

Alternativní ukončení II. penzijního pilíře

Jaroslav Vostatek, 13. 7. 2014

„Důchodové spoření“ je ekonomickým nesmyslem, spočívajícím v outsourcingu 3 % ze mzdy z „pojistného důchodového pojištění“ do soukromého finančního sektoru, jehož režie je řádově vyšší než režie srovnatelného produktu, poskytovaného státem. Ekonomicky nesmyslná je i koexistence tohoto pilíře s III. penzijním pilířem, jehož se účastní téměř 5 mil. osob, a to díky extrémně vysoké fiskální podpoře produktů tohoto pilíře (tzv. doplňkové penzijní spoření a soukromé životní pojištění).

Koaliční smlouva české vlády deklaruje sloučení II. a III. pilíře a ukončení vyvádění prostředků z I. do II. penzijního pilíře. V programovém prohlášení této vlády se uvádí, že „vláda připraví detailní návrh na ukončení důchodového spoření při respektování vlastnických práv jeho účastníků“.

Diskuse pracovního týmu Odborné komise pro důchodovou reformu ukazují tendence příslušného odboru MF komplikovat ukončení II. penzijního pilíře a odsouvat řešení problému až do roku 2017, resp. na neurčito. Vhodným řešením není ani paušální ponechání 3 % ze mzdy účastníkům II. pilíře; tento „dárek“ by nejen poškozoval státní rozpočet, ale mohl by i vyvolat výraznou vlnu účelových vstupů nových účastníků do II. pilíře, motivovanou dárkem ve výši 150 % vkladu účastníka, „realizovatelným“ v roce 2015 či dokonce ještě v dalších letech. Neustále se zdůrazňuje nutnost analýz „ústavnosti zamýšlených kroků vedoucích ke zrušení důchodového spoření“ a přitom věcně příslušný rezort nepředložil žádnou sociálně ekonomickou analýzu zavedení a zrušení II. pilíře, která by mohla být výchozím podkladem pro případné analýzy ústavnosti.

Z těchto důvodů je účelné zvážit alternativní legislativní cestu, vedoucí především k zastavení dalšího dodatečného vyvádění 3 % ze mzdy na soukromé „důchodové spoření“. V návaznosti na naše diskuse proto navrhuji:

- **Nově formulovat bezprostřední úkol/cíl jako ukončení vstupu nových účastníků do II. pilíře, snížení pojistného na důchodové spoření (pro ty, kteří budou trvat na pokračování účasti ve II. pilíři) na 2 % ze mzdy a zavedení poplatku za služby poskytované Centrálním registrem smluv, vše od 1. 1. 2016.**
- **Zvážit podání poslaneckého či senátního návrhu novely příslušných zákonů v zájmu dodržení termínu 1. 1. 2016.**
- **Konečnou likvidaci II. penzijního pilíře odložit na dobu po 1. 1. 2016.**

Předkládám návrh věcného obsahu novel zákonů a obsažnou důvodovou zprávu, jejímž účelem je eliminovat šance odpůrců zrušení II. pilíře u ústavního soudu.

Návrh novely zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření

§ 2 odst. 2 zákona nově zní:

(2) Účastníkem může být po 31. 12. 2015 pouze fyzická osoba – účastník důchodového spoření k 31. 12. 2015.

§ 4 odst. 5-7 zákona nově zní:

(5) Účastník může ukončit smlouvu o důchodovém spoření výpovědí, nebo dohodou s penzijní společností.

(6) Všechny smlouvy o důchodovém spoření končí k 31. 12. 2015. To neplatí, pokud účastník smlouvy do 31. 1. 2016 požádá Centrální registr smluv o pokračování smlouvy o důchodovém spoření.

(7) Smlouvy o důchodovém spoření, ukončené podle odst. 5 a 6, se vypořádají tak, že 60 % pojistného na důchodové spoření, zaplaceného na ukončenou smlouvu, odvede příslušná penzijní společnost do státního rozpočtu jako doplatek pojistného na základní důchodové pojištění účastníka. Zbytek plnění náleží účastníkovi, penzijní společnost s ním naloží podle jeho dispozic.

