

Pożegnanie z OFE - o skutkach reformy Morawieckiego i zniesieniu limitu składek do ZUS

Autor: **Arkadiusz Sieroń**

- W 2017 r. ustawodawca zlikwidował limit składek do ZUS.
- Wprowadzona zmiana wpłynie negatywnie na finanse FUS oraz na rynek pracy.
- Z kolei na 2019 r. premier planuje gruntowną reformę emerytalną.
- Jej kluczowymi elementami mają być: likwidacja OFE oraz upowszechnienie pracowniczych planów kapitałowych (PPK) jako ich alternatywa.
- Reforma zwiększy pozapłacowe koszty pracy.
- Przez pierwsze dwa lata Polski Fundusz Rozwoju ma zarządzać PPK. Nie wróży to dobrze partycypacji w programie.

1. Wprowadzenie

Trzy lata temu [pisałem](#), że wprowadzone w 2014 r. reformy systemu emerytalnego sprawiają, że wybór między OFE a ZUS nie ma właściwie znaczenia i że z powodu absurdalnych limitów inwestycyjnych OFE mogą zostać w najbliższej przyszłości zlikwidowane¹. Wszystko wskazuje na to, że nastąpi to w najbliższym czasie, gdyż [według Mateusza Morawieckiego](#) kolejne zmiany polskiego systemu emerytalnego wejdą w życie od 2019 r.² Premier poprawnie diagnozuje niewielkie oszczędności Polaków i niską stopę inwestycji. Reforma emerytalna ma stanowić odpowiedź na ten problem jako element [Programu](#)

¹ Rzeczywiście, limity inwestycyjne ustanowione przez poprzedni rząd mogą być jedną z przesłanek zmian. Jak [wyznał](#) bowiem niedawno premier (ówcześnie jeszcze wicepremier i minister kilku resortów) Morawiecki: „Analitycy na całym świecie dziwią się, co to za niezwykle zjawisko pod tytułem Otwarty Fundusz Emerytalny, który inwestuje głównie w akcje. Wiadomo z czego to się wzięło, nie cofniemy koła historii, ale chcemy naprawiać pewne błędy i ten system OFE przetransformować, w taki sposób, żeby on (...) rozsądniej służył zarówno polskiej gospodarce, jak i przyszłym emerytom”.

² Termin ten jest ciągle przekładany — jeszcze niedawno [miało to być lipiec 2018 r.](#), ale premier Morawiecki [uspokaja](#), że to kwestia najbliższych miesięcy.

[Budowania Kapitału](#), jednego z filarów [Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju](#). Czy rzeczywiście tak się stanie?

Celem tego artykułu będzie odpowiedzenie na to pytanie. Przeanalizujemy także wzbudzające wiele emocji zniesienie limitu składek do ZUS przegłosowane przez Sejm pod koniec 2017 r.

2. Drugi i ostatni rozbiór OFE

Reforma ma polegać na wzmocnieniu emerytalnej części kapitałowej, co ma nastąpić dzięki... likwidacji OFE³ stanowiących osłabioną (ze względu na mechanizm suwaka bezpieczeństwa), ale przecież wciąż kapitałową część systemu emerytalnego.

Co więcej, 75 proc. ich aktywów ma trafić na Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), zaś 25 proc. środków ma zostać przeniesionych do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD). Trzeba przyznać, że to nowatorski sposób wzmocnienia kapitałowej części systemu emerytalnego. Historia [pokazuje](#), że FRD był regularnie skubany przez polityków, zatem można spodziewać się rychłego przeznaczenia tych środków na bieżące potrzeby fiskalne, chociaż premier Morawiecki zapewnia, że będą one zapisane na subkontach w ZUS, zaś FRD ma być zarządzany przez Państwowy Fundusz Rozwoju, który wykorzysta środki do finansowania inwestycji publicznych. Tak czy siak, 25 proc. środków zgromadzonych w OFE zasili państwową kase.

Z drugiej strony likwidacja obecnej postaci OFE zakończy istniejącą fikcyjną alternatywę (po zmianach w 2014 r. zaledwie 2,92 proc. składki emerytalnej trafiało do OFE — i to tylko w przypadku osób, które wybrało OFE, czyli jakichś 2,5 mln na 16,5 mln uczestników) i może rzeczywiście stanowić początek odbudowy kapitałowej części systemu emerytalnego (zwłaszcza że suwak bezpieczeństwa odszedłby w niepamięć). Wiele zależy od tego, jak będą wyglądać Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK).

