

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

Výdaje státu na příspěvek na penzijní spoření

Úřad Národní rozpočtové rady

Výdaje státu na příspěvek na penzijní spoření

Informační studie

sekce Makroekonomických a fiskálních analýz

květen 2022

Michal Hlaváček (michal.hlavacek@unrr.cz)

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

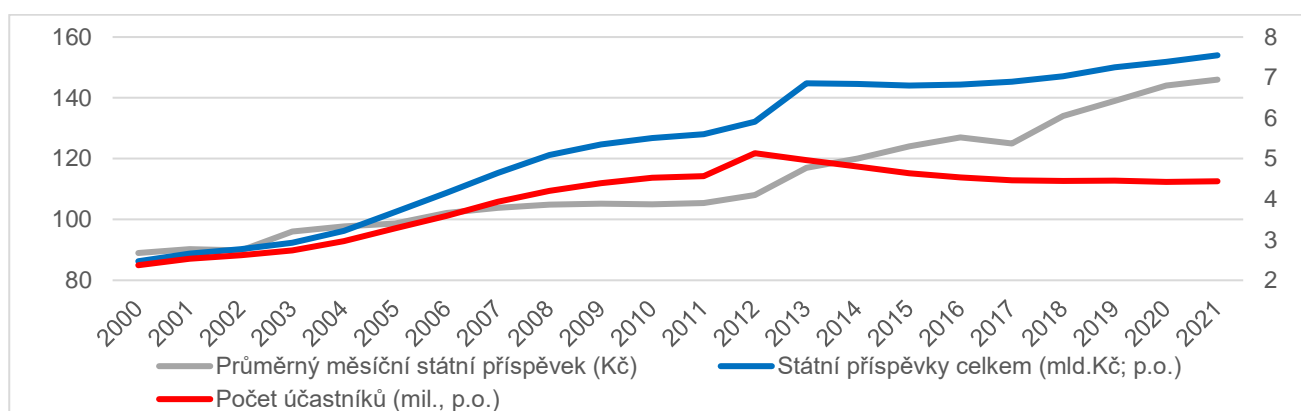
www.unrr.cz

Úvod

Český důchodový systém je založen především na povinném základním důchodovém pojištění, které je dávkově definované a financované na základě průběžného principu, kdy jsou důchody vypláceny z příspěvků ekonomicky aktivních obyvatel (tzv. první pilíř důchodového pojištění).¹ Vedle tohoto pilíře funguje již od roku 1994 dobrovolný doplňkový pilíř penzijního pojištění se státním příspěvkem. Tento systém je příspěvkově definovaný a financovaný kapitálově (fondově), kdy jeho účastníci jeho prostřednictvím spoří přímo na své vlastní budoucí důchody. Dobrovolný pilíř bývá označován jako třetí pilíř důchodového spoření.²

Stát motivuje účastníky ke spoření ve třetím pilíři prostřednictvím státního příspěvku, jehož výše se v minulosti měnila (viz Kapitola 1 této studie). V současnosti (rok 2021) stát vynakládá na příspěvky celkem 7,55 mld. Kč ročně (tj. cca 0,1 % HDP), celková výše státní podpory se za posledních 10 let zvýšila zhruba o třetinu, od roku 2000 pak narostla trojnásobně (Graf 1). Tento nárůst byl v poslední době tažen především zvýšením průměrného státního příspěvku, počet účastníků je již od roku 2017 poměrně stabilní.

Graf 1 Výdaje státu na třetí pilíř penzijního pojištění



Zdroj: Ministerstvo financí ČR (MF ČR): Základní ukazatele vývoje penzijního připojištění a doplňkového penzijního spoření

V minulosti byla věnována problematice penzijního pojištění v rámci třetího pilíře poměrně významná pozornost především v souvislosti s diskusemi o důchodové reformě. V rámci činnosti Komise pro spravedlivé důchody bylo například konstatováno, že třetí pilíř plní svou úlohu v rámci důchodového systému ve velmi omezené míře a je potřeba jej změnit.³ V této souvislosti byla zmíněna například nízká výše úspor i úložek, nedostatečné zapojení mladších věkových kategorií, nízké zhodnocení prostředků vložených především do starších transformovaných fondů či fakt, že valná většina účastníků po ukončení spořicí fáze využívá možnost jednorázové výplaty všech prostředků z fondu a počet výplat pravidelných penzí z tohoto systému je nízký. Komise pro spravedlivé důchody navrhla v této souvislosti mj. změny v poplatkové politice penzijních fondů či založení státního penzijního fondu. Tato doporučení se nicméně do legislativy nepromítla. V souvislosti s třetím pilířem bývá coby riziko a zdroj zranitelnosti penzijních společností rovněž zmiňována garance nezáporného výnosu pro účastníky penzijního spoření v transformovaných fondech.⁴

Cílem této studie je především představit metodiku projekce výše státního příspěvku na penzijní pojištění v horizontu příštích 50 let. Pro tuto projekci používáme předpoklad nezměněného nastavení podpory důchodového spoření. Ve studii tak neřešíme problémy třetího pilíře zmíněné v předchozím odstavci ani otázku efektivnosti státem vynakládaných prostředků na podporu spoření v tomto pilíři. Struktura této studie je následující. V první kapitole stručně představíme historii třetího pilíře v ČR, v kapitole druhé budeme ilustrovat věkovou strukturu důležitých parametrů důchodového spoření, které používáme v projekci výše příspěvku. Ve třetí kapitole pak představíme samotnou projekci státního příspěvku.

