

Postulat niedyskryminowania oszczędności w podatku dochodowym a lokowanie środków na IKE i IKZE

Wstęp

Podatek od dochodów osób fizycznych jest jednym z najważniejszych podatków we współczesnych systemach podatkowych. Jedną z jego zalet jest możliwość nadania mu takiej konstrukcji, aby została odzwierciedlona indywidualna sytuacja podatnika. Jednakże istotną wadą tego podatku polega na tym, że może on zniekształcać różnego rodzaju decyzje podejmowane w gospodarstwach domowych, a tym samym oddziaływać negatywnie na ich aktywność ekonomiczną. Na pierwszy plan wysuwa się możliwy negatywny wpływ na decyzje inwestycyjne oraz na wybór pomiędzy pracą a czasem wolnym. Pierwszy z wymienionych obszarów jest szczególnie istotny z perspektywy formowania kapitału oraz wzrostu gospodarczego i to on stanowi przedmiot niniejszego artykułu.

Podatek powinien być skonstruowany w taki sposób, aby nie zniekształcał międzyokresowego wyboru pomiędzy konsumpcją bieżącą i konsumpcją odroczoną w czasie, finansowaną z tworzonych oszczędności. Innymi słowy, wybór pomiędzy nimi powinien być podyktowany odmiennymi czynnikami aniżeli skutki podatkowe. W praktyce jednak wybór pomiędzy bieżącą a przyszłą konsumpcją nie jest neutralny z punktu widzenia obciążenia podatkiem dochodowym. Najczęściej – i ma to miejsce również w polskim systemie podatkowym – oszczędności tworzone są z już opodatkowanego dochodu, po czym wypracowane dochody kapitałowe również podlegają opodatkowaniu. Na takie zjawisko zwrócił uwagę już J.S. Mill w XIX w., formułując tezę o podwójnym obciążeniu oszczędności. Teoria opodatkowania oferuje dwa rozwiązania, które mogą ten problem zredukować. Polegają one na wyłączeniu z podstawy opodatkowania tworzonych oszczędności (tzw. podatek dochodowy oczyszczony z oszczędności) lub na nieopodatkowaniu zysków kapitałowych (tzw. podatek dochodowy oczyszczony z odsetek). W rezultacie dochód w ujęciu międzyokresowym jest opodatkowany

tylko jeden raz. Jest to zgodne z postulatem J.S. Milla, by nie nakładać podatku wielokrotnie na oszczędności, gdyż skutkuje to kumulacją obciążeń podatkowych w czasie i wywiera negatywny wpływ na akumulację kapitału. Oba te rozwiązania powodują, że podatek dochodowy jest zorientowany na obciążenie konsumpcji gospodarstw domowych, a nie tworzonych przez nie oszczędności.

W polskim systemie opodatkowania oszczędności są generalnie tworzone z dochodów już opodatkowanych, a ewentualne zyski ponownie podlegają podatkowi jako tzw. dochody z kapitałów pieniężnych. Jednakże dostępne są rozwiązania, które łagodzą ten negatywny efekt – lokowanie oszczędności na indywidualnych kontach emerytalnych (IKE) i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Instrumenty te są pod wieloma względami podobne. Oba mogą się przyczyniać m.in. do powstania korzyści podatkowych, choć według odmiennych mechanizmów. Nawiązują one do koncepcji podatku dochodowego oczyszczonego z oszczędności (IKZE) bądź podatku dochodowego oczyszczonego z odsetek (IKE).

Celem artykułu jest dokonanie oceny, w jakim zakresie lokowanie oszczędności na IKE i IKZE – jako niosące pewne korzyści na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych – jest zgodne z koncepcjami opodatkowania, które nie dyskryminują oszczędności względem bieżącej konsumpcji i realizują tym samym postulat podatku dochodowego neutralnego w ujęciu międzyokresowym.

W artykule zastosowano metodę analizy porównawczej, przy czym autorskie porównania przeprowadzono na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze dokonano porównania rozwiązań formalnych regulujących funkcjonowanie IKE i IKZE, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji podatkowych. W jego wyniku przedstawiono model zróżnicowania w czasie skutków opodatkowania w zależności od rodzaju instrumentu (konta), za pomocą którego tworzone są oszczędności, oraz sposobu (momentu) ich późniejszej likwidacji. Po drugie porównano rozwiązania zastosowane w praktyce z koncepcjami i postulatami teorii podatkowej. Było to niezbędne dla realizacji celu artykułu. W ten sposób zastosowana metoda analizy porównawczej pozwoliła na sformułowanie szczegółowych wniosków wpływających z przeprowadzonych porównań.

Artykuł zawiera nowatorską analizę aktualnych rozwiązań w zakresie podatku dochodowego, zastosowanych w ramach IKE i IKZE, dokonaną w kontekście dwóch koncepcji podatkowych szeroko dyskutowanych na gruncie teorii opodatkowania. Problematyka lokowania oszczędności z wykorzystaniem obu wspomnianych instrumentów nie została do tej pory omówiona w literaturze pod tym kątem. Tak zidentyfikowana luka badawcza posiada duże znaczenie, tym bardziej, że podatkowe stymulowanie oszczędności gospodarstw domowych jest zagadnieniem istotnym również z punktu widzenia praktyki gospodarczej.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej z nich wyjaśniono istotę postulatu niedyskryminowania oszczędności w podatku dochodowym oraz koncepcji pozwalających na realizację tego postulatu. Dzięki temu zidentyfikowano czasowe różnice w opodatkowaniu różnych operacji dokonywanych na IKE i IKZE.

W drugiej części scharakteryzowano IKE i IKZE z perspektywy kilku ostatnich lat ich funkcjonowania i dokonano ich porównania. Wykorzystano dane Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Ministerstwa Finansów. W części trzeciej porównano aspekty podatkowe IKE i IKZE. Poddano analizie skutki podatkowe występujące na różnych etapach lokowania i rozwiązywania oszczędności. Na tej podstawie w czwartej części artykułu sformułowano szczegółowe wnioski w odniesieniu do finalnej oceny, w jakim zakresie lokowanie oszczędności na IKE i IKZE jest zgodne z koncepcjami podatku dochodowego, który nie dyskryminuje oszczędności i realizuje postulat neutralnego opodatkowania. Całość zamyka podsumowanie.

1. Postulat niedyskryminowania oszczędności w podatku dochodowym i sposoby jego realizacji

Postulat neutralności jest jednym z głównych postulatów zgłaszanych pod adresem opodatkowania dochodów. Podatki dochodowe mogą zniekształcać decyzje ekonomiczne podmiotów gospodarczych, powodując tym samym straty w dobrobycie. Obszarów takich potencjalnie niekorzystnych oddziaływań jest wiele. W odniesieniu do opodatkowania dochodów osób fizycznych na pierwszy plan wysuwa się możliwy negatywny wpływ podatku na decyzje inwestycyjne, gdyż jest on szczególnie istotny z perspektywy formowania kapitału i wzrostu gospodarczego. Istota tego zjawiska i sposoby realizacji postulatu niedyskryminowania oszczędności stanowią przedmiot niniejszej części artykułu.

1.1. Istota postulatu

Decydując o przeznaczeniu wypracowanych dochodów, indywidualni podatnicy dokonują wyboru pomiędzy bieżącą konsumpcją a tworzeniem oszczędności. Oszczędności dają perspektywę konsumpcji przyszłej, toteż często definiuje się je jako konsumpcję odroczoną w czasie. Jednocześnie kapitał powstający wskutek ich tworzenia przez gospodarstwa domowe może służyć do finansowania procesów rozwojowych w gospodarce, stąd jego rola jest tak istotna z makroekonomicznego punktu widzenia. Dlatego też podatek dochodowy powinien być skonstruowany w taki sposób, aby nie zniekształcał wyboru pomiędzy bieżącą i przyszłą konsumpcją, innymi słowy – wybór pomiędzy nimi powinien być podyktowany odmiennymi czynnikami aniżeli skutki podatkowe.