³ Właściwie rzecz ujmując, OFE mają być przekształcone w Fundusze Inwestycyjne Polskich Akcji (FIPA), zaś Powszechne Towarzystwa Emerytalne (PTE) w Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI).

3. PPK, czyli budowa przymusowego dobrowolnego III filaru⁴

Powołanie pracowniczych planów kapitałowych w ramach III filaru emerytalnego będzie z pewnością bardziej złożoną kwestią niż likwidacja OFE. Chociaż podobne instytucje (pracownicze programy emerytalne) istnieją od dawna, należy do nich mniej niż 400 tys. osób. Zresztą cały III filar okazał się mało popularny, gdyż Polacy odłożyli w jego ramach zaledwie nieco ponad 1 proc. PKB⁵.

W tym świetle przeniesienie 75 proc. aktywów OFE na IKZE wydaje się pozytywną zmianą, gdyż środki tam zgromadzone mają charakter w pełni prywatny, zaś środki w OFE — zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego — były publiczne. Nastąpiłaby niejako prywatyzacja większej części OFE, która mogłaby zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli oraz ich zaufania do systemu emerytalnego i zachęcić ich do oszczędzania.

Pracownicze plany kapitałowe mają z kolei być dostępne dla wszystkich pracowników, za których odprowadzane są składki na ubezpieczenie emerytalne do ZUS-u. Z perspektywy pracownika udział byłby dobrowolny na zasadzie możliwości rezygnacji z programu poprzez złożenie odpowiedniego oświadczenia (klauzula *opt-out*). PPK mają być obowiązkowe dla wszystkich firm zatrudniających powyżej 19 pracowników. Jednak firmy zatrudniające powyżej 19 pracowników będą miały obowiązek przystąpienia do programu⁶.

Warto zauważyć, że po osiągnięciu wieku emerytalnego z PPK można będzie wypłacić do 25 proc. środków w gotówce (resztę trzeba będzie przeznaczyć na wykup renty terminowej lub wieczystej). Co ciekawe, środki będą mogły zostać wykorzystane na wpłatę udziału własnego przy zakupie pierwszego mieszkania (tj. będzie można sobie samemu pożyczyć pieniądze — po 5 latach

⁴ Ponieważ wciąż nie opublikowano projektu ustawy, naszą analizę opieramy na [założeniach projektu publikowanych przez Ministerstwo Finansów](#), na prezentacji [Programu Budowy Kapitału](#), oraz na prasowych wypowiedziach premiera i analizach eksperckich.

⁵ Nic dziwnego, gdyż oferta IKE oraz IKZE, które współtworzą III filar, jest niezbyt zachęcająca, by nie powiedzieć kuriozalna. O ile oferują one korzyści podatkowe, to nie można mieć różnych instrumentów finansowych na własnym koncie emerytalnym. Naprawdę, można mieć albo konto zarządzane przez bank (lokata), albo przez TFI (fundusze inwestycyjne), albo przez dom maklerski (akcje), albo przez PKO BP (obligacje skarbowe) — nie można inwestować we wszystkie te instrumenty jednocześnie. Ograniczone są też możliwości inwestowania w aktywa zagraniczne, co nie pozwala na rozsądną dywersyfikację ryzyka.

⁶ Firmy zatrudniające do 19 pracowników będą mogły wybrać między PPK a Indywidualnym Planem Kapitałowym (IPK).

karencji rozpocznie się okres 10 lat nieoprocentowanej spłaty wykorzystanych środków z rachunku PPK) oraz na pokrycie wydatków zdrowotnych przy niezdolności do pracy (do 25 proc. zgromadzonych oszczędności).

Istnieją jednak dwa poważne problemy. Po pierwsze, reforma zwiększy pozapłacowe obciążenia pracy: składka pracownicza ma wynosić 2 proc. z możliwością zadeklarowania dodatkowych 2 proc., zaś składka pracodawcy 1,5 proc. z możliwością zadeklarowania dodatkowych 2,5 proc. Wreszcie rząd ma dopłacać corocznie 240 zł za uczestnictwo w programie (oraz przelać każdemu 250 zł na powitanie w programie)⁷.

