

Jaroslav Vostatek: České doplňkové penzijní spoření: ukázka vládního selhání, dobývání renty a fiskální iluze

Úvod

„Penzijní připojištění se státním příspěvkem“ vzniklo v roce 1994 jako státem podporovaný systém soukromého penzijního pojištění; Česko bylo jednou z prvních postkomunistických zemí, kde se systém tohoto druhu rozvinul. Mělo jít o „připojištění“ k zákonnému „důchodovému pojištění“.

Penzijnímu připojištění předcházela návrh MPSV na zavedení systému podnikových penzí. Předseda vlády Klaus tento návrh zásadně odmítl, v souladu s liberální penzijní, resp. sociální politikou. Vláda deklarovala uplatnění „občanského“ principu v penzijním připojištění, spočívajícího v tom, že smlouvu o tomto „připojištění“ může s penzijním fondem, a. s., uzavírat výhradně „účastník“, resp. jednotlivec či občan. Současně se však umožnilo zaměstnavatelům, aby posílali příspěvky na osobní účty svých zaměstnanců. K příspěvkům zaměstnavatele náležel účastníkovi státní příspěvek, jakoby šlo o část příspěvku účastníka. V době vzniku českého penzijního připojištění byl český pojistný trh do značné míry teprve ve stadiu vzniku; v roce 1993 měla bývalá monopolní státní pojišťovna tržní podíl 87 % (měřeno přijatým pojistným). V té době došlo mj. též k dvojímu zásadnímu zvýšení sazeb pojistného u havarijního pojištění, vinou chybné kalkulace. Na tuto pojišťovnu byli proto naštvaní i státní úředníci připravující zákon o penzijním připojištění; to bylo zřejmě důvodem, proč tito úředníci nechtěli, aby na nově vytvářeném trhu penzijního připojištění (také) dominovala finanční skupina České pojišťovny. Věcně totiž penzijní připojištění mohlo být provozováno přímo soukromými životními pojišťovnami – z právního hlediska se jednalo nepochybně o zvláštní druh životního pojištění, s vysokým podílem jednoduchého spoření. Vysloveně pojistným produktem byl doživotní starobní důchod a dávkově definovaný invalidní důchod. Zákon o penzijním připojištění však výslovně vyloučil aplikaci pojistného práva na penzijní připojištění.

Produktem státní politiky na úseku penzijního připojištění bylo vytvoření velkého množství (44) jednodukových penzijních fondů – akciových společností, s jednoduchou účetní osnovou, a velkého množství prodejních sítí finančních produktů typu multi-level (což tehdy bylo možno považovat za klad). Pak nastalo dlouhé období konsolidace a koncentrace tohoto nového dílčího finančního sektoru. Některé finanční skupiny zahraničního původu skupovaly malé i velké penzijní fondy, založené různými českými podnikatelskými skupinami. Počátkem 21. století se pak vytvořila výrazně oligopolní struktura trhu penzijního připojištění, typická nejen pro menší postkomunistické země, resp. jejich finanční sektor. V roce 2012 se počet penzijních fondů snížil na 9, všechny fondy náleží (8) velkým finančním skupinám. Podíl tří největších penzijních fondů v roce 2012 činil 54,2 % a podíl pěti největších fondů 78,4 % spravovaných aktiv klientů (ČNB, 2013).

Původní produkt penzijního připojištění, jak byl upraven zákonem, vytvářel dojem penzijního pojištění s poměrně velkou variabilitou – základním plněním byl starobní důchod a bylo možno poskytovat i invalidní a další důchody. Jenže „místo“ penze bylo možno bez problému obdržet „jednorázové vyrovnání“ – čili si prostě vybrat vklad i se státními příspěvky a úroky („zhodnocením“). A dávkově definovaný invalidní důchod, z pohledu zabezpečení klientů ideální konstrukce, byl pro penzijní fondy komplikací, kterou nenabízely i proto, že k příspěvku na něj nebyl nárok na státní příspěvek – z nepochopitelných důvodů. Ač tedy produkt „penzijní připojištění“ měl být především pojištěním, ve skutečnosti byl v zásadě pouhým neúčelovým spořením, podobně jako stavební spoření. Výhodou tohoto „penzijního“ spoření byla možnost výběru vkladů s úroky od věku 50 let, navíc u mladých bylo možno po 15 letech obdržet polovinu naspořených prostředků a zákon umožňoval i výběr prostředků již

po jednom roce (při věku od 50 let), což některé fondy i nabízely. Při státním příspěvku až 50 % příspěvku účastníka tak penzijní připojištění představovalo ještě výhodnější produkt, než bylo stavební spoření – pro osoby ve věku přes 40 let.

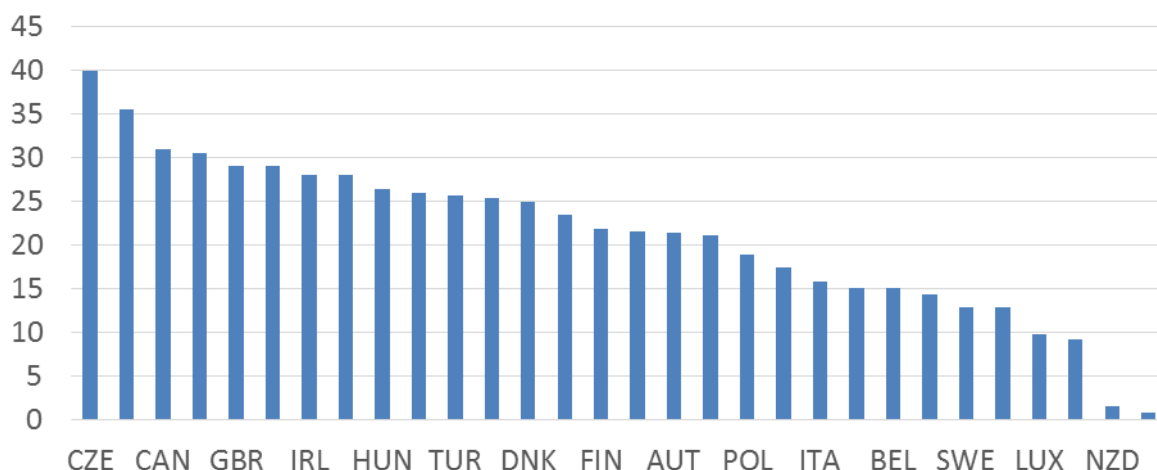
Nástup lobby: „diverzifikace“ systému a vysoká fiskální stimulace