Nově se vkládá § 10a: Úhrada nákladů Centrálního registru smluv:

Za služby poskytované Centrálním registrem smluv od 1. 1. 2016 náleží poplatek ve výši 2 % pojistného na důchodové spoření. Poplatek je příjmem státního rozpočtu.

Návrh novely zákona č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření

§ 6 nově zní: Sazba pojistného na důchodové spoření činí 2 % od 1. 1. 2016.

Důvodová zpráva

Nečasova vláda se v programovém prohlášení v roce 2010 zavázala provést reformu důchodového systému, aby byl dlouhodobě udržitelný a schopen reagovat na měnící se demografickou strukturu české společnosti. Cílem reformy mělo být zajištění přiměřených příjmů ve stáří, při invaliditě a při ztrátě živitele. Za tímto účelem se měla zvýšit diverzifikace příjmů zřízením „druhého“ penzijního pilíře. První pilíř byl reformován v předstihu – v rámci malé důchodové reformy, ovšem jen málo. I nadále platí, že „složitá konstrukce důchodového systému je natolik netransparentní, že je pro své adresáty de facto zcela nesrozumitelná“ (Ústavní soud, 2010).

„Druhý“ penzijní pilíř byl připravován ve velkém chvatu a jeho koncepce doznala nemalých změn v procesu jejího schvalování, včetně korekcí zákona měsíc před spuštěním reformy. Proti reformě se postavila nejen opozice, ale i prezident Klaus, který tento pilíř považoval za nadbytečný, vytvořený v zájmu příslušných finančních skupin. Výchozí, v podstatě jen marketingový, materiál vytvořil „Poradní expertní sbor“ ministerstev financí a práce a sociálních věcí v době Fischerovy vlády, složený převážně z lobbistů. Tato „Bezděkova komise“ doporučila zavedení povinného pilíře částečně podle švédského vzoru, s vyvedením 3 % ze

mzdy a s poskytováním penzí životními pojišťovnami (v rozporu se švédským vzorem). Návrh odpovídal zájmům středních a malých finančních skupin a byl podpořen Národní ekonomickou radou Nečasovy vlády, v níž rovněž převažovali lobbisté. Po odsouhlasení záměru Nečasovou vládou následovala negativní reakce prezidenta republiky (Klaus, 2011a) a nejmenší koaliční strana si vynutila změnu koncepce na „dobrovolný“, leč nevratný opt-out. Novou koncepci připravili bývalí manažeři velkých finančních skupin; koncepce již nezahrnuje švédské prvky. Ti, kteří využijí opt-out, musí podle této druhé a finální verze velké důchodové reformy ze svého zdaněného příjmu přispět dalšími 2 % ze mzdy (opt-in); důvod vláda neuvedla.

Rozhodnutí o velké důchodové reformě nepředcházely žádné analýzy výhodnosti vstupu do druhého pilíře, natož pak analýzy negativního dopadu opt-outu na ekonomiku jako celek. Fiskální náklady této reformy byly Nečasovou vládou a provládními ekonomy bagatelizovány s tím, že jde o pár miliard či desítek miliard českých korun, a to se hravě pokryje zvýšením daně z přidané hodnoty. Pokud jde o výhodnost opt-outu pro klienty, tak se jen intuitivně předpokládalo, že důchodové spoření bude výhodné již ze své podstaty, díky investičním výnosům (úrokové iluze).

