

Informace o plnění úkolů II. etapy důchodové reformy

Úvod

Programové prohlášení vlády ze dne 17.1.2007 obsahuje v preambuli, že vláda naváže na dosavadní dohody politických stran o nutné reformě důchodového systému a v jejich duchu rozpracuje do legislativní podoby hlavní parametry důchodové reformy s cílem zajistit dlouhodobou finanční stabilitu důchodového systému a posílit vazby mezigenerační solidarity.

V bodě o reformě důchodů a sociálního systému Programové prohlášení uvádí, že hlavní prioritou vlády bude zahájení důchodové reformy, která bude vycházet z široké shody demokratických politických sil a zajistí dlouhodobou finanční stabilitu celého důchodového systému. Změny v důchodovém systému budou postaveny na zachování mezigenerační solidarity, zvýšení individuální odpovědnosti a podpory rodin s dětmi.

První etapu důchodové reformy tvoří parametrické změny průběžného systému, včetně pokračování ve zvyšování důchodového věku na 65 let, prodloužení minimální délky doby pojištění na 35 let, zavedení maximálního vyměřovacího základu (stropů) pro pojistné, zavedení pásma pružného věku pro odchod do důchodu a dalších úprav ve smyslu předběžné dohody ze začátku roku 2006. Návrh vládního zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony je v současné době projednáván Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České Republiky.

Druhá etapa důchodové reformy má spočívat v oddělení majetku penzijních fondů a účastníků systému dobrovolného důchodového připojištění, včetně možnosti poskytovat různě zaměřené penzijní plány. Dále ve zvýšení motivace k vyšším příspěvkům, ve vyšší participaci zaměstnavatelů, v podpoře čerpání doživotních penzí z penzijního připojištění, ve vytvoření rezervního důchodového fondu a ve zřízení samostatné kapitoly státního rozpočtu pro financování důchodového pojištění. V souvislosti s ekologickou daňovou reformou bude vyřešeno její propojení s financováním důchodů a dojde k snížení sazby pojistného v rozsahu výnosu ekologických daní. Minimální příjmy důchodců ve výši životního minima budou garantovány.

Třetí etapa důchodové reformy má spočívat v případném vytvoření dalšího dobrovolného spořicího pilíře důchodového systému, založeného na možnosti opt-out¹.

¹ Možnost částečného převedení povinnosti platit pojistné do veřejného důchodového pilíře placením části pojistného na soukromé důchodové zabezpečení.

Cíl materiálu

Cílem tohoto materiálu je informovat vládu o směřování prací na úkolech spadajících do II. etapy důchodové reformy a poukázat na problematické oblasti s nimi spojené. K některým dílčím otázkám, vyvstávajícím při úvahách o reformě systému penzijního připojištění, by bylo nejprve vhodné znát podobu plánovaných reforem týkajících se vytvoření „fondového pilíře“ v rámci III. etapy důchodové reformy. Není ovšem možné vyčkávat do doby, než bude vyjasněna tato komplexní problematika.

Úkol „oddělit majetek“

Při Ministerstvu financí byla ustavena pracovní skupina, složená ze zástupců Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí, České národní banky a Asociace penzijních fondů České republiky, s cílem pomoci realizovat některé úkoly z II. etapy důchodové reformy.

Součástí tohoto materiálu je také **Příloha 1**, ve které je detailněji popsána problematika samotného oddělení majetku tak, jak byla řešena na pracovní skupině. Z diskuzí v rámci této pracovní skupiny a její podskupiny, zaměřené na zhodnocení problematických aspektů s tím spojených, vzešel návrh, jak řešit úkol oddělit majetek penzijních fondů a účastníků penzijního připojištění.

Materiál obdobného znění byl na podzim 2007 připraven k projednání na Poradě ekonomických ministrů.

Z prací pracovní skupiny vyplynulo, že úkol, spočívající v oddělení majetku penzijních fondů a účastníků penzijního připojištění, není možné provést novelou stávajícího zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem. Změna je tak zásadního charakteru, že mění systém fungování penzijního připojištění, přičemž na způsobu jeho vyřešení je závislá i problematika poskytovaných dávek v rámci tohoto systému. **Je tedy nutné vypracovat nový zákon o penzijním připojištění.**

Stěžejní otázky spadající do II. etapy důchodové reformy

1. Rezervní důchodový fond
2. Oddělení majetku penzijních fondů od majetku účastníků
3. Podpora čerpání doživotních penzí z penzijního připojištění
4. Motivace k vyšším příspěvkům účastníků a zaměstnavatelů

1. Rezervní důchodový fond

Již na začátku roku 2006 bylo dosaženo jednoznačné shody parlamentních politických stran ve věci vytvoření rezervy na důchodovou reformu i o její legislativní úpravě. Mimo jiné došlo k souhlasu s tím, že právní úprava se vyhne použití termínu „fond“ tak, aby nedošlo

k záměně s institutem státního fondu, který by vyžadoval samostatný zákon a úpravu institucionálního zajištění správy takového Fondu. Vytváření rezervy na důchodovou reformu, tedy shromažďování vlastních zdrojů státu pro účely finančního krytí nutných kroků důchodové reformy, bude zajištěno v rámci správy státních finančních aktiv v kompetenci Ministerstva financí, tedy úpravou § 36 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), který se týká výkonu správy státních finančních aktiv a pasiv. V tomto smyslu byl již v 1. pololetí 2006 zpracován návrh paragrafovaného znění, který prošel připomínkovým řízením a byl předložen Legislativní radě vlády. S ohledem na přerušení legislativních prací po změně vlády byl návrh úpravy tohoto ustanovení opakovaně vložen do novely rozpočtových pravidel, kterou vláda schválila dne 12. září 2007. Návrh úpravy příslušného ustanovení § 36 nebyl dotčen v procesu projednávání novely rozpočtových pravidel v obou komorách Parlamentu. Zákon č. 26/2008 Sb., kterým se mění rozpočtová pravidla, nabyl účinnosti 1. března 2008.