Při novele zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem od roku 2000 byl zvýšen státní příspěvek od třetího roku trvání smlouvy na sazbu, která původně platila jen pro první dva roky, a byl zaveden odpočet od základu daně z příjmů při příspěvku účastníka nad 500 Kč (do 1500 Kč) měsíčně. Na příspěvek zaměstnavatele se po novele zákona neposkytuje státní příspěvek, ale na druhé straně bylo možno od této novely v omezené míře příspěvek zaměstnavatele zahrnout do nákladů. Došlo též k zpřísnění některých zákonných ustanovení, zejména zvýšení „důchodového“ věku na 60 let a stanovení minimální doby placení příspěvků na 5 let. (Naprostá většina penzijních fondů tuto minimální dobu požadovala již od počátku). S ročním zpožděním po penzijním připojištění si státní podporu formou odpočtu od daňového základu vymohly i pojišťovny pro tzv. soukromé životní pojištění, což je životní pojištění s jakkoliv vysokou a jakkoliv konstruovanou složkou na dožití (čili spořicí složkou). Životní pojišťovny tak od roku 2001 mohou nabízet produkt shodný s penzijním připojištěním, ovšem bez nároku na státní příspěvek – leč s daňovou podporou. Těmito novelami se vytvořily čtyři různě vysoké, paralelně existující, dotační systémy kvalifikovaného životního pojištění, v závislosti na tom, o jaký produkt jde (penzijní připojištění či soukromé životní pojištění) a kdo platí příspěvek (účastník či zaměstnavatel). V tehdejších podmínkách bylo možno od státu dostat nejvíce ze soukromého životního pojištění placeného zaměstnavatelem (až 6036 Kč ročně) a nejméně z téhož pojištění placeného pojištěným (až 1800 Kč ročně); účastník penzijního připojištění mohl získat až 3600 Kč ročně na základě svých příspěvků, formou příspěvků zaměstnavatele až 4572 Kč. Tyto rozdíly nelze věcně vysvětlit. Ke sjednocení podmínek přispívání zaměstnavatele na penzijní připojištění a soukromé životní pojištění došlo až od roku 2008.

Podstatný rozdíl mezi produkty českého penzijního připojištění a soukromého životního pojištění je ten, že produkty penzijního připojištění jsou v zásadě snadno srovnatelné (v praxi se srovnává zhodnocení), kdežto produkty soukromého životního pojištění jsou pro laiky v zásadě nesrovnatelné – čehož ve značné míře zneužívají finanční zprostředkovatelé k „přepojišťování“ klientů za účelem získání provize od pojišťovny. I bez tohoto zneužívání jsou produkty soukromého životního pojištění obvykle podstatně méně výhodné než penzijní připojištění, již v důsledku vyšších provizí, zahrnutých v ceně.

Vysokého dotování českého penzijního připojištění si povšimli i v zahraničí. OECD opakovaně publikovala obrázek 1, který vznikl na základě dat před 10 léty (Yoo a de Serres, 2004). Podle tohoto srovnání bylo české penzijní připojištění nejvíce státem podporovaným produktem tohoto druhu v rámci OECD (na druhém místě skončilo Německo). Podle uvedené studie se jedná o charakteristiku celkových fiskálních nákladů v systémech podnikových penzí (kromě Itálie a Koreje), které jsou poskládány ze tří složek: z ušlého zdanění příspěvků, z ušlého zdanění investičních výnosů a ze zdanění dávek. V textu originální studie se uvádí, že čisté fiskální náklady v Česku byly nejvyšší a činily téměř 40 % příspěvků. Samotné ušlé zdanění příspěvků (zaměstnavatele) podle našeho odečtu z grafu v uvedené studii by představovalo 44-45 % příspěvků.

Obrázek 1: Fiskální stimulace soukromých penzí v roce 2003 (% z příspěvku na penzi)



Pramen: OECD (2013), resp. Yoo a de Serres (2004).

Extrémně vysoká státní podpora penzijního připojištění se promítla ve velkém nárůstu počtu smluv penzijního připojištění. Koncem roku 2001 bylo v systému již téměř 2,5 mil. účastníků, kteří ze státního rozpočtu obdrželi státní příspěvky v celkové kumulativní výši 14 mld. Kč. Již tehdy bylo významné ukončování penzijního připojištění s výplatou jednorázového vyrovnání a sjednávání nových smluv seniory. Do konce roku 2001 bylo na jednorázovém vyrovnání vyplaceno 16,4 mld. Kč. Počty smluv penzijního připojištění výrazně rostly i v následujících letech; k velkému meziročnímu nárůstu – o více jak půl miliónu – došlo v roce 2012, na více než 5,1 mil., marketingovým „využitím“ velké důchodové reformy ze strany penzijních fondů a jejich prodejců. „Vložení“ penzijního připojištění do transformovaných fondů penzijních společností bylo impulsem k obsáhlé prodejní kampani před 30. 11. 2012, kdy došlo k uzavření těchto fondů pro nové klienty. Prodejci argumentovali především výhodností garance vložených prostředků a možností výběru poloviny ušetřených prostředků po 15 letech (u mladých lidí).

(Ne)transparentnost

Systém penzijního připojištění byl dlouhodobě kritizován jako nedostatečně transparentní – počínaje tím, že není oddělen majetek penzijních fondů od majetku účastníků. „Neoddělení“ majetku fondů a jeho účastníků je důsledkem výchozí „hybridní“ koncepce penzijního připojištění, kdy se původně vycházelo z konceptu podnikových penzijních fondů, které ve své kapitalizované podobě dávkově definovaného plánu (také) nemají majetek oddělen – protože u nich v zásadě není co „oddělovat“: vše patří účastníkům, podnik (zaměstnavatel) je „jen“ sponzorem.

Kdyby Klausova vláda použila konstrukci soukromých životních pojišťoven, resp. využila standardního západního pojistného práva, tak by problém s oddělením majetku společnosti a klientů zřejmě nevznikl, přestože v účetnictví životních pojišťoven se u klasických životních pojištění také neuvádí majetek klientů, protože se jedná „pouze“ o nároky na plnění při splnění příslušných předpokladů, resp. pojistných podmínek. Problém českých penzijních fondů byl proto spíše v tom, že jejich účetnictví a audit byly zjednodušené – oproti životním pojišťovnám. Když bychom si problém penzijního připojištění z tohoto hlediska mohli zjednodušit pomínutím pojistných prvků (doživotní penze), které v praxi stejně nemají praktický význam, tak bychom tento sektor měli komparovat s teoretickým modelem spořitelny (banky), která jen sbírá vklady „účastníků“ a investuje je převážně do státních

obligací (což je česká praxe, daná i produktem penzijního připojištění). Jedinou významnou odchylkou penzijního připojištění od tohoto spojení by bylo to, že úrokovou sazbu stanoví penzijní fond až po skončení roku, podle dosažených výnosů. V náročném tržním prostředí by si penzijní fondy konkurovaly vyšší úrokové míry a nebyla by zde žádná potřeba nějakého dodatečného oddělení majetku majitelů společnosti a vkladatelů.