Po schválení zákona o důchodovém spoření se u nás objevily dvě studie, které se snažily charakterizovat výhodnost či nevýhodnost opt-outu. V listopadu 2012 MPSV publikovalo zprávu o důchodovém pojištění, do níž byla zařazena i analýza vstupu do druhého pilíře. Dochází k závěru, že opt-out je výhodný pro zhruba polovinu možných účastníků, a to bez ohledu na věk v době startu opt-outu (MPSV, 2012). Výhodností vstupu do druhého pilíře se v roce 2012 dále zabývala studie IDEA (Schneider a Šatava, 2012). Podle ní opt-out může být výhodný až pro 50 % mužů a 30 % žen. I studie IDEA odkrývá jen některé parametry svého modelu. Např. chybí údaje o kalkulaci starobních důchodů, kromě použitých úmrtnostních tabulek. Přitom je známo, že annuity jsou v soukromém pojišťovnictví podstatně dražší než ve veřejném sektoru. Zřetelná je tendence používat optimistické předpoklady o investičních výnosech; každopádně by parametry tohoto druhu měly být diskutovány, s využitím světové literatury.

Zásadním problémem je ignorování či podceňování transformačních nákladů při přechodu k fondovému pilíři. Nejde jen o vyčíslení schodku státního rozpočtu v jednotlivých letech, ale i o potřebu odhadu dopadu zvyšování daní k pokrytí těchto schodků na vývoj ekonomiky. Vysloveně cynickou variantou řešení tohoto problému je předpoklad financování schodků státního rozpočtu, vyvolaných dílčí privatizací veřejných penzí, okamžitým snižováním veřejných penzí, s návazným promítnutím i do „výhodnosti“ opt-outu (Hovorka 2012).

Jestliže vládní i provládní studie došly k závěru, že druhý pilíř je výhodný maximálně pro polovinu pojištěnců, a přitom byly ignorovány dopady této reformy na státní rozpočet a ekonomiku, tak z toho plyne, že opt-out je fakticky výhodný jen pro úzkou skupinu nejbohatších pojištěnců. Nehledě již na tendenci k používání optimistických parametrů v těchto studiích je tak zřejmé, že tato česká „velká“ důchodová reforma je ekonomicky nesmyslná – z pohledu naprosté většiny pojištěnců a státu. Navíc v zásadě platí, že pro nejbohatší pojištěnce je opt-out nezajímavý, ti totiž veřejné peníze v zásadě nepotřebují, jsou zabezpečeni jinak.

ČSSD v předstihu a důrazně vyhlásila, že v případě vítězství ve volbách (2013) druhý penzijní pilíř zruší.

Důchodové spoření ve druhém pilíři začalo nabízet pouze 6 (z 11) penzijních společností; po již ohlášeném převodu kmenů jedné nově vzniklé společnosti se počet zredukuje na 5 z 10. Neúčastní se např. ING. a AEGON, jejichž představitelé se zásadním způsobem podíleli na přípravě původní verze druhého pilíře. Do 31. 3. 2014 do druhého pilíře vstoupilo 82 630 pojištěnců. Důvod lze hledat i ve státní regulaci, která omezuje provize finančních zprostředkovatelů. Stát reguluje i poplatky za správu penzijních fondů; stropy poplatků jsou přitom vyšší než světový benchmark.

Za velmi nepříznivé situace v prodeji druhého pilíře v prvním pololetí 2013 nasadili poskytovatelé a prodejci nejdrsnější metody marketingu, které v podstatě představují misselling. Jednostranné prezentace druhého pilíře byly doplněny o vyložené lži. Argumentace byla převzata i vládními materiály.

Za polopravdu lze označit tvrzení, že velká důchodová reforma je nutná z demografických a fiskálních důvodů. Pokud jde o stárnutí populace, tak tento problém byl v Česku v zásadě plně vyřešen malou důchodovou reformou v roce 2011. Pokud jde o fiskální důvody, tak se argumentuje schodkem tzv. důchodového účtu, čímž se míní saldo výdajů na důchody a pojistného na důchodové pojištění. Žádný zákon však toto „saldo“ neupravuje, nikde není dáno, že tyto dvě položky státního rozpočtu spolu souvisí. Solidární prvky veřejného pilíře by modelově měly být financovány z daní, nikoliv pojistným. A kromě toho: výpadky veřejných příjmů jsou výsledkem nepříznivého ekonomického vývoje české ekonomiky, za který do značné míry odpovídá Nečasova vláda.