W praktyce podatek często zniekształca decyzje międzyokresowe na niekorzyść oszczędności. Zauważył to J.S. Mill, który stwierdził: „W przypadku oszczędności i inwestycji płacony jest podatek od dochodów, jakie one generują, nie bacząc na fakt, iż opodatkowaniu podlegał już leżący u ich podstawy kapitał. Jeżeli więc oszczędności nie są wyłączone z podatku dochodowego, podatnicy są opodatkowani podwójnie od tego, co oszczędzają, i tylko raz od tego, co wydają” (cyt.

za: Musgrave 1990)¹. Stwierdzenie to jest znane jako teza o podwójnym opodatkowaniu oszczędności. Zjawisko to należy rozumieć jako uszczuplenie przez podatek w pierwszej kolejności pierwotnego kapitału, z którego tworzone są oszczędności (brak różnicowania opodatkowania w zależności od tego, czy dochód jest przeznaczony na bieżącą konsumpcję, czy inwestowany), a następnie uszczuplenie przez podatek dochodu wygenerowanego z zainwestowanej kwoty. W konsekwencji do obniżenia dochodu z kapitału przyczynia się nałożenie podatku w obydwu etapach: tworzenia oszczędności oraz generowania przez nie dochodu. Biorąc pod uwagę perspektywę wielookresową, osoba, która nie odkłada oszczędności i konsumuje całość dochodów, osiąga niższą wartość zaktualizowaną płatności podatkowych w porównaniu z osobą o identycznych dochodach, która jednak ich część przeznaczą na oszczędności (Stiglitz 2004). Tylko takie dynamiczne spojrzenie na tworzenie i przeznaczenie dochodów pozwala uniknąć kumulacji obciążeń podatkowych, określanej niekiedy mianem lawiny podatkowej (Petersen, Rose 2003).

1.2. Sposoby realizacji postulatu

W teorii opodatkowania od lat istnieje pogląd, że powinno się zapobiegać podwójnemu obciążeniu oszczędności, gdyż jest to zjawisko wysoce szkodliwe². W literaturze dyskutowane są dwa sposoby ukształtowania podstawy opodatkowania w taki sposób, aby zapewnić międzyokresową neutralność opodatkowania dochodu. Polegają one na oczyszczeniu dochodu podlegającego opodatkowaniu z oszczędności lub z zysków kapitałowych, które są określane mianem „odsetek”.

Podatek od dochodu oczyszczonego z oszczędności zakłada wyłączenie z podstawy opodatkowania dochodu przeznaczonego na szeroko rozumiane oszczędności (m.in. w formie lokat bankowych czy kapitału na przyszłą emeryturę). Dzięki temu akumulowany kapitał nie jest obciążony podatkiem i zostaje opodatkowany (łącznie z wypracowanymi zyskami) dopiero wtedy, gdy dochodzi do rozwiązania oszczędności i przekazania środków na sfinansowanie konsumpcji. Opodatkowanie zostaje odroczone w czasie (ang. *tax postpayment method*), a w ujęciu wielookresowym występuje ono jeden raz (Rose 1991).

Podatek od dochodu oczyszczonego z odsetek zakłada z kolei, że oszczędności są tworzone z opodatkowanego już wcześniej dochodu, natomiast zwolnieniu

¹ Podobną argumentację przedstawił w 1930 r. J. Schumpeter (por. M. Rose, *Standpunkte zur aktuellen Steuerreform. Vorträge des zweiten Heidelberger Steuerkongresses*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1997).

² Głoszone są również poglądy przeciwne, zgodnie z którymi dochody kapitałowe mogą być opodatkowane ponownie, gdyż stanowią „nowy dochód”, który często jest łatwiejszy do uzyskania aniżeli dochody z pracy (dochód pasywny). Za opodatkowaniem dochodów kapitałowych przemawiają też względy fiskalne oraz kwestie związane ze szczelnością systemu podatkowego. Szersza dyskusja argumentów za i przeciw opodatkowaniu dochodów kapitałowych została przedstawiona w: A. Leszczyłowska, *Współczesne koncepcje podatku dochodowego. Niedyskryminowanie oszczędności i inwestycji w opodatkowaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.

podlegają wypracowywane z nich później dochody. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy zyski kapitałowe są reinwestowane, czy przeznaczane na konsumpcję. Podejście to polega zatem na przedpłacie podatku (ang. *tax prepayment method*). Co do zasady, podatek od dochodu oczyszczonego z oszczędności i dochodu oczyszczonego z odsetek są ekwiwalentne w odniesieniu do bieżącej wartości obciążeń podatkowych (przypadających w różnych okresach), jak również wysokości środków, które w konsekwencji będą mogły zostać przeznaczone na konsumpcję (Leszczyłowska 2014).

1.3. Model zróżnicowania w czasie skutków podatkowych w zależności od przyjętego sposobu realizacji postulat

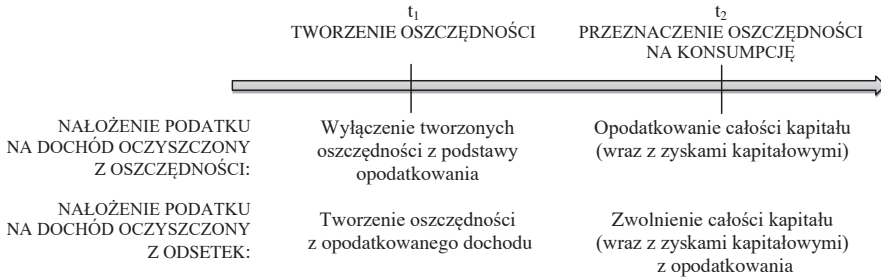
Obydwa omawiane podejścia są przejawem opodatkowania dochodu zorientowanego na obciążenie konsumpcji i jednoczesną ochronę oszczędności. Zostały one wykorzystane w kilku szczegółowych koncepcjach podatku dochodowego sformułowanych w międzynarodowej literaturze na przestrzeni kilku dekad. Przykładowo, oczyszczenie dochodu podatkowego z oszczędności – poprzez lokowanie oszczędzanego kapitału na tzw. kontach rejestrowanych – było przewidziane m.in. w tzw. klasycznych koncepcjach pośredniego opodatkowania dochodu wydatkowanego (tj. koncepcjach, które przewidują integrację opodatkowania osób fizycznych i prawnych). Z kolei podejście zakładające oczyszczenie dochodu z odsetek (zysków kapitałowych) zostało zastosowane w niektórych koncepcjach pośredniego opodatkowania dochodu wydatkowanego, takich jak słynny podatek liniowy Halla i Rabushki czy podatek prosty Heidelberskiej Grupy Podatkowej³.

Na schemacie 1 przedstawiono zasadniczą ideę omawianych alternatywnych podejść do opodatkowania: podatku od dochodu oczyszczonego z oszczędności oraz podatku od dochodu oczyszczonego z odsetek. Lata oznaczone jako t_1 i t_2 może dzielić dowolnie długi okres. Ze schematu wynika, że omawiane sposoby osiągnięcia międzyokresowej neutralności w podatku dochodowym różnią się alokacją podatku w czasie. Pierwsze z wymienionych podejść oznacza odroczenie podatku do okresu rozwiązania oszczędności, drugie zaś – przedpłatę podatku w okresie tworzenia oszczędności.

Powyższe stwierdzenie stanowi punkt wyjścia dla analizy porównawczej rozwiązań w zakresie IKE i IKZE zastosowanych w praktyce w Polsce z postulatem neutralności podatkowej realizowanym w drodze dwóch wskazanych powyżej rozwiązań teoretycznych. Badanie to jest przedmiotem dalszych części artykułu.

³ Szeroka charakterystyka i dyskusja poszczególnych koncepcji podatkowych została przedstawiona w: A. Leszczyłowska, *Współczesne koncepcje podatku dochodowego...*

Schemat 1
**Porównanie alternatywnych sposobów osiągnięcia międzyokresowej neutralności
 w podatku dochodowym**



Źródło: opracowanie własne.

2. Porównanie IKE i IKZE jako instrumentów lokowania oszczędności

Pierwsza płaszczyzna przeprowadzonej analizy porównawczej dotyczy rozwiązań formalnych związanych z organizacją lokowania środków na indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego. Przedmiotem niniejszej części artykułu jest zestawienie charakterystyk badanych instrumentów w odniesieniu do takich kwestii jak zakładanie kont, zwrot, transfer czy wypłata środków. Pokazuje ono, że badane konta wykazują wiele podobnych cech, a ich konstrukcja jest zbliżona. Rozważania te uzupełnia przegląd dostępnych danych statystycznych pochodzących z Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Ministerstwa Finansów, charakteryzujących funkcjonowanie IKE i IKZE w Polsce w ostatnich latach.

2.1. Rozwiązania formalne

Indywidualne konta emerytalne (IKE), a kilka lat później indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), zostały uregulowane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. 2014 poz. 1147 z późn. zm.)⁴. Stanowią one element III filaru, a ich wprowadzenie do polskiego systemu finansowego miało na celu stworzenie zachęt do tworzenia długoterminowych oszczędności na przyszłe emerytury (Witczak 2012).

⁴ Dalej: ustawa o IKE i IKZE.