Úprava obsažená v § 36 odst. 3 rozpočtových pravidel obsahuje zřízení **jednotného účtu rezervy pro důchodovou reformu, na který se převedou zůstatky již v minulosti zřízených účtů státních finančních aktiv, a to zvláštního účtu důchodového pojištění, na který se převádí případné přebytky státního rozpočtu z ročního hospodaření důchodového pojištění (ze zákona) a účtu, na kterém se soustředí výnosy z dividend z držby majetkových účastí ve prospěch důchodové reformy (na základě usnesení vlády č. 797/2004). Metodika tvorby rezervních prostředků na tomto sjednoceném účtu státních finančních aktiv se nemění, mění se však jeho poslání, neboť jeho prostředky se mohou výlučně používat na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny na návrh vlády a pouze na krytí nákladů spojených s realizací důchodové reformy.**

Úprava zahrnuje i **povolení finančního investování** prostředků na jednotném zvláštním účtu pro důchodovou reformu (včetně kapitalizace výnosů z investování účtu), s cílem rozmnožování prostředků rezervy na důchodovou reformu, a to výhradně do bezrizikových dluhopisů států a centrálních bank zemí vymezených členstvím v OECD. Zpráva o transparentnosti operací s tímto účtem bude každoročně předložena vládě a Poslanecké sněmovně Parlamentu v rámci státního závěrečného účtu České republiky. V přechodných ustanovení zákona č. 26/2008 Sb. je dále stanoveno, že prostředky vedené na zvláštním účtu důchodového pojištění a výnosy dividend vedené z rozhodnutí vlády na zvláštním účtu pro důchodovou reformu převede Ministerstvo financí (jako správce kapitoly Operace státních finančních aktiv) na účet „Rezerva pro důchodovou reformu“ neprodleně po nabytí účinnosti zákona a dosavadní účty poté zruší. Tato operace byla provedena již v průběhu března t. r. a prostředky byly v souladu se zákonem investovány do poukázek ČNB. K 3. dubnu t.r. činila tato investice v nominální hodnotě 7,12 mld. Kč a stav peněžních prostředků na účtu Rezerva na důchodovou reformu činil 83 011,25 Kč.

Pokud základní průběžně financovaný systém důchodového pojištění (příjmy z pojistného a výdaje na důchody, včetně nákladů důchodové služby) zůstane součástí státního rozpočtu, a nositeli důchodového pojištění budou orgány státní správy, jde jednoznačně o nejvhodnější metodu zajištění „rezervního fondu“, tj. mechanismu tvorby a užití rezervy vlastních zdrojů státu ve prospěch důchodové reformy.

2. Oddělení majetku penzijních fondů od majetku účastníků

2.1 Důvody vedoucí k oddělení majetku

Transformace systému penzijního připojištění je nutná. Současná úprava je považována za nevyhovující jak odbornou veřejností, tak např. experty Světové banky.

Dle stávající právní úpravy je penzijní fond akciovou společností, kde je veškerý majetek majetkem penzijního fondu a účastníci jsou vůči němu v postavení věřitelů. Cílovým stavem reformy je z tohoto majetku oddělit majetek účastníků. Do takového majetku mimo jiné náleží příspěvky účastníků, třetích osob (většinou zaměstnavatelů), státní příspěvky a zhodnocení těchto prostředků. **Po transformaci bude jasně vymezeno, který majetek je vlastnictvím společnosti a který účastníků penzijního připojištění.**

Cílem transformace je dále zprůhlednit hospodaření, umožnit vyšší výnosnost a vyšší bezpečnost uložení prostředků účastníků.

Výše nákladů penzijního fondu není nijak omezena. Jinými slovy řečeno, čím vyšší náklady penzijní fond má, tím menší výnosy připisuje jak účastníkům penzijního připojištění² tak akcionářům. Po provedené transformaci dle doporučené varianty bude otázka nákladů řešena tak, že bude stanovena horní mez úplaty za spravování majetku účastníků penzijního připojištění vyčleněného do účastnických penzijních fondů a sankce za její překročení.

Přestože dle nové právní úpravy insolvenčního zákona účinné od ledna 2008 jsou v případě úpadku penzijního fondu nároky účastníků penzijního připojištění pohledávkami postavenými na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou, může dojít k tomu, že v rámci konkursu nebudou všechny nároky účastníků uspokojeny. Je tedy nutné dosáhnout toho, aby prostředky účastníků nebyly majetkem penzijního fondu a nemohly spadat do konkursní podstaty.

