



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.6.2017 г.
SWD(2017) 244 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО)

и

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

**относно данъчното третиране на продуктите за лично пенсионно осигуряване,
включително на общоевропейския продукт за лично пенсионно осигуряване**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Обобщена оценка на въздействието
Оценка на въздействието на предложението на Комисията за регламент относно общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Пенсиите по схема за лично пенсионно осигуряване се определят като „финансови продукти, свързани с пенсионирането, за които доброволно се сключва договор с недържавно образувание. Те имат изрична цел, свързана с пенсионирането, като осигуряват натрупване на капитал до пенсионирането и служат като допълнителен доход след пенсиониране“. Те допълват държавните публични пенсии и професионалните пенсии. В своя План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари (СКП)¹ Комисията отчете, че не съществува ефективен единен пазар за лични пенсии по „третия стълб“. Разнообразието от правила на равнище ЕС и на национално равнище възпрепятства пълноценното развитие на голям и конкурентоспособен пазар за личното пенсионно осигуряване. Разпокъсаността на пазара не позволява институциите за лични пенсионни спестявания да постигнат максимални икономии от мащаба и да диверсифицират риска и иновациите — това ограничава избора и увеличава разходите за лицата, спестяващи за пенсия. Освен това в някои случаи при съществуващите понастоящем продукти за лично пенсионно осигуряване се наблюдават недостатъчно добри продуктови характеристики. Много респонденти в обществената консултация намират за неадекватно предлагането на продукти за лично пенсионно осигуряване, които понастоящем са достъпни и се продават в ЕС. Тази гледна точка се подкрепя от сравнителния анализ на Европейската комисия от 2015 г. относно пазарите за инвеститорите на дребно, който показва, че продуктите за лично пенсионно осигуряване са сред трите продукта, от които инвеститорите на дребно са удовлетворени в най-малка степен. На последно място, трансграничните продажби и преносимостта на съществуващите пенсии по схема за лично пенсионно осигуряване са изключително ограничени. Постигането на по-голямо развитие във връзка с продуктите за лично пенсионно осигуряване на равнище ЕС би могло да смекчи както недостатъчното заместване на доходите след пенсионирането, така и липсата на инвестиции на капиталовите пазари в ЕС.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Общата цел е да се създаде единен пазар за лично пенсионно осигуряване и да се допринесе за изграждането на СКП. Тази основна цел е съставена от три конкретни цели: 1) Увеличаване на инвестициите в ЕС и принос за изграждането на СКП — създаване на по-голям обем от пенсионни спестявания в дългосрочен план, с което се насочва допълнително финансиране за дългосрочни продуктивни инвестиции. 2) Подобряване на характеристиките на продуктите за лично пенсионно осигуряване — което позволява създаването на опростени и прозрачни общоевропейски продукти за лично пенсионно осигуряване. 3) Подобряване на трансграничното предоставяне и преносимост на продуктите за лично пенсионно осигуряване — което позволява на доставчиците да увеличат икономии от мащаба и да повишат ефикасността и иновациите, както и да подобрят възможностите за инвеститорите на дребно да прехвърлят своите лични пенсии със себе си, когато се преместват в друга държава членка.
Каква е добавената стойност от действие на равнището на ЕС?

¹ COM(2015) 468 окончателен.

Некоординираните усилия на държавите членки не могат да елиминират настоящото разнообразие от национални разпоредби относно продуктите за лично пенсионно осигуряване. Действието на равнище ЕС би генерирало значителна добавена стойност, би решило проблема с фрагментирането на пазара и би подпомогнало доставчиците да осъществяват дейност в трансграничен план, тъй като би им позволило да централизират определени функции на равнище ЕС. Що се отнася до физическите лица, минималните продуктови изисквания, определени в правилата на ЕС, биха създали прозрачност и опростеност, както и безопасност за инвеститорите на дребно, което би било от полза за наетите работници и самостоятелно заетите лица, независимо дали са мобилни или не. Единствено действие на ЕС може да подобри преносимостта и да удовлетвори нуждите на увеличаващия се брой на мобилните работници.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

В оценката на въздействието са разгледани следните три варианта:

1. Базов сценарий, при който не се предприема политическо действие на ЕС.
2. Общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО), при който се създава статут на ОЕПЛПО на ЕС въз основа на набор от общи и гъвкави характеристики и чрез доброволен допълващ режим.
3. Хармонизиране, при което националните режими за лично пенсионно осигуряване ще бъдат хармонизирани.