Zarówno IKE, jak i IKZE mogą otwierać osoby fizyczne, które ukończyły 16 lat⁵. Aby skorzystać z preferencji podatkowych, jedna osoba może posiadać po jednym koncie każdego rodzaju, przy czym wykluczone jest posiadanie wspólne, np. przez małżonków. Zgodnie z art. 8 ustawy o IKE i IKZE umowy o prowadzenie kont mogą być zawierane z funduszami inwestycyjnymi, dobrowolnymi funduszami emerytalnymi, podmiotami prowadzącymi działalność maklerską, zakładami ubezpieczeń oraz bankami. Najwięcej kont otwieranych jest w funduszach inwestycyjnych i zakładach ubezpieczeń. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że oba te typy instytucji finansowych – fundusze inwestycyjne w przypadku IKE, a zakłady ubezpieczeń w przypadku IKZE – charakteryzują się najniższym wskaźnikiem tzw. kont aktywnych, tj. takich, które są zasilane wpłatami⁶.

W założeniu inwestycje na IKE i IKZE mają charakter wieloletni, a zatem konta te powinny być przez właściciela posiadane co najmniej do momentu osiągnięcia określonego wieku. Ustalone progi są zbliżone, ale nie pokrywają się ściśle z powszechnym wiekiem emerytalnym. W przypadku IKE wiek ten określono na poziomie 60 lat (względnie 55 lat przy wcześniejszym nabyciu praw emerytalnych), a w przypadku IKZE – na poziomie 65 lat. Zwraca uwagę pięcioletnia (a w niektórych przypadkach nawet dziesięcioletnia) różnica okresu inwestowania na IKZE w porównaniu z IKE, mimo tego, iż są one w gruncie rzeczy instrumentami o bardzo podobnej specyfice. Być może miało to związek ze zróżnicowaniem korzyści podatkowych, które w przypadku IKZE, dzięki przewidzianym odliczeniom od dochodu, mogą być większe.

Po osiągnięciu ustalonego ustawowo wieku z obydwu kont możliwa jest tzw. wypłata środków. Po złożeniu stosownego wniosku może ona zostać dokonana jednorazowo lub w ratach⁷. W odniesieniu do obydwu rodzajów kont przepisy przewidują możliwość dokonywania wypłat transferowych związanych ze zmianą instytucji finansowej. Z kolei w wypadku śmierci oszczędzającego możliwe jest całkowite przekazanie zgromadzonych na nich środków osobom upoważnionym, względnie spadkobiercom.

W odniesieniu do obydwu rodzajów kont ustawa o IKE i IKZE przewiduje również możliwość wycofania środków zgromadzonych przed osiągnięciem określonego wieku, czyli tzw. zwrotu. W przypadku IKE możliwy jest on w całości lub w części, środki zaś z IKZE mogą zostać wycofane jedynie w całości.

⁵ Charakterystyka IKE i IKZE została przeprowadzona na podstawie przepisów ustawy o IKE i IKZE oraz informacji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

⁶ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, Warszawa 2014; Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2014 roku*, Warszawa 2015a.

⁷ Przy spełnieniu dodatkowych warunków, które zostaną omówione w dalszej części artykułu.

2.2. Przegląd danych statystycznych

W tabeli 1 zaprezentowano podstawowe dane charakteryzujące funkcjonowanie omawianych kont począwszy od 2012 r., w którym rozpoczęły działalność IKZE, do 2015 r. Z zestawienia wynika, że wprawdzie liczba osób posiadających konta wykazuje delikatną tendencję zwyżkową od 2013 r. w przypadku IKE, natomiast w odniesieniu do IKZE liczba kont wzrosła w dwóch ostatnich latach. Podczas gdy w latach 2012–2014 liczba nowo otwartych IKE i IKZE sukcesywnie spadała, 2015 r. wykazał się stosunkowo dużym wzrostem – o ok. 31% zwiększyła się liczba nowo otwartych IKE, a o 45% – liczba nowo otwartych IKZE. Większe zainteresowanie IKZE może mieć związek z wprowadzeniem zryczałtowanego 10-procentowego podatku od wypłat z kont. Taką reakcją oszczędzających sugerują wyniki badania CBOS przeprowadzonego na zlecenie Izby Zarządzających Aktywami i Funduszami na końcu 2013 r., tj. krótko przed zmianą sposobu opodatkowania wypłat z IKZE. Badanie pokazało rosnące zainteresowanie oszczędzaniem na takim koncie wraz ze spadkiem stawki podatku dochodowego. 23% badanych wyraziło chęć lokowania oszczędności przy obowiązującym wówczas opodatkowaniu według progresywnej skali, 35% badanych – przy 10% stawce podatku, ponad połowa badanych zaś – przy zwolnieniu z opodatkowania⁸.

Deklaracje te odbiegają jednak od faktycznej liczby posiadanych kont, która jest wciąż niewielka. W I półroczu 2015 r. IKE posiadało 5,2% osób pracujących, a IKZE – 3,2%⁹. Jednocześnie niewielki jest wskaźnik kont aktywnych – mimo że zasadniczo wzrasta on z roku na rok (szczególnie wyraźnie w przypadku IKZE, chociaż wciąż jest on wyższy dla IKE), to jednak nie przekracza on jednej trzeciej. Świadczy to o niedokonywaniu regularnych wpłat przez właścicieli, czego powodem może być m.in. brak środków, zaniedbanie bądź też, w przypadku IKZE, niemożność skorzystania z preferencji podatkowej z uwagi na spodziewany niski dochód do opodatkowania.

Powodem ogólnie niskiego zainteresowania IKE i IKZE może być niedostateczna świadomość dostępności i korzyści podatkowych wynikających z tej możliwości lokowania oszczędności. Ponadto kluczowym czynnikiem wydaje się ogólny stan oszczędności w Polsce, gdzie skłonność do oszczędzania, jak i sama stopa oszczędności gospodarstw domowych są na tle innych krajów europejskich bardzo niskie (Duda 2015).

Tendencję wzrostową wykazują: łączna wartość aktywów zgromadzonych na IKE i IKZE, przeciętny stan konta, jak również średnia wysokość dokonanych wpłat. W przypadku IKZE część osób oszczędzających dokonuje wpłat w drugiej połowie roku lub wręcz pod jego koniec, licząc na obniżenie podstawy opodat-

⁸ J. Morbiato, *IZFiA: większe ulgi podatkowe pomogą IKZE*, 2013, <http://www.parkiet.com/artykul/1349993.html?print=tak> (data dostępu 15 kwietnia 2016).

⁹ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I półroczu 2015 roku*, Warszawa 2015b.

kowania w rozliczeniu za ten rok. Możliwość taka wynika z niewątpliwej zalety zarówno IKE, jak i IKZE, jaką jest elastyczność w odniesieniu do częstotliwości oraz wysokości wpłat. Wpłaty mogą być dokonywane w regularnych ratach, jak również nieregularnie, jednorazowo lub w danym roku można nie dokonać żadnej wpłaty, co nie skutkuje zerwaniem umowy. Istotne jest natomiast występowanie odgórnych limitów wpłat rocznych, których nie można przekroczyć. Zostały one przedstawione w tabeli 2. Wynika z niej, że limity wpłat na IKE i IKZE z roku na rok nieznacznie rosną, przy czym limit wpłat na IKE jest ok. 2,5-krotnie wyższy.

Tabela 1

Podstawowe dane charakteryzujące funkcjonowanie IKE i IKZE w latach 2012–2015

Charaktery- styka	2015		2014		2013		2012	
	IKE	IKZE	IKE	IKZE	IKE	IKZE	IKE	IKZE
Liczba osób posiadających konto	858,725	597,560	824,485	528,142	817,651	496,436	813,292	496,821
Zmiana do roku poprzedniego (w %)	4,2	13,1	0,8	6,4	0,5	-0,08	-0,1	nie dotyczy
Wskaźnik aktywnych kont ¹ (w %)	31,4	23,9	32,0	16,4	31,8	11,0	31,7	6,6
Liczba nowo otwartych kont	72,827	92,224	55,748	63,488	57,919	65,316	69,860	496,821
Wartość aktywów (w tys. zł)	5,682,699	621,968	5,030,537	295,350	4,271,150	119,206	3,530,313	52,882
Średnia wysokość wpłat (w tys. zł)	3,5	2,6	3,4	2,3	3,1	1,1	2,6	0,8
Średni stan konta (w tys. zł)	6,6	1,0	6,1	0,6	5,2	0,2	4,3	0,1

¹ Konta aktywne rozumiane jako konta, na które dokonano przynajmniej jednej wpłaty w danym okresie (wskaźnik obliczany jako udział liczby kont aktywnych w liczbie kont ogółem).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*; Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2014 roku*; Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacje liczbowe o IKE za 2015 r.*, 2016a, https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKE/dane_ike.html (data dostępu 15 kwietnia 2016); Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacje liczbowe o IKZE za 2015 r.*, 2016b, https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppe_ike/Dane_IKZE/dane_ikze.html (data dostępu 15 kwietnia 2016).