Systém penzijního připojištění tak, jak je nastaven v dnešní době, s sebou nese významné riziko, které je důležité v rámci transformace odstranit. Tím je nízká „kapitálová přiměřenost“ vzhledem k důchodové opci (tj. možnosti každého účastníka zvolit si doživotní výplatu penze a s tím související stále narůstající dlouhověkost). Důsledkem této opce je, že fondy nesou pojistné riziko, a proto se svou podstatou blíží životní pojišťovně. Současná právní úprava na ně ovšem neklade stejné požadavky na kapitálovou přiměřenost a tvorbu technických rezerv, jako klade na činnost životní pojišťovny. Životní cyklus penzijního připojištění prochází dvěma fázemi – nejprve fází spořicí, následně fází výplatní. Cílem první fáze je nashromáždit co nejvíce prostředků, cílem druhé fáze je zabezpečit jejich výplatu. Současný systém penzijního připojištění není vyhraněným produktem: během spořicí fáze se

² Výrazným faktorem ovlivňujícím hospodaření, a tedy výnosnost penzijních fondů, jsou nedostatečně nastavená pravidla pro stanovení výše nákladů. Mezi nejdůležitější položky zde patří tzv. akviziční náklady, jež dnes jdou na vrub stávajících účastníků (odměna distributorům za získání nových účastníků je placena všemi, tedy i současnými účastníky). Podobným případem jsou náklady spojené s přestupem účastníků mezi dvěma penzijními fondy. Současná praxe v přístupu k těmto nákladům je problematická, možno říci přímo neetická. Nová úprava by tedy měla tuto oblast zprůhlednit a vést zúčastněné k zodpovědnému chování. Určitým vzorem zde může být právě úprava sektoru kolektivního investování, jež se velmi úspěšně rozvíjí.

hospodářsky projevuje jako kolektivní investování, zatímco během výplaty penzí vykazuje znaky pojišťovny. Penzijní fond v současné době nese jak rizika investiční, tak rizika pojistná. Po transformaci by měly být do výplatní fáze penzijního připojištění zapojeny životní pojišťovny, které zajistí vyplácení doživotních penzí.

Výsledkem řady jednání výše zmíněné pracovní skupiny, a v jejím rámci také užší pracovní podskupiny k problematice samotného oddělení majetku, která se zabývala zhodnocením položek aktiv a pasiv a jejich rozdělením mezi akcionáře a účastníky, je návrh řešení problematiky oddělení majetku spočívající ve vytvoření tzv. paralelního systému penzijního připojištění. Pracovní podskupina došla k závěru, že vzhledem k reálným negativním dopadům transformace, buď na účastníky penzijního připojištění nebo na akcionáře penzijních fondů, bude vhodnějším řešením vytvoření paralelního systému vedle stávajících penzijních fondů, do kterých již novým účastníkům nebude umožněno vstupovat. Podrobněji k této problematice viz. Příloha 1 k tomuto materiálu.

2.2. Stručný popis navrhovaného cílového stavu-vytvoření tzv. paralelního systému

- 1. Stávající penzijní fondy zůstanou zachovány s tím, že nebudou moci uzavírat od určitého data nové smlouvy o penzijním připojištění.** Dle nové právní úpravy bude možné založit **penzijní společnosti**, které budou provozovat penzijní připojištění podle nových pravidel. Penzijní společnosti budou obdobou investiční společnosti s tím, že jejich činnost bude zákonem omezena na správu účastnických fondů včetně státního příspěvku a zprostředkování doživotní penze u životní pojišťovny. **Účastnický fond** bude samostatný soubor majetku náležející účastníkům penzijního připojištění. Účastnický fond nebude právnickou osobou. Penzijní společnost bude účtovat o stavu pohybu majetku, závazcích, o nákladech a výnosech a výsledku hospodaření v účastnických fondech. Dohled nad činností penzijních společností bude vykonávat Česká národní banka. Nad poskytováním a vrácením státního příspěvku bude vykonávat kontrolu Ministerstvo financí.
- 2. Nová právní úprava bude vycházet z právní úpravy kolektivního investování, co se týká úpravy vztahů mezi penzijní společností a jednotlivými účastnickými fondy, se zachováním specifikace produktu penzijního připojištění.** Penzijním společností bude umožněno nabídnout **více účastnických fondů s různou investiční strategií** tak, jak je deklarováno také v Programovém prohlášení vlády. Jednou z možností, jak toho dosáhnout, je upravit podrobněji v zákoně např. tři typy účastnických fondů dle investiční strategie, tedy i jejich investiční limity s tím, že penzijní společnost bude moci zakládat i jiné typy. Druhou možností je liberální přístup, kdy penzijní společnost bude povinna vytvořit pouze jeden konzervativně zaměřený účastnický fond. Pouze na rozhodnutí penzijní společnosti bude záviset, kolik a jakým způsobem investičně zaměřených dalších účastnických fondů vytvoří. Tato problematika, která zahrnuje několik variant, co se týká nastavení pravidel pro vytváření typů účastnických fondů, bude nadále předmětem posouzení při přípravě nové právní úpravy.
- 3. Jednotlivé účastnické fondy budou mít svůj statut, ve kterém bude stanoveno investiční zaměření fondu.** Předpokládá se, že by účastník mohl rozložit své prostředky do více účastnických fondů spravovaných penzijní společností na základě

jedné smlouvy o penzijním připojištění. Vzhledem k nutnosti vracet státní příspěvek v nominální výši se diskutuje jeho oddělené vedení v konzervativním účastnickém fondu.