Предпочитаният вариант е вариант 2. В действителност повишената стандартизация на ключовите продуктови характеристики при този вариант ще създаде възможности за доставчиците да постигнат икономии от мащаб, като същевременно се запазва известна гъвкавост по отношение на ключовите характеристики, така че доставчиците могат да се възползват във възможно най-голяма степен от националните данъчни стимули. Ако приемем, че ОЕПЛПО ще подлежи на същите данъчни стимули като националните продукти, в по-дългосрочен план — десетилетие или повече — това ще доведе до по-голямо навлизане на продуктите за лично пенсионно осигуряване, на инвестициите от доставчиците в контекста на СКП и до улесняване на трансграничното развитие. Потребителите ще получават по-голям избор и адекватна защита, когато спестяват за своето пенсиониране. Този статут ще бъде разходоефективен и осъществим от политическа гледна точка, тъй като не налага приспособяването на съществуващите продукти за лично пенсионно осигуряване към нова регулаторна среда и не засяга съществуващите режими.

Кой подкрепя отделните варианти?

Потребителите и потребителските асоциации подкрепят създаването на опростен и прозрачен продукт за лично пенсионно осигуряване (вариант 2). Доставчиците (застрахователи, пенсионни фондове, управители на активи) демонстрираха най-голяма подкрепа за вариант 2 с оглед на неговия потенциал да преодолее недостатъците на пазара. В техническите съвети на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) също се подкрепя създаването на ОЕПЛПО. Доставчиците считат хармонизирането на националните режими за варианта с най-слаба ефективност. В рамките на обществена консултация държавите членки също се противопоставиха категорично на хармонизирането на националните режими (вариант 3).

В. Въздействие на предпочитаните варианти

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?

Съгласно предпочитания вариант доставчиците (включително застрахователи, пенсионни фондове, инвестиционни посредници, банки и управители на активи), лицензирани съгласно секторните режими на ЕС, ще бъдат в състояние да създават общоевропейски продукти за лично пенсионно осигуряване (ОЕПЛПО) въз основа на набор от общи характеристики. Що се отнася до инвеститорите на дребно, ОЕПЛПО ще осигури по-голям избор за допълнителни пенсионни спестявания. Мобилните работници ще извлекат полза от подобрената преносимост. В едно проучване бе изчислено, че се очаква пазарът за продукти за лично пенсионно осигуряване да се развие от настоящото равнище — което се оценява на

около 0,7 билиона евро — до 1,4 билиона евро (което отговаря на базовия сценарий) или до 2,1 билиона евро (допълнителната сума идва от ОЕПЛПО, като се приема, че ОЕПЛПО ще се ползва с данъчни облекчения). В такъв случай на ОЕПЛПО ще се пада около половината от потенциалното увеличение на общия обем на пазара, като другата половина произтича от динамиката на растежа във връзка с продаваните понастоящем национални продукти. В по-дългосрочен план повишеното навлизане ще допринесе за постигане на целта, свързана със СКП.

Тази инициатива ще окаже положително социално въздействие, тъй като повишеното навлизане на продуктите за лично пенсионно осигуряване ще доведе до увеличаване на броя на хората с адекватни доходи след пенсионирането. По-специално тя ще осигури на самостоятелно заетите лица и мобилните работници нов начин да спестяват за своето пенсиониране.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

Тъй като предпочитаният вариант представлява допълващ режим, който ще функционира паралелно с националните правила, не се очакват отрицателни икономически, социални или екологични последици.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Очаква се инициативата да разшири кръга от доставчици: понастоящем това са предимно застрахователи, към които ще се включат управители на активи и специализирани пенсионни фондове. Тъй като някои доставчици, например управителите на активи, често представляват МСП, въздействието върху тях може да е положително, защото ще се разкрият нови възможности за бизнес.

Освен това тази инициатива би могла да окаже положителни ефекти върху МСП чрез привличане на допълнителни частни спестявания, насочване на средства към икономиката и създаване на допълнителни източници на финансиране, които са от полза за МСП. Тази инициатива също така ще подпомогне самостоятелно заетите лица, като увеличи техните варианти за спестяване за пенсионирането.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

ОЕПЛПО ще представлява нова продуктова категория, която ще се предоставя от широка гама доставчици, подлежащи на регулаторен надзор от националните компетентни органи съгласно настоящите регулаторни рамки. Мониторингът на трансграничното разпространение на ОЕПЛПО би могло да доведе до някои допълнителни задачи за националните компетентни органи. Лицензирането на отделните ОЕПЛПО ще бъде възложено на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) и ще изисква допълнителни ресурси. Съгласно настоящите договорености за съфинансиране финансирането ще бъде включено в бюджета на ЕС и по този начин няма да надхвърля заложеното в настоящата многогодишна финансова рамка, която обхваща периода до 2020 г. Освен това решението дали да се предоставят благоприятни данъчни стимули за ОЕПЛПО ще се взема на национално равнище и всяко въздействие ще зависи от навлизането на продукта в национален план.

Ще има ли друго значително въздействие?

Не се очакват други значителни въздействия.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Предлаганият статут следва да включва преглед след тригодишен период на прилагане. В рамките на прегледа следва да се оцени навлизането на продуктите за лично пенсионно осигуряване, приносът към СКП, увеличението при трансграничното предоставяне и преносимостта за инвеститорите на дребно.