**Аналіз впливу регуляторного акта**

**до проекту Закону України**

**«Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення»**

**І. Визначення проблеми**

Існуюча пенсійна система, що складається із солідарного загальнообов'язкового державного пенсійного страхуванняі добровільного недержавного пенсійного забезпечення, є неефективною, що зумовлюється низкою чинників:

* **Демографічні зміни**, які обумовлюють збільшення чисельності і частки літніх людей та збільшення демографічного навантаження на населення працездатного віку. Цей фактор буде домінуючим у довгостроковій перспективі та зумовить подальше погіршення фінансової спроможності пенсійної системи, особливо її солідарно-страхових складових. Наслідком буде подальше зростання дефіциту власних коштів ПФУ, що потребуватиме дотацій з державного бюджету, та/або дуже низький рівень пенсійних виплат.
* **Низький рівень залучення населення на етапі сплати внесків до системи додаткового пенсійного накопичувального забезпечення.** Низька економічна активність населення, високе безробіття, поширення неформальної зайнятості та нелегальних трудових міграцій призвели до того, що вже нині, за відносно сприятливих демографічних співвідношень, кількість платників внесків майже така сама, що й кількість пенсіонерів.
* **Нерозвинутий фінансовий сектор.** Макроекономічна нестабільність, низький рівень доходів, висока інфляція, негативний досвід минулих років та слабка інфраструктурна підтримка обумовлюють низьку довіру до фінансових установ та відсутність мотивації населення робити довгострокові заощадження.
* **Відсутні механізми упереджувальних заходів** з метою недопущення збитків від дій або бездіяльності суб’єктів ринку недержавного пенсійного забезпечення.

Для відновлення належного рівня пенсійного забезпечення в Україні необхідним є впровадження **обов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення** як додаткового елемента пенсійної системи (так званого другого рівня), з метою формування пенсійних накопичень та збільшення сукупного коефіцієнта заміщення як головного індикатора достатності пенсійних виплат. Для цього розроблено проект Закону України «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення», який визначатиме основні принципи та засади для функціонування системи державного обов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення.

Одночасно з цим, необхідним є внесення змін до Податкового кодексу України з метою встановлення **сприятливого режиму оподаткування** внесків, пенсійних активів та пенсійних виплат у системі загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення. Законопроектом пропонується запровадити аналогічний режим оподаткування до того, який застосовується до солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (перший рівень пенсійної системи) – внески до загальнообов’язкової системи пенсійного забезпечення не включаються до оподатковуваного доходу фізичної особи, пенсійні виплати також не оподатковуються.

Водночас, якщо на першому рівні пенсійної системи, відсутній елемент накопичення, то другий рівень передбачає появу інституції, яка акумулюватиме пенсійні внески та здійснюватиме управління пенсійними накопичення з метою збереження їх вартості у часті. За пропонованою моделлю управління пенсійними накопиченнями буде здійснювати Накопичувальний фонд або авторизований недержавний пенсійний фонд, який фізична особа мати змогу обрати на власний розсуд. Тому необхідно також чітко визначити режим оподаткування, що застосовуватиметься