

Bruselas, 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)

y

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN

**sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales, incluido el
producto paneuropeo de pensiones individuales**

{ COM(2017) 343 final }
{ SWD(2017) 243 final }

Ficha resumen

Evaluación de impacto relativa a la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre un producto paneuropeo de pensiones individuales

A. Necesidad de actuar

¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?

Las pensiones individuales de jubilación se definen como «*productos financieros de jubilación suscritos voluntariamente con un ente no estatal. Presentan un objetivo explícito de jubilación, que prevé la acumulación de capital hasta el momento de la jubilación, y sirven de complemento de los ingresos después de la jubilación*». Son complementarias de las pensiones estatales públicas y de las pensiones profesionales.

En su Plan de Acción para la creación de un mercado de capitales¹, la Comisión constataba que no existía un mercado único efectivo de «tercer pilar» para las pensiones individuales. Un mosaico de normas a nivel nacional y de la UE obstaculiza el pleno desarrollo de un gran mercado competitivo para las pensiones individuales.

La fragmentación del mercado impide que los promotores de pensiones individuales saquen el máximo provecho de las economías de escala, la diversificación de riesgos y la innovación, lo que reduce las posibilidades de elección e incrementa los costes para los ahorradores en pensiones de jubilación. Además, los actuales productos de pensión individuales presentan en algunos casos ciertas deficiencias. Muchos de los participantes en la consulta pública consideran inadecuada la oferta de productos de pensiones individuales actualmente disponible en la UE. Este punto de vista se ve respaldado por el cuadro de indicadores de la Comisión Europea de 2015 sobre los mercados de inversión minorista, que demuestra que los productos de pensiones individuales se encuentran entre los tres productos en relación con los cuales los inversores minoristas muestran un grado de satisfacción más bajo. Por último, la venta y la portabilidad transfronterizas de las pensiones individuales existentes son muy limitadas.

Un mayor desarrollo de los productos de pensiones individuales a nivel de la UE podría mitigar tanto la insuficiencia de los ingresos de sustitución en el momento de la jubilación como la falta de inversiones en los mercados de capitales de la UE.

¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?

El objetivo general es el de crear un mercado único de pensiones individuales y contribuir a la realización de la unión de los mercados de capitales (UMC). Este objetivo principal engloba tres objetivos específicos:

- 1) Aumentar la inversión en la UE y contribuir a la realización de la UMC** — A largo plazo, la creación de grandes reservas de ahorro para la jubilación que canalicen la financiación adicional hacia inversiones productivas a largo plazo.
- 2) Mejorar las características de los productos de pensiones individuales** mediante la creación de productos simples, transparentes y paneuropeos.
- 3) Potenciar la promoción y portabilidad transfronterizas de los productos de pensiones individuales** con lo que los promotores podrán incrementar sus economías de escala y mejorar su eficiencia e innovación, así como brindar mejores oportunidades para que los inversores minoristas se lleven consigo sus pensiones individuales cuando se trasladen a otro Estado miembro.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Los esfuerzos descoordinados de los Estados miembros no pueden resolver el actual mosaico de normativas nacionales que regulan los productos de pensiones individuales. Intervenir a escala de la UE puede aportar un

¹ COM(2015) 468 final.

valor añadido, subsanar la fragmentación del mercado y ayudar a las entidades promotoras a operar a escala transfronteriza, ya que ello les permitiría centralizar determinadas funciones a nivel de la UE. Para los ciudadanos, unos requisitos mínimos para los productos que se establezcan en actos de la UE aportarían transparencia, simplicidad y seguridad a los inversores minoristas, en beneficio de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, móviles o no. Solo una intervención de la UE puede mejorar la portabilidad y atender las necesidades del creciente número de trabajadores móviles.

B. Soluciones

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?

La evaluación de impacto analiza las tres opciones siguientes:

1. Escenario de referencia, en el que no se adoptarían medidas a escala de la UE.
2. Un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), en el que se establecería este tipo de productos en la UE, basado en un conjunto de elementos comunes y flexibles mediante un régimen complementario de carácter voluntario.
3. Un escenario en el que se armonizarían los regímenes nacionales de pensiones individuales.