Tabela 2
Limity rocznych wpłat na IKE i IKZE w latach 2012–2016 (w zł)

Rok	IKE	IKZE
2016	12,165	4,866,00
2015	11,877	4,750,80
2014	11,238	4,495,20
2013	11,139	4,231,20
2012	10,578	4,030,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2014 roku* i obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości kwoty wpłat na IKE w roku 2016 oraz z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości kwoty wpłat na IKZE w roku 2016.

Tabela 3
Wykorzystanie odliczenia z tytułu wpłat na IKZE w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2012–2014

Charakterystyka	2014	2013	2012
Liczba podatników opodatkowanych według skali dokonujących odliczenia	56,628	26,051	17,963
Udział w liczbie podatników ogółem opodatkowanych według skali (w %)	0,23	0,11	0,07
Przeciętna kwota wpłat na IKZE odliczona przez podatnika opodatkowanego według skali (w zł)	2,882	1,758	1,788
Łączna wartość odliczonych wpłat na IKZE – opodatkowanie według skali (w tys. zł)	163,230	45,794	32,111
Udział odliczonych wpłat na IKZE w łącznej kwocie odliczeń od dochodu według skali (w %)	4,7	1,4	0,6
Łączna wartość odliczonych wpłat na IKZE – opodatkowanie według stawki liniowej (w tys. zł)	10,463	1,334	762

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*, Warszawa 2013; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 rok*, Warszawa 2014; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok*, Warszawa 2015.

Ministerstwo Finansów udostępniła dane dotyczące skali odliczeń od podstawy opodatkowania wpłat dokonanych na IKZE. Dane te zostały zestawione w tabeli 3. Wynika z nich, że znacząco wzrosła liczba podatników, którzy dokonali odliczenia, choć jest ona niewspółmiernie niska z całkowitą liczbą posiadaczy

kont. Pociągnęło to za sobą ponad 3,5-krotny wzrost łącznej wartości odliczenia w 2014 r. w porównaniu z 2013 r. w przypadku opodatkowania według skali oraz 7,8-krotny wzrost w przypadku opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej jednolitą stawką 19%.

Wzrostowi uległ również udział odliczonych wpłat na IKZE w łącznej kwocie odliczeń od dochodu, choć jest to wciąż udział niewielki, sięgający 4,7% w 2014 r. W grupie odliczeń wpływających na redukcję podstawy opodatkowania dominującą pozycję zajmują ulgi z tytułu wydatków na cele rehabilitacyjne.

Zaprezentowana analiza porównawcza rozwiązań formalnych dotyczących organizacji lokowania środków na IKE i IKZE stanowi punkt wyjścia dla pogłębionej analizy porównawczej rozwiązań podatkowych, która stanowi przedmiot kolejnej części artykułu.

3. Porównanie rozwiązań podatkowych zastosowanych w IKE i IKZE

Kolejnym etapem analizy porównawczej, niezbędnym dla dokonania oceny, na ile lokowanie środków na IKE i IKZE odpowiada koncepcjom opodatkowania niedyskryminującym oszczędności względem bieżącej konsumpcji, jest zestawienie ze sobą rozwiązań w zakresie podatku dochodowego charakteryzujących obydwa rodzaje kont. Jak wspomniano w poprzedniej części artykułu, obydwie formy oszczędzania łączy to, że są one uznawane na gruncie podatku dochodowego, a w konsekwencji mogą mieć wpływ na zmniejszenie obciążeń tą daniną. Zasadnicze różnice dotyczą jednak rozwiązań szczegółowych zastosowanych na gruncie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012 poz. 361 z późn. zm.)¹⁰. Z punktu widzenia celu artykułu kluczowy jest fakt, że korzyści te powstają według odmiennych mechanizmów. Obserwacja ta pozwala na sformułowanie, na końcu niniejszej części artykułu, modelu zróżnicowania w czasie skutków podatkowych w zależności od rodzaju instrumentu (konta) oraz sposobu (momentu) likwidacji oszczędności.

3.1. Preferencje podatkowe w ramach IKE

W przypadku IKE oszczędności tworzone są z opodatkowanego dochodu (stanowiącego przykładowo wynagrodzenie za czynnik pracy). Na etapie lokowania kapitału nie występują preferencje podatkowe. Ustawodawca przewidział natomiast zwolnienie przedmiotowe w odniesieniu do wypracowanych dochodów, zrealizowanych przy wypłacie środków z IKE. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 58a updog zwolnienie dotyczy wyłącznie dochodów uzyskanych w związku z: gromadzeniem

¹⁰ Dalej: updog.

i wypłatą środków przez samego oszczędzającego lub wypłatą środków dokonaną na rzecz osób uprawnionych do tych środków po śmierci oszczędzającego względnie wypłatą transferową. W wymienionych sytuacjach występuje zwolnienie z podatku obciążającego dochody z kapitałów pieniężnych w wysokości 19% (tzw. podatku Belki). IKE stało się zatem instrumentem lokowania środków bez obciążenia tym podatkiem, który w pozostałych przypadkach (np. uzyskiwanie dochodów z lokat bankowych) powszechnie występuje.

Z założenia preferencja podatkowa, polegająca na wprowadzeniu wspomnianego zwolnienia przedmiotowego, ma dostarczać bodźców do tworzenia oszczędności na przyszłą emeryturę. Stąd też zwolnienie z opodatkowania przy wypłacie środków wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków wskazanych w art. 34 ustawy o IKE i IKZE. Po pierwsze osoba oszczędzająca musi mieć skończone 60 lat (lub 55 lat w przypadku wcześniejszego nabycia uprawnień emerytalnych). Po drugie wymagane jest dokonanie wpłat w minimum pięciu dowolnych latach kalendarzowych lub dokonanie ponad połowy wartości wpłat nie później niż pięć lat przed dniem złożenia przez oszczędzającego wniosku o dokonanie wypłaty. Zaznaczyć należy, że w przypadku śmierci oszczędzającego również nie występuje opodatkowanie dochodów kapitałowych ani obciążenie podatkiem od spadków i darowizn.

Kluczowe z perspektywy celu artykułu i modelu zróżnicowania w czasie skutków opodatkowania w zależności od rodzaju konta oraz momentu likwidacji oszczędności jest, dokonane w poprzedniej części artykułu, rozróżnienie pomiędzy wypłatą a zwrotem środków z konta. Zwrot środków niesie odmienne skutki podatkowe niż wypłata. Należy podkreślić, że preferencje podatkowe zostały zagwarantowane zasadniczo dla wypłat (własnych lub na rzecz osób upoważnionych). Toteż w przypadku przedterminowego zwrotu środków zgromadzonych na IKE zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych nie przysługuje. Zgodnie z art. 30a ust. 1 pkt 10 updof od dochodu oszczędzającego na indywidualnym koncie emerytalnym z tytułu zwrotu albo częściowego zwrotu środków zgromadzonych na tym koncie pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 19%. Ust. 8 powołanego artykułu stanowi ponadto, że dochód ten należy rozumieć jako różnicę między kwotą stanowiącą wartość środków zgromadzonych na koncie a sumą wpłat na to konto¹¹. Z tej regulacji jasno wynika, że ewentualna korzyść podatkowa, która łączy się ze zwolnieniem z opodatkowania, zależy od wypełnienia intencji ustawodawcy związanej z lokowaniem oszczędności na okres wieloletni, bliski okresowi aktywności zawodowej. Niespełnienie tego warunku upodabnia IKE pod względem skutków podatkowych do innych instrumentów finansowych.

¹¹ Ustępy 8a–8d art. 30a precyzują ponadto definicję dochodu przy całkowitym zwrocie środków z IKE, który został poprzedzony zwrotami częściowymi, przy częściowym zwrocie oraz przy kolejnym częściowym zwrocie, a także wskazują, że dochodu nie pomniejsza się o straty z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych z roku podatkowego ani z lat poprzednich.