Po drugie, przez pierwsze dwa lata programami ma zarządzać Polski Fundusz Rozwoju, czyli państwowa instytucja podatna na wpływy polityczne⁸. Takie rozwiązanie oznacza również, że uczestnicy nie będą mieli początkowo możliwości wyboru podmiotu zajmującego się inwestowaniem ich pieniędzy, a wybór strategii inwestycyjnej będzie prawdopodobnie ograniczony. Może jestem sceptykiem, ale brak takiego wyboru nie będzie zwiększał zaufania do nowego rozwiązania i może zniechęcać do partycypacji w systemie.

4. Zniesienie limitu składek do ZUS

W listopadzie 2017 r. Sejm uchwalił ustawę znoszącą górny limit składek do ZUS-u.⁹ Przypomnijmy, że od 1999 r. funkcjonował limit kwoty odpowiadający 30-krotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce na dany rok (w 2017 r. kwota ta wynosiła 127 890 zł), powyżej którego nie opłaca się składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

Limit ten nie spodobał się posłom partii rządzącej, którzy uznali za niesprawiedliwe, że tylko wybrana część obywateli nie płaci składek na ZUS od całego wynagrodzenia. Zapomnieli jednak najwidoczniej, jak funkcjonuje polski

⁷ Negatywny wpływ na klin podatkowy będzie osłabiony poprzez zwolnienie składek wnoszonych na PPK przez pracodawcę ze składek na ubezpieczenia społeczne (będą one również zaliczone do kosztów uzyskania przychodów). W [Programie Budowy Kapitału](#) widnieje ponadto dodatkowa zachęta ze strony Państwa w wysokości 0,5 proc. w formie obniżenia składki na Fundusz.

⁸ W Programie Budowy Kapitału czytamy, że „na I etapie domyślna instytucja finansowa obsługująca Pracownicze Plany Kapitałowe to Polski Fundusz Rozwoju (poprzez PFR TFI S.A.), który oferować będzie fundusze inwestycyjne o profilu dopasowanym do wieku oszczędzających.

⁹ Za sprawą senackiej poprawki nowe prawo wejdzie od 2019 r.

system emerytalny od 1999 r.¹⁰ Po tamtej reformie mamy w kraju system zdefiniowanej składki — oznacza to, że wysokość emerytury jest ściśle powiązana z wielkością wpłaconych składek. Zwiększenie składek dla osób najlepiej zarabiających nie poprawi nijak położenia osób najbiedniejszych, lecz spowoduje jedynie wzrost emerytur wypłacanych w przyszłości osobom bogatszym. W konsekwencji wzrosną nierówności emerytalne. Już uszami wyobraźni słyszę głosy pełne oburzenia na tę niesprawiedliwość społeczną, domagających się kolejnych interwencji. Idealny pretekst do następnych zmian w systemie emerytalnym — np. do przywrócenia systemu zdefiniowanego świadczenia.

Albo nie zapomnieli — wszak pomimo istnienia systemu zdefiniowanej składki, ZUS nie inwestuje pozyskanych składek, lecz je wypłaca obecnym emerytom. Zatem zniesienie limitu będzie oznaczać dodatkowe wpływy dla FUS-u w wysokości ponad 5 mld zł (według szacunków rządowych). Problem polega na tym, że wprowadzone zmiany w przyszłości znacznie powiększą kwotę wypłacanych emerytur, pogłębiając nierównowagę dochodów i wydatków FUS. Według szacunków przyszłe zobowiązania mogą zwiększyć się nawet o ponad 100 mld zł, co wynika z tego, że waloryzacja emerytur zależy od wzrostu przypisu składki (od wzrostu dochodów FUS). Czyli jeśli na konto FUS wpłynie dodatkowe 5 mld złotych, to podbiją one wskaźnik waloryzacji powiększający wszystkie środki zgromadzone na kontach emerytalnych¹¹. Niby kiepski interes, ale te koszty trzeba będzie ponieść w przyszłości (kto wie, kto będzie wtedy rządził?), a gra wyborcza i [domykanie budżetu](#) odbywa się przecież tu i teraz.