¹ Způsob projekce prvního pilíře důchodového systému viz podkladová studie ÚNRR (2019): Projekce důchodového systému či také podkladová studie UNRR (2022): Odhad náhradového poměru dávek důchodového pojištění.

² Pro úplnost uvedme, že v ČR v minulosti fungoval po krátkou dobu rovněž druhý pilíř penzijního systému, tzv. systém důchodového spoření, v rámci kterého mohli lidé část svých povinných odvodů na důchodové pojištění směřovat do soukromých penzijních fondů na svůj vlastní důchodový účet. Tento pilíř byl nicméně ukončen v roce 2015 (Zákon č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření).

³ Viz například materiál projednávaný na půdě Komise pro spravedlivé důchody: Změny III(?). pilíře důchodového systému – Návrhy ministerstva práce a sociálních věcí <https://duchodovakomise.cz/podklady-a-prezentace/>.

⁴ Viz ČNB (2019): Rizika pro finanční stabilitu a jejich indikátory, box 3.2 Dlouhodobá projekce vývoje segmentu transformovaných fondů. Tento box mj. na základě věkové struktury účastníků třetího pilíře projektuje počet účastníků transformovaných fondů a hodnotu prostředků spravovaných těmito fondy.

1 Historie penzijního spoření v České republice

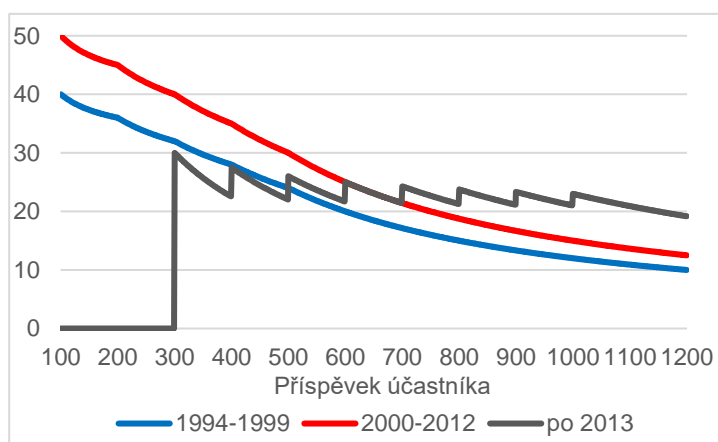
Stát podporuje penzijní spoření již od roku 1994, kdy nabyt účinnosti zákon o penzijním připojištění.⁵ Již od počátku bylo penzijní spoření ve třetím pilíři podporováno prostřednictvím státního příspěvku, jehož výše závisela na vlastním příspěvku účastníka. Státní příspěvek byl připisován od měsíční úložky 100 Kč, nejvyšší částky státní podpory mohl účastník dosáhnout při úložce 500 Kč, při vyšších úložkách se již výše státního příspěvku nezvyšovala (viz Tabulku 1 a Graf 2). V roce 2000 došlo ke zvýšení měsíční výše státního příspěvku, od roku 2013 je pak příspěvek poskytován až od měsíční úložky účastníka ve výši 300 Kč, výše příspěvku nicméně roste až do úložky 1 000 Kč. Podíl výše státního příspěvku a příspěvku účastníka, který ovlivňuje míru výnosu z penzijního spoření ve třetím pilíři, klesá s rostoucím příspěvkem účastníka (viz Graf 2). V současnosti tento podíl klesá z 30 % při úložce 300 Kč na 23 % při úložce 1000 Kč. Pokles tohoto podílu s rostoucí úložkou je ale méně strmý, než tomu bylo před rokem 2012.⁶

Výše státního příspěvku v závislosti na měsíčním příspěvku účastníka v různých obdobích

Tabulka 1 Výše státního příspěvku

Příspěvek účastníka	Měsíční výše státního příspěvku		
	1994-1999	2000-2012	po 2013
100 Kč	40 Kč	50 Kč	0 Kč
200 Kč	72 Kč	90 Kč	0 Kč
300 Kč	96 Kč	120 Kč	90 Kč
400 Kč	112 Kč	140 Kč	110 Kč
500 Kč	120 Kč	150 Kč	130 Kč
600 Kč	120 Kč	150 Kč	150 Kč
700 Kč	120 Kč	150 Kč	170 Kč
800 Kč	120 Kč	150 Kč	190 Kč
900 Kč	120 Kč	150 Kč	210 Kč
1 000 Kč a více	120 Kč	150 Kč	230 Kč

Graf 2 Podíl výše státního příspěvku k příspěvku účastníka (v %)