Problém penzijního připojištění tedy nebyl v tom, že by tyto majetky a práva nebyly dostatečně odděleny či vymezeny, ale v nedokonalém tržním prostředí; můžeme to označit i jako selhání trhu. S tím, že obecně zde není zvláštní rozdíl od bankovního či pojistného trhu. Zvláštností českého trhu penzijního připojištění je to, že prodáváný produkt je velmi jednoduchý a obchodní marže penzijních fondů jsou či mohou být podstatně více „viditelné“, resp. průhledné. Proto také např. ministerstvo financí v materiálu pro poradu ekonomických ministrů v roce 2007 uvádělo, že „jsou nedostatečně nastavená pravidla pro stanovení výše nákladů“ a že tato otázka bude řešena stanovením horní meze úplaty za spravování majetku účastníků. Toho se mělo dosáhnout se současným oddělením majetku účastníků a akcionářů – mise Světové banky již v roce 2001 urgovala naše „autority“, aby pokročily s plány na oddělení aktiv akcionářů a klientů – přechodem od modelu participace na zisku k modelu podílových fondů (WB, 2001).

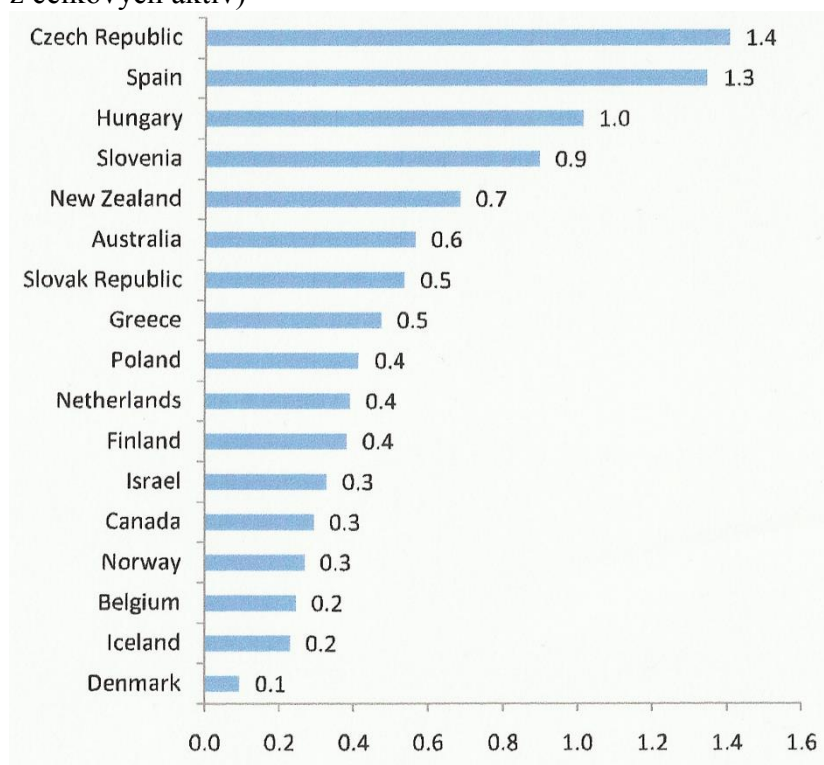
„Model podílových fondů“ byl zaveden v rámci velké důchodové reformy od roku 2013. Penzijní fondy se musely transformovat na „penzijní společnosti“, dosavadní penzijní připojištění bylo uzavřeno (pro nové účastníky) a prohlášeno za „transformovaný fond“, obhospodařovaný penzijní společností. Noví klienti mohou vstoupit pouze do některého z „účastnických fondů“ penzijní společnosti, tam mohou přestoupit i účastníci z transformovaného fondu. Účastnické fondy jsou postaveny na modelu podílových fondů; transformované fondy představují jakýsi hybrid dosavadního a nového systému.

Vysoké marže a nízké výnosy

Pozornost si zaslouží provozní náklady penzijních fondů: v letech 2008-2010 byly vykazovány APF ČR na úrovni 1,4-1,5 % z aktiv ročně; návazně nás OECD v mezinárodním porovnání uvedlo jako zemi s nejvyššími provozními náklady – viz obrázek 2. Tyto provozní náklady navíc nepředstavují celkovou režií (marži) penzijních fondů. Zahraniční analytici uvedli, že neregulace nákladové struktury v Česku vytváří široký prostor možností transferu prostředků z penzijních společností třetím stranám v rozporu se zájmy účastníků (Iglesias-Palau, 2003).

Nelze pominout úpravu údaje o provozních nákladech za rok 2010, publikovaného APF ČR. Původní údaj 1,42 % z aktiv, byl dodatečně opraven na 0,7 % – na základě nové, užší definice provozních nákladů. V rámci velké důchodové reformy penzijního připojištění od roku 2013 byly zavedeny limity poplatků pro jednotlivé penzijní fondy nově vzniklých penzijních společností, přičemž zcela dominantní „transformovaný fond“, do něhož byly převedeny všechny smlouvy o penzijním připojištění se státním příspěvkem, má limit 0,6 % z aktiv klientů plus 15 % z výnosů fondu. Vytvořila se tak zcela nová situace – a velmi brzo uvidíme, zda se penzijní společnosti „vejdou“ do limitů poplatků. Tady už totiž nepomůže redefinice provozních nákladů, vejít se do nich musí nejen s celkovými náklady, ale i se ziskovou složkou marže.

Obrázek 2: Provozní náklady soukromých penzí ve vybraných zemích OECD v roce 2010 (% z celkových aktiv)



Pramen: OECD (2011).

Asociace penzijních společností publikovala celkový kumulovaný hospodářský výsledek fondů penzijních společností v roce 2013 4,7 mld. Kč, přičemž 99 % zisku vytvořily transformované fondy. „Penzijní společnosti vykázaly celkovou ztrátu ve výši 282 mil. Kč, která vznikla především v důsledku transformačních nákladů III. pilíře a zřizovacích nákladů na nové fondy II. pilíře, které si vyžádala penzijní reforma. Svým způsobem k tomuto výsledku přispěly také nízko nastavené zákonné poplatky za obhospodařování fondů, které z fondů penzijních společností činí prokazatelně nejlevnější investiční produkt na trhu. Není proto překvapivé, že je to nejhorší výsledek od roku 1995, kdy kumulovaná ztráta v odvětví dosáhla 135 mil. Kč v souvislosti se zřizovacími náklady na zavedení penzijního připojištění se státním příspěvkem“ (Kantor, 2014). Tyto první údaje je obtížné komentovat. Zásadní slabinou dosavadního penzijního připojištění jsou jeho nízké reálné výnosy pro klienty; jejich průměrná výše v letech 2002–2012 byla u nás pod 0,7 % ročně (OECD, 2013). Důvodem je jak konstrukce produktu (garance nezáporných nominálních výnosů v každém roce), tak i vysoká režie penzijních fondů. Naplňuje se tak hodnocení Světové banky z roku 2001 – české penzijní připojištění sdílí slabosti jak latinsko-amerických otevřených penzijních fondů (vysoké marketingové a další náklady) a systémů podnikových penzí v zemích OECD (nedostatečná transparentnost), aniž by sdílely jejich přednosti: větší transparentnost otevřených fondů a nižší náklady podnikových fondů (WB, 2001). V roce 2012 české penzijní fondy měly 88 % prostředků umístěných do státních dluhopisů (OECD, 2013). Navíc celosvětově došlo k obecnému poklesu investičních výnosů. Výrazné zvýšení investičních výnosů nelze proto očekávat ani v důsledku zavedení doplňkového penzijního spoření.

