca wartość zagregowanego strumienia obciążenia pokolenia pracującego (w skrócie składki – choć mogą to być inne formy obciążenia, także podatki finansujące subsydiowanie wydatków emerytalnych) była równa bieżącej wartości zagregowanego strumienia emerytur.

System emerytalny a klin podatkowy

Metodą dążenia do tego celu zastosowaną w Polsce i w Szwecji (na różną skalę także w kilku innych krajach) jest oparcie systemu emerytalnego w całości na indywidualnych kontach emerytalnych. Mają one tę cechę, że powodują, iż bieżąca wartość składek równa jest bieżącej wartości wypłaty z systemu (w formie annuitetu). Dotyczy to w równym stopniu tego, co w Polsce nazywamy ZUS-em (chodzi jednak o system, którym ZUS zarządza, a nie o instytucję zarządzającą) oraz OFE. Należy tu przypomnieć, że tak w ZUS jak i w OFE mamy do czynienia z elementami systemu powszechnego – a więc publicznego. W systemie w całości opartym na indywidualnych kontach i tylko na nich makroekonomiczna stabilność uzyskiwana jest samoczynnie.

Zastosowana metoda jest prosta, przejrzysta i skuteczna. System pozostaje oparty na solidarnym działaniu całego społeczeństwa. Wykorzystanie indywidualnych kont nie ma nic wspólnego z prywatyzacją. W systemie wprowadzonym w życie w Polsce i w Szwecji 1 stycznia 1999 r. (w obu krajach tego samego dnia) podatkowe finansowanie systemu w okresie akumulacji praw emerytalnych zastąpione zostało finansowaniem oszczędnościowym: składka płacona przez określoną osobę buduje jego przyszłą emeryturę. Tym samym uzyskujemy możliwość zmniejszenia skali klina podatkowego bez konieczności zmniejszania wydatków finansowanych dochodami podatkowymi, co jest trudne lub wręcz niemożliwe do osiągnięcia na większą skalę. Ten dodatkowy pożądaný efekt nie jest oczywiście natychmiastowy. Wymaga uświadomienia sobie przez uczestników faktu zmiany sposobu funkcjonowania i finansowania systemu z podatkowego (zwiększającego klin podatkowy) na oszczędnościowy (tworzący długookresowe zobowiązania systemu wobec uczestników).

Oszczędzanie na emeryturę przy wykorzystaniu powszechnego systemu emerytalnego aby było powszechne, czyli obejmowało wszystkich i aby to było na jednolitych zasadach, niestety musi być obowiązkowe. Jest to jedyna skuteczna metoda osiągnięcia tego celu. Powoduje to trudność w postrzeganiu składek jako oszczędności, a nie podatku. Aby ten efekt został osiągnięty musi upłynąć pewien czas. Wyjaśnić tu należy, że w kontekście klina podatkowego ważne jest to, jak postrzegają ją uczestnicy systemu. To czy po przepłynięciu przez konta jest ona wydawana na inwestycje, czy na konsumpcję, to sprawa ważna, ale w zupełnie innym kontekście. Istotą sprawy jest to, że zapłacenie podatku odpowiedniej wysokości jest obowiązkiem, ale z wywiązania się z tego obowiązku nie wynikają żadne indywidualne prawa płacącego ten podatek i nie są tworzone wobec niego żadne zobowiązania. Wpłacenie składki – nawet jeśli jest obowiązkowe – rodzi zobowiązania wobec uczestnika systemu. System jest zobowiązany wypłacić mu w przyszłości wartość jego składki powiększonej o procent, jaki ta składka przyniosła między jej wpłaceniem, a wypłatą emerytury. Przy czym w okresie, jaki upływa od wpłacenia składki do przejścia na emeryturę ten procent będzie – niezależnie od typu systemu emerytalnego – bardzo bliski długookresowemu tempu wzrostu PKB. Składka mająca charakter oszczędności – jak w obecnym systemie emerytalnym – jest jakościowo różna od składki mającej charakter podatku – jak w poprzednim systemie.

Taki sposób finansowania systemu emerytalnego powoduje nie tylko jego samoregulację, ale także na uzyskanie wielu dodatkowych efektów, jakimi jest ochrona dochodów pokolenia pracującego przez ustalenie poziomu opłacanej składki, przejrzystość systemu (szczególnie ważna w trudnych czasach) oraz perspektywne zmniejszenie klina podatkowego w tempie uświadamiania sobie przez ludzi, że składka to nie podatek.

System emerytalny a redystrybucja dochodowa

Dla większości uczestników systemu (poza tymi uzyskującymi dochody bardzo wysokie oraz tymi uzyskującymi dochody bardzo niskie) system oparty na indywidualnych kontach staje się po prostu narzędziem alokacji dochodu w cyklu życia. W systemie emerytalnym – niezależnie od jego typu – przyszły średni poziom emerytur (mierzony stopą zastąpienia) jest zdeterminowany przez czynniki, na które prawie w ogóle nie mamy wpływu. Trzeba jednak rozwiązać problem polegający na tym, że przyszłe emerytury pewnej grupy uczestników systemu wynikające z ich wkładu do systemu uznamy jako społeczeństwo jako za niskie, a co za tym idzie niespełniające celu, dla którego istnieje powszechny system emerytalny.

