

## Kvantifikácia vplyvu zmien v druhom dôchodkovom pilieri v rokoch 2008 až 2014 na deficit a dlh verejnej správy

Listom zo dňa 24. septembra 2015 klub poslancov NR SR za politickú stranu Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti písomne adresoval predsedovi Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (ďalej RRZ) požiadavku na výpočet vplyvu legislatívnych zmien v oblasti druhého piliera na vývoj deficitu verejných financií a hrubého verejného dlhu pre každý rok obdobia 2006 až 2014.

Konkrétne ide o nasledujúce legislatívne zmeny:

- **zrušenie povinného vstupu prvopoistencov<sup>1</sup> do druhého piliera,**
- **opakované umožnenie výstupu z druhého piliera (tzv. otvorenie)<sup>2</sup>,**
- **zníženie sadzby povinných príspevkov do druhého piliera z 9 na 4 percentá vymeriavacieho základu,**
- **umožnenie dobrovoľných príspevkov do druhého piliera nad rámec povinných príspevkov, o sumu ktorých si do stanovenej výšky možno znížiť základ dane z príjmov fyzických osôb.**

RRZ požiadavku doručení 2. októbra akceptovala a pripravila kvantifikáciu spomínaných vplyvov.

### 1. Vplyv na príspevky do druhého piliera v bežnom roku

Vplyv legislatívnych zmien bol kvantifikovaný použitím anonymizovaných individuálnych mesačných údajov Sociálnej poisťovne od roku 2004 (viď Box 1), pomocou ktorých sa kvantifikovali dva scenáre:

- scenár pri existencii legislatívnych zmien (**základný scenár**)
- scenár bez prijatia legislatívnych zmien (**scenár nezmenených politik 2005**)

<sup>1</sup> Pod pojmom „prvopoistenec“ sa rozumie človek, ktorý sa prvýkrát stane dôchodkovo poistený. Zjednodušene, vo väčšine prípadov ide o tých, ktorí prvýkrát vstupujú na trh práce. Pravidlá vstupu sa pre túto skupinu viackrát menili:

- **od 1.1.2005** – pri vzniku druhého piliera sa stanovil povinný vstup pre prvopoistencov, pričom rozhodnúť sa o vystúpení resp. nevstúpení nebolo možné.
- **od 1.1.2008** - vstup pre prvopoistencov sa zmenil z povinného na dobrovoľný, pričom človek automaticky nebol v druhom pilieri a v prípade záujmu o účasť v ňom musel o vstup požiadať.
- **od 1.1.2009** – definovalo sa obdobie šiestich mesiacov, počas ktorých bolo možné sa rozhodnúť o vstupe.
- **od 1.4.2012** – prvopoistenci boli opäť automaticky zapojení v druhom pilieri, pričom mali dva roky čas na to, aby vystúpili ak si neželali byť v druhom pilieri.
- **od 1.1.2013** - vstup pre prvopoistencov sa zmenil opäť na dobrovoľný, automaticky neúčastný v druhom pilieri, pričom na rozhodnutie o vstupe má človek čas do veku 35 rokov.

<sup>2</sup> Druhý pilier bol otvorený štyrikrát (posledné otvorenie z roku 2015 nie je zahrnuté v tomto materiáli) : 2008, 2008/2009, 2012/2013 a 2015.

Vzhľadom na miernu odchýlku<sup>3</sup> medzi základným scenárom a oficiálnymi údajmi za skutočnosť, bol vplyv legislatívy kvantifikovaný ako percentuálny rozdiel hore uvedených scenárov, a tento následne aplikovaný na oficiálne akruálne údaje.<sup>4</sup>

#### **BOX 1 : Anonymizované individuálne mesačné údaje Sociálnej poisťovne**

- **databáza poistencov SP:** obsahuje údaje o výške predpisu vymeriavacieho základu na starobné dôchodkové poistenie za každú osobu a každý jej poistný vzťah<sup>5</sup> od januára 2004 do decembra 2014
- **databáza sporiteľov:** obsahuje individuálne údaje o príspevkoch do druhého piliera od januára 2005 do júna 2014

Údaje z predpisov poistného podliehajú revíziám a z hľadiska kvantifikácie preto môže dôjsť ku miernemu spresneniu kvantifikácie použitím novších údajov od SP.