Nedostatečná důchodová reforma

Velká důchodová reforma nevytvořila jednotné podmínky pro příspěvky účastníků a zaměstnavatelů a dále zvýhodnila penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření oproti

soukromému životnímu pojištění při placení příspěvků klientem. Zatímco před reformou byl minimální měsíční příspěvek účastníka 100 Kč (se státním příspěvkem 50 Kč) a maximální efektivní (ve vztahu ke státnímu příspěvku) příspěvek 500 Kč (se státním příspěvkem 150 Kč), po reformě je minimální měsíční příspěvek účastníka 300 Kč (se státním příspěvkem 90 Kč) a maximální efektivní příspěvek 1000 Kč (se státním příspěvkem 230 Kč). Relativní výše státního příspěvku tak sice klesla, stát však motivuje účastníky ke zvýšení příspěvků účastníků, především hlavní faktické cílové skupiny – penzistů a předpenzistů. Maximální sazba státního příspěvku sice poklesla na 23 %, je však podstatně vyšší než v (také neúčelovém) stavebním spoření (10 %). Poskytování státního příspěvku i penzistům je sice možno z jednoho zorného úhlu pohledu považovat za výraz rovného přístupu ke státním dotacím, současně se tím však problematizuje celá koncepce penzijního připojištění. Již před deseti léty na to výrazně upozorňoval Šulc: „bude nutné podrobit analýze smysluplnost přiznávání státního příspěvku i penzistům, tj. lidem, kteří již z věkových důvodů přestali pracovat a jsou příjemci starobního důchodu. Proč by měl mít i penzista státní podporu při spoření si ze svého „dnešního“ starobního důchodu na „zítřejší“ starobní důchod? (Šulc, 2004).

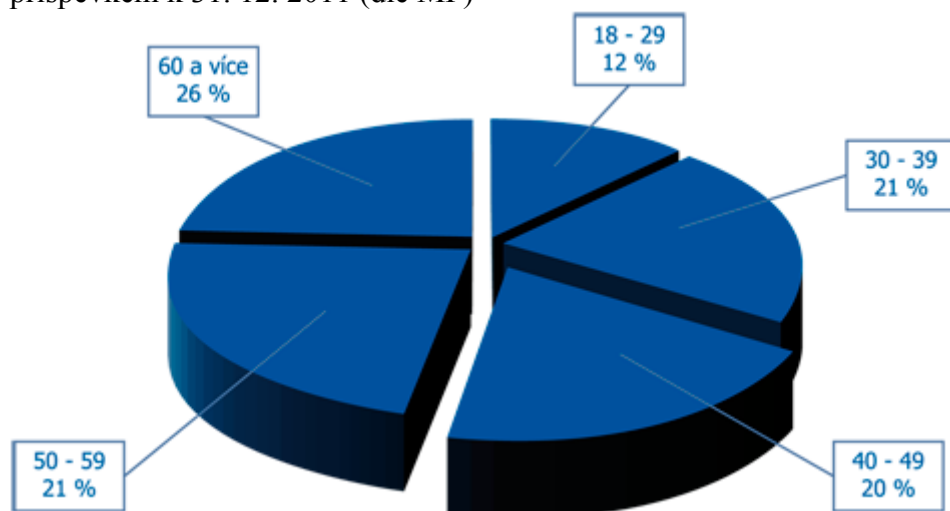
Jako penzista dostanu dnes z titulu penzijního připojištění či doplňkového penzijního spoření od státu 2 760 Kč ročně a z titulu stavebního spoření 2 000 Kč ročně. Jako výdělečně činná osoba ještě vyčerpám z „připojištění“ dalších 15 % (sazba daně z příjmů) z mého příspěvku 12 000 Kč ročně nad měsíční limit 1 000 Kč, tj. 1 800 Kč ročně. Suma sumárum zaplatím příspěvek 24 000 Kč ročně po dobu 5 let, tj. 120 000 Kč celkem, a od státu dostanu 22 750 Kč celkem, což je 19 % ze zaplacených příspěvků. Úroková míra je jen zhruba 3,5 % ročně – kde to ale dnes dostanu? Peníze dám – dříve či později – dětem; já spořit nepotřebuji.

Předpokládám přitom, že inflaci pokryje zhodnocení penzijního fondu. Z čeho zaplatí státní rozpočet výdaje na mé „penzijní“ spoření mě nezajímá, možná že k tomu využije státní dluhopisy, které zakoupí penzijní společnost. Kdybych se profesně nezabýval penzemi a veřejnými financemi, tak bych možná volil jinou politiku – státní podpora penzijního spoření 22 750 Kč po 5 letech by mě nejspíše nelákala, protože ojedinělý výdaj (ztráta) tohoto rozsahu mě dnes nezajímá. Proto jsem také nedávno sjednal smlouvu doplňkového penzijního spoření a příspěvek na 5 let jsem zaplatil jednorázově, abych se s tím nemusel v příštích letech zabývat. Učinil jsem tak na pobočce banky a dodatečně jsem měl legraci z toho, jak se poradci na pobočce málem porvali o provizi z tohoto obchodu. Nevýdělečně činní penzisté platí ovšem příspěvek (průběžně, 1 000 Kč měsíčně, protože nemají nárok na daňový odpočet, anžto penze se (v zásadě) nezdaňují a tudíž ani není možno využít odpočtu. Takto podobně u nás „spoří na penzi“ nemálo lidí, přitom analytických údajů a analýz z pera ministerstva financí a ČNB (a také APF ČR) z úseku penzijního připojištění a soukromého životního pojištění ubývá.