Zdroj: MF ČR, výpočet ÚNRR

Výši státního příspěvku, resp. výši příspěvků účastníků, ovlivňovaly i další změny penzijního spoření. V roce 2000 bylo vedle výše uvedeného zvýšení státních příspěvků nově umožněno zaměstnavatelům přispívat na penzijní spoření svým zaměstnancům. Tento příspěvek mohou zaměstnavatelé použít jako daňově uznatelný náklad. Odečítat si příspěvky do třetího pilíře od daňového základu bylo umožněno i zaměstnancům, pokud spoří více než částku odpovídající maximálnímu státnímu příspěvku.⁷ Obě tyto změny napomohly zvýšení vlastních příspěvků zaměstnanců. Nejen, že se zde zlepšila motivace zaměstnanců spořit nad rámec maximální částky, nad kterou se již státní příspěvek nezvyšuje (tj. 500 Kč do roku 2012 a 1 000 Kč nyní), z důvodu snížení svých daňových odvodů, ale pokud k tomu navíc zaměstnavatel podmiňuje výši svého příspěvku odpovídajícím vlastním příspěvkem zaměstnance, může být zaměstnanec opět motivován spořit více, než je částka odpovídající maximálnímu příspěvku státu.

V roce 2013 došlo v souvislosti s důchodovou reformou k nejvýraznějším změnám penzijního spoření. Byl zaveden druhý pilíř důchodového spoření (který byl v roce 2015 zrušen). Dosavadní systém penzijního připojištění byl ukončen a penzijní připojištění se změnilo do tzv. transformovaných fondů, které udržují podmínky smluv z dřívější doby včetně garance nezáporného výnosu či možnosti výplaty výsluhové penze.⁸ Do těchto transformovaných fondů však již není možné vstupovat.

⁵ Zákon č. 42/1994 Sb. o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.

⁶ To, že jsou v grafu 3 pro současné nastavení příspěvku „zuby“, zatímco pro historické nastavení tyto „zuby“ patrně nejsou, je dáno konstrukcí výše příspěvku pro částky mezi hraničními hodnotami pro příspěvek účastníka. Zatímco v minulosti byl příspěvek například pro výši příspěvku mezi 300 a 399 Kč konstruován jako „120 Kč plus 20 % z částky nad 300 Kč“, dle současné úpravy je příspěvek v celém tomto intervalu konstantní ve výši 90 Kč.

⁷ Daňový poplatník si od daňového základu může odečíst příspěvky na penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření, které přesáhly částku 12 000 Kč, maximálně ale 24 000 Kč.

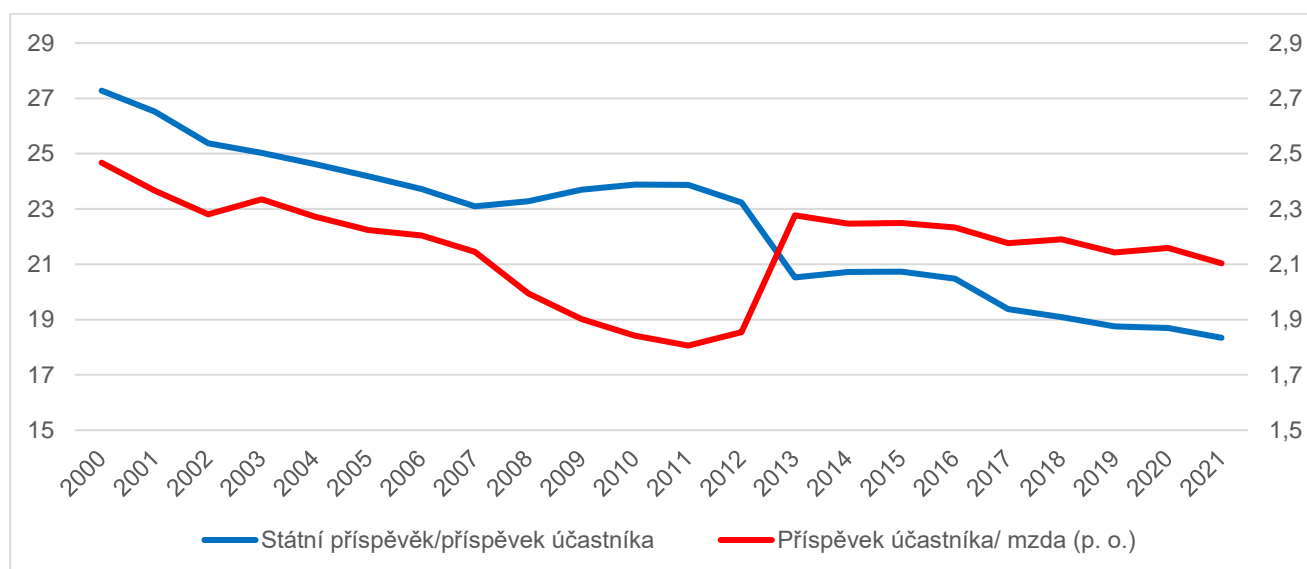
⁸ Výsluhovou penzi je možné vyplatit účastníkům penzijního připojištění, resp. transformovaných fondů, kteří ještě nedosáhli důchodového věku a kteří spořili alespoň 15 let. Výsluhová penze činí 50 % z částky naspořené v transformovaném fondu. U výsluhové penze vyplacené jednorázově bývá dodaněn 15% příspěvek zaměstnavatele a výnosy.