#### **Základný scenár**

Suma príspevkov do druhého piliera bola kvantifikovaná na základe prepojenia individuálnej mesačnej databázy poistencov a sporiteľov od Sociálnej poisťovne. Na základe informácie o vymeriavacom základe na starobné poistenie<sup>6</sup> a informácie o tom, či daný poistenec v danom mesiaci bol sporiteľom, je možné kvantifikovať sumu príspevkov do druhého piliera, pričom sa uplatnila sadzba podľa platnej legislatívy v danom období.

#### **Scenár nezmenených politík 2005**

Scenár nezmenených politík bol kvantifikovaný pomocou rovnakých údajov ako základný scenár, predpokladá však, že **legislatíva po celé obdobie ostáva v platnosti tak, ako bola definovaná pri založení druhého piliera v roku 2005**, a teda:

- každý, kto vstúpil do druhého piliera v období do konca roku 2007 (obdobie bez legislatívnych zmien), v ňom ostáva naďalej počas celého sledovaného obdobia pokiaľ je zároveň poistencom (platí starobné poistenie).
- počas celého obdobia sa uvažuje s povinným vstupom pre osoby, ktorým vzniklo prvé dôchodkové poistenie<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Databáza SP obsahuje údaje za predpisy, a teda nezohľadňuje či predpísané poistné bolo skutočne zaplatené resp. zaplatené v riadnom termíne. Naopak, oficiálne vykázané akruálne údaje vychádzajú z časovo posunutých postúpených hotovostných platieb zo Sociálnej poisťovne do dôchodkových správcovských spoločností. Mierna odchýlka bola preto očakávaná.

<sup>4</sup> Údaje MF SR.

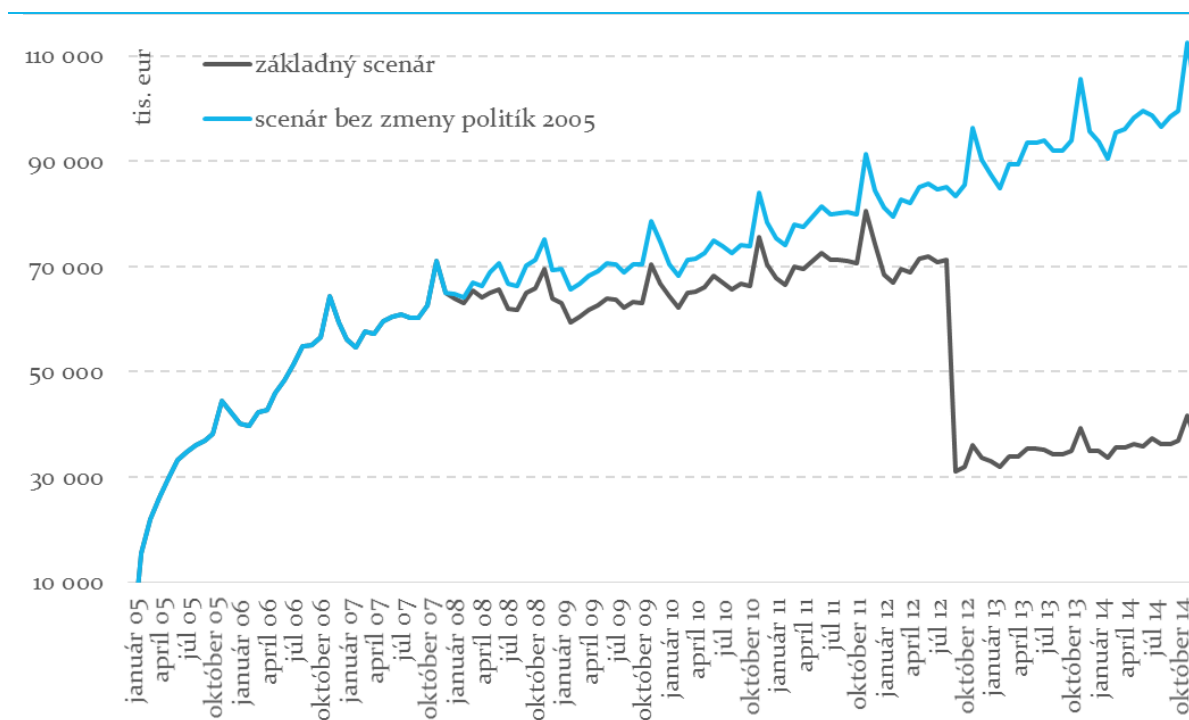
<sup>5</sup> Napr. zamestnanec, SZČO, dohodár, osoba na materskej resp. rodičovskej a podobne.

