

Bruksela, 29 czerwca 2017 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2017/0143 (COD)

10654/17
ADD 2

EF 138
ECOFIN 580
SURE 23
SOC 506
IA 124

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	29 czerwca 2017 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2017) 244 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) oraz ZALECENIE KOMISJI w sprawie traktowania pod względem podatkowym indywidualnych produktów emerytalnych, w tym ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2017) 244 final.

Załącznik: SWD(2017) 244 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.6.2017 r.
SWD(2017) 244 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)

oraz

ZALECENIE KOMISJI

w sprawie traktowania pod względem podatkowym indywidualnych produktów emerytalnych, w tym ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego

{COM(2017) 343 final}

{SWD(2017) 243 final}

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego
A. Zasadność działań
Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?
Emerytury indywidualne zdefiniowano jako „finansowe produkty emerytalne będące przedmiotem umowy zawartej dobrowolnie z podmiotem niepublicznym. Mają one wyraźny cel emerytalny przewidujący akumulację kapitału aż do momentu przejścia na emeryturę i służą jako dodatkowe źródło dochodu na emeryturze”. Produkty te stanowią uzupełnienie publicznych emerytur państwowych oraz emerytur zakładowych. W swoim planie działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych¹ Komisja zauważyła, że nie istnieje prawdziwy jednolity rynek emerytur indywidualnych składających się na „trzeci filar” systemu emerytalnego. Mozaika przepisów na poziomie UE i poziomie krajowym stoi na przeszkodzie pełnego rozwoju szerokiego i konkurencyjnego rynku emerytur indywidualnych. Fragmentacja rynku uniemożliwia dostawcom indywidualnych produktów emerytalnych maksymalizację korzyści skali, maksymalizację dywersyfikacji ryzyka i zwiększenie innowacyjności, co ogranicza możliwości wyboru i prowadzi do wzrostu kosztów dla osób oszczędzających na emeryturę. Ponadto istniejące indywidualne produkty emerytalne nie oferują w niektórych przypadkach wystarczająco bogatego zestawu cech. Wielu respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych zwraca uwagę na niedostateczną podaż indywidualnych produktów emerytalnych obecnie dostępnych i sprzedawanych w UE. Potwierdzeniem tej opinii są wnioski płynące z opracowanej w 2015 r. przez Komisję Europejską tabeli wyników dotyczącej rynków inwestorów detalicznych, z której wynika, że indywidualne produkty emerytalne należą do grona trzech produktów, które inwestorzy detaliczni oceniają jako najmniej satysfakcjonujące. Wreszcie transgraniczna sprzedaż oraz możliwość transgranicznego przenoszenia istniejących indywidualnych produktów emerytalnych są bardzo ograniczone. Lekarstwem na niewystarczające stopy zastąpienia dochodów na emeryturze oraz na brak inwestycji na rynkach kapitałowych w UE mógłby być intensywniejszy rozwój indywidualnych produktów emerytalnych na poziomie UE.
Jaki jest cel inicjatywy?
Ogólnym celem przedmiotowej inicjatywy jest utworzenie jednolitego rynku emerytur indywidualnych i przyczynienie się do ukończenia procesu tworzenia unii rynków kapitałowych. W ramach tego głównego celu wyróżniono trzy cele szczegółowe: 1) zwiększenie inwestycji w UE i przyczynienie się do ukończenia tworzenia unii rynków kapitałowych – w długoterminowej perspektywie stworzenie większych puli oszczędności emerytalnych, które pozwolą skierować dodatkowe środki finansowe na produktywnie inwestycje długoterminowe; 2) wzbogacenie cech indywidualnych produktów emerytalnych – umożliwiające stworzenie prostych, przejrzystych ogólnoeuropejskich indywidualnych produktów emerytalnych; 3) zwiększenie transgranicznej podaży i możliwości transgranicznego przenoszenia indywidualnych produktów emerytalnych – umożliwienie dostawcom tych produktów maksymalizację korzyści skali oraz zwiększenie wydajności i innowacyjności, a także zapewnienie inwestorom detalicznym większych możliwości przenoszenia swoich indywidualnych produktów emerytalnych do innego państwa członkowskiego w przypadku przeprowadzki.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

¹ COM(2015) 468 final.