Mezi účastníky penzijního připojištění jsou nejsilnější věkovou skupinou klienti ve věku od 60 let – 26 % všech účastníků ke konci roku 2011 – viz obrázek 3. Ve věkové kategorii 50-59 let bylo dalších 21 %. V předcházejících šesti letech docházelo k růstu podílu klientů ve věku 60+, při poklesu podílu účastníků ve věku 50-59 let (Molek a Molková, 2012). Věková struktura by byla zcela jiná, pokud by státní příspěvek byl nahrazen daňovým odpočtem. Poskytování státní podpory penzijnímu spoření penzistům je přinejmenším luxusem, navíc za stavu, kdy soukromé penze nejsou (jako celek) zdaňovány, nemluvě již o jednorázových plněních místo penzí. Nicméně vždy je nejpodstatnější celková koncepce penzijního pojištění či spoření, resp. celého penzijního systému, z níž by se měly odvíjet i parametry produktů. Změny parametrů penzijního spoření od 2013 se – podle předpokladu – projeví v podstatném meziročním nárůstu průměrného měsíčního příspěvku účastníka penzijního připojištění o 22 %, na částku 568 Kč měsíčně. Průměrný měsíční příspěvek účastníka v nových účastnických fondech činil v roce 2013 dokonce 749 Kč; těchto účastníků je však

zatím málo – 77 tisíc koncem minulého roku. Potvrdila se prognóza např. vědeckého grémia ČBA o zakonzervování stávajících fondů pro účastníky; ti budou mít tendenci v nich zůstat (Niedermayer a kol., 2011). Bezprostředním důsledkem velké důchodové reformy v tomto penzijním pilíři je také pokles počtu klientů pod 5 mil.; tento počet i nadále však převyšuje počet ekonomicky aktivních osob – jedná se tak o projev hypertrofie tohoto pilíře, resp. sektoru. Objem státních příspěvků na penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření vzrostl meziročně o 16 %, na výši 6,9 mld. Kč.

Obrázek 3: Průměrná věková struktura účastníků penzijního připojištění se státním příspěvkem k 31. 12. 2011 (dle MF)



Pramen: APF (2012).

Nekonalala se (dříve) zamýšlená koncentrace státní podpory na skutečné penzijní pojištění, na anuitizaci penzijních úspor; oba nové produkty jsou i nadále neúčelovým spořením, s relativně vysokou státní podporou – bez níž by byly neprodejné. Potřebná velká důchodová reforma penzijního připojištění se tak vlastně nekonala.

V rámci velké důchodové reformy se vláda, resp. ministerstvo financí vůbec nevěnovalo problematice soukromého životního pojištění, přestože zde dlouhodobě docházelo k výraznému poškozování klientů formou poskytování vysokých provizí a formou „přetáčení“ smluv, kdy zprostředkovatelé otevřeně poškozují klienty rušením dlouhodobých smluv o životním pojištění a sjednáváním nových smluv; přitom klienti hradí vysoké stornopoplatky a prodejci dostávají provize za nová pojištění. V rámci velké novely zákona o daních z příjmů pak v roce 2014 vláda schválila výlukou investičního životního pojištění z kategorie soukromého životního pojištění s odůvodněním, že dochází ke zneužívání tohoto pojištění při poskytování příspěvků zaměstnavatele na soukromé životní pojištění, kdy zaměstnavatelé poskytují tyto příspěvky místo části mzdy. Jádrem problému přitom byla extrémně vysoká státní podpora, zejména formou osvobození od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění, a využívání chyby v zákoně o daních z příjmů, kdy tzv. mimořádná plnění (výběry z osobního účtu v rámci investičního životního pojištění) nebyla interpretována jako pojistná plnění. Situaci „zachraňoval“ poslanecký pozměňovací návrh, kterým se ruší navrhovaná výlučka investičního životního pojištění a zakazují se mimořádná plnění ze soukromého životního pojištění. Nic se tím však nemění na osvobození od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění.

V roce 2013 existovalo 3,5 mil. smluv soukromého životního pojištění, počet smluv s příspěvkem zaměstnavatele byl 374 tisíc. Předepsané pojistné soukromého životního pojištění činilo 40,5 mld. Kč, z toho 3,7 mld. Kč (9 %) připadalo na zaměstnavatele (ČAP,

2014). Celkové veřejné výdaje na fiskální podporu soukromého životního pojištění představovaly v roce 2013 3,5 mld. Kč. (Ministerstvo financí odhaduje, že daňovou výhodu čerpá pouze 1,5 mil. poplatníků daně z příjmů.) V součtu s penzijním připojištěním a doplňkovým penzijním spořením to představuje 16,4 mld. Kč, což je 0,4 % HDP.

Robustní fiskální podpora soukromého penzijního spoření je dnes ve světě pojímána jako jedna ze čtyř forem „soft compulsion“ (měkké povinnosti) jako metody realizace „povinného penzijního spoření“, vedle opt-outu (dobrovolný přestup do nového penzijního pilíře, bez možnosti návratu), auto-enrolmentu (automatické zahrnutí do nového pilíře, s možností vystoupení za omezených podmínek) a matching contributions (kdy zaměstnavatel je povinen přispívat, pokud přispívá zaměstnanec). Soft compulsion je alternativou k hard compulsion (tvrdá povinnost); soft compulsion umožňuje neúčast v systému nejen zarputilým principiálním odpůrcům povinného penzijního spoření či pojištění, ale i sociálně slabším vrstvám – které jsou ve vyspělých zemích ve stáří v zásadě zabezpečeny jiným způsobem, např. relativně vysokým rovným důchodem.

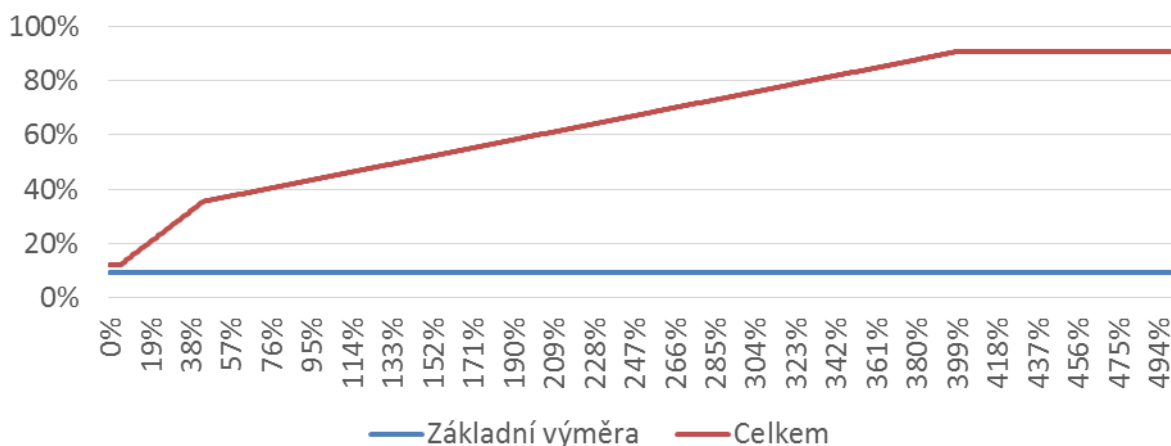
Vládní selhání

Poskytování penzijních produktů soukromým sektorem se neobejde bez obsáhlé vládní regulace. Ve světě dnes snad ani nikdo – bez dalšího – nepožaduje dominanci finančních trhů v této oblasti. Moderní liberálové doporučují robustní solidární penzijní pilíř, který – spolu s příplatky – podstatným způsobem zabezpečí rezidenty ve stáří, pokud nepotřebují speciální, dlouhodobou péči a pokud jsou splněny další podmínky, především dlouhá doba pobytu v dané zemi. Např. testovaná věková penze v Austrálii, spolu s dalšími příplatky, modelově zajišťuje příjem na úrovni 60 % příjmového mediánu. Stejně tak rovný důchod ve výši 30-35 % průměrné celostátní mzdy, spolu s příspěvkem na bydlení, může „dosáhnout“ na tentýž ukazatel.