Narzędziem korygującym z powodów społecznych efekty działania systemu emerytalnego jest w Polsce emerytura minimalna. Rzecz w tym, że działa ona teraz w inny sposób niż w systemie poprzednim. W Polsce – tak samo jak w Szwecji – redystrybucja wewnątrz systemu emerytalnego, przyczyniająca się do podatkowego postrzegania tego systemu, została zastąpiona dopłatą do emerytur uznanych za niskie finansowaną poza systemem, przy wykorzystaniu budżetu. Dopłata ta podnosi świadczenie do poziomu uznanego za minimalny. Tak zaprojektowane finansowanie emerytury minimalnej przestaje być elementem systemu

emerytalnego, a staje się elementem bieżącej polityki społecznej. Jest to zasadne, ponieważ decyzja dotycząca poziomu emerytury minimalnej nie jest autonomicznym parametrem systemu lecz decyzją podejmowaną poza systemem. Poza tym redystrybucja poza systemem emerytalnym oznacza, że ma większą bazę. – Finansują ją nie tylko dochody z pracy, ale wszystkie dochody, czyli całe PKB stanowiące podstawę do płacenia podatków. Uzyskujemy także możliwość lepszego dostosowania redystrybucji do zmieniających się potrzeb społecznych. Natomiast system emerytalny – w przeciwieństwie do innych, szybko zmieniających się potrzeb społecznych – wymaga stabilności, co jest przeciwieństwem dyskrecjonalnego dostosowywania.

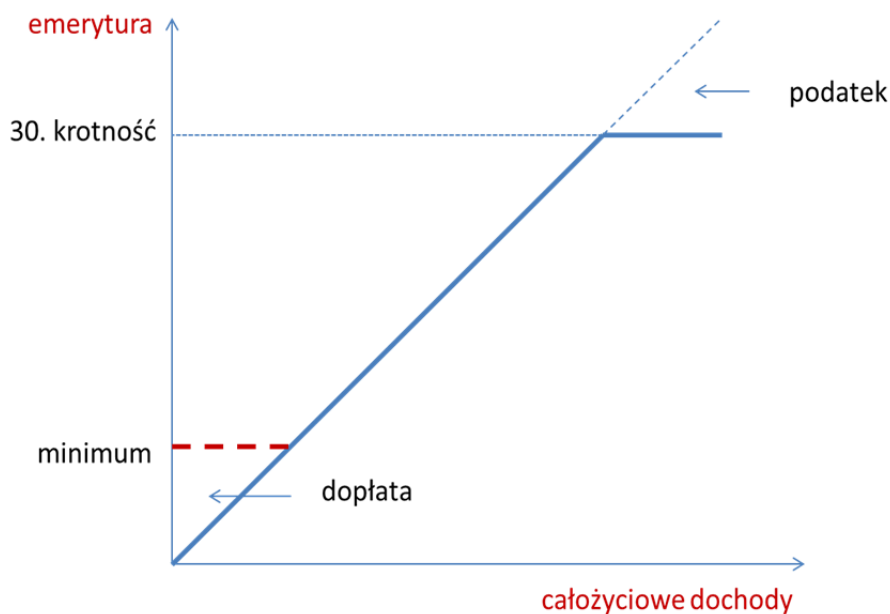
Spółeczny charakter powszechnego systemu emerytalnego w Polsce powoduje, że z jednej strony społeczeństwo dopłaca (za pośrednictwem budżetu) do emerytur osób, które w trakcie aktywności zawodowej miały niskie dochody, a z drugiej nie ma powodu by ten system obsługiwał oszczędzanie na emeryturę osób uzyskujących bardzo wysokie dochody. Ci ostatni mogą sami zadbać o wyższą emeryturę oszczędzając dodatkowo poza powszechnym systemem. Dlatego istnieje w nim górna granica rocznego oskładkowania – trzydziestokrotność średnich miesięcznych dochodów w ciągu roku, które podlegają oskładkowaniu. Nie jest to jednak pomyślane jako przywilej dla najbogatszych. Składki tworzą w systemie zobowiązania, które będą finansowane przez kolejne pokolenie pracujące. Nie ma racjonalnego powodu, by te zobowiązania powiększać obejmując powszechnym systemem całość dochodów osób najlepiej zarabiających. Ponadto nieoskładkowane dochody podlegają opodatkowaniu według najwyższej stawki.

W debacie publicznej pojawiają się co jakiś czas – także obecnie – propozycje likwidacji limitu trzydziestokrotności. Podnoszone argumenty są z jednej strony społeczne, z drugiej budżetowe. W obu wypadkach zakładane jest, że składki są podatkami, podczas gdy w Polskim systemie mają one charakter oszczędności. W związku z tym limit trzydziestokrotności nie jest uprzywilejowaniem najbogatszych, a jego ewentualna likwidacja nie poprawi sytuacji finansów publicznych.