Nieskoordynowane działania państw członkowskich nie są w stanie zaradzić istnieniu dotychczasowej mozaiki krajowych przepisów regulujących indywidualne produkty emerytalne. Działanie na poziomie UE przyniosłoby istotną wartość dodaną oraz pozwoliłoby wyeliminować fragmentację rynku, a także pomógłby dostawcom w prowadzeniu działalności transgranicznej, umożliwiając im centralizację niektórych funkcji na poziomie UE. W przypadku osób fizycznych minimalne wymogi dotyczące produktu określone w unijnych przepisach zapewniłyby inwestorom detalicznym przejrzystość i prostotę oraz bezpieczeństwo, przynosząc korzyści pracownikom najemnym i samozatrudnionym, bez względu na ich mobilność. Tylko dzięki działaniu UE można zwiększyć możliwość przenoszenia wspomnianego produktu oraz zaspokoić potrzeby rosnącej liczby mobilnych pracowników.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ramach oceny skutków przeanalizowano następujące trzy warianty:

1. Scenariusz odniesienia nieprzewidujący podjęcia jakiegokolwiek działania w ramach polityki na poziomie UE.
2. Stworzenie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE), wiążące się z ustanowieniem przepisów dotyczących OIPE w UE w oparciu o zbiór wspólnych i elastycznych cech w ramach dobrowolnego systemu uzupełniającego.
3. Harmonizacja zakładająca harmonizację krajowych systemów emerytur indywidualnych.

Preferowanym wariantem jest wariant 2. W tym wariantie zwiększona standaryzacja podstawowych cech produktu pozwoli dostawcom uzyskać korzyści skali, przy czym zachowana zostanie pewna elastyczność podstawowych cech, aby dostawcy mogli w jak największym zakresie skorzystać z krajowych bodźców podatkowych. Dzięki temu w perspektywie dekady lub w dłuższym okresie oraz przy założeniu, że OIPE przyznane zostaną te same bodźce podatkowe co produktom krajowym, wzrośnie popularność indywidualnych produktów emerytalnych oraz skala inwestycji dokonywanych przez dostawców w kontekście unii rynków kapitałowych, a także ułatwiony zostanie transgraniczny rozwój produktów tego rodzaju. Konsumenci oszczędzający z myślą o emeryturze skorzystają z większych możliwości wyboru oraz odpowiedniej ochrony. Takie rozwiązanie byłoby racjonalne pod względem kosztów i politycznie wykonalne, gdyż nie wymagałoby dostosowania istniejących indywidualnych produktów emerytalnych do nowego otoczenia regulacyjnego i nie miałyby wpływu na istniejące systemy.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Konsumenci i stowarzyszenia konsumentów opowiadają się za stworzeniem prostego, przejrzystego indywidualnego produktu emerytalnego (wariant 2). Dostawcy (ubezpieczyciele, fundusze emerytalne, zarządzający aktywami) najmocniej poparli wariant 2 ze względu na drzemiące w nim możliwości wyeliminowania niedoskonałości rynku. W swojej opinii technicznej Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) również poparł utworzenie OIPE. Dostawcy uznali harmonizację krajowych systemów za najmniej skuteczne rozwiązanie. W ramach konsultacji społecznych państwa członkowskie również stanowczo sprzeciwiły się harmonizacji systemów krajowych (wariant 3).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ramach preferowanego wariantu dostawcy (w tym ubezpieczyciele, fundusze emerytalne, firmy inwestycyjne, banki i zarządzający aktywami), którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności na podstawie unijnych przepisów sektorowych, byłoby w stanie opracować ogólnoeuropejskie indywidualne produkty emerytalne (OIPE) oparte o zbiór wspólnych cech. Inwestorom detalicznym OIPE zapewniłyby szersze możliwości wyboru rozwiązań pozwalających dodatkowo oszczędzać na emeryturę. Pracownicy mobilni skorzystaliby z lepszych możliwości przenoszenia tego rodzaju produktów. W przeprowadzonym badaniu oszacowano, że rynek indywidualnych produktów emerytalnych powinien rozwinąć się z obecnego poziomu – szacowanego na ok. 0,7 bln EUR – do poziomu 1,4 bln EUR (w scenariuszu odniesienia) lub 2,1 bln EUR (dzięki dodatkowym wpływom generowanym przez OIPE, przy założeniu, że produktom tym przyznane zostaną ulgi podatkowe). OIPE odpowiadałby wówczas za około połowę potencjalnego wzrostu wartości całego rynku, natomiast pozostały przyrost wartości rynku wynikałby z dynamiki wzrostu dotyczącego obecnie sprzedawanych produktów