Uvedená fakta jsou pro nás důležitá nejméně ze tří důvodů: a) ve většině vyspělých zemí jsou díky solidárnímu penzijnímu pilíři v zásadě zabezpečeny chudé staré osoby na úrovni přiměřené jejich předchozímu statutu (nepotřebují-li dlouhodobou péči), b) tyto chudé vrstvy normálně nejsou a nemohou být cílovou skupinou pro doplňkové penzijní spoření, c) české veřejné penze mají vysokou míru progresivity a pojištěncům s předchozími výdělky na úrovni 50 % celostátního průměrného výdělku (PM) zajišťují velmi vysoký náhradový poměr, pokud splní podmínku patřičné doby pojištění. Křivka náhradového poměru do první redukční hranice (44 % PM) má však nelogický průběh, daný kombinací základní výměry důchodu a silně solidární procentní výměry důchodu – viz obrázek 4. Proto se nabízí reforma, která by „narovнала“ křivku celkového důchodu v úseku do 44 % PM – podle jejího průběhu v intervalu nad tento bod. Řešením je rovný důchod dosahující výše 28-29 % PM; příjmově nejslabším starobním důchodcům by se takto zvýšil příjem, v zásadě na úkor dosavadních jiných sociálních dávek.

Zásadním problémem českého třetího pilíře je jeho roztříštěnost mezi doplňkové penzijní spoření (dřívější penzijní připojištění) a soukromé životní pojištění. Pro celý třetí pilíř musí platit jednotné podmínky. To nevylučuje odlišné produkty z nabídky životních pojišťoven, odlišnost však musí být – oproti dnešnímu stavu – malá, jen nezbytně nutná. Není důvod z nabídky vylučovat banky (a stavební spořitelny). Pro všechny ovšem musí platit v zásadě jednotná regulace. Včetně regulace nákladů a dalších parametrů produktu a jejich prodeje. Musí být zajištěna i převoditelnost úspor mezi jednotlivými poskytovateli. A samozřejmě musí být i jednotná státní podpora produktů. To platí i pro státní podporu příspěvků zaměstnavatele; osvobození od placení pojistného na sociální a zdravotní pojištění je třeba zrušit.

Obrázek 4: Závislost čistého důchodu na hrubé mzdě 2015 (40 let pojištění), obojí v % PM



Pramen: autor

Dnešní počet smluv doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění je neúměrně vysoký, je produktem vysokých provizí, financovaných z nákladů penzijních fondů a životních pojišťoven. Riesterovy penze mají v Německu 20 miliónů smluv, Německo má přes 80 mil. obyvatel, „pojištěnost“ je tedy 25 %. Na druhé straně v Německu existují i podnikové penze. Nový Zéland má 4,4 mil. obyvatel a 2,3 mil. smluv produktu a pilíře KiwiSaver (zaveden od roku 2007), z toho 0,7 mil. toho času bez pokračujících příspěvků. KiwiSaver předčil všechna očekávání – díky vysokým státním příspěvkům (typu matching contributions, nyní již jen 50 % příspěvku účastníka, navíc matchovat musí i zaměstnavatel (ve výši příspěvku zaměstnance, tj. 3 % ze mzdy).

Nový Zéland by pro nás mohl být vzorem, spíše než Německo – v tom směru, že KiwiSaver je jediným tamním státem podporovaným finančním produktem, prakticky tam nejsou typické podnikové penze. Možná i v tom směru, že se jedná o „workplace pensions“ – zaměstnavatelé mají informační povinnosti a do značné míry nahrazují zprostředkovatele finančních institucí. Podstatný je i auto-enrolment. KiwiSaver není pro ty, kteří dovršili důchodový věk (65 let). KiwiSaver zavedli tamní labouristé, pro střední třídu – která nespoří dostatečně, tj. tak, aby si ve stáří udržela předchozí úroveň. Letos před volbami slibovali, že KiwiSaver bude povinný, pokud volby vyhrají (nestalo se). Všechny tyto varianty jsou lepší než český třetí penzijní pilíř – mají totiž nějakou srozumitelnou koncepci. U českého třetího pilíře „rozumíme“ jen tomu, jak vznikl.

Dobývání renty

Před 20 lety, kdy vzniklo penzijní připojištění, ještě u nás rozvinutý trh životního pojištění neexistoval; tím nijak nechci devalvovat kvalitu tehdejších produktů. 5 let poté již byl nově vzniklý sektor penzijního připojištění a poté i sektor životních pojišťoven schopen podstatně ovlivnit legislativu – a výsledkem byl výše zmíněný vznik konglomerátu státních příspěvků a daňových odpočtů. Dále se obdobně „podařilo“ zavést osvobození od placení pojistného sociálního a zdravotního pojištění, pokud na uvedené produkty poskytuje příspěvky zaměstnavatel.

Při velké důchodové reformě vláda nevytvořila jednotné podmínky pro příspěvky účastníků a zaměstnavatelů (vládní experty to zjevně ani nenapadlo) a dále zvýhodnila penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření oproti soukromému životnímu pojištění při placení příspěvků klientem. Relativní výše státního příspěvku sice klesla, stát však motivuje účastníky ke zvýšení příspěvků účastníků. Úředníci ministerstva financí překvapili tím, že uskutečnili

veřejnou konzultaci k limitům poplatků v nově navrhovaném druhém penzijním pilíři a poté přihlédli k získanému expertnímu stanovisku. Zřejmě návazně na to nastavili i poplatky v doplňkovém penzijním spoření (penzijním připojištění). A výrazně omezili i provize v tomto sektoru. Obojí se teď pokouší změnit prezident APS ČR Bezděk – na jednání penzijní subkomise.