Nově byly zavedeny fondy doplňkového penzijního spoření, u kterých se zvýšila volnost penzijních společností v nastavení zaměření a rizikovosti nabízených účastnických fondů.⁹ Fondy doplňkového penzijního spoření již nemusí splňovat garanci nezáporného výnosu, není u nich nastavena možnost výplaty výsluhové penze. Je možné přestoupit z transformovaných fondů do účastnických fondů, nikoliv však opačným směrem. Pro penzijní společnosti je povinné vést tzv. „povinný konzervativní fond“, který je omezen okruhem možných investic (dluhopisy a nástroje peněžního trhu omezené minimálním ratingem, cenné papíry podílových fondů investujících do nástrojů peněžního trhu se splatností nejvýše 397 dní, vklady u regulované banky) a majetek v něm musí být plně zajištěn proti měnovému riziku. Transformované fondy, povinný konzervativní fond a ostatní účastnické fondy se odlišují mj. také maximální výší poplatku, který si smějí penzijní společnosti účtovat za správu majetku účastníků penzijního spoření. V roce 2013 byla otevřena také možnost čerpání vlastních úspor z doplňkového penzijního spoření formou tzv. „předdůchodu“, který může mít význam pro osoby, které by jinak v rámci prvního pilíře čerpaly předčasný důchod.¹⁰

V roce 2016 pak došlo k rozšíření možnosti daňových odpočtů, jak na straně zaměstnanců, tak zaměstnavatelů přispívajících zaměstnancům na jejich penzijní spoření. Došlo rovněž k změnám ve zdanění zhodnocení vložených prostředků a příspěvků od zaměstnavatele, kdy toto zdanění není aplikováno, pokud si účastník zvolí výplatu naspořených peněz formou penze.

Změny v nastavení státního příspěvku se projevují i ve vývoji vykazovaných podílů státních příspěvků a příspěvků účastníků (Graf 3). Je patrný jednorázový pokles podílu státního příspěvku a příspěvku účastníka v roce 2013, který zjevně vyplýval ze změn ve způsobu určení státního příspěvku v tomto roce a souvisejícího jednorázového nárůstu příspěvků účastníků. Vedle toho se tím, jak roste průměrný měsíční příspěvek účastníků, tento podíl postupně snižoval i v jiných letech. I když mají příspěvky účastníků tendenci růst, s výjimkou zmíněného roku 2013 jejich dynamika spíše zaostávala za růstem mezd v ekonomice, takže podíl příspěvků účastníků a mzdy po většinu sledovaného období klesaly, nebo stagnovaly.

Graf 2 Podílové ukazatele státního příspěvku a příspěvku účastníka (v %)



Zdroj: MF ČR, ČSÚ, výpočet ÚNRR

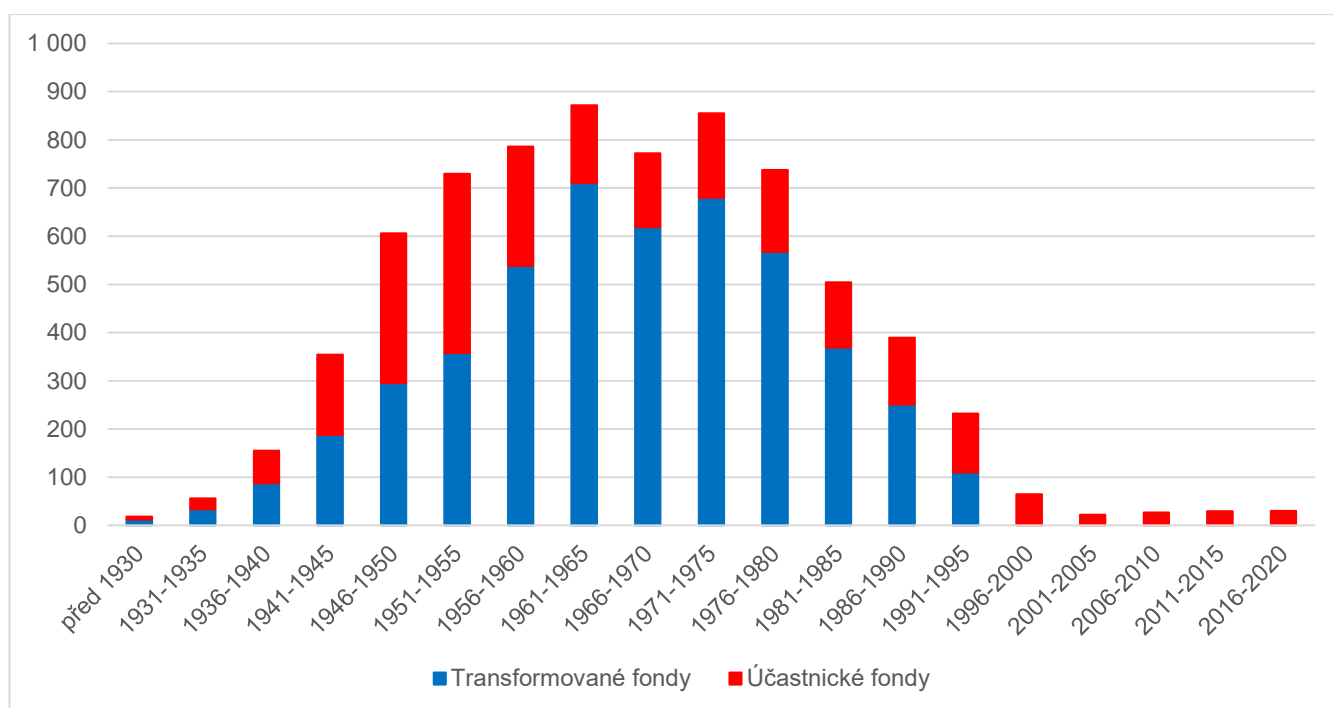
⁹ Viz např. Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, Nařízení vlády č. 361/2012 Sb., o sdělení klíčových informací pro účastníky doplňkového penzijního spoření a důchodového spoření, Zákon č. 399/2012 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o pojistném na důchodové spoření, Zákon č. 403/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, a další související zákony.