4. Je nutné poukázat na podstatnou změnu v systému související s oddělením majetku, kterou je **zrušení zákonného požadavku, jehož výsledkem je garance alespoň nulového zhodnocení prostředků účastníka**. Ve stávajícím systému se na roční bázi nemůže stát, že by prostředky evidované na účtu účastníka poklesly pod dosaženou výši. V novém systému ponese účastník investiční riziko spočívající ve skutečnosti, že hodnota vložených prostředků může kolísat oběma směry.
5. Ministerstvo financí považuje za vhodné, aby si za správu účastnických fondů penzijní společnost účtovala pouze jedinou **úplatu**. Ta by měla zahrnovat zejména veškeré náklady na zprostředkování, správu portfolia a činnost depozitáře. Tato problematika bude posouzena při přípravě nové právní úpravy.
6. Podíl účastníka na majetku účastnického fondu bude vyjádřen počtem penzijních jednotek, který se bude měnit v závislosti na výši zaplacených příspěvků a investičních výnosech účastnického fondu. Penzijní společnost bude evidovat majetek a doposud neinvestované prostředky účastníka na tzv. osobním penzijním účtu. Tento účet se bude skládat z peněžního (pod)účtu, na němž se budou evidovat došlé příspěvky, a z majetkového (pod)účtu, na němž se budou evidovat nakoupené penzijní jednotky.
7. Nejproblematictější se při diskuzi k novému systému s odděleným majetkem jevila otázka, jak bude řešena **tzv. výplatní fáze** (fáze výplaty penze, která nastává po skončení spořicí fáze po požádání o její výplatu). Současný systém penzijního připojištění zabezpečuje poskytování doživotní penze všem účastníkům, přestože, jak je již zmíněno výše, nejsou z historických důvodů penzijní fondy dostatečně na nesení takového rizika uzpůsobeny.

Důvod pro zapojení životních pojišťoven do systému penzijního připojištění

Pokud by penzijní společnosti měly zabezpečovat výplaty doživotních penzí, musely by se alespoň pro výplatní fázi přizpůsobit požadavkům kladeným na pojišťovny. Je třeba říci, že tyto jsou poměrně komplikované a vycházejí ze zcela odlišného pojetí. Tento model se ovšem jeví jako komplikovaný a nákladný. Je třeba zohlednit následující skutečnosti, které byly taktéž diskutovány v rámci pracovní skupiny:

1. Penzijní společnosti budou fungovat obdobně jako investiční společnosti. Pokud je záměrem dosáhnout v systému penzijního připojištění modelu s odděleným majetkem, nelze současně stejnému subjektu povolit poskytování doživotní anuity, aniž by nefungoval na principech, na jakých fungují pojišťovny. Pojišťovny ovšem nemají oddělený majetek, přestože tzv. technické rezervy v pojišťovnictví mají speciální režim. Opětovně bychom tedy dospěli k závěru, že v případě, že by penzijní společnosti měly poskytovat doživotní anuity, oddělování majetku by nemělo opodstatnění.

Další variantou by bylo majetek neoddělovat a přizpůsobit činnost penzijních fondů činnosti životních pojišťoven. V rámci pracovní skupiny zástupci všech zúčastněných

stran dospěli k závěru, že pro nový systém bude vhodné klást důraz na co největší akumulaci prostředků ve spořicí fázi, což lze zabezpečit jedinečně modelem obdobným kolektivnímu investování. Doživotní penzi tak budou zabezpečovat životní pojišťovny dle výběru účastníka penzijního připojištění.

V rámci pracovní skupiny bylo deklarováno, že penzijní fondy nemají se zabezpečováním pojistného rizika zkušenosti. Přestože se toto v současné době nejeví jako problém, protože účastníci žádají o výplatu doživotní penze ve výjimečných případech, může mít tato skutečnost v budoucnu negativní dopad v případě, že by si účastníci ve větší míře žádali o výplatu doživotní penze, tedy že by si místo jednorázového vyrovnání požádali o vyplácení penze (penzi na dobu určitou má jen přibližně 20 % účastníků jako pozůstatek z dřívější právní úpravy).

Předkladatel se domnívá, že po vytvoření nového systému penzijního připojištění, většina stávajících účastníků bude motivována přejít do nového systému, kde již doživotní penze bude zabezpečovat životní pojišťovna. Do budoucna by se tedy schopnost penzijních fondů zabezpečit doživotní penze nejevila problematicky. Tato problematika bude posouzena při přípravě nové právní úpravy.

2. Mohlo by dojít k nestabilitě systému. Penzijní fondy otevřeně deklarovaly, že považují za vhodné, aby pojistnou složku penzijního připojištění v novém systému převzaly pojišťovny, které mají dlouholeté zkušenosti a jsou specializované k této činnosti. Přizpůsobení se činnosti pojišťoven jen pro výplatní fázi by také bylo nákladné a komplikované.
3. Předpokládá se, že náklady na kapitálové požadavky penzijních společností obdobné jako v pojišťovnictví by měly negativní dopady na účastníky penzijního připojištění v tom smyslu, že by jim bylo připisováno nižší zhodnocení vložených prostředků.