krajowych. Zwiększona popularność tego produktu w długoterminowej perspektywie przyczyniłaby się do realizacji celu przyświecającego unii rynków kapitałowych.

Inicjatywa ta miałaby pozytywne skutki społeczne, gdyż wzrost popularności emerytur indywidualnych przełożyłby się na wzrost liczby osób dysponujących odpowiednim dochodem na emeryturze. W szczególności dzięki tej inicjatywie osoby samozatrudnione oraz pracownicy mobilni otrzymaliby nowe możliwości oszczędzania z myślą o emeryturze.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Ponieważ preferowany wariant przewiduje utworzenie uzupełniającego systemu funkcjonującego równolegle do przepisów krajowych, nie oczekuje się żadnych negatywnych skutków gospodarczych, społecznych lub środowiskowych.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Oczekuje się, że inicjatywa przyczyni się do poszerzenia grona dostawców: do dotychczasowej grupy dostawców skupiającej przede wszystkim ubezpieczycieli powinni dołączyć zarządzający aktywami oraz specjalistyczne fundusze emerytalne. Ponieważ dostawcy tacy jak zarządzający aktywami to często MŚP, inicjatywa ta mogłaby mieć na te podmioty pozytywny wpływ, stwarzając nowe możliwości biznesowe.

Ponadto przedmiotowa inicjatywa mogłaby mieć pozytywny wpływ na MŚP dzięki wykorzystaniu dodatkowych oszczędności prywatnych i skierowaniu tak pozyskanych środków na potrzeby gospodarki, tworząc w ten sposób dodatkowe źródła finansowania, z których korzystać będą mogły MŚP. Pomoże ona także osobom samozatrudnionym, zapewniając im większy wybór rozwiązań pozwalających im oszczędzać na emeryturę.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

OIPE będzie nową kategorią produktu oferowaną przez szerokie grono dostawców, którzy podlegają nadzorowi regulacyjnemu właściwych organów krajowych prowadzonemu w oparciu o istniejące ramy regulacyjne. Monitorowanie transgranicznej dystrybucji OIPE może wiązać się z obciążeniem właściwych organów krajowych określonymi dodatkowymi zadaniami. Za udzielanie zezwoleń dla poszczególnych OIPE odpowiadać będzie Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), co wiąże się z koniecznością udostępnienia dodatkowych zasobów. W ramach obecnych mechanizmów współfinansowania potrzebne środki zostaną uwzględnione w budżecie UE i z tego względu kwota finansowania nie przekroczy kwoty przewidzianej w obecnych wieloletnich ramach finansowych, które obowiązują do 2020 r. Ponadto decyzja o przyznaniu OIPE preferencyjnych bodźców podatkowych pozostaje w gestii poszczególnych państw członkowskich i ewentualne implikacje uzależnione są od popularności tego produktu na poziomie krajowym.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie oczekuje się wystąpienia innych znaczących skutków.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Proponowany akt prawny powinien przewidywać przegląd po trzech latach stosowania jego przepisów. W ramach przeglądu ocenić należy skalę popularności indywidualnych produktów emerytalnych, ich wkład w realizację celu, jakim jest ukończenie tworzenia unii rynków kapitałowych, wzrost transgranicznej podaży oraz możliwości transgranicznego przenoszenia tego produktu z korzyścią dla inwestorów detalicznych.