La opción preferida es la 2. En efecto, en esta opción, la mayor normalización de los elementos esenciales del producto crearía oportunidades para que los promotores generasen economías de escala, al tiempo que se mantendría cierta flexibilidad en dichos elementos esenciales de forma que los promotores pudieran sacar el máximo provecho de los incentivos fiscales nacionales. Ello se traduciría, durante un período más largo de una década o más y en el supuesto de que los PEPP se beneficiaran de los mismos incentivos fiscales que los productos nacionales, en un mayor volumen de suscripción de pensiones individuales, un incremento de las inversiones realizadas por los promotores en el contexto de la UMC, y en la facilitación del desarrollo transfronterizo. Los consumidores dispondrían así de un mayor abanico de opciones y una protección adecuada a la hora de ahorrar para la jubilación. La medida sería rentable y políticamente viable, puesto que no exige que los productos individuales ya existentes se adapten a un nuevo entorno normativo y no afecta a los regímenes existentes.

¿Quién apoya cada opción?

Los consumidores y las asociaciones de consumidores están a favor de la creación de un producto de pensiones individuales simple y transparente (opción 2). Los promotores (empresas de seguros, fondos de pensiones, gestores de activos) han mostrado un mayor apoyo a la opción 2, por su potencial para subsanar las deficiencias del mercado. El asesoramiento técnico de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) también se mostró a favor de la creación de un PEPP. Los promotores consideran que la armonización de los regímenes nacionales es lo menos eficaz. En una consulta pública, los Estados miembros también se opusieron frontalmente a la armonización de los regímenes nacionales (opción 3).

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

En la opción preferida, los promotores (empresas de seguros, fondos de pensiones, empresas de inversión, bancos y gestores de activos), autorizados en virtud de regímenes sectoriales de la UE, podrían diseñar los PEPP basándose en una serie de elementos comunes. Para los inversores minoristas, los PEPP ofrecerían una opción adicional de ahorro complementario para la jubilación. Los trabajadores móviles gozarían de una mayor portabilidad. En un estudio reciente se estimaba que el mercado de productos de pensiones individuales crecería desde el nivel actual, estimado en unos 0,7 billones de EUR, a 1,4 billones EUR (correspondiente a la hipótesis de referencia) o a 2,1 billones EUR (con el importe suplementario procedente de los PEPP, en el supuesto de que haya beneficios fiscales para estos productos). En ese caso, los PEPP representarían alrededor de la mitad del aumento potencial del mercado total, mientras que la otra mitad procedería de una dinámica de crecimiento derivada de las ventas actuales de los productos nacionales. La mayor aceptación de estos productos contribuiría a largo plazo a alcanzar el objetivo de la UMC.

Esta iniciativa tendría un impacto social positivo, pues un incremento en los niveles de suscripción de pensiones individuales aumentaría el número de personas con una renta adecuada en la jubilación. En particular, ofrecería a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores móviles un nuevo medio de ahorrar para la jubilación.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?
Dado que la opción preferida es un régimen complementario paralelo a las normas nacionales, no se esperan repercusiones negativas a nivel económico, social o medioambiental.
¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?
<p>Se espera que la iniciativa aumente el número de entidades promotoras: los gestores de activos y los fondos de pensiones especializados se añadirían a la lista actual, compuesta fundamentalmente por empresas de seguros. Dado que los promotores, como por ejemplo los gestores de activos, suelen ser pymes, la iniciativa podría tener repercusiones positivas para ellos al abrirse nuevas oportunidades de negocio.</p> <p>Por otra parte, también podría tener efectos positivos en las pymes al aprovechar ahorros privados adicionales y canalizar los fondos hacia la economía y crear nuevas fuentes de financiación en beneficio de las pymes. Esta iniciativa también ayudaría a los trabajadores por cuenta propia a aumentar sus opciones de ahorro de cara a la jubilación.</p>
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales en los presupuestos y las administraciones nacionales?
Los PEPP constituirían una nueva categoría de producto ofrecida por una amplia gama de promotores que están sujetos a la vigilancia reglamentaria de las autoridades nacionales competentes en virtud de los marcos reguladores existentes. El seguimiento de la distribución transfronteriza de los PEPP podría crear algunas tareas adicionales para las autoridades nacionales competentes. La autorización de los distintos PEPP correspondería a la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), lo que requiere recursos adicionales. En virtud de las actuales disposiciones en materia de cofinanciación, la financiación se incluye en el presupuesto de la UE y, como tal, no irá más allá de lo previsto en el actual marco financiero plurianual, que expira en 2020. Por otra parte, la decisión de conceder incentivos fiscales a los PEPP sigue adoptándose a nivel nacional y cualquier impacto dependería del nivel de suscripción a nivel nacional.
¿Habrá otras repercusiones significativas?
No se esperan otras repercusiones significativas.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La medida propuesta debe incluir una revisión al cabo de tres años de aplicación. La revisión debe evaluar el nivel de aceptación de estos productos, la contribución a la UMC y el incremento de la promoción y la portabilidad transfronterizas para los inversores minoristas.