Z těchto důvodů pracovní skupina navrhl, aby se **do systému soukromého penzijního zabezpečení zapojily životní pojišťovny**. Nově vytvořené penzijní společnosti budou nadále poskytovat penze pouze na dobu určitou. Pokud se účastník rozhodne pro doživotní penzi, převede na jeho žádost penzijní společnost jeho prostředky z účastnických fondů do životní pojišťovny po prokázání, že došlo k uzavření pojistné smlouvy mezi účastníkem a životní pojišťovnou.

Náklady pojišťovny na zabezpečení výplaty doživotní penze v rámci nového systému penzijního připojištění budou regulovány. To se týká dvou oblastí. Půjde o regulaci samotného uzavírání pojistné smlouvy, jak je uvedeno výše, tak o regulaci výše nákladů po dobu jejího trvání. Cílem bude taková úprava, aby struktura a výše nákladů byla účastníkovi srozumitelná. Tato problematika bude posouzena při přípravě nové právní úpravy.

2.3. Výplata dávek, resp. penzí

1. I v novém systému si bude moci účastník zvolit dávku **jednorázového vyrovnání**.
2. **Penze** (starobní, pozůstalostní, výsluhová, invalidní), které dosud mohly být poskytovány pouze doživotně, budou moci být nově poskytovány penzijní společností pouze **na dobu**

určitou, jejíž horní i dolní hranici bude vhodné stanovit zákonem. V rámci prací na nové právní úpravě se bude zvažovat, zda ponechat všechny tyto typy penzí.

3. **Doživotní penze** bude zajišťovat pojišťovna dle výběru účastníka penzijního připojištění³. Vzhledem k tomu, že z Programového prohlášení vlády vyplývá také úkol motivovat účastníky ke zvolení tohoto typu penze, bude zvážen způsob, jak výběr této dávky zvýhodnit.

Účastník po vzniku nároku na penzi bude moci požádat penzijní společnost o převedení „naspořených“ prostředků na smlouvu o důchodovém pojištění s pojišťovnou ve formě jednorázového pojistného. Převod prostředků z účastnického fondu na smlouvu o doživotním poskytování penze s pojišťovnou bude v zákoně regulován. Prostředky účastníka budou převedeny z jeho účtu penzijního připojištění přímo k pojišťovně.

V této souvislosti se jeví jako vhodné řešení, aby penzijní společnosti měly možnost plnit úlohu zprostředkovatele smlouvy s pojišťovnou v případě, že účastník o tuto službu projeví zájem. Tuto úlohu budou plnit vedle dnes fungujících pojistných zprostředkovatelů.

3. Podpora čerpání doživotních penzí z penzijního připojištění

Je nutné zvážit, jakým způsobem může stát zásadně podpořit čerpání doživotních penzí v systému penzijního připojištění. Často se objevuje návrh na sankcionování výběru jednorázového vyrovnání místo penze. Je třeba si ale uvědomit, že tato dávka je již sankcionována oproti penzi, a to v dodatečném zdanění příspěvku zaměstnavatele, který často dosahuje nezanedbatelných částek. Otázka motivace bude i nadále předmětem diskuze a posouzení. Návrhy možných řešení jsou uvedeny společně s variantami motivace k vyšším příspěvkům v bodě 4.

Pokud tedy bude mít stát zájem na motivování účastníků, aby si zvolili doživotní penzi, kterou bude v novém systému zabezpečovat pojišťovna, nezbyvá než účastníky motivovat pozitivně a to buď daňově nebo navýšením státního příspěvku např. v podobě bonusu, který by účastník obdržel s požádáním o výplatu tohoto druhu dávky.

Vzhledem k tomu, že je žádoucí přestup co největšího počtu účastníků ze stávajícího systému do nového systému penzijního připojištění, bude nutné zvážit, zda státní podporu pro výběr doživotní penze nezavést jen pro účastníky v novém systému. Jinak by splnění těchto dvou cílů, tedy motivace k výběru doživotní penze a zavedení nového systému penzijního připojištění bylo obtížné naplnit.

4. Motivace k vyšším příspěvkům účastníků a zaměstnavatelů

4.1 Východiska

V současnosti je podpora státu vyjádřena nejenom státním příspěvkem, ale i daňovými nástroji v oblasti daní z příjmů. Na straně účastníků je podpora vyjádřena limitující odčitelností příspěvku od základu daně z příjmů fyzických osob, u účastníka - zaměstnance

³ Toto řešení lze nalézt např. na Slovensku.

osvobozením příspěvku poskytnutého zaměstnavatelem od daně z příjmů ze závislé činnosti do zákonem stanoveného limitu a na straně zaměstnavatele posouzením jeho příspěvku zaměstnanci jako daňově účinného nákladu.

Za rozšíření motivace lze považovat novelou provedené úpravy zákona o daních z příjmů, které jsou součástí zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Úpravy týkající se daňových úlev pro příspěvky na penzijní připojištění se státním příspěvkem lze chápat jako další prohloubení účinnosti daňových nástrojů v oblasti podpory penzijnímu připojištění.