Nehoráznou lží je: „Žádný jiný spořicí produkt s tak vysokým státním příspěvkem neexistuje. Ve II. pilíři si spoříte 2 % z vlastní hrubé mzdy a k těmto dvěma procentům dostane 3 % od státu.“ (APF 2013). Totéž tvrdila i vláda v informační kampani k důchodové reformě: „Důchodové spoření je investice s nejvyšší státní podporou na trhu. Zatímco u stavebního spoření je maximální roční výše státního příspěvku 2 000 korun, u penzijního připojištění 2 760 korun, důchodové spoření nabízí 9 000 korun (pro člověka se mzdou 25 000 korun). Nespolehejte se jen na státní důchod a pořídte si i důchodové spoření s vysokým státním příspěvkem.“ (Vláda, 2013).

„3 % od státu“ není žádný státní dárek či příspěvek. Ti, kteří se rozhodli pro opt-out, budou mít nižší státní důchod, a to formou snížení sazby, kterou se hodnotí jeden rok pojištění při výpočtu procentní výměry starobního důchodu. Standardně tato sazba činí 1,5 %, v případě vstupu do druhého pilíře platí sazba 1,2 % – za dobu opt-outu. Sazba a tím i procentní výměra státního důchodu se tak snižuje o 20 %. Krácení státního důchodu je možno považovat za přiměřené u osob s průměrnými výděly.

Při startu informační kampaně MPSV podstatně upravilo důchodovou kalkulačku k reformě. Zatímco předtím kalkulačka fungovala podle obvyklých schémat, nyní se doporučovala korekce, která snižuje budoucí státní důchod až o 40 %, podle věku klienta. Tím se podstatně zvýhodnil důchod z druhého pilíře. Vládní materiály výslovně uváděly, že v průběhu 30-40 let by náhradový poměr u státního důchodu mohl klesnout až o 50 %. „Odborné pokrytí“ k této tezi poskytl Schneider (2012). Jeho krátká studie obsahuje grafy s výsledky jakýchsi výpočtů, které mají uvedená tvrzení doložit. Nejsou však uvedeny žádné výpočetní postupy, autor pouze reprodukuje známé údaje o obecném stárnutí populace nejen u nás, pomocí indexů závislosti seniorů, který je relací počtu osob ve věku od 65 let, a počtu osob ve věku 20-64 let. Tento index však ještě nic neříká o relaci poživatelů starobních důchodů a platících pojištěnců.

A hlavně u nás došlo k malé důchodové reformě, která završila proces zvyšování důchodového věku tak, že problém byl dlouhodobě vyřešen. Zbývají z něho pouze demografické vlny, které lze případně zohlednit tvorbou finančních rezerv.

Přední čeští demografové z VŠE (Fiala a kol., 2012) spočítali, že „malou“ důchodovou reformou se podstatně změní relace počtu zaměstnaných osob a osob v důchodovém věku. Zatímco dnes je relace 2:1, pro rok 2050 se ve střední demografické variantě očekává relace 1,63:1 a v roce 2100 relace 2,2:1. „Zatížení důchodového systému“ bude tedy v roce 2050 vyšší než dnes – a v roce 2100 naopak nižší než dnes! Z demografických hodnot pro polovinu století nevyplývá, že musí dojít ke snížení starobních důchodů, i přes dílčí zhoršení uvedené relace.

Druhý penzijní pilíř byl v Česku vytvořen bez náležitých analýz a až těsně před jeho spuštěním se „zjistilo“, že opt-out je pro většinu potenciálních účastníků nevýhodný. Navíc byl tento pilíř zaveden za nepříznivých ekonomických podmínek a bez konsensu s opozicí a s prezidentem republiky. Na trh vstoupilo jen několik penzijních společností. Tyto okolnosti, jakož i některé prvky státní regulace, se promítly ve fiasku prodeje tohoto produktu. Na to poskytovatelé a Nečasova vláda zareagovali missellingem – otevřeným lhaním o „výhodách“ druhého pilíře.