Známou českou akcí je boj proti bankovním poplatkům, který je (byl) možná až přehnaný. Poplatky – i bankovní – jsou samozřejmě nutností, podstatný je jejich celkový rozměr. Ten je zjevně výrazně vyšší než (relativní) rozměr poplatků např. v Německu či v Rakousku, v mateřských zemích velkých českých bank. Zjevné je to dodnes u poplatku za uzavření smlouvy o stavebním spoření, ve srovnání s Rakouskem: u nás jde o zásadní poplatek, počítaný z (v podstatě) uměle vykonstruované částky, zatímco v Rakousku se tento poplatek aplikuje pouze ve výjimečných případech. Totéž platí u smluv „soukromého životního pojištění“ – provize u nás jsou řádově dvojnásobné (v relaci k pojistnému), než např. v Německu. Těmto excesům by měl stát zamezit, bez ohledu na český třetí penzijní pilíř. V boji proti dobývání renty by měla pomoci celková racionalizace třetího penzijního pilíře, včetně zpracování analýz trhů na základě (předchozí) publikace dostupných informací ministerstvem financí a ČNB. V posledních letech tyto informace, žel, ubývají, popř. jsou zdržovány. Vyskytují se i např. případy, kdy publikovaná výroční zpráva penzijního fondu neobsahuje údaje o vyplacených dividendách.

Obecně vzato je k dispozici více strategií boje proti dobývání renty. Některé z nich je možno i kombinovat. Již výše jsme naznačili možnost využití konceptu workplace pensions a auto-enrolmentu; zvažovat lze i hard compulsion – i zde je, obecně vzato, celá řada variant. Hodně závisí i na realizaci potřebné racionalizace dnešního zákonného „důchodového pojištění“. Tak či onak je nezbytné vyrovnat (sjednotit) podmínky ve třetím pilíři; produkty musí být srovnatelné i pro laiky – a prostředky musejí být převoditelné mezi státem podporovanými produkty. Pokud by se toto nemělo prosadit, tak bychom měli usilovat o zrušení státní podpory třetího penzijního pilíře.

Fiskální iluze

Účelem doplňkového penzijního spoření či pojištění – u nás i ve světě – mělo být soukromé důchodové zabezpečení, s využitím kapitálového (fondového) systému. Rozsáhlá fiskální stimulace tohoto spoření či pojištění tento záměr nutně modifikuje – produkty jsou obstarávány a využívány za účelem státní podpory. V klasické verzi prodeje těchto produktů s využitím prodejních sítí se státní podpora stala i rozhodujícím prodejním argumentem, spolu s demonstrací úrokového počtu – předpokládaných vysokých investičních úroků. Při opravdu vysokých výnosech se v těchto výnosech i „ztratí“ i vysoké marže zahrnuté v kalkulaci produktů. Pokud výnosy byly či jsou anebo „budou“, tak není třeba produkty tohoto druhu podporovat ze státního rozpočtu. V českých podmínkách zatím bylo zřejmé, že uvedené produkty jsou bez státních dotací neprodejné. Státní podpora tak de facto sloužila k nepřímé úhradě vysokých marží penzijních fondů a životních pojišťoven, čili vlastně k „dobývání renty“.

V podstatě celosvětově známou zkušeností je to, že systémy doplňkového penzijního spoření, s fiskální podporou, nevedou ke zvýšení úspor obyvatelstva – jen k jejich „daňové (či obecněji fiskální) optimalizaci“. Úspory (široce pojaté střední třídy) se pouze přesouvají tam, kde nejvíce „vydělávají“, efekt ve směru k důchodovému zabezpečení je neprokazatelný. Byly snahy tomu zabránit, popř. podpořit nákup doživotních penzí – např. povinným zakoupením těchto penzí z naspořených prostředků, nebo dodatečnou daňovou stimulací dobrovolné anuitizace. Tyto tendence narážejí na dva problémy: na vysokou režii a marži u doživotních penzí a v neposlední řadě i na související celkový velmi malý zájem publika o (dobrovolné) doživotní důchody. Velkou roli v tom hraje i antiselekce rizik (adverse

selection), kdy se klienti rozhodují podle své předpokládané individuální „životnosti“, resp. dlouhověkosti. Tyto skutečnosti potvrzují i analýzy německé Riesterovy penze, které již delší dobu ukazovaly, že penze je drahá, resp. že je nutno se dožít aspoň 90 let, aby se produkt „vyplatil“. Skončilo to tím, že roku 2014 není pořízení penze u produktů Riesterovy penze povinné. Již před řadou let Německo „prohloubilo“ flexibilitu Riesterovy penze tím, že umožnilo pořízení bydlení z tohoto penzijního pilíře, včetně kombinace se stavebním spořením (Wohn-Riester). Financování pořízení bydlení je součástí novozélandského produktu KiwiSaver od jeho počátku. To jsou cesty dílčí racionalizace doplňkového penzijního i u nás, včetně integrace se stavebním spořením. (Stavební spoření existuje jen v méně než 5 zemích světa, i toto spoření není účelové a odčerpává peníze ze státního rozpočtu.)

Nejjednodušší cestou zásadní racionalizace doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění je jednorázové zrušení jeho státní podpory. Argument je jednoduchý: toto spoření neplní svůj účel (zabezpečení ve stáří), jde jen o vysávání peněz ze státního rozpočtu a k tomu navíc se tím podporují, vytvářejí vysoké marže soukromých finančních institucí. Pozitivní na tomto systému je nanejvýš to, že se tím vytvářejí pracovní místa ve finančním sektoru. Někdo to ovšem musí zaplatit. Zaplatíme to „všichni“, přesněji řečeno široce pojatá střední třída, která využívá systému k fiskální optimalizaci. Zrušení výdajů na fiskální stimulaci by umožnilo snížit sazbu daně z příjmů ze závislé činnosti o 2-2,5 procentních bodů. To ale příjemci státní podpory neví, nikdo je na tuto potenciální možnost neupozornil. Žijí ve fiskální iluzi.

V případě zrušení fiskální podpory třetího penzijního pilíře musíme počítat s reakcí těch daňových teoretiků, kteří tvrdí, že penzijní spoření lze zdaňovat až při výplatě plnění (dávky) z tohoto spoření. Jde o koncepci daně z příjmů, která tvrdí, že touto daní se má zdaňovat spotřeba (výdaje), nikoliv příjmy. Ve vztahu k penzijnímu spoření se jedná o tzv. koncepci odložené daně z příjmů. Příspěvky na penzijní spoření se podle této koncepce mají odečítat od základu daně z příjmů a dávky z tohoto spoření mají být plně zdaněny. Jedná se v zásadě o jednostrannou koncepci zdanění příjmů, nicméně se prosazuje ve dvou třetinách zemí OECD. Její aplikace v našich podmínkách by byla pokrokem – přestala by se poskytovat státní podpora nevýdělečně činným osobám, především seniorům. (Takto tomu je běžně v západních zemích, obdobné pravidlo platí i na Novém Zélandu, kde je funguje státní příspěvek – nárok na něj mají jen účastníci programu KiwiSaver do 65 let – což je důchodový věk v tamním systému rovného důchodu.)