Prostor pro zvýšení motivace k vyšším příspěvkům na penzijní připojištění se státním příspěvkem lze dále hledat zejména v podpoře čerpání pravidelných penzí a v omezení výběru jednorázového vyrovnání pomocí snížené sazby daně pro vyplácené penze nebo jejich úplné osvobození. Je však třeba upozornit, že jakékoliv kroky jak v daňové oblasti, tak co se týká změn v poskytování státního příspěvku, které by měly směřovat k motivaci k vyšším příspěvkům účastníků a zaměstnavatelů, budou mít určité rozpočtové dopady, které je nutné vždy analyzovat současně s formulováním jednotlivých variant řešení.

Vhodné je doplnit, že s ohledem na Usnesení vlády č. 531 z 23. května 2007, kterým je uloženo do 31.12. 2008 zpracovat a předložit vládě návrh nového zákona o daních z příjmů s cílem jeho výrazného zjednodušení, vzniká tedy v rámci zahájených příprav zpracování nové zákonné úpravy prostor pro další diskusi možných řešení v oblasti penzijního připojištění se státním příspěvkem. K problematice motivace byly v rámci pracovních diskuzí na Ministerstvu financí navrženy možnosti řešení, které jsou níže popsány spolu se stručnou analýzou chování účastníků v souvislosti se současnými motivačními prvky.

4.2 Analýza rozložení výše účastnického příspěvku

Z údajů o rozložení výše účastnického příspěvku za období 4. čtvrtletí 2007 vyplývá, že cca dvě třetiny z celkové výše účastnických příspěvků je pod hranicí 500 Kč, což je částka, která zaručuje maximální státní příspěvek ve výši 150 Kč. Z hlediska daňové podpory však tato skupina účastníků penzijního připojištění nečerpá žádné daňové úlevy podle aktuální právní úpravy v zákoně o daních z příjmů. Jakékoliv zvýšení limitů, které jsou nastaveny ve stávajícím systému daňových úlev, by patrně nezvýšilo zájem o účast v systému penzijního připojištění se státním příspěvkem u této skupiny účastníků.

Je tedy nutné konstatovat, že základním motivačním prvkem pro účast v systému penzijního připojištění se státním příspěvkem nejsou daňové úlevy, ale právě státní příspěvek.

Další zlomovou skupinou je cca 250 tis. účastníků, jejichž účastnický příspěvek činí mezi 1500 Kč a 1999 Kč, protože právě příspěvek 1500 Kč měsíčně zaručuje ve stávajícím systému maximální uplatnění nezdánitelné části základu daně. Dá se tedy předpokládat, že právě pro tuto skupinu účastníků by mohlo případné zvýšení limitu nezdánitelné části základu daně znamenat motivaci k ukládání vyšších příspěvků. Účastníci, kteří přispívají více než 2000 Kč při případném zvýšení limitu budou profitovat z možnosti vyšší daňové úlevy, nicméně lze předpokládat, že u nich jen výjimečně dojde ke zvýšení příspěvku, protože již za stávajícího systému se rozhodli bez ohledu na výši státního příspěvku nebo daňových úlev přispívat více.

4.3 Navrhovaná řešení – spořicí fáze

- a) příspěvek zaměstnavatele – doporučujeme zachovat stávající systém, kdy je výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů obecně výdaj (náklad) na pracovní a sociální podmínky, péči o zdraví a zvýšený rozsah doby odpočinku vynaložený na práva zaměstnanců vyplývajících z kolektivní smlouvy, vnitřního předpisu zaměstnavatele, pracovní nebo jiné smlouvy, pokud zákon o daních z příjmů nestanoví jinak (§ 24 odst. 2 písm. j) bod 5. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů), tzn., že za daných podmínek není příspěvek zaměstnavatele z hlediska daňově uznaných výdajů nijak limitován, osvobození příspěvku zaměstnavatele na straně zaměstnance – podle stávající právní úpravy došlo ke sloučení limitu osvobozených příspěvků zaměstnavatele na penzijní připojištění se státním příspěvkem a na soukromé životní pojištění na max. 24 000 Kč ročně od téhož zaměstnavatele. Lze uvažovat o zvýšení limitu pro osvobození příspěvků tak, aby nemělo výrazné dopady na státní rozpočet.
- b) státní příspěvek - Ministerstvo financí doporučuje vzhledem ke stavu bilance státního rozpočtu ponechat státní příspěvek v nezměněné výši. Přesto je vhodné upravit jeho poskytování v návaznosti na příspěvek účastníka tak, že by byla zvýšena spodní hranice příspěvku účastníka, od které je státní příspěvek poskytován. Jednalo by se o zvýšení jak spodní, tak i horní hranice příspěvku účastníka pro určení výše státního příspěvku.
- c) nezdanitelná část základu daně z titulu zaplacených příspěvků na penzijní připojištění se státním příspěvkem – ve stávající právní úpravě je celková výše příspěvků placených účastníkem snižována o 6 000 Kč (maximální roční výše účastnického příspěvku, ke kterému je připisován maximální státní příspěvek). Pro uplatnění maximální nezdanitelné části základu daně ve výši 12000 Kč ročně je nutné uhradit příspěvek ve výši 18 000 Kč ročně. Doporučujeme zachovat částku limitu v absolutní výši, a to zejména proto, že relativní výše limitu by výrazně zvýhodňovala vysokopříjmové skupiny účastníků, kteří již v současné době hradí vyšší příspěvky a podle statistik často i bez ohledu na výši státního příspěvku nebo daňových úlev. Z tohoto důvodu by tedy bylo nutné limitovat absolutní částkou maximální možnou výši nezdanitelné části základu daně. V případě snižování nebo zrušení státního příspěvku ve spořicí fázi zde existuje prostor jednak pro zvýšení limitu pro uplatnění nezdanitelné části základu daně, a dále také pro úpravu konstrukce nezdanitelné části základu daně tak, aby i účastníci, kteří z hlediska výše svých příspěvků nedosáhnou na státní příspěvek, mohli čerpat alespoň daňovou úlevu (bude-li např. státní příspěvek poskytován až od určité výše účastnického příspěvku). V úvahu rovněž přichází zrušení úpravy výše nezdanitelné části základu daně o výše uvedených 6 000 Kč, čímž by byla posílena motivace i těch účastníků, kteří v současné době spoří nižší částky nebo za ně částečně nebo zcela hradí příspěvky zaměstnavatel. Ministerstvo financí doporučuje ponechat stávající stav. Z hlediska dopadu případného zvýšení limitu nezdanitelné části základu daně by již za stávající úrovně účastnických příspěvků znamenalo dopad na výběr daní z příjmů fyzických osob do veřejných rozpočtů ve výši – 0,3 mld. Kč ročně. Další zvýšení účastnických příspěvků, ke kterému by byli účastníci motivováni zvýšením limitu odpočtu (předpokládáme, že jde jen o ty, kteří už plný limit v současné době uplatňují), by znamenalo, za předpokladu, že každý z nich zvýší příspěvek o 100 Kč měsíčně, dopad o dalších 0,06 mld. Kč