<sup>6</sup> Pre všetky typy poistných vzťahov danej osoby v každom mesiaci t.j. aj v prípade ich súbehu.

<sup>7</sup> Prvopoistenci boli identifikovaní na základe databázy poistencov, kde sa od januára 2004 sleduje, kedy sa osoba prvýkrát objaví v databáze. Prvýkrát môže osobe vzniknúť dôchodkové poistenie z titulu získania zárobkovej činnosti (ako zamestnanec, SZČO a od roku 2013 aj na základe dohody), z titulu dobrovoľného poistenia a taktiež môže dôchodkové poistenie vzniknúť poistencovi štátu (mamičkám na materskej a rodičovskej dovolenke, osobám poberajúcim opatrovateľský príspevok ako i osobám vykonávajúcim osobnú asistenciu osobe s ŤZP). Keďže osoby je možné sledovať až od januára roku 2004 (individuálne údaje pred rokom 2004 nie sú k dispozícii), ako opodstatnené sa javí **pri definícii prvopoistencov použiť vekové ohraňenie**, ktoré zabráni neoprávnenému zaradeniu starších osôb medzi prvopoistencov (mohli mať dôchodkové poistenie v minulosti pred rokom 2004). Na

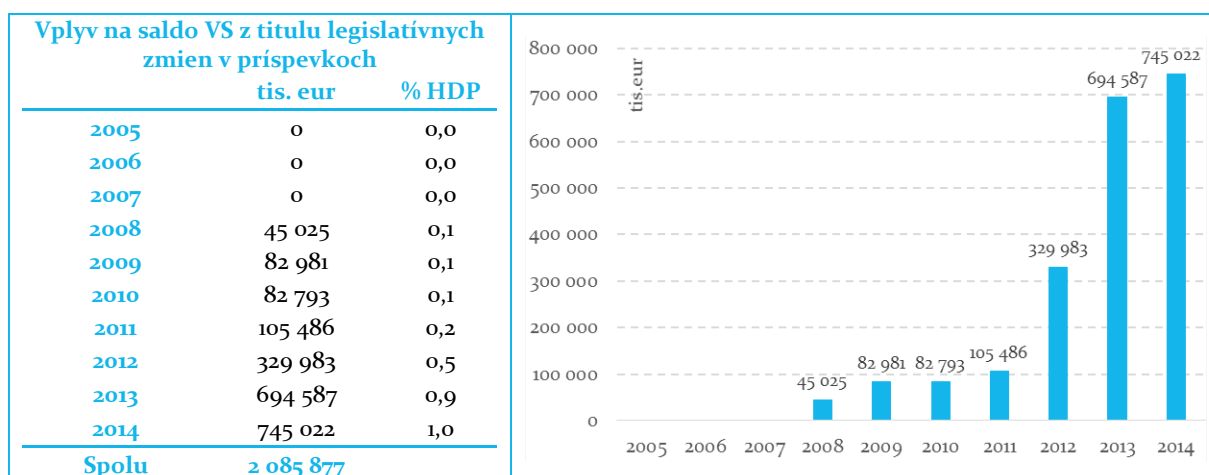
- sadzba príspevkov do druhého piliera sa počas celého obdobia uvažuje vo výške 9 percent.

**Príspevky do druhého piliera – scenáre (akruálne, tis. eur)**



Zdroj : RRZ, údaje Sociálnej poisťovne

Legislatívne zmeny mali trvalý pozitívny vplyv na príjmy verejnej správy, pričom v roku 2014 dosiahol tento vplyv úroveň **745 mil. eur (1 % HDP)**<sup>8</sup>. V dlhodobom horizonte bude presunutie sporiteľov späť do Sociálnej poisťovne a zníženie príspevkovej sadzby znamenať vyššie dôchodkové nároky, a teda aj vyššie výdavky Sociálnej poisťovne.