Jeśli jednak ktoś chciałby te efekty uzyskać, to jest po temu dużo lepszy sposób. W kontekście „tu i teraz” zamiast likwidacji trzydziestokrotności można tak skalibrować podatek dochodowy (na przykład dodatkowy próg), żeby w pełni przejmować dochody uzyskiwane powyżej tego poziomu. Nie przekreślałoby to stopniowego ograniczania klina podatkowego wraz z utrwalaniem się w percepcji społecznej oszczędnościowego charakteru składki emerytalnej, ani nie burzyłoby to logiki systemu emerytalnego. Z punktu widzenia finansów publicznych da to identyczny efekt jak likwidacja trzydziestokrotności. Ponadto bez likwidowania tego limitu wyeliminuje to doraźny efekt trzydziestokrotności postrzegany z punktu widzenia struktury wysokości bieżących obciążeń uczestników ze względu na ich bieżące dochody. Najważniejsze jednak, że w perspektywie kolejnych okresów nie spowoduje to zwiększenia zobowiązań, których finansowanie spadnie na uczestników

systemu. Jeśli coś jest podatkiem, to podlega decyzjom politycznym, jeśli jest oszczędnością, to powinno pozostać poza sferą ich oddziaływania.

Dzięki istnieniu limitu trzydziestokrotności system emerytalny może funkcjonować jako powszechne narzędzie alokacji dochodu w cyklu życia i powodować te pożądane efekty, które wskazane były wcześniej. Górny limit oskładkowania najbogatszych współgra z finansowaniem dopłaty do emerytury minimalnej dla najbiedniejszych. To elementy tego samego sposobu myślenia, które wzorem Szwedów zastosowaliśmy w polskim systemie. Dobrze ilustruje to rysunek poniżej:



Innymi słowy, powszechny system nie zajmuje się ani poziomem dochodów emerytalnych najbogatszych – zamiast składek powyżej trzydziestokrotności niech płacą podatki i sami myślą o swojej emeryturze, ani poziomem dochodów generowanych dla najmniej zasobnych – im pomagamy jako pracujące społeczeństwo solidarnie finansując za pośrednictwem budżetu dopłatę do tego, co generuje dla nich ten system.

Realia demograficzne dwudziestego pierwszego wieku, szczególnie w krajach rozwiniętych, wymagały wprowadzenia istotnych innowacji do sposobu realizacji celów społecznych. Same cele się nie zmieniły się, jednak by móc je realizować trzeba było dostosować metodę, czyli wdrożyć rozwiązania prowadzące do przekształcenia systemu emerytalnego w przejrzysty kontrakt międzypokoleniowy, zrozumiały dla jego uczestników. Tak długo jak system ten jest powszechny tak długo solidarnie dzielimy w nim ryzyko. Indywidualizacja jest jedynie narzędziem powodującym, że system nie traktuje swoich uczestników anonimowo. System ten nie jest w stanie zmienić tego, że w społeczeństwie są bardziej i mniej zarabiający pracownicy i przedsiębiorcy. Wyrównywanie nierówności dochodowych jest ważnym celem społecznym, ale jego realizacja przy wykorzystaniu systemu emerytalnego jest społecznie i

ekonomicznie nieefektywna. Do tego celu ze wspomnianych już powodów dużo lepiej nadaje się budżet. Zindywidualizowany system emerytalny realizujący jeden cel – alokację dochodu w cyklu życia – jest warunkiem dostosowania tego systemu do czasów trudnych ze względu na długookresowe trendy demograficzne.

Koncepcja podatko-składki

Sygnalizowana wstępnie przez rząd oraz akceptowana przez część ekspertów koncepcja konsolidacji niektórych podatków i składek na ubezpieczenia społeczne jest generalnie obiecującym kierunkiem myślenia. Rzecz jednak w tym, by zrobić to racjonalnie, czyli nie zacząć dodawać jabłek do pomarańczy, czyli elementów, które mają zupełnie inną treść ekonomiczną i powodować mają zupełnie inne efekty. Chodzi tu o dostrzeżenie, że składki emerytalne mają charakter oszczędności i nie można ich integrować z podatkami. Byłoby to skrajnie nieracjonalne. Dlatego należy jednoznacznie podkreślić, że koncepcja integrowania podatków i składek powinna dotyczyć jedynie składek nie-emerytalnych (rentowych, wypadkowych, chorobowych), natomiast składka emerytalna mająca charakter oszczędności musi pozostać poza tą ewentualną przyszłą podatko-składką, ponieważ nie jest podatkiem. Czyli każdy najpierw powinien płacić składkę emerytalną (na obecnych zasadach), a dopiero potem tę podatko-składkę według jakoś zaprojektowanych nowych zasad.

Składka emerytalna powinna być jasno, wręcz ostentacyjnie wydzielona nie tylko w sensie ekonomicznym i administracyjnym, ale także każdym innym, który może przyspieszyć powszechne rozpoznanie jej oszczędnościowego charakteru. Pozwoli to szybciej osiągnąć efekt ograniczenia klina podatkowego, co przyczyni się do poprawy funkcjonowania rynku pracy, a co za tym idzie wzmocnienia trwałego wzrostu gospodarczego.