

Żegnajcie OFE!

Autor: **Arkadiusz Sieroń**

- Pełny demontaż OFE coraz bliżej.
- Pod koniec maja br. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju opublikowało nareszcie projekt ustawy przenoszącej środki z OFE na IKE.
- Transferowi będzie towarzyszyła opłata w wysokości 15 proc. aktywów.
- Stanowi ona przesunięcie dochodów podatkowych z przyszłości na teraźniejszość.
- Część aktywów OFE trafi do FUS-u, zwiększając możliwość dalszego wydawania pieniędzy przez rząd.
- Do tego, o czym mniej się mówi, cała składka emerytalna w wysokości 19,52 proc. zacznie trafiać do FUS-u. To również oznacza więcej pieniędzy dla rządu.
- Kosztem będzie mniejsza dywersyfikacja świadczeń emerytalnych oraz ryzyko niekorzystnych zmian systemowych w przyszłości.

1. Wprowadzenie

Ponad rok temu [pisałem](#) o planach rządu przewidujących gruntowną reformę emerytalną. Jej kluczowymi elementami są upowszechnienie pracowniczych planów kapitałowych (PPK) oraz likwidacja Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). O ile ustawa o PPK weszła w życie wraz z początkiem 2019 r., o tyle dopiero teraz światło dzienne ujrzał [projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne](#). Pożegnanie z OFE zbliża się zatem wielkimi krokami, co nastrajać może nieco nostalgicznie.

Ale jak [śpiewała Hanna Banaszak](#),
Przestań, przestań się martwić — masz mnie na fotografii,
Zawsze możesz popatrzeć, zanim sprawa się zatrze.
Jesteś, miły, zaradny, jesteś prawie, że ładny,
A jednak uwierz, proszę, że
Szczęście rozstania rozsądza mnie, więc żegnaj!

Przestańmy zatem się martwić i przeanalizujmy na chłodno najnowszy pomysł rządu na polski system emerytalny.

2. Przepraszam bardzo, a co tu się dzieje?

Projekt ustawy realizuje założenia przyjęte w [Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju](#). Jego oczekiwanymi rezultatami są „wzrost oszczędności długoterminowych w postaci kapitału emerytalnego Polaków poprzez upowszechnienie IKE, odbudowa zaufania i wzrost przejrzystości systemu emerytalnego, w tym poprzez jasne oddzielenie systemu dobrowolnego, kapitałowego i prywatnego oraz powszechnego, obowiązkowego i publicznego”.

Cele te mają zostać osiągnięte poprzez przebudowę modelu funkcjonowania OFE w taki sposób, że zostaną one przekształcone w specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte (SFIO). Nie będą dłużej zarządzane przez Powszechne Towarzystwa Emerytalne, lecz przez Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI). Co jednak najważniejsze, **sto procent aktywów netto OFE zostanie przekazanych na indywidualne konta emerytalne (IKE) prowadzone przez TFI.**

3. Czy 15 procent to mało czy dużo?

Reforma OFE jest niezbędna, gdyż po kastracji przeprowadzonej przez poprzedni rząd straciły one prawie jakikolwiek sens (o czym pisałem już w [tekście z 2014 roku](#)). Większość Polaków nie wpłaca do nich nowych pieniędzy, a ci którzy to czynią, wpłacają zaledwie 2,92 proc. podstawy wymiaru składki emerytalnej. Do tego mechanizm „suwaka bezpieczeństwa” powoduje, że kapitał na 10 lat przed emeryturą transferowany jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) zarządzanego przez powszechnie znany i lubiany ZUS, co upośledza formalnie kapitałowy wciąż charakter II filaru.

Haczyk polega na tym, że ze środków przenoszonych funduszy zostanie pobrana tzw. opłata przekształceniowa na rzecz FUS-u w wysokości 15 proc. (rozłożona na dwa lata). Opłaty można będzie uniknąć poprzez złożenie deklaracji o przeniesieniu aktywów do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) istniejącego w ramach FUS-u, a zarządzanego przez Państwowy Fundusz

Rozwoju (PFR), oraz o dopisaniu wartości przeniesionych środków do kapitału zgromadzonego na koncie w FUS¹.