ročně. V této souvislosti je ale třeba připomenout, že daňová motivace byla zejména u středních a vyšších příjmových skupin poplatníků výrazně snížena zavedením jednotné sazby daně na úrovni 15%.

4.4 Navrhovaná řešení – výplatní fáze

- a) odbytné – ve stávajícím systému je odbytné zdaňováno srážkovou daní u zdroje ve výši 15%. Základ daně je konstruován tak, že se od částky odbytného odečítají pouze příspěvky hrazené účastníkem. Dochází tedy k dodatečnému zdanění případných příspěvků hrazených zaměstnavatelem (na státní příspěvek nárok nevzniká). Doporučujeme tento systém zachovat, popř. zvážit zavedení vyššího zdanění prostřednictvím sazby daně za účelem podpoření účelu celého systému, tj. čerpání penze,
- b) jednorázové vyrovnání – ve stávajícím systému je daňový režim jednorázového vyrovnání totožný s daňovým režimem odbytného, a to s výjimkou státního příspěvku, který se pro účely základu daně od jednorázového vyrovnání odečítá. Doporučujeme tento systém zachovat,
- c) penze na dobu určitou – ve stávajícím systému není daňový režim penzí odlišován pro penze na dobu určitou a pro doživotní penze. Dávka penzijního připojištění se státním příspěvkem se pro účely stanovení základu daně snižuje o zaplacené příspěvky (u zaměstnanců i o případné příspěvky hrazené zaměstnavatelem) a o státní příspěvek. Základ daně je pak podroben srážkové dani u zdroje ve výši 15%. V zásadě je tedy zdaňován pouze kapitálový výnos. Pro zvýšení motivace navrhuje snížení sazby daně např. na 10% s tím, že konstrukce základu daně bude taková, že se obdržena penze sníží pouze o státní příspěvek a o příspěvky hrazené účastníkem,
- d) doživotní penze - ve stávajícím systému není daňový režim penzí odlišován pro penze na dobu určitou a pro doživotní penze. Daňový režim je tedy totožný s výše uvedeným daňovým režimem u penze na dobu určitou. Pro účely uplatnění zaplacených příspěvků jako výdajů k pobírané penzi se u doživotních penzí použije střední délka života účastníka podle úmrtnostních tabulek Českého statistického úřadu v době, kdy penzi začne poprvé pobírat. Již ve stávajícím systému tak vzniká problém s uplatněním výdajů u těch účastníků, kteří pobírají penzi déle než po dobu střední délky života dle úmrtnostních tabulek ČSÚ. Navrhujeme tedy pro zvýšení motivace zcela osvobodit tuto dávku od daně z příjmů.

4.5 Navrhovaná řešení – přechod mezi stávajícím a novým systémem

V otázce přechodu mezi stávajícím systémem a novým systémem lze zvažovat zavedení fikce, kdy se příspěvky účastníka a případně i zaměstnavatele (alternativně i kapitálový výnos připsaný k okamžiku přechodu na nový systém) budou považovat za jednorázový vklad do nového systému. Tím bude zachována stávající daňová podpora u příspěvků na stávající systém. Volně budou navazovat daňové úlevy konstruované pro nový systém. V této souvislosti je nutné případně zvážit situace, kdy účastníci budou spekulativně přecházet na nové smlouvy a následně smlouvy vypovídat.

4.6 Zdanění příjmů plynoucích penzijním fondům

V souvislosti s předloženým materiálem je třeba v rámci přípravy nové právní úpravy řešit otázku zdanění na úrovni osob, které penzijní připojištění se státním příspěvkem organizují. V současné době podléhají penzijní fondy zdanění v omezené míře a pouze z příjmů, které nevznikají investováním prostředků účastníků připojištění.