3.2. Preferencje podatkowe w ramach IKZE

Zasadnicza różnica i zaleta IKZE w porównaniu z IKE polega na możliwości odliczenia od dochodu dla celów podatkowych wpłat dokonanych na IKZE. Zgodnie z art. 26 ust 1 pkt 2b updof podstawę obliczenia podatku stanowi dochód po odliczeniu wpłat na IKZE dokonanych przez podatnika w roku podatkowym, do wysokości ustalonego na dany rok limitu. Z ekonomicznego punktu widzenia oszczędności lokowane na IKZE również pochodzą z już opodatkowanego dochodu, ale możliwość ich odliczenia w rozliczeniu rocznym powoduje, że efektywnie nie są one obciążone daniną na tym etapie. Tworząc oszczędności na IKZE, podatnik osiąga zatem niemalże natychmiastową korzyść w postaci tarczy podatkowej (przesunięcie czasowe wyniku z rozbieżności pomiędzy momentem dokonania wpłaty bądź wpłat na konto a samym rozliczeniem, które zgodnie z art. 26 ust. 6g updof jest dokonywane w zeznaniu podatkowym). Wysokość tarczy podatkowej jest uzależniona od przedziału progresji, w którym plasują się dochody podatnika, i aktualnie może wynieść 18% lub 32% wpłat dokonanych na konto. Warunkiem jej uzyskania jest jednak dostatecznie wysoki dochód, pozwalający na dokonanie odliczenia.

W przeciwieństwie do IKE, wypłata środków z IKZE jest opodatkowana. Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 14 updof od kwoty wypłat z indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, w tym wypłat na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego, pobierany jest zryczałtowany podatek dochodowy. Jego stawka jest jednak obniżona i wynosi 10% przychodu. W tej sytuacji występuje odroczenie płatności podatku o okres nawet kilkudziesięcioletni, co tworzy korzyść ekonomiczną, a uwolnione w ten sposób środki również mogą być inwestowane. Ponadto tarcza podatkowa jest generowana na odliczeniu według stawek 18% i 32%, wypłata zaś obciążona jest stawką obniżoną. Atrakcyjność tej ostatniej zwiększa się w przypadku podatników, których dochód plasowałby się w drugim przedziale progresji, choć jednocześnie należy pamiętać, że zryczałtowany podatek odnosi się do przychodów¹².

Podobnie jak w przypadku zwolnienia wypłat z IKE, także skorzystanie z preferencyjnej stawki podatkowej jest uzależnione od spełnienia warunków wymienionych w art. 34a ustawy o IKE i IKZE. Po pierwsze wypłata środków zgromadzonych na IKZE następuje wyłącznie na wniosek oszczędzającego, po osiągnięciu przez niego wieku 65 lat. Po drugie konieczne jest dokonanie wpłat na

¹² Początkowo wypłata środków z IKZE, ich zwrot oraz wypłata na rzecz osoby uprawnionej podlegały opodatkowaniu według progresywnej skali. Dopiero ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013 poz. 1717) umożliwiła objęcie wypłat z IKZE dla oszczędzających i osób uprawnionych do środków z IKZE w przypadku śmierci oszczędzającego zryczałtowanym podatkiem w wysokości 10% przychodów.

IKZE w co najmniej pięciu latach kalendarzowych. W przypadku śmierci oszczędzającego również nie występuje obciążenie podatkiem od spadków i darowizn.

Podobnie jak w przypadku IKE, wypłata i przedterminowy zwrot środków z IKZE niosą odmienne skutki podatkowe. Preferencyjne opodatkowanie ma miejsce w przypadku wypłaty, natomiast zwrot podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że również i odroczenie płatności podatku, który w przypadku nieinwestowania zostałby pobrany wcześniej, może nieść korzyści ekonomiczne dla podatnika – kluczowa jest możliwość skorzystania z tarczy podatkowej.

Opodatkowanie zwrotu środków z IKZE w praktyce budzi większe wątpliwości interpretacyjne aniżeli zwroty z IKE. Może wynikać to z faktu, że IKZE jako instrument nowszy, który był w znacznym stopniu wzorowany na IKE, często był również kojarzony z preferencją na gruncie zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 19% regulowanego art. 30a ust. 1 pkt 10 updof. Jednakże w tej sytuacji zastosowanie ma art. 20 ust. 1, który zarówno wypłaty z IKZE (w tym także dokonane na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego), jak i kwoty uzyskane z tytułu zwrotu uznaje za przychody z innych źródeł. Zwrot środków podlega opodatkowaniu według skali podatkowej.

Wątpliwości budzi również kwestia kosztów uzyskania przychodów. Zgodnie z interpretacjami indywidualnymi wydanymi przez organy podatkowe w ostatnich latach należy ją rozpatrywać w łączności z art. 45 ust. 3a updof. Wynika z niego, że kiedy podatnik, obliczając podatek należny, dokonał odliczeń od dochodu, jak ma to miejsce w przypadku IKZE, a następnie otrzymał zwrot odliczonych kwot, w zeznaniu podatkowym składanym za rok podatkowy, w którym otrzymał ten zwrot, dolicza kwoty poprzednio odliczone. Wówczas można uznać, że kwota otrzymanego zwrotu stanowi przychód, kwota dokonanych wpłat to koszt jego uzyskania, natomiast jeśli wcześniej podatnik dokonał odliczenia od dochodu wpłat na IKZE, to w rozliczeniu za rok, w którym otrzymał zwrot środków z instytucji finansowej, powinien doliczyć uprzednio odliczoną kwotę¹³.

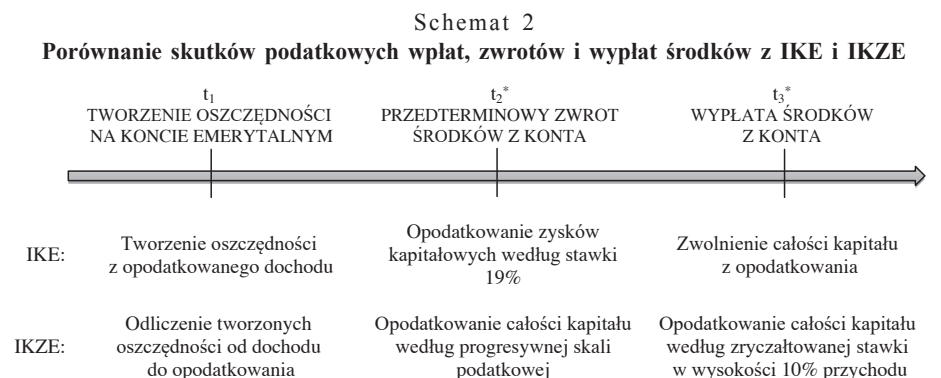
Stosowanie takiej konstrukcji pozwoliłoby na zachowanie jednokrotnego opodatkowania w sensie ekonomicznym. Wprawdzie kwota zwrotu powiększa podstawę opodatkowania, ale uznanie wpłat na IKZE za koszt uzyskania przychodu obniżałoby ją. W połączeniu z ich wcześniejszym (w okresie dokonania wpłaty na konto) odliczeniem od dochodu efektywnie obciążeniu podatkiem podlega oszczędzany, podstawowy kapitał wraz z ewentualnym zyskiem kapitałowym. Jeżeli natomiast podatnik z jakiegoś powodu nie odliczył wpłaty na IKZE od dochodu,

¹³ Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, interpretacja indywidualna IBPB-2-1/4511-168/15/ASz z dnia 24 sierpnia 2015 r.; Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, interpretacja indywidualna ILPB2/4511-1-503/15-2/JK z dnia 21 sierpnia 2015 r.; Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, interpretacja indywidualna IBPB-2-1/4511-117/15/ASz z dnia 13 sierpnia 2015 r.; Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, interpretacja indywidualna IPPB2/415-1033/11-2/MK z dnia 29 lutego 2012 r.

wówczas poniósł on już ciężar podatku w okresie, w którym dokonał wpłaty. W tej sytuacji zwrot środków nie pociąga konieczności doliczenia, a tym samym efektywnie opodatkowaniu podlegałyby tylko ewentualny dochód z inwestycji¹⁴.

3.3. Model zróżnicowania w czasie skutków podatkowych inwestycji na IKE i IKZE

Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że charakterystyczny dla IKE i IKZE jest fakt, iż płynące z nich korzyści podatkowe są odmiennie rozłożone w czasie, a ich wystąpienie zależy od formy (momentu) likwidacji oszczędności. Omówione i porównane powyżej cechy obydwu kont wraz z czasowym rozkładem obciążeń podatkowych zostały zaprezentowane na schemacie 2.



* Zdarzenia występujące w okresach t_2 i t_3 są względem siebie alternatywne, z wyjątkiem częściowego zwrotu możliwego z IKE, który może poprzedzać wypłatę.

Źródło: opracowanie własne.