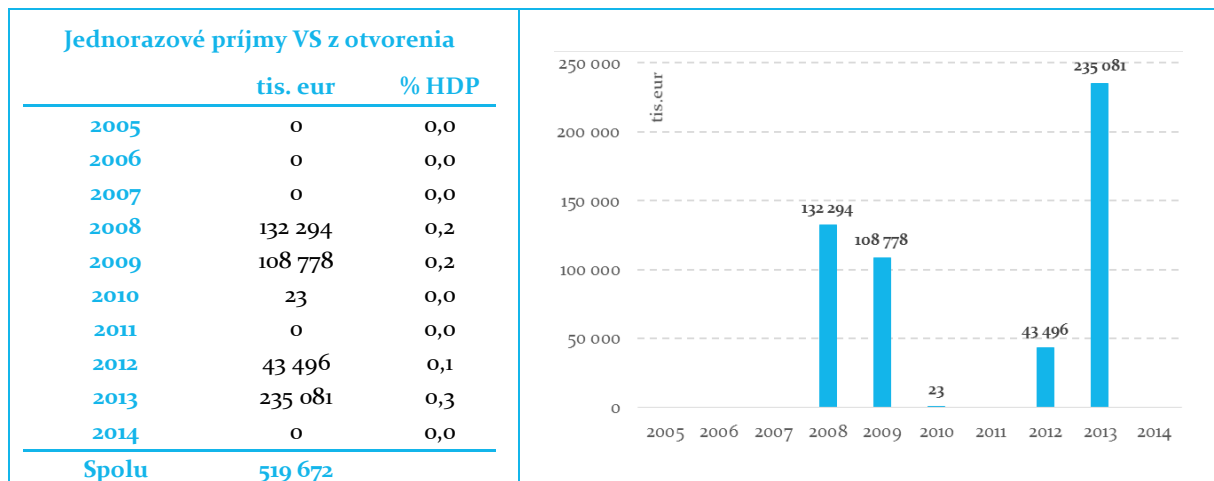
Zdroj : RRZ, údaje Sociálna poisťovňa

základe analýzy vekového rozdelenia ako aj porovnaním so skutočnými údajmi za prvopoisťencov od SP sa v kvantifikácii použilo ohraničenie veku od 15 do 30 rokov.

<sup>8</sup> Najvýznamnejší fiškálny vplyv v bežnom roku malo zníženie príspevkovej sadzby z 9 na 4 percentá v septembri 2012.

## 2. Vplyv jednorazového presunu úspor späť do SP pri otvoreníach

Výstup sporiteľov z druhého piliera pri jeho otvoreníach znamenal okrem dodatočných trvalých príjmov Sociálnej poisťovne (v predošlej časti) aj **jednorazové príjmy vo forme presunu už nasporených úspor z účtov sporiteľov**. Tieto príjmy síce nie sú z pohľadu metodiky ESA2010 príjmom verejnej správy (priamo nezlepšujú saldo verejnej správy), sú však hotovostným príjmom, ktorý zvyšuje finančné aktíva štátu a môžu byť použité na financovanie dlhu. Celkový kumulatívny vplyv za tri otvorenia do roku 2014 bol v sume 520 mil. eur.



Zdroj : Sociálna poisťovňa

## 3. Vplyv zníženia výnosu DPFO cez zníženie základu dane o dobrovoľné príspevky

V roku 2013 došlo v nadväznosti na zníženie príspevkovej sadzby do druhého piliera z 9 na 4 percentá ku umožneniu platenia dobrovoľných príspevkov (z disponibilných príjmov ľudí) nad rámec povinných príspevkov. Tieto príspevky zároveň znižujú základ dane z príjmov do výšky 2 percent základu dane. Týmto spôsobom došlo **ku zníženiu výnosu DPFO v roku 2013 o 191,5 tisíc eur<sup>9</sup>**. Rovnaký výpadok sa predpokladá aj pre rok 2014.