Pokrokem by bylo i zrušení stávající daňové podpory doplňkového penzijního spoření a soukromého životního pojištění, včetně osvobození od placení pojistného na sociální zdravotní pojištění – a jejich nahrazení státním příspěvkem se sazbou 2-10 % z příspěvku účastníka či kohokoliv jiného, s tím, že příspěvky již budou zdaněny daní z příjmů fyzických osob a dani z příjmů budou podléhat kapitálové příjmy (investiční výnosy).

Lze si představit i poskytování státního příspěvku procentem ze mzdy účastníka, jak to nedávno navrhoval Samek, ovšem s tím, že stávající systém fiskální stimulace bude zrušen. Šlo by v podstatě o kopii KiwiSaveru (workplace pensions), výhodou by byla nižší režie systému. Mohlo by to být i s auto-enrolmentem, minimální sazba příspěvku by byla např. 2 % ze mzdy. Do systému lze přispívat i „dobrovolně“, a to i nárazově, nad rámec minimální sazby pro účely nároku na státní příspěvek.

V úvahu u nás přichází i přechod ke zcela povinnému systému doplňkového penzijního spoření či pojištění, s ohledem na vysoký počet účastníků a smluv, se sazbou 2-2,5 % ze mzdy, na úkor dnešních veřejných příjmů. Třeba podle švédského vzoru. V tomto systému je fiskální stimulace zbytečná. Alternativou je i veřejný systém FDC.

Nikoliv poslední možností je i založení systému NDC, s pojistným 2-2,5 % ze mzdy, opět na úkor dnešních státních příjmů. Účastník by zde dostával v budoucnu starobní penzi plně podle pojistně matematických zásad.

V každém případě je záhodno se zbavit fiskální iluze, že státní dotace – přímé i nepřímé – jsou zdarma. Platíme je i s vysokou režijní přírůzkou soukromého sektoru. Místo toho můžeme mít např. vyšší veřejnou penzi.

Závěry

Zavedení penzijního připojištění se státním příspěvkem bylo relativně pozitivním krokem k rozvinutí finančních služeb nejen na úseku penzijního spoření. Urychlilo i demonopolizaci sektoru životního pojištění. Státní příspěvek sehrál důležitou úlohu v nastartování třetího penzijního pilíře.

S rychlým rozvojem penzijního připojištění se vytvořila i silná penzijní lobby, která vedla k dalšímu posílení fiskální stimulace tohoto sektoru. Částečně se prosadila i lobby pojišťoven. Výsledkem byl vznik segmentovaného systému třetího penzijního pilíře, který nemá ve světě obdobu. Počet smluv penzijního pojištění koncem roku 2012 přesáhl 5 milionů. A vedle toho ještě máme 3,5 mil. smluv „soukromého životního pojištění“, z nichž podle ministerstva financí jen 1,5 mil. čerpá nárok na odpočet od základu daně z příjmů.

Velká důchodová reforma penzijního připojištění zvýšila transparentnost a zavedla limity nákladů penzijních společností, vůbec se však nedotkla soukromého životního pojištění, daňových odpočtů a neplacení pojistného na sociální a zdravotní pojištění v případě, že na penzijní připojištění či soukromé životní pojištění přispívá zaměstnavatel.

Minimálním programem racionalizace třetího penzijního pilíře je vytvoření jednotného systému – produktů a jejich fiskální podpory. Nejjednodušším řešením je ukončení této fiskální motivace, ostatně tyto systémy ve světě nevedly ke zvýšení spoření – jen vedly k daňové (fiskální) optimalizaci úspor. Počet klientů a smluv v českém třetím penzijním pilíři se navíc vymyká racionalitě. Dalším řešením je orientace pouze na státní příspěvky, nebo naopak na odpočty od základu daně z příjmů.

Dnešní svět zná ještě výhodnější systémy, založené na workplace pensions, kdy významnou roli má zaměstnavatel (místo prodejce), v kombinaci s auto-enrolmentem a státním příspěvkem. V českých podmínkách přichází v úvahu i zvýšení budoucích veřejných penzí v novém subsystému FDC či NDC, s pojistným hrazeným jakoby státem na úrovni 2-2,5 % ze mzdy – to odpovídá dosavadním vysokým veřejným výdajům na třetí penzijní pilíř.

Poděkování

Příspěvek vznikl v rámci projektu Vysoké školy finanční a správní č. 7765.

Odvolávky

APF (2012). Penzijní připojištění se státním příspěvkem. Výroční zpráva 2012. Praha: APF ČR. http://www.apfcr.cz/publikace/2011/cz_verze.html

ČAP 2014. Přehled o soukromém životním pojištění za rok 2014.

<http://www.cap.cz/images/statisticke-udaje/prehled-o-soukromem-zivotnim-poj/SZP2013.pdf>

ČNB (2013). Zpráva o výkonu dohledu nad finančním trhem v roce 2012.

http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/dohled_financni_trh/souhrnne_informace_fin_trhy/zpravy_o_vykonu_dohledu/download/dnft_2012_cz.pdf

Iglesias-Palau, A. (2003). *Strengthening the Private Voluntary Pension Scheme in the Czech Republic*. Prepared for The World Bank.

Kantor, M. (2014). Komentář Asociace penzijních společností ČR k vybraným obchodním a ekonomickým výsledkům trhu za 4. čtvrtletí 2013. <http://www.apfcr.cz/cs/komentare-dane/komentar-k-vysledkum-za-rok-2013.html>

- Molek, J., Molková, P. (2012). Analýza penzijního připojištění se státním příspěvkem: současnost a budoucnost. FÓRUM sociální politiky, 2012, č. 1.
- Niedermayer, L., Marek, D., Kupka, M., Sobíšek, P., Bušek, J. (2011). Penzijní reforma – její potřeba, návrh, příležitosti a důsledky pro finanční sektor. Komentář členů Vědeckého grémia České bankovní asociace. Praha: Česká bankovní asociace. <https://www.czech-ba.cz/sites/default/files/dokumentyclanku/penzijni-reforma-analyza-cba/down28828.pdf>
- OECD (2011). *Pension Markets in Focus*. Issue 8. <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/48438405.pdf>
- OECD (2013). *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-20392-1.
- Šulc, J. (2004). *Penzijní připojištění*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: GRADA Publishing.
- WB (2001). *Czech Republic Pension Reform: Technical Assistance Mission*. May 2001. Aide-Memoire.
- Yoo, K., de Serres, A. (2004). Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries. *OECD Economic Studies*, No. 39, 2004/2. <http://www.oecd.org/eco/growth/35663569.pdf>