Zarówno w odniesieniu do IKE, jak i IKZE o formie i wysokości obciążenia decyduje moment i forma podjęcia środków z konta. Do wypłaty środków dochodzi po okresie uregulowanym ustawowo zbliżonym do okresu aktywności zawodowej. Oznacza to wówczas długoterminową inwestycję zgodną z intencją ustawodawcy, która na gruncie podatku dochodowego jest traktowana w preferencyjny sposób (zwolnienie przedmiotowe, względnie zryczałtowana, niższa stawka od przychodu). Natomiast zwrot środków następuje z definicji przed okresem emerytalnym. Niezależnie od tego, czy w tej sytuacji czas trwania inwestycji ograniczył się do kilku, czy wyniósł nawet kilkadziesiąt lat, skutki podatkowe

¹⁴ W kwestii kosztów uzyskania przychodów wydaje się, że dalszego doprecyzowania wymaga również możliwość uznania za nie różnego rodzaju opłat ponoszonych w związku z inwestowaniem, pobieranych przez instytucje finansowe, np. opłat za zarządzanie.

mogą być dla podatnika bardziej dotkliwe, ponieważ ewentualne preferencje są z założenia przewidziane dla inwestycji emerytalnych.

Dotychczasowa analiza porównawcza rozwiązań zastosowanych w zakresie IKE i IKZE, poparta szczegółowym zestawieniem ich kluczowych cech, stanowi punkt wyjścia dla dokonania oceny, w jakim zakresie lokowanie oszczędności na tych kontach jest zgodne z koncepcjami opodatkowania, które nie dyskryminują oszczędności względem bieżącej konsumpcji. Ocena ta jest przedmiotem kolejnej części artykułu.

4. Wnioski z porównań

Druga płaszczyzna przeprowadzonej analizy porównawczej dotyczy zgodności rozwiązań w zakresie IKE i IKZE funkcjonujących w praktyce z postulatem niedyskryminowania oszczędności sformułowanym na gruncie teorii opodatkowania. Dla dokonania oceny, w jakim zakresie lokowanie oszczędności na obydwu typach kont jest zgodne z koncepcjami podatku dochodowego, które nie dyskryminują oszczędności względem bieżącej konsumpcji, konieczne jest odniesienie spostrzeżeń płynących z wcześniejszych porównań do założeń podatku od dochodu oczyszczonego z odsetek oraz podatku od dochodu oczyszczonego z oszczędności. Rozwiązania zastosowane w praktyce zostaną zestawione z modelem przedstawiającym zróżnicowanie w czasie skutków podatkowych w zależności od rodzaju instrumentu oraz sposobu (momentu) likwidacji oszczędności. Pozwoli to na określenie, w których sytuacjach występuje, a w których ulega ograniczeniu, podwójne opodatkowanie oszczędności. To negatywne zjawisko, krytykowane przez J.S. Milla oraz twórców koncepcji tzw. podatku dochodowego zorientowanego na konsumpcję, generalnie występuje w polskim podatku dochodowym. Obydwa omawiane instrumenty pozwalają go jednak, przynajmniej do pewnego stopnia, uniknąć. Można sformułować następujące wnioski.

4.1. Wnioski dotyczące ogólnej zgodności z koncepcjami teoretycznymi

1. Rozwiązania w zakresie IKE, które zakładają tworzenie oszczędności z już opodatkowanego dochodu, ale zwolnienie wypłat z podatku od dochodów z kapitałów pieniężnych, są zgodne z koncepcją opodatkowania dochodu oczyszczonego z odsetek. W licznych podejściach, m.in. w podatku liniowym Halla i Rabushki, postulowano odejście od opodatkowania zysków kapitałowych (Hall, Rabushka 1998), co ma miejsce przy wypłatach z IKE. W literaturze nie ma natomiast pełnej zgody co do tego, czy z opodatkowania powinien być wyłączony cały dochód, czy tylko jego część odpowiadająca określonej stopie procentowej rozumianej jako wynagrodzenie za odroczenie konsumpcji w czasie. Stopa ta często jest utożsamiana ze stopą wolną od

- ryzyka¹⁵. Zwolennikami tego bardziej rygorystycznego rozwiązania są ekonomiści i prawnicy zrzeszeni w Heidelberskiej Grupie Podatkowej (Petersen, Rose 2003). W porównaniu z tym podejściem całkowite zwolnienie z opodatkowania wypłat z IKE likwiduje zjawisko podwójnego opodatkowania oszczędności (obciążeniu podlega tylko dochód w fazie tworzenia) i niesie większe korzyści dla podatników.
2. W odniesieniu do IKZE należy zauważyć, że jego podstawowa cecha – pomniejszenie dochodu do opodatkowania o utworzone oszczędności (wpłaty dokonane na konto) – jest zgodna z istotą podatku dochodowego oczyszczonego z oszczędności. Podejście to zakłada opodatkowanie całości wypłaty dokonanej w późniejszych okresach, co również ma miejsce w przypadku przedterminowego zwrotu bądź wypłat z IKZE. W myśl postulatów teoretycznych obciążenie podatkiem zostaje odroczone do fazy likwidacji oszczędności.
 3. Jednocześnie jednak należy zauważyć pewne ograniczenie postulatu niedyskryminowania oszczędności. W koncepcji podatku od dochodu oczyszczonego z oszczędności obciążeniu podlegają co do zasady dopiero oszczędności ostatecznie wycofywane i przeznaczane na sfinansowanie wydatków konsumpcyjnych. W przypadku IKE i IKZE może mieć miejsce sytuacja, w której podatnik wycofuje środki z konta i lokuje je w kolejną inwestycję. W tej sytuacji podatek zostanie pobrany, mimo że środki te mogą jeszcze przez długi czas pozostać w sferze inwestycyjnej – co nie spełnia postulatu teoretycznego¹⁶. W przypadku wypłaty dokonanej po osiągnięciu określonego wieku podatnik nie może już ponownie założyć konta.

4.2. Wnioski szczegółowe

4. Sformułowane wyżej wnioski warto uszczegółowić, sprawdzając, czy postulat niedyskryminowania oszczędności w podatku dochodowym jest zachowany w różnych sytuacjach związanych ze sposobem (momentem) wycofywania środków z badanych kont. W związku z tym rozpatrzeniu podlegają scenariusze przedterminowego zwrotu oraz wypłaty środków, przy czym w odniesieniu do IKZE uwzględnione są sytuacje skorzystania i nieskorzystania z odliczenia od dochodu wpłat dokonanych na konto. Schemat 3 wskazuje, kiedy ma miejsce podwójne opodatkowanie oszczędności.
 - 4a. Zwrot środków z IKE: Występuje podwójne obciążenie oszczędności z uwagi na fakt, że na oszczędności przeznaczony jest dochód po opodatkowaniu, a od wygenerowanych zysków kapitałowych pobiera się pod-

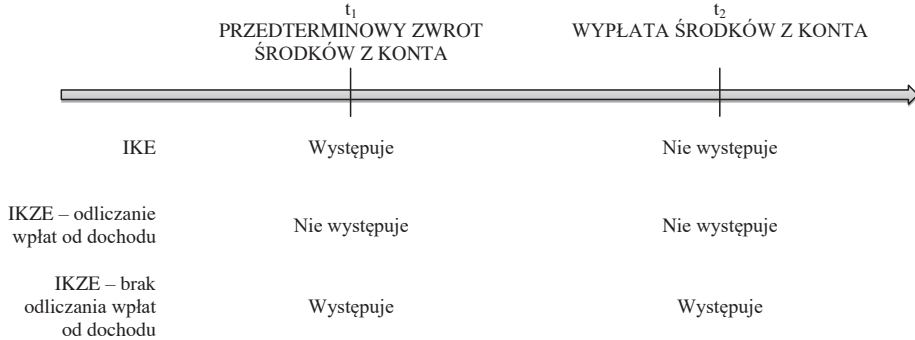
¹⁵ Więcej na ten temat w: A. Leszczyłowska, *Współczesne koncepcje podatku dochodowego...*

¹⁶ Jest to jednak rozwiązanie pragmatyczne, które zostało zaproponowane również przez Heidelberską Grupę Podatkową; por. M. Rose, *Forschungsbericht zu einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in Deutschland (Stand: 15. Juni 2006), Teil I: Die Einfachsteuer: „Das Konzept”*, Heidelberg 2006, s. 10.

tek 19%. Wypracowany dochód podlega obciążeniu niezależnie od tego, czy zostanie on przeznaczony na konsumpcję, czy będzie reinwestowany. Dochodzi do ponownego opodatkowania i, krytykowanej w literaturze, lawiny obciążeń podatkowych w ujęciu międzyokresowym.

Schemat 3

Podwójne obciążenie oszczędności lokowanych na IKE i IKZE w zależności od formy wycofania środków z konta i korzystania z tarczy podatkowej



Źródło: opracowanie własne.