Wprowadzona zmiana wpłynie negatywnie nie tylko na sytuację FUS, ale także na rynek pracy. Limit składek ograniczał progresywność danin publicznych. Osoby najlepiej zarabiające wpadały w drugi próg podatkowy, ale wynagrodzenie netto nie ulegało drastycznej obniżce dzięki limitowi składek na ubezpieczenia społeczne. Teraz to się zmieni, co będzie negatywnie oddziaływać na podaż pracy

¹⁰ Posłowie nie zapoznali się (trudno się dziwić przy tak szybkim trybie procedowania) także z historią limitu. Jednym z argumentów za jego wprowadzeniem w 1999 r. było to, że wcześniej składki odprowadzano od całej pensji, ale istniały limity wysokości świadczenia, co było dla wielu... niesprawiedliwe. Portal [bezprawnik.pl](#) sugeruje, że zmiana może uruchomić lawinę pozwów emerytów.

¹¹ Jeśli te dodatkowe 5 mld złotych zwiększą wskaźnik waloryzacji o 5 pkt. proc. (przy [szacunku](#), że do FUS wpływa ok. 100 mld zł), to waloryzacja środków zaksięgowanych na kontach emerytalnych (2,37 bln zł) będzie wynosić 118,5 mld zł. A to ponoć rynki kapitałowe trzeba regulować, aby ograniczać zjawisko krótkookresowości (ang. *short-termism*).

osób o najwyższych kwalifikacjach i zwiększać bodźce do przechodzenia na samozatrudnienie albo do przeniesienia się do innej jurysdykcji podatkowej¹². Tyle jeśli chodzi o realizację Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i budowanie innowacyjnej gospodarki pełnej startupów i pracy wysokiej jakości¹³.

Nie można zapominać, że składki społeczne płacone są nie tylko przez pracowników, ale i przez pracodawców. Zniesienie limitu składek spowoduje zatem wzrost kosztów pracy, co będzie negatywnie wpływać na wzrost wynagrodzeń czy popyt na pracę. Jak zwykle walka z niesprawiedliwością dziejową odbywa się nie poprzez obniżenie klina podatkowego dla osób najmniej zarabiających, ale poprzez podwyższenie go dla osób najwyżej zarabiających. Według [szacunków](#), łączny klin podatkowy może wzrosnąć nawet o 10 pkt. proc. w przypadku niektórych pracowników¹⁴.

5. Pozostałe zmiany

Warto przypomnieć, że od 1 października 2017 r. obowiązuje obniżony wiek emerytalny. Do 16 grudnia 2017 r. ZUS wydał już ponad 326 tys. pozytywnych decyzji w sprawie wniosków emerytalnych wynikających z obniżenia wieku emerytalnego. Dla porównania w ostatnich latach ZUS wydawał między 200 a 240 tys. decyzji o przyznaniu emerytury. Ok. 40 proc. osób ubiegających się o emeryturę było aktywnych zawodowo. Może to nie tak dużo, ale w sytuacji zmniejszającej się liczby osób w wieku produkcyjnym, każda osoba wypadająca z rynku pracy to [zmarnowany potencjał polskiej gospodarki](#).

Na koniec warto odnotować, że w 2018 r. nie zostanie wprowadzony dodatek 500 plus dla seniorów. Być może w rządzie ktoś zauważył, że podczas dobrej koniunktury powinno się raczej dążyć do nadwyżek budżetowych oraz że emeryci wcale nie są grupą najbardziej narażoną na skrajne ubóstwo (są nią osoby bezrobotne)¹⁵. W każdym razie decyzja ta cieszy, bo program zwiększyłby wydatki publiczne o kolejnych kilka miliardów złotych.

¹² Obchodzenie wprowadzonego przepisu może ograniczyć jednak kłopoty dla FUS-u.

¹³ Bezpośredni wpływ na szeroki rynek pracy i całą gospodarkę będzie ograniczony, ponieważ zniesienie limitu składek dotknie jedynie ok. 2 procent pracowników. Jednak mniejsza podaż osób o najwyższych kwalifikacjach będzie pośrednio uderzać w całą gospodarkę.

¹⁴ A przecież w perspektywie jest jego dalsze zwiększanie ze względu na wprowadzenie składek na PPK. Kumulacja! Na pewno zwiększy ona motywację do dobrowolnej partycypacji w PPK.

¹⁵ Zob. [Raport GUS-u](#) (wykres 2, s. 10).

6. Podsumowanie

Od 2019 r. polski system emerytalny może wyglądać zupełnie inaczej. Po pierwsze, zniknie limit składek na ZUS i teraz pracownicy będą musieli płacić składki od całej swojej pensji. Chociaż intuicyjnie brzmi to słusznie, to jednak wprowadzona zmiana spowoduje poważne problemy dla FUS-u w długim terminie oraz zwiększy wielkość i progresywność klina podatkowego. To prawda, że klin podatkowy [szczególnie silnie uderza w osoby o niskich kwalifikacjach](#), jednak zwiększenie składek płaconych przez osoby o wysokich kwalifikacjach nie rozwiąże tego problemu¹⁶.