## 4. Vplyv na saldo verejných financií a hrubý verejný dlh

Vplyv na deficit v metodike ESA2010 predstavuje zmena vo výške príspevkov platených počas bežného roka, zavedenie daňovej úľavy u DPFO na dobrovoľné príspevky a zmena v úrokových nákladoch z titulu lepšieho salda verejných financií<sup>10</sup>. Do výpočtu salda nevstupujú jednorazové príjmy z presunu aktív pri otvorení 2. piliera. Vplyv na hrubý dlh<sup>11</sup> je súčtom zmeny deficitu a jednorazového vplyvu z otvorenia 2. piliera.

<sup>9</sup> Kvantifikácia vplyvu zaradenia sumy dobrovoľných príspevkov do druhého piliera do NČZD od roku 2013 bola vypracovaná Inštitútom finančnej politiky, vzhľadom k tomu, že RRZ nedisponovala v čase kvantifikácie potrebnou databázou.

<sup>10</sup> Úrokové náklady boli počítané predpokladaným znížením emisií štátnych dlhopisov v sume zodpovedajúcej vplyvu na dlh, vždy k 1.7. daného roka pri priemernom výnose a splatnosti dlhopisov aké boli v danom roku dosiahnuté.

<sup>11</sup> Vplyvy na dlh sa na rozdiel od vplyvu na deficit (toková veličina) v čase kumulujú (stavová veličina).

Na základe výsledkov je možné konštatovať, že v prípade ak by sa zmeny v 2. pilieri v plnej miere použili na zlepšenie hospodárenia verejnej správy, v roku 2014 by prispeli k zlepšeniu salda o 1,1% HDP a úroveň dlhu by bola nižšia o 3,5% HDP.

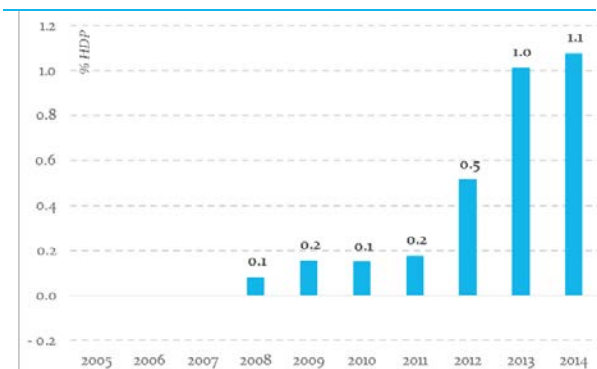
Vplyv zmien v zákone o starobnom dôchodkovom sporení v rokoch 2006-2014 (tis. eur, ESA2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vplyv na saldo VS	0	0	0	52 753	97 600	99 397	123 108	369 522	743 067	809 559
- príjmy	0	0	0	48 967	86 718	83 743	104 210	344 890	705 099	751 818
- úrokové náklady	0	0	0	3 786	10 882	15 654	18 898	24 632	37 968	57 740
Vplyv na hrubý dlh	0	0	0	-167 962	-364 587	-461 787	-579 236	-842 512	-1 836 360	-2 628 894

Vplyv zmien v zákone o starobnom dôchodkovom sporení v rokoch 2006-2014 (% HDP, ESA 2010)

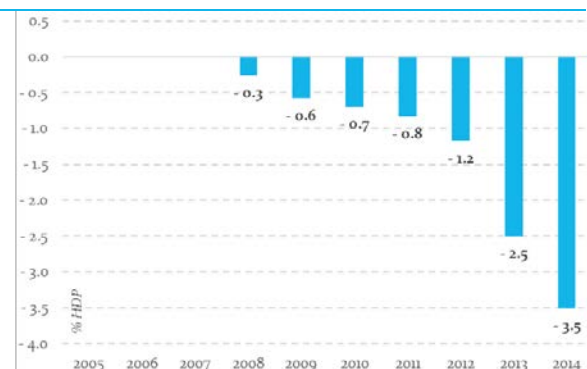
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vplyv na saldo VS	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,5	1,0	1,1
- príjmy	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	1,0	1,0
- úrokové náklady	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Vplyv na hrubý dlh	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,6	-0,7	-0,8	-1,2	-2,5	-3,5

Vplyv na saldo VS (% HDP)



Zdroj: RRZ

Vplyv na dlh VS (% HDP)



Zdroj: RRZ