- 4b. Wypłata środków z IKE: Nie występuje podwójne opodatkowanie oszczędności. Wprawdzie oszczędności są tworzone z dochodu po opodatkowaniu, ale wskutek zwolnienia wypracowane zyski kapitałowe nie podlegają ponownemu obciążeniu. Zwolnienie zastosowane do wypłat z IKE nie zakłada różnicowania stopy zwrotu na stopę wolną od ryzyka i stopę dodatkowych rent ekonomicznych. Dotyczy ono całego zwrotu (względnie zakłada się niewystępowanie ponadnormatywnej stopy zwrotu). Zastosowane rozwiązanie jest zatem korzystniejsze od zaproponowanego przez Heidelbergską Grupę Podatkową, która proponowała nieobciążanie podatkiem części zysku odpowiadającej normalnemu zwrotowi.
- 4c. Zwrot środków z IKZE w sytuacji odliczenia od dochodu wpłat dokonanych na konto: nie występuje podwójne opodatkowanie oszczędności. Oszczędzany dochód nie wszedł do podstawy opodatkowania. Zgodnie z przedstawionymi interpretacjami podatkowymi doliczenie, którego dokonuje podatnik za okres, w którym dokonano zwrotu środków, oraz uznanie wpłat na konto za koszty uzyskania przychodów powodują zapłatę niejako zaległego podatku. Obciąża on – po raz pierwszy – środki będące zainwestowanym kapitałem oraz ewentualne zyski kapitałowe, które nie zostały wcześniej pomniejszone przez podatek.
- 4d. Wypłata środków z IKZE w sytuacji odliczenia od dochodu wpłat dokonanych na konto: nie występuje podwójne opodatkowanie oszczędności.

Dochód oszczędzany nie podlegał opodatkowaniu wskutek odliczenia. Wypłacane kapitał podstawowy i ewentualny zysk kapitałowy podlegają opodatkowaniu po raz pierwszy i według korzystniejszej stawki, niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu skali podatkowej. Jest to forma podatku dochodowego oczyszczonego z oszczędności w wersji korzystniejszej dla podatnika niż proponowana w literaturze.

- 4e. Ograniczeniem postulat neutralności jest fakt, że odliczenie wpłat na IKZE jest możliwe tylko przy dostatecznie wysokich dochodach, co najmniej równych potencjalnemu odliczeniu. Podatnicy osiągający niższe dochody, którzy przykładowo wykorzystają je do odliczenia innych pozycji aniżeli wpłaty na IKZE, tracą możliwość dokonania odliczenia w całości lub w części. Pomimo istnienia formalnej możliwości podatek dochodowy przestaje posiadać charakter podatku oczyszczonego z oszczędności.
- 4f. Zwrot środków z IKZE w sytuacji braku odliczenia od dochodu wpłat dokonanych na konto: występuje podwójne obciążenie oszczędności. Dochód przeznaczony na oszczędności podlega opodatkowaniu na równi z dochodem wydatkowanym na bieżącą konsumpcję, co powoduje zmniejszenie kapitału wyjściowego. Poprzez uznanie wpłat dokonanych na konto za koszt uzyskania przychodów oraz wskutek niewystępowania doliczenia ponownemu obciążeniu podlega wypracowany zysk kapitałowy.
- 4g. Wypłata środków z IKZE w sytuacji braku odliczenia od dochodu wpłat dokonanych na konto: występuje podwójne obciążenie oszczędności bardziej dotkliwe niż w omówionych wcześniej sytuacjach. Oszczędności są tworzone z dochodu już obciążonego podatkiem, natomiast za okres, w którym dokonano wypłaty, pobierany jest zryczałtowany podatek od przychodów. Wprawdzie charakteryzuje się on niższą stawką, ale obciąża nie tylko zysk kapitałowy, lecz także kwotę pierwotnie zainwestowaną.
5. Wysokość środków, które można efektywnie zgromadzić na IKE i IKZE przy założeniu ich utrzymywania do wypłaty oraz identycznych warunków inwestowania (stóp zwrotu, horyzontu czasowego, polityki inwestycyjnej, opłat pobieranych przez instytucje finansowe itp.), zależy w dużej mierze od przyjętych dla tych kont odmiennych rozwiązań podatkowych. W przypadku IKE nie ma korzyści w postaci tarczy podatkowej, ale nie występuje również podatek końcowy na skutek wprowadzonego zwolnienia. Z kolei dla IKZE istnieje możliwość uzyskania osłony na dokonanych odpisach od dochodu. Jest to zjawiskiem korzystnym dla podatnika, który już w roku dokonania wpłaty na konto uwalnia środki z podatku. Na końcu inwestycji pobrany zostanie podatek o stosunkowo niskiej stawce 10%, ale od przychodu. Dla oceny efektywności inwestycji istotne będzie, czy tarcza podatkowa jest konsumowana, czy inwestowana i na jakich warunkach (przy jakiej stopie zwrotu) oraz czy w ogóle występuje. Gdyby z jakiegoś powodu podatnik nie miał możliwości dokonania odliczenia, wówczas oszczędności na każdym z kont byłyby two-

- rzony z już opodatkowanego dochodu. Jednakże dla IKZE, w przypadku braku przeciwstawnej linii postępowania organów skarbowych, podatek zostałby pobrany ponownie na końcu inwestycji, podczas gdy dochód kapitałowy na IKE byłby zwolniony z opodatkowania.
6. Od przyjętych odmiennych rozwiązań podatkowych zależy także wysokość środków zgromadzonych na IKE i IKZE w sytuacji ich przedterminowego zwrotu. Zakładając rozliczenie dochodu zgodnie z powołanymi wcześniej interpretacjami podatkowymi, podatnik dokonujący zwrotu środków z IKZE jest zobowiązany do doliczenia uprzednio odliczonej kwoty. Dochodzi do zniwelowania ewentualnej, wygenerowanej w poprzednich okresach, tarczy podatkowej i nadrobienia zaległego podatku. W tej sytuacji wysokość środków netto z IKE i IKZE będzie zależała od przedziału progresji, wysokości tarczy podatkowej oraz stóp zwrotu.
 7. Wysokość tarczy podatkowej generowanej przez wpłaty na IKZE zależy od przedziału progresji, w którym plasują się dochody podatnika. W przypadku przedterminowego zwrotu z tego konta wycofywanie całości zgromadzonych środków zwiększa ryzyko wpadnięcia przez podatnika do wyższego przedziału progresji. W sytuacji gdy odliczenie wpłat zostało dokonane według niższej stawki podatkowej, korzyść ekonomiczna zostaje uszczuplona.
 8. Nałożenie zryczałtowanego podatku dochodowego w wysokości 10% wypłat z IKZE w miejsce opodatkowania na zasadach ogólnych może stanowić dodatkową korzyść podatkową. Obniżenie stawki podatkowej dla dochodów kapitałowych jest zbliżone w swej istocie do dualnego podatku dochodowego znanego z praktyki państw skandynawskich. Zgodnie z nim dochody z pracy są opodatkowane według progresywnej skali, a dochody z kapitału, jako bardziej mobilnego czynnika produkcji, niższą, jednolitą stawką (Flotyńska 2007). Niemniej jednak w przypadku IKZE mamy do czynienia z podatkiem zryczałtowanym od przychodów, co odbiega od istoty dualnego podatku dochodowego.
 9. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że postulat niedyskryminowania oszczędności nie zakłada jakichkolwiek limitów kwotowych dotyczących wartości oszczędzanego kapitału ani długości okresu, po upływie którego postulat ten dopiero może być realizowany. Wprawdzie w przypadku IKE limity rocznych wpłat są dość wysokie, a faktyczne średnie wysokości wpłat daleko od nich odbiegają, to jednak limity kwotowy i limity wieku dla obydwu kont sprawiają, że postulat niedyskryminowania oszczędności jest spełniony w ograniczonym stopniu. Nie odnosi się on do inwestycji krótko- i średniookresowych i obejmuje tylko inwestycje z perspektywą emerytalną.
 10. W przypadku IKZE powstają inne jeszcze ograniczenia realizacji postulatu neutralności podatkowej. Podobnie jak w przypadku IKE występują limity: kwotowy i wieku. Limit kwotowy jest znacznie niższy niż dla IKE, na poziomie zbliżonym do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w Polsce. Jest to zatem rozwiązanie mało atrakcyjne dla podatników osiągających wysokie

dochody. Z makroekonomicznego punktu widzenia może być to niekorzystne z uwagi na fakt, że osoby o wysokich dochodach odznaczają się znacznie większą skłonnością do oszczędzania i są szczególnie zainteresowane możliwościami uzyskiwania wysokich stóp zwrotu. W sytuacji podwójnego opodatkowania oszczędności podatnicy ci mają z jednej strony szczególny bodziec, a z drugiej strony również i relatywnie większe możliwości uniknięcia opodatkowania przez transfer kapitału do lokalizacji o korzystniejszych warunkach opodatkowania.