U dividendových příjmů je používána technika zápočtu daně sražené proti daňové povinnosti penzijního fondu, která je v současné době předmětem řízení o stížnosti pro porušení Smlouvy o ES probíhajícího u ESD. Zdanění příjmů plynoucích penzijním fondům bylo ze strany Evropské Komise označeno jako potenciálně rozporné s článkem 56 Smlouvy ES (zápočet daně z dividendových příjmů plynoucích penzijnímu fondu usazenému v jiném státě EU). Argumentace, kterou v tomto řízení ČR používá přísně závisí na skutečnosti, zda v penzijním připojištění, resp. v činnosti penzijního fondu je obsažen státní příspěvek či nikoliv.

Možným řešením do budoucna by bylo nahradit zápočet daně z dividendových příjmů plynoucích penzijnímu fondu osvobozením. Takové řešení by z fiskálního hlediska vedlo v zásadě ke stejnému výsledku jako řešení stávající, pouze by došlo k omezení regulační funkce, kterou zde daňový systém do určité míry plní, avšak není primárně jeho úkolem.

S ohledem na fakt, že režim zdanění penzijních fondů byl do zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů doplněn v souvislosti se schválením zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, považujeme za potřebné řešit tento problém v rámci reformy komplexně, a s ohledem na zvolený postup při řízení o porušení Smlouvy ES ve věci zdanění penzijních fondů a dále řízení ve věci neúplné transpozice směrnice o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, které bylo vůči ČR taktéž zahájeno.

Závěr

Změny navrhované v rámci oddělení majetku penzijních fondů a účastníků penzijního připojištění, včetně možnosti poskytovat různě zaměřené penzijní plány, budou mít na celý systém významné dopady.

Nový model fungování penzijního připojištění přinese možnost lepší reakce na potřeby účastníků prostřednictvím výběru z několika investičních profilů (např. podle věku či averze účastníka k riziku), jenž by měl rovněž přinést v dlouhodobém horizontu vyšší než v současnosti dosahované zhodnocení prostředků účastníků, a tím je i motivovat ke spoření vyšších částek. Současná výše naspořené částky účastníků u penzijních fondů je také příliš malá na to, aby poskytovala smysluplnou výplatu pravidelné doživotní penze. I to je jedním z důvodů, proč účastníci ve velké většině vybírají své naspořené prostředky formou jednorázového vyrovnání, což však v sobě nenese prvek zabezpečení na stáří. I z tohoto důvodu je vhodné znovu zavést možnost výplaty penze na dobu určitou, jež by pomohla účastníkům překlenout např. období mezi dovršením věku stanoveného pro vznik nároku na starobní penzi z penzijního připojištění (60 let) a věkem odchodu do starobního důchodu (1. pilíř, průběžný systém), jež bude dosahovat 65 a více let (v závislosti na penzijní reformě). V případě doživotních penzí by měli účastníci možnost po ukončení spořicí fáze (po dovršení

60 let věku) si za své úspory zakoupit doživotní penzi u libovolné životní pojišťovny na trhu, což dále posiluje prvek konkurence u tohoto produktu.

Změna systému penzijního připojištění přinese účastníkům následující výhody:

- obecně možnost volby, jakým způsobem chce účastník své prostředky zhodnocovat s tím, že bude regulováno automatické přesunutí do méně rizikových fondů s blížící se dobou nároku na výplatu penze; to by mělo ve výsledku přinášet vyšší zhodnocení vložených prostředků;
- omezení rizik vymahatelnosti prostředků v případě úpadku penzijní společnosti;
- zachování příspěvkového charakteru systému;
- znovuzavedení penze na dobu určitou, kde při předčasném úmrtí příjemce této penze bude nevyčerpaná část součástí dědictví (za stávající právní úpravy při nesjednání pozůstalostní penze prostředky účastníka zůstávají penzijnímu fondu, což se ukazuje jako problematické a vyvolává soudní spory).

Výše uvedené skutečnosti by měly být dostatečnou motivací pro účastníky, aby zvážili přechod na nový systém penzijního připojištění.

Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že současný systém je založen na implicitní garanci tzv. nezáporného zhodnocení prostředků účastníků. Ve své podstatě však tato podmínka vede k příliš konzervativnímu způsobu investování, a tedy i menším výnosům. Absence podobné garance v novém systému přinese větší volatilitu, ale i možnost vyšších výnosů a zároveň nabídku různých investičních profilů pro různé (např. věkové) skupiny účastníků. Účastník však ponese investiční riziko. Zároveň je třeba vyzdvihnout skutečnost, že přechod na nový systém bude ze strany stávajícího účastníka dobrovolný, tj. účastník bude moci zůstat u svého penzijního fondu, který bude fungovat za současných podmínek.

Co se týká problematiky motivace v systému penzijního připojištění, je pravděpodobné, že změny ve výši a způsobu vyplácení státního příspěvku, i motivace v podobě daňových úlev, budou mít dopad na státní rozpočet. Bude nutné posoudit, které nástroje motivace jsou účinnější, a zda nedat přednost jenom jednomu z nich.

Na základě uvedených informací gestor požádá předsedu vlády o zařazení **nového zákona o penzijním připojištění, který rozpracuje výše navržené řešení problematiky oddělení majetku vytvořením tzv. paralelního systému se zapojením životních pojišťoven pro fázi poskytování doživotních penzí**, do Plánu legislativních prací vlády.