Czy 15 procent to mało czy dużo? Malkontenci mogliby powiedzieć, że taka stawka opłaty — a właściwie podatku — za przelanie pieniędzy zarządzanych przez de facto te same podmioty (tylko o innych nazwach: OFE przed przekształceniem i SFIO po przekształceniu) i te same osoby to jednak sporo².

Nic bardziej mylnego! Według [oceny skutków regulacji](#) „wysokość opłaty odpowiada poziomowi efektywnej stopy opodatkowania emerytur wypłacanych z FUS i zapewnia równe traktowanie uczestników OFE przenoszących aktywa do IKE oraz ubezpieczonych w ZUS”³.

Aby ostatecznie zamknąć usta krytykom, warto zauważyć, że według pierwotnych zapowiedzi aż 25 proc. aktywów netto OFE miało zostać przeniesionych do FUS-u. Natomiast według obecnego projektu ustawy naliczana będzie opłata w wysokości 15 proc. od aktywów przeniesionych do IKE⁴.

Kwestionować tego, że 15 proc. jest mniejsze od 25 proc., chyba nikt nie będzie. Biorąc pod uwagę, że — według danych na koniec marca br. — OFE dysponowało aktywami wartymi trochę ponad 162 mld zł, rząd postanowił zasilić państwową kasek kosztem majątku przyszłych emerytów kwotą mniej więcej 19 mld zł, czyli istotnie mniej niż pierwotnie planowane 40,5 mld zł⁵.

¹ Zatem, odwrotnie niż w przypadku wyboru między OFE a ZUS, opcją domyślną jest pozostawienie środków w systemie kapitałowym.

² W rzeczywistości pieniądze nawet nie są nigdzie przelewane. Zgodnie z art. 49 projektu ustawy, OFE będą miały obowiązek w dniu 5 lutego 2020 r. utworzenia rezerwy o wartości 15 proc. jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunkach członków otwartego funduszu emerytalnego, którzy nie złożyli deklaracji, że chcą przenieść całość środków do FUS-u. Następnie, już jako SFIO, instytucje te prześlą do FUS-u środki odpowiadające wartości rezerwy w dwóch równych częściach, w terminach do dnia 21 marca 2020 r. i 21 marca 2021 r.

³ Co potwierdza podatkowy charakter „opłaty”. Można argumentować, że środki trafiające na OFE nie były opodatkowane, dlatego opłata jest uzasadniona. Będzie to prawdą tylko wtedy, gdy zgodzimy się z ideą opodatkowania wszelkich dochodów. Tak czy inaczej fiskalny charakter opłaty nie podlega dyskusji. Warto zauważyć, że pierwotnie mówiło się, że środki z OFE trafią na indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), w przypadku których opodatkowane są wypłaty, zaś wpłaty można odliczyć od dochodu w deklaracji PIT. Dodajmy, że efektywne opodatkowanie nie jest równe dla wszystkich.

⁴ Rząd szacuje, że na IKE trafi 80 proc. aktywów netto OFE.

⁵ 162 mld podzielone przez cztery daje 40,5 mld zł. Z kolei 162 mld przemnożone przez 80% oraz 15% daje 19 mld zł. W razie wątpliwości – zob. przypis wyżej.

Jest jednak jeden szczegół, maleńki szczegółik: rząd zakłada, że 20 proc. osób dobrowolnie przekaze swoje środki do FUS-u, co da dodatkowo kwotę 32 mld zł. Jeśli szacunki rządu okażą się trafne, FUS uzyska łącznie 51 mld zł, a więc więcej niż w pierwotnej wersji. **Będzie to na pewno ulga dla budżetu państwa, stwarzająca przestrzeń na dalsze wydatki, w tym te o charakterze socjalnym**⁶.