11. Pozytywnie z punktu widzenia wpływu opodatkowania na oszczędności należy ocenić fakt, że odliczenia wpłat na IKZE mogą dokonać również osoby uzyskujące dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej lub z działań specjalnych produkcji rolnej opodatkowane stawką liniową 19%, jak również osoby podlegające zryczałtowanemu podatkowi od przychodów ewidencjonowanych. Rozwiązanie zmierzające do oczyszczenia dochodu do opodatkowania z oszczędności ulokowanych na IKZE nie jest zatem ograniczone przez (dokonywany na podstawie różnych czynników ekonomicznych i organizacyjnych) wybór przez przedsiębiorców innej, aniżeli zasady ogólne, formy opodatkowania.
12. Szczególnie w przypadku inwestycji wieloletnich, jakimi z założenia jest lokowanie środków na IKE i IKZE, znaczenia nabiera ryzyko gospodarcze, jak i ryzyko związane ze zmianami stawek podatkowych w przyszłości (jak chociażby ich podnoszenia, obniżenia, zmiany progów podatkowych). Takie działania wpłynęłyby na opłacalność inwestycji i zmieniłyby model rozkładu korzyści podatkowych w czasie.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że zarówno IKE i IKZE odpowiadają w swej podstawowej istocie koncepcjom podatku dochodowego oczyszczonego z odsetek oraz oczyszczonego z oszczędności i spełniają w zasadniczym stopniu postulat niedyskryminowania oszczędności. Instrumenty te nie są jednak wolne od ograniczeń, które wykazano powyżej. Ponadto należy pamiętać, że inwestowanie na tego typu kontach pociąga za sobą ryzyko finansowe, ryzyko zarządzania oraz konieczność ponoszenia różnego rodzaju opłat pobieranych przez instytucje prowadzące. Czynniki te nie były przedmiotem niniejszego artykułu, jednakże należałoby je uwzględnić, obok rozwiązań podatkowych, w analizie opłacalności inwestycji. Biorąc pod uwagę niewielki faktyczny zakres stosowania obydwu instrumentów (m.in. liczba tworzonych i zasilanych regularnie kont, skala odliczeń podatkowych wpłat na IKZE na tle innych ulg), należy stwierdzić, że regulacje podatkowe dotyczące IKE i IKZE stanowią tylko niewielki element systemu opodatkowania dochodów indywidualnych w Polsce. Szersze zastosowanie rozwiązań polegających na opodatkowaniu dochodu

oczyszczonego z oszczędności i oczyszczonego z odsetek umożliwiłoby stworzenie bardziej spójnego systemu podatkowego, stymulującego oszczędności gospodarstw domowych i wspierającego akumulację kapitału. Wprowadzenie omówionych rozwiązań podatkowych w zakresie IKE i IKZE należy uznać za krok w dobrym kierunku. Niemniej jednak postulat niedyskryminowania oszczędności, który powinien odnosić się do całego systemu opodatkowania dochodów i do różnych ich rodzajów, jest w istocie spełniony tylko w jego fragmencie.

Bibliografia

- Duda, I., *Indywidualne Konta Emerytalne i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego a oszczędnościowy potencjał polskich gospodarstw domowych*, „Finanse” 2015, nr 1(8).
- Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, interpretacja indywidualna IBPB-2-1/4511-117/15/ASz z dnia 13 sierpnia 2015 r.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, interpretacja indywidualna IBPB-2-1/4511-168/15/ASz z dnia 24 sierpnia 2015 r.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu, interpretacja indywidualna ILPB2/4511-1-503/15-2/JK z dnia 21 sierpnia 2015 r.
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie, interpretacja indywidualna IPPB2/415-1033/11-2/MK z dnia 29 lutego 2012 r.
- Flotyńska, A., *Koncepcja dual income tax w świetle dyskusji nad reformą opodatkowania dochodów w Unii Europejskiej*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- Hall, R.E., Rabushka, A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013 rok*, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 rok*, Warszawa 2015.
- Morbiato J., *IZFiA: większe ulgi podatkowe pomogą IKZE*, 2013, <http://www.parkiet.com/artukul/1349993.html?print=tak> (data dostępu 15 kwietnia 2016).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Co trzeba wiedzieć o IKE*, <http://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoeczne/ubezpieczenie-emerytalne/indywidualne-konto-emerytalne/co-trzeba-wiedziec-o-ike/> (data dostępu 15 kwietnia 2016).
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego*, <http://www.mpips.gov.pl/ubezpieczenia-spoeczne/ubezpieczenie-emerytalne/ikze/indywidualne-konto-zabezpieczenia-emerytalnego/> (data dostępu 15 kwietnia 2016).
- Musgrave, R.A., *On Choosing the 'Correct' Tax Base – A Historical Perspective*, w: *Heidelberger Congress on Taxing Consumption*, red. M. Rose, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York–London–Paris–Tokyo–Hong Kong 1990.

- Leszczyłowska, A., *Współczesne koncepcje podatku dochodowego. Niedyskryminowanie oszczędności i inwestycji w opodatkowaniu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- Petersen, H.-G., Rose, M., *Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des 'Heidelberger Steuerkreises'*, Diskussionsbeitrag Nr. 34, Universität Potsdam 2003.
- Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości kwoty wpłat na indywidualne konto emerytalne w roku 2016 (Monitor Polski z dnia 16 grudnia 2015 r. poz. 1266).
- Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie wysokości kwoty wpłat na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego w roku 2016 (Monitor Polski z dnia 16 grudnia 2015 r. poz. 1268).
- Rose, M., *Forschungsbericht zu einer grundlegenden Reform der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in Deutschland (Stand: 15. Juni 2006), Teil I: Die Einfachsteuer: „Das Konzept“*, Heidelberg 2006.
- Rose, M., *Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem*, w: *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, red. M. Rose, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York–Tokio 1991.
- Rose, M., *Standpunkte zur aktuellen Steuerreform. Vorträge des zweiten Heidelberger Steuerkongresses*, Verlag Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1997.
- Stiglitz, J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, Warszawa 2014.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2014 roku*, Warszawa 2015a.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Indywidualne konta emerytalne oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w I półroczu 2015 roku*, Warszawa 2015b.
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacje liczbowe o IKE za 2015 r.*, 2016a, https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppp_ike/Dane_IKE/dane_ike.html (data dostępu 15 kwietnia 2016).
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, *Informacje liczbowe o IKZE za 2015 r.*, 2016b, https://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_rynku/rynek_ppp_ike/Dane_IKZE/dane_ikze.html (data dostępu 15 kwietnia 2016).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2015 poz. 121 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. 2014 poz. 1147 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012 poz. 361 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013 poz. 1717).
- Witczak, R., *Opodatkowanie IKE i IKZE jako formy gromadzenia środków emerytalnych oraz instrument optymalizacji podatkowej*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2012, nr 274.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, oszczędności, indywidualne konta emerytalne, IKE, IKZE

The postulate of non-discrimination of savings by the income tax and investing in individual pension accounts 'IKE' and 'IKZE'

Summary

A typical feature of the Polish personal income tax is a cumulative growth of the tax burden on savings over time. Investing in individual pension accounts 'IKE' and 'IKZE' allows to restrict this unfavourable phenomenon to some extent. This is possible due to a mechanism of tax preferences which are in line with the concepts of savings-adjusted and interest-adjusted income tax broadly discussed in literature. These approaches do not discriminate savings against consumption and fulfil the postulate of inter-period income tax neutrality. The aim of the paper is to answer the question to what extent investing in the accounts 'IKE' and 'IKZE' complies with the above mentioned tax concepts. In the article, a novel comparative analysis with respect to two aspects is carried out. First, formal rules governing 'IKE' and 'IKZE', with a particular focus on tax regulations, are compared. As a result, a model is developed which determines the tax effects depending on the type of the account and the way (point in time) funds are withdrawn. Second, some detailed measures introduced in practice are compared against theoretical concepts and postulates. The comparative analysis conducted in the paper reveals that, in general, the tax preferences foreseen for the both types of pension accounts comply with the theoretical income tax concepts which do not distort savings decisions. However, numerous regulations which were introduced in practice lead to a far-reaching restriction of the postulate of non-discrimination of savings against consumption.

Keywords: income tax, savings, individual pension accounts, IKE, IKZE