Po drugie, nastąpią zmiany w drugim filarze¹⁷. Aktywa OFE zostaną rozdzielone pomiędzy FRD (25 proc.) oraz IKZE (75 proc.)¹⁸, zaś składka na OFE będzie trafiała pod zarządzanie ZUS-u (więcej środków trafi zatem do I filaru)¹⁹. Rolę OFE przejmą PPK, czyli zasadniczo OFE-bis²⁰, choć całkowicie prywatne oraz dobrowolne (nie dla pracodawców, dla pracowników — zapis będzie automatyczny, ale będzie możliwość wypisania się po pewnym czasie). Możliwe są też reformy pozostałych instytucji III filaru (IKZE, IKE), mające na celu zwiększenie ich atrakcyjności.

Z całą pewnością potrzebne jest zwiększenie oszczędności oraz inwestycji w polskiej gospodarce (a także wzrost stopy zastąpienia). Dobrze opracowane

¹⁶ Gdyby chociaż jednocześnie zmniejszono wysokość składek płaconych przez osoby najniżej zarabiające...

¹⁷ Przypomnijmy: dotychczas I filar oparty był na FUS-ie zarządzanym przez ZUS (przymusowa część repartycyjna), II filar oparty był na OFE zarządzanym przez PTE (przymusowa część kapitałowa), zaś III filar na IKE, IKZE oraz PPE zarządzanymi przez prywatne instytucje (dobrowolna część kapitałowa). Po niedawnych zmianach OFE zostały osłabione (przeniesienie części aktywów na subkonto w ZUS-ie, zmniejszenie składki). Mechanizm suwaka bezpieczeństwa (tj. przekazywanie 10 lat przed osiągnięciem emerytury środków z OFE do ZUS) osłabił filar kapitałowy, za to wprowadzono dobrowolność przynależenia do OFE.

¹⁸ W ten magiczny sposób zostanie zrealizowany jeden z celów Programu Budowy Kapitału, jakim jest wzrost liczby osób gromadzących pieniądze na emeryturę w ramach trzeciego filaru.

¹⁹ Przynajmniej tak zrozumiiałem założenia reformy — projekt ustawy na pewno powiedziałby nam więcej na ten temat.

²⁰ Wszak obecne składki na ubezpieczenie emerytalne pokrywają w równych częściach pracownik i pracodawca (po 9,76 proc. podstawy wymiaru).

pracownicze programy emerytalne wzmacniające nadwątloną część kapitałową mogłyby pomóc w realizacji tego celu²¹. Boję się jednak, że skończy się na wzroście pozapłacowych obciążeń pracy oraz na kolejnym gmatwaniu polskiego systemu emerytalnego. W praktyce składki na PPK będą kolejną daniną publiczną powiększającą, niemały już przecież, klin podatkowy. Powołane zostaną bowiem instytucje podobne do OFE, do których nie zostanie jednak przesunięta część składek, lecz do których popłyną zupełnie nowe składki.

Proszę mnie nie brać za malkontenta — jestem zwolennikiem silnej części kapitałowej systemu emerytalnego. Jednak jestem sceptyczny, czy rządowi uda się zrealizować zakładaną 75-procentową partycypację w systemie (doświadczenia III filaru nie nastrajają optymistycznie). Zaufanie Polaków do państwa jest raczej niskie, zwłaszcza po demontażu OFE. Rzeczywiście stopa oszczędności wśród społeczeństwa jest niewielka, ale wynika to w istotnej mierze z relatywnie niewielkich zarobków. Trudno zatem spodziewać się, aby wzrost pozapłacowych kosztów pracy stymulował oszczędności.

Czy Polacy będą masowo rezygnowali z części swojej pensji w zamian za perspektywę wyższej emerytury, mając w pamięci majstrowanie przy OFE przez polityków? Zobaczymy, wiele będzie zależeć od oferty inwestycyjnej PPK — jak wiadomo, diabeł tkwi w szczegółach.

²¹ Przekazanie 25 proc. aktywów OFE na rzecz FRD podaje w wątpliwość intencję wzmacniania części kapitałowej systemu.