4. Co wybrać?

Choć pierwotnie miał to być komentarz stricte ekonomiczny, spójrzmy na reformę także z punktu widzenia finansów osobistych. Ostatecznie członkowie OFE stoją przed wyborem niebagatelny w skutkach nie tylko dla swojej sytuacji materialnej, ale także dla polskiej giełdy⁷ oraz dla finansów publicznych — czym więcej osób wybierze przekazanie środków do FUS-u, tym bardziej zwiększą się możliwości finansowania przez rząd bieżących wydatków, ale, rzecz jasna, kosztem powiększenia zobowiązań emerytalnych państwa w przyszłości.

Jak się prezentuje ten wybór? Pierwszą, domyślna opcja to przekazanie 85 proc. swoich aktywów netto zgromadzonych w OFE na IKE. Środki te będą prywatne i będą podlegać dziedziczeniu. Wysokość wypłat będzie zależeć od stóp zwrotu osiągniętych przez TFI, które to będą w przytłaczającym stopniu zależeć od sytuacji na GPW. Wypłaty — jednorazowe lub w ratach — będą zwolnione z podatku dochodowego oraz z podatku od zysków kapitałowych⁸.

Druga opcja to przekazanie 100 proc. aktywów netto odłożonych w OFE do FUS-u⁹. Środki te będą publiczne i nie będą podlegać dziedziczeniu¹⁰. Wysokość wypłat będzie zależeć od waloryzacji ustalonej według wskaźnika określonego

⁶ Więcej środków w gestii FUS-u oznacza niższą dotację z budżetu państwa.

⁷ W skrajnym scenariuszu, jeśli 100 proc. członków OFE przekazałoby swoje środki do ZUS-u, to instytucja ta stałaby się największym graczem na GPW... Ale nawet w mniej radykalnych wariantach, istnieje ryzyko wyprzedaży i przeceny akcji.

⁸ Funkcję fiskalną ma spełniać opłata przekształceniowa – brak opodatkowania wypłat z IKE stanowi uzasadnienie jej wprowadzenia.

⁹ Wybór tej opcji wymagać będzie złożenia stosownej deklaracji do 10 stycznia 2020 r.

¹⁰ Trafiają bowiem wtedy na główne konto, nie na subkonto, gdzie dziedziczenie obowiązuje.

przez ustawodawcę¹¹. Dożywotnie wypłaty będą podlegać opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Innymi słowy, **wybór sprowadza się do tego, czy warto zapłacić 15-procentową prowizję za zmianę statusu pieniędzy z publicznego na prywatny** (czy też za „przeniesienie” ich z II do III filaru). Na pozór wydaje się, że warto pójść na taki układ. Choć państwo na początku zabiera nam 15 proc., to potem nie płacimy podatku dochodowego, a do tego środki są prywatne¹² i podlegają dziedziczeniu. Są też cały czas realnie inwestowane na rynku finansowym (nie ma już „suwaka bezpieczeństwa”), podczas gdy ZUS — choć skrupulatnie wszystko ewidencjonuje w księgach — od razu wydaje środki doń trafiające na bieżące wypłaty emerytur. Może to stanowić wartościową dywersyfikację naszych oszczędności emerytalnych.

Z drugiej strony, wartość pieniądza w czasie, oraz [korzystny dla emerytów charakter waloryzacji zapewniający gwarancję kapitału](#), sugeruje drugą opcję. W tym scenariuszu odsetki naliczają się od 100 procent kapitału, nie zaś od zaledwie 85 procent. Zaś emerytura będzie dożywotnia. Nie lada dylemat¹³!

¹¹ Obecnie waloryzacja składek zależy generalnie od inflacji, wzrostu płac oraz liczby ubezpieczonych.

¹² A właściwie „prywatne”, gdyż środków nie będzie można wypłacić przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Trudno zatem mówić o pełnej prywatności. Obecnie środki zgromadzone w ramach IKE (oraz IKZE) możemy wypłacić w każdej chwili. Niepokoi to, że środki przelane z OFE nie trafią tak naprawdę na IKE, ale na specjalne subkonto w IKE. Pieniądze te będą w pewnym sensie „znaczone”, co ułatwi ew. majstrowanie przy nich w przyszłości.

¹³ Przykładowo, zakładając kapitał początkowy w wysokości 10 tys. zł (blisko średniej wysokości kapitału odłożonego na OFE) oraz roczną stopę zwrotu w wysokości 3 proc., po 40 latach płacenia składek otrzymamy 27,7 tys. zł na IKE oraz 32,6 tys. zł w ZUS-ie przed podatkiem i 26,7 tys. zł po podatku. Ale w rzeczywistości podatek nie będziemy płacili jednorazowo wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego, ale stopniowo wraz z wypłatami emerytury. Do tego wskaźnik waloryzacji w FUS-ie założyłem na poziomie stopy zwrotu z SFIO, choć w rzeczywistości – ponieważ podlega on arbitralnym podwyżkom przez rządzących będących pod presją emerytów, którzy stanowią coraz ważniejszy elektorat – może być wyższy. Z drugiej strony, warto odnotować, że istnieje ryzyko wzrostu obciążeń podatkowych, w tym wpadnięcia w II próg podatkowy. Ponieważ wybór zależy od bardzo wielu zmiennych (np. od oczekiwanej długości życia, wielkości kapitału emerytalnego w OFE), trudno o jednoznaczną rekomendację. Generalnie jeśli ktoś obawia się, że umrze względnie młodo, lepiej jest wybrać opcję z dziedziczeniem. Jeśli zaś ktoś przewiduje, że będzie żyć relatywnie długo, albo umrze samotnie, może rozważyć wariant zusowski.

5. Podsumowanie

To, co rozpoczął rząd PO, dokończy rząd PiS. OFE ostatecznie znikną, przekształcając się w SFIO. Ale nie dajmy zwieść się nomenklaturze. Tak samo jak podział na filary nie stanowił nigdy sedna reformy z 1999 r., tak samo nazwy instytucji zarządzającymi składkami pracowników nie mają znaczenia. SFIO będą pełnić podobną rolę co wcześniej OFE. Owszem, suwak bezpieczeństwa zniknie, zaś środki na IKE staną się już prawie w pełni prywatne¹⁴.

Ale efekty te można byłoby osiągnąć poprzez zwykłe zreformowanie OFE. Obecne rozwiązanie nasuwa na myśl, że jedynym celem przekształcenia jest opłata z nim związana oraz wzrost środków trafiających do FUS-u. Nie jest bowiem jasne, w jaki sposób uszczuplenie aktywów netto o 15 proc. ma doprowadzić do oficjalnego celu ustawy w postaci „wzrostu oszczędności długoterminowych w postaci kapitału emerytalnego Polaków”. Obniżenie wieku emerytalnego już zmniejszy oszczędności emerytalne, **opłata przekształceniowa oznacza ich kolejną redukcję.**

Całkiem czytelne jest natomiast to, że rząd zapewnił finansowanie części nowych obietnic fiskalnych przez dwa lata. Ostatecznie to prawda, że wypłaty z OFE byłyby obłożone podatkiem dochodowym, niemniej trafiałyby one do rządowego kufra dopiero w mniej lub bardziej odległej przyszłości — i to stopniowo. Dla rządu, zawsze skoncentrowanym na tu i teraz, 15-procentowy podatek obecnie i od wszystkich aktywów stanowi znacznie bardziej łakomy kąsek¹⁵. Jak zwykle **bieżące potrzeby wydatkowe wygrywają z budowaniem kapitału.** Rząd się naje (na chwilę), ale podgryzie polski system emerytalny jeszcze bardziej.

Ale wyjdźmy poza opłatę przekształceniową i **spójrzmy systemowo.** Z tej perspektywy reformy Morawieckiego oznaczają istotną przebudowę polskiego systemu emerytalnego. Po reformie z 1999 r., a przed ostatnimi zmianami, składał się on z trzech „filarów”:

- I filar oparty był na FUS-ie zarządzanym przez ZUS — przymusowa część repartycyjna, system zdefiniowanej składki;

¹⁴ Warto jednak zaznaczyć, że dziedziczenie środków oraz dobrowolność wpłat istniały już w OFE.

¹⁵ Mimo że większe wpływy podatkowe przydałyby się w przyszłości, kiedy rząd będzie musiał zmierzyć się z wyższymi wydatkami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa.

- II filar oparty był na OFE zarządzanym przez PTE — przymusowa część kapitałowa, system zdefiniowanej składki;
- III filar oparty był na IKE, IKZE oraz PPE zarządzanymi przez prywatne instytucje — dobrowolna część kapitałowa.

Jeżeli natomiast projekt ustawy wejdzie w życie, to polski system emerytalny będzie prezentował się następująco:

- I filar wciąż będzie oparty na FUS-ie zarządzanym przez ZUS — przymusowa część repartycyjna, system zdefiniowanej składki; cała składka emerytalna w wysokości 19,52 proc. będzie tutaj trafiać. Zarządzanie FRD od ZUS-u przejmie PFR.
- II filar — zniknie.
- III filar, czyli dobrowolna część kapitałowa, zostanie rozbudowana. Będziemy mieć tutaj system indywidualny (IKE) oraz pracowniczy (PPK).

Jak zatem widać, ważną zmianą będzie zaprzestanie przekazywania do OFE części składki emerytalnej w wysokości 2,92 proc. podstawy wymiaru składki. Oznacza to, że **składka emerytalna w pełnej wysokości 19,52 proc. będzie trafiać do FUS-u**¹⁶. Prawdą jest, że równocześnie nastąpi zaprzestanie przekazywania składek emerytalnych z OFE do FUS w ramach tzw. „suwaka bezpieczeństwa”¹⁷, jednak trudno zmianę likwidującą chociażby okrojone OFE nazwać wzmocnieniem kapitałowego systemu emerytalnego.

Oczywiście, powstały już Pracownicze Plany Kapitałowe, ale nie będzie trafiać do nich składka na OFE. Będą one bowiem finansowane z dodatkowych składek (składka pracownicza wynosi 2 proc., zaś składka pracodawcy 1,5 procent¹⁸). Patrząc zatem całościowo, **reforma systemu emerytalnego wiąże się z podwyżką pozapłacowych obciążeń pracy**, co będzie negatywnie oddziaływać na rynek pracy.

¹⁶ Na IKE będzie można dobrowolnie dopłacać, jednak po przeniesieniu do nich aktywów z OFE projekt ustawy nie przewiduje kierowania na nie dalszych strumieni pieniężnych.

¹⁷ Podobnie jak w przypadku „suwaka”, środki osób oszczędzających na IKE, które osiągną wiek niższy o 5 lat od wieku emerytalnego, trafią na specjalny subfundusz przedemerytalny. Niemniej środki te wciąż będą inwestowane na rynku finansowym przez prywatne instytucje (aczkolwiek ze względu na limity inwestycyjne będą to zapewne głównie obligacje Skarbu Państwa).

¹⁸ Składki na PPK są dobrowolne dla pracowników, ale nie dla pracodawców. Ale nawet dla tych pierwszych zapis jest automatyczny z możliwością wypisania się po pewnym czasie.

Ponadto warto zauważyć, że ani IKE, ani PPK nie zastąpią OFE. Wpłaty z obu instytucji będą miały, co do zasady, charakter okresowy, nie dożywotni, jak w OFE. Nie są one też elementem powszechnego systemu emerytalnego, lecz programami dodatkowego oszczędzania. Oznacza to, że ciężar zapewnienia większości emerytur spadnie na I filar. Prowadzić to będzie nie tylko do słabszej dywersyfikacji ryzyka, ale rodzi ryzyko dalszych zmian. Pozbywszy się elementu kapitałowego z powszechnego systemu emerytalnego, politycy — zwłaszcza znając ich predylekcję do populistycznego przypodobywania się starszemu elektoratowi oraz do wypłacania uniwersalnych świadczeń — mogą odchodzić od systemu zdefiniowanej składki („ile wpłacisz, tyle wyjmiesz”) i odważniej dążyć w kierunku systemu zdefiniowanego świadczenia, w którym wysokość emerytur nie zależy od niczego innego niż polityczne „niech się stanie”.