Druhý penzijní pilíř, zavedený zákonem o důchodovém spoření, je ekonomickým nesmyslem nejen z pohledu většiny jednotlivých potenciálních účastníků, ale i se zřetelem na fiskální a národohospodářské náklady přechodu z průběžně financovaného systému na fondový systém důchodového zabezpečení. Vedle toho je druhý penzijní pilíř nadbytečný i vzhledem k existenci silného třetího penzijního pilíře, který má více klientů než kolik je osob v ekonomicky aktivním věku, s vysokými fiskálními náklady (15,4 mld. Kč v roce 2012). I na tuto skutečnost důrazně upozornil prezident Klaus (2011b). To věděly, popř. měly vědět, i ty penzijní společnosti, které se rozhodly poskytovat důchodové spoření. Vedení Asociace penzijních fondů ČR se výrazně podílelo na dezinformování potenciálních klientů a Nečasovy vlády. Pokud by všechny penzijní společnosti jednaly ekonomicky racionálně, tak by k realizaci zákona o důchodovém spoření nedošlo.

Druhý penzijní pilíř komplikuje důchodový systém v rozporu s ekonomickou racionalitou a již z tohoto důvodu je třeba ho zrušit. Jeho racionalizace není možná, natož (zpětně) realizovatelná – pro všechny plátce pojistného důchodového pojištění. Je proto nutné prostředky vyvedené ze státního rozpočtu na účty účastníků důchodového spoření vrátit do státního rozpočtu v maximální možné míře. První etapou v tomto směru je ukončení vyvádění 3 % ze mzdy ze státního rozpočtu do důchodového spoření.

Odvolávky

APF (2013). Desatero II. pilíře. <http://www.starnesmysli.cz/desatero-ii-pilire/>

Fiala, T., Langhamrová, J., Miskolczi, M., Pavlík, Z. (2012). Vývoj některých demoekonomických charakteristik zohledňujících zvyšování důchodového věku v ČR. RELIK, 10. a 11. 12. 2012. Reprodukce lidského kapitálu – vzájemné vazby a souvislosti. Conference Proceedings. Praha, VŠE. ISBN 978-80-86175-82-9
<http://kdem.vse.cz/resources/relik12/sbornik/en/insection/55.html>

Hovorka, J. (2012). Důchod od státu klesne na 6500 Kč. Komu pomůže reforma?
<http://aktualne.centrum.cz/finance/penize/clanek.phtml?id=749945>

Klaus, V. (2011a). Reforma důchodů je nepromyšlená. CEP – Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku. Březen 2011.

Klaus, V. (2011b). Proč nahradit stejné (skoro) stejným? CEP – Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku. Březen 2011.

MPSV (2012). Pojistněmatematická zpráva o důchodovém pojištění 2012. Praha: MPSV. <http://www.mpsv.cz/files/clanky/13783/PMZ-2012.pdf>

Schneider, O. (2012). Jaký důchod nás čeká? Alternativy vývoje státního průběžného důchodového systému. IDEA GERGE-EI, Primer 7/2012. http://idea.cerge-ei.cz/documents/kratka_studie_2012_07.pdf

Schneider, O., Šatava, J. (2012). Český důchodový systém na rozcestí: Pro koho je výhodný přechod do reformovaného systému? IDEA CERFE-EI Working Paper. http://idea.cerge-ei.cz/documents/studie_2012_04.pdf

Ústavní soud (2010). Rozhodnutí Ústavního soudu ČR: Nález ÚS 8/07. <http://www.asocr.cz/addons/files/stare/110107rozhodnuti.pdf>

Vláda (2013). Klidná budoucnost. <http://www.klidnabudoucnost.cz/cs/>