¹⁰ Pobyt v „předdůchodu“ je považován za tzv. dobu vyloučenou, díky čemuž nejsou výdělky z dřívější doby „rozředěny“ o tuto nevýdělečnou dobu a nedochází tak ke snížení osobního vyměřovacího základu, ze kterého se počítá starobní důchod z prvního pilíře. Při využití „předdůchodu“ tak nedochází v porovnání s předčasným důchodem vypláceným z prvního pilíře k poklesu důchodu. Za „předdůchodce“ zároveň stát platí zdravotní pojištění, „předdůchodce“ je také osvobozen od platby sociálního pojištění. Využití „předdůchodů“ nicméně není v praxi příliš časté.

2 Věková struktura příjemců státního příspěvku na penzijní spoření

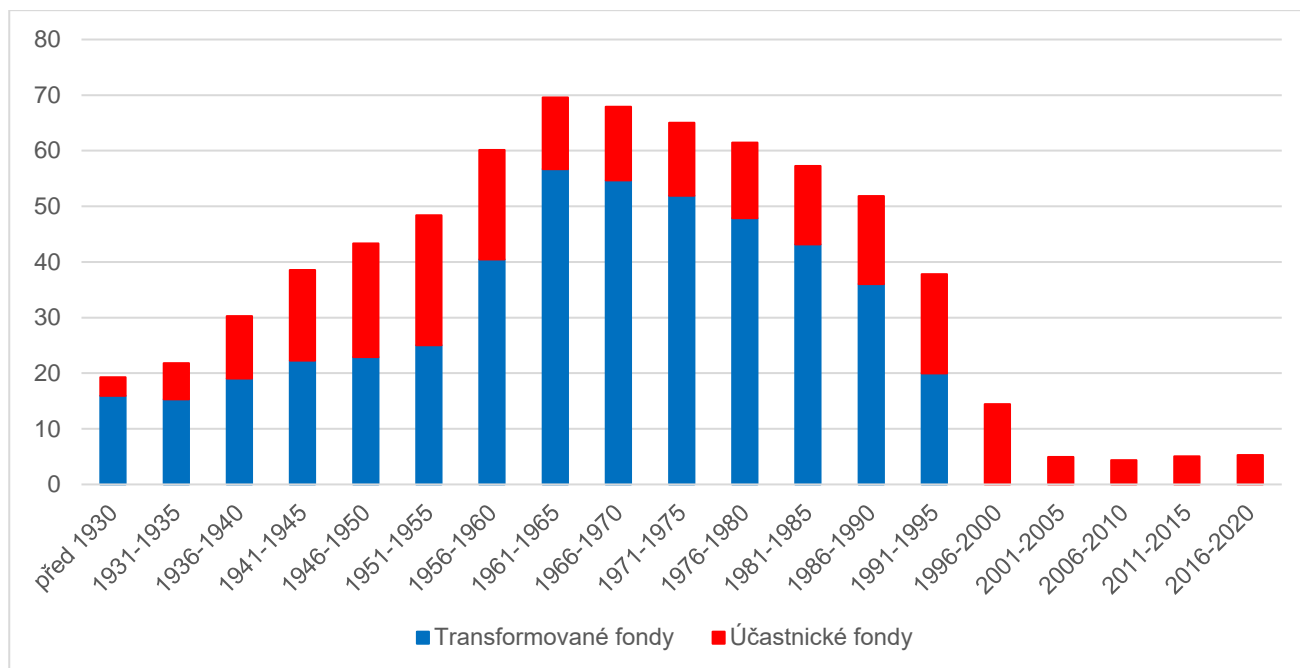
Výše výdajů na státní příspěvek má poměrně výraznou věkovou dimenzi, když 63 % celkově vyplaceného příspěvku pobírají osoby narozené v letech 1956 až 1985 (ve věku 36 až 65 let), tedy ekonomicky aktivní osoby (Graf 4). Nikoli nepodstatnou část příspěvku, celkem 26 % z celkově vyplaceného státního příspěvku, ale získaly i osoby v důchodovém věku (nad 65 let, tedy ročník 1955 a starší), u kterých podíl na vyplaceném příspěvku s věkem klesá. Celkem v roce 2021 tyto osoby získaly na státním příspěvku bezmála 2 mld. Kč. Podíl dětí (do 20 let, tj. ročník narození po roce 2001) na vyplaceném příspěvku je nízký, zhruba 1,5 %, stejně tak jako podíl mladších dospělých (ročník narození 1986 až 2000, tj. věk 31 až 35 let) ve výši 9,5 %. U starších ročníků dominují příspěvky do transformovaných fondů, u mladších pak do fondů účastnických. To odráží fakt, že od roku 2013 již nelze zakládat nové smlouvy u transformovaných fondů, nové smlouvy jsou možné pouze u rizikovějších fondů účastnických.

Graf 4 Státní příspěvek 2021 podle ročníku narození (v mil. Kč)



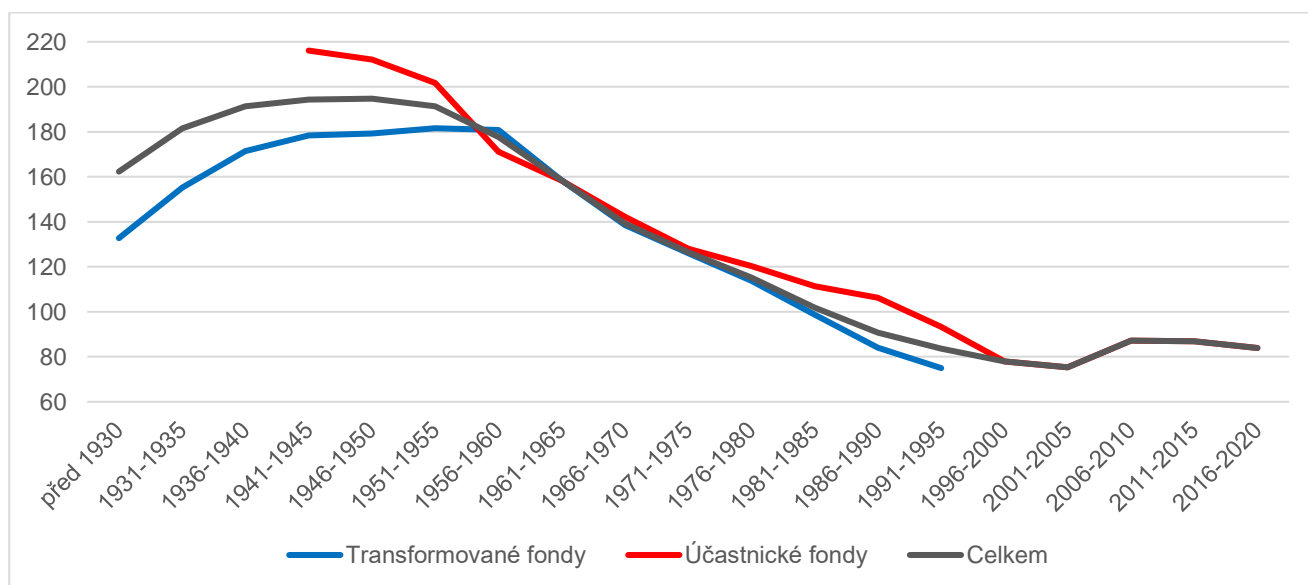
Zdroj: ČNB

Výše uvedená struktura státního příspěvku souvisí především s počtem účastníků penzijního spoření. Zatímco u dětí a mladších dospělých je podíl počtu účastníků spořicí fáze penzijního spoření na populaci daného věku dosti nízký, postupně s věkem tento podíl narůstá až do věku 60 let, kdy přesahuje 70 % (Graf 5). Posléze s tím, jak účastníci odcházejí do starobního důchodu a prostředky z penzijního spoření čerpají, dochází k poklesu podílu počtu osob ve spořicí fázi, který ale zůstává nezanedbatelný. Dodejme, že k čerpání prostředků dochází většinou ve formě jednorázové výplaty. Využívání výplaty z penzijního spoření ve formě anuity je méně časté.

Graf 5 Podíl počtu účastníků na populaci (spořicí fáze), rok 2021

Zdroj: ČNB, ČSÚ, výpočty ÚNRR

Druhým parametrem určujícím výši celkového státního příspěvku je průměrná měsíční výše státního příspěvku. Ta závisí především na výši vlastního příspěvku účastníků penzijního spoření a má opět výraznou věkovou dimenzi (Graf 6). U mladších účastníků je výše příspěvku poměrně nízká (do věku 30 let cca 75-85 Kč), poté s věkem roste, maxima těsně pod 200 Kč dosahuje pro věk 40-75 let, pak mírně klesá. Poměrně vysoká výše příspěvku kolem důchodového věku je poměrně logická – penzijní spoření je zde již spořicí produktem s krátkou splatností a relativní význam ročního státního příspěvku na celkovém výnosu je tak vyšší. V porovnání účastnických a transformovaných fondů je průměrný státní příspěvek pro danou věkovou kategorii většinou vyšší pro účastnické fondy, což zřejmě souvisí s jejich vyšší investiční agresivitou. Osoby volící o něco rizikovější investiční strategii tak budou zřejmě ty bohatší, které také vykazují vyšší vlastní příspěvek.

Graf 6 Průměrný státní příspěvek ve struktuře podle věku (rok 2021; Kč za měsíc)

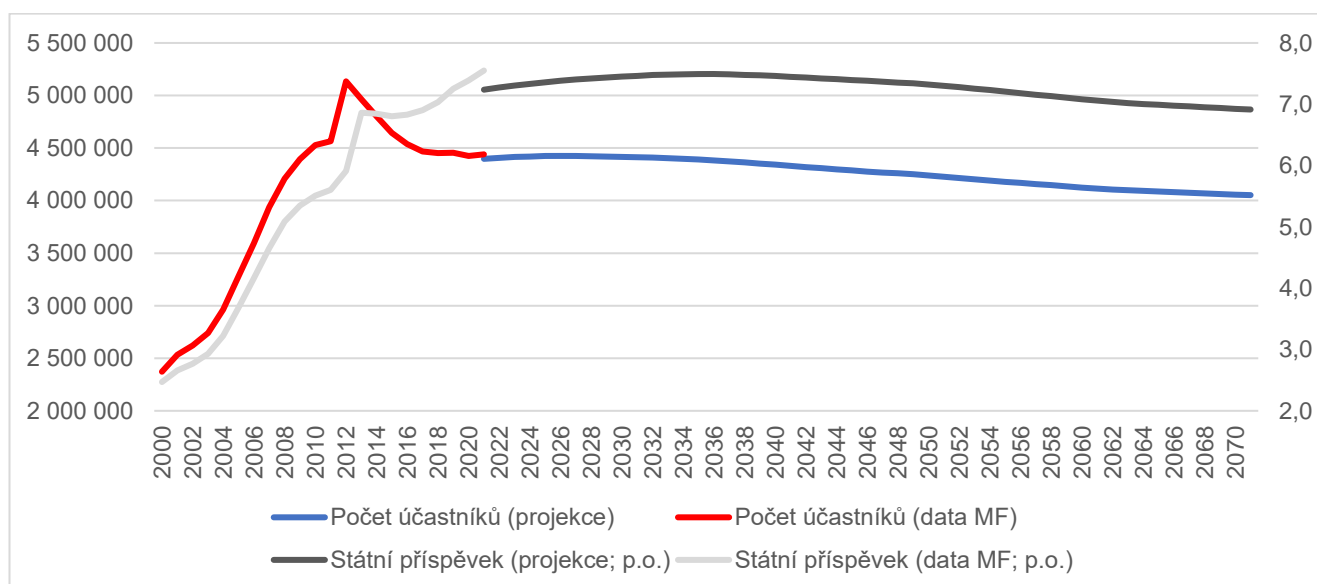
Zdroj: ČNB, ČSÚ, výpočty ÚNRR

3 Projekce výše příspěvku na penzijní spoření

Na základě demografické projekce¹¹ a za předpokladu stabilního podílu počtu účastníků penzijního spoření v jednotlivých věkových kohortách (Graf 5) a věkové struktury měsíčního státního příspěvku (Graf 6), obojí podle stavu z roku 2021, jsme provedli jednoduchou projekci jednak celkového počtu účastníků penzijního spoření, jednak celkových nákladů na státní příspěvek (Graf 7). Projekce je zde srovnána i se skutečnými údaji, které jsou pro rok 2021 o něco vyšší. Z projekce vyplývá, že by se do roku 2026 měl počet účastníků penzijního spoření mírně zvyšovat, poté bude až do konce projekčního horizontu klesat.

Objem vyplaceného státního příspěvku bude růst až do roku 2037, po započtení počáteční odchylky projekce od údajů MF ČR až na cca 7,8 mld. Kč. Projeví se zde stárnutí populace a vyšší měsíční příspěvek starších účastníků, bude růst podíl důchodců. Následně bude objem státního příspěvku klesat. V porovnání se skutečným vývojem v letech 2000–2021 jsou projektované pohyby jak počtu účastníků, tak celkových výdajů na státní příspěvek, poměrně málo výrazné. Výše uvedená projekce je nicméně dosti hrubá, reflektuje především změny ve struktuře populace a předpokládá jednak stabilitu podílu počtu účastníků penzijního spoření k populaci, jednak stabilní výši průměrného měsíčního příspěvku. Rovněž se v ní neuvažuje pokračující prodlužování důchodového věku. Rizika této projekce jsou podle našeho názoru vychýlena spíše směrem vzhůru. Podíl počtu účastníků penzijního spoření na počtu obyvatel ve starších věkových kategoriích může narůstat s tím, jak budou stárnout současné věkové kohorty s relativně vysokým podílem počtu osob využívajících penzijní spoření na celkové populaci (tj. osoby narozené v období 1961 až 1975), a také v souvislosti s prodlužováním důchodového věku. Existuje rovněž prostor pro nárůst průměrného příspěvku, který v roce 2021 činil 146 Kč, zatímco maximální možný státní příspěvek je 230 Kč. Ve výši příspěvku účastníků a zprostředkovaně tedy i ve výši státního příspěvku se může projevit i pokračující růst mezd i nárůst podílu celkového objemu mezd na HDP (resp. hrubé přidané hodnotě), který se jinak v dlouhodobé projekci předpokládá. Naši projekci by bylo možné upravit například tím způsobem, že bychom uvažovali konstantní podíl měsíčního příspěvku účastníka (resp. průměrného měsíčního státního příspěvku) na průměrné mzdě v ekonomice (viz Graf 3) a věkovou strukturu měsíčních příspěvků odpovídajícím způsobem upravili. Tato úprava by vedla k vyššímu objemu vyplaceného příspěvku, v poměru k HDP by celkový objem vyplacených příspěvků mohl narůst ze současných 0,12 % na 0,15 %.

Graf 7 Projekce počtu účastníků a celkového státního příspěvku (počet osob, mld. Kč)

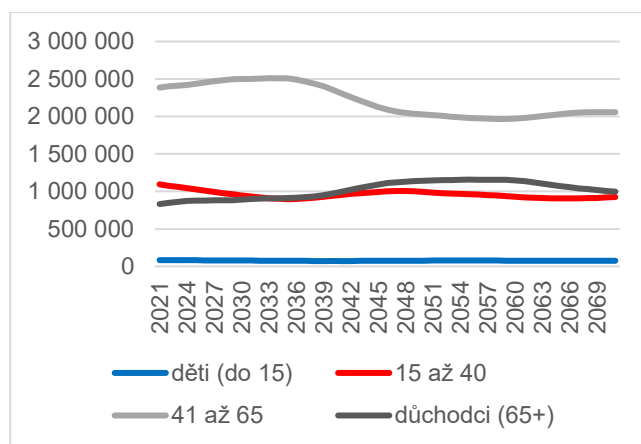


Zdroj: ČNB, MF ČR, ČSÚ, výpočty ÚNRR

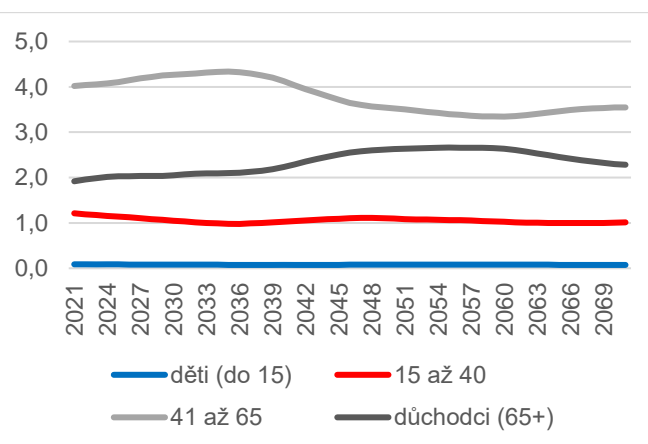
¹¹ Byla použita demografická projekce ČSÚ upravená ÚNRR o skutečnou věkovou strukturu populace do roku 2020. Jde tedy o demografické údaje použité ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí z června 2021. Způsob úpravy demografické projekce o nově dostupná data viz informační studie ÚNRR Hlaváček M., Junické M. (2021): Alternativní demografické projekce.

Projekce počtu účastníků a celkového státního příspěvku podle věkových skupin je uvedena v Grafech 8 a 9. V počtu účastníků i ve vyplaceném objemu prostředků dominují především osoby ve starším produktivním věku (41 až 65 let). Počet dětí (do věku 15 let) využívajících penzijní spoření je zanedbatelný, překvapivě nízký je i podíl osob v mladším produktivním věku (15-40 let), kterých není mnoho, a navíc si spoří menší průměrné částky. Možná až překvapivý je poměrně výrazný podíl osob ve věku nad 65 let, kteří ze státního příspěvku budou inkasovat v některých obdobích i vyšší částky než lidé v mladším produktivním věku. To je (při srovnatelném počtu účastníků) dáno hlavně jejich vyšším příspěvkem. Pro mladší osoby se přitom státní příspěvek „nařadí“ do delšího časového horizontu a jeho vliv na celkový výnos úločky na penzijní spoření je tak nižší. Ve struktuře vyplaceného příspěvku se projevují především demografické vlivy stárnutí obyvatelstva. S tím, jak budou stárnout demograficky silné ročníky 70. let, bude samozřejmě zesilovat podíl osob v důchodovém věku na celkovém vyplaceném příspěvku.

Graf 8 Projekce počtu účastníků podle věkových skupin (počet osob, mld. Kč)



Graf 9 Projekce celkového státního příspěvku podle věkových skupin (mld. Kč)



Zdroj: ČNB, MF ČR, ČSÚ, výpočty ÚNRR

Závěr

Tato studie obsahuje popis metodiky, kterou využíváme k projekci výdajů státu na příspěvek na penzijní spoření. V naší simulaci vycházíme z údajů o věkové struktuře účastníků penzijního spoření. V té poněkud překvapivě vykazují nezanedbatelný podíl osoby v důchodovém věku, které získávají v současnosti téměř 2 mld. Kč z celkových 7,6 mld. Kč. Projekce počtu účastníků penzijního spoření i celkových nákladů je v porovnání s pohyby v minulosti relativně stabilní. Do roku 2026 by se měl počet účastníků penzijního spoření mírně zvyšovat, poté bude až do konce projekčního horizontu klesat. Objem vyplaceného státního příspěvku by měl růst do roku 2037.

Problematika penzijního spoření v rámci třetího pilíře je oproti projekci provedené v této studii výrazně komplikovanější. Je otázkou, do jaké míry toto spoření plní úlohy, které by mělo plnit, a zda jsou státní prostředky vložené do příspěvku na penzijní spoření vynaloženy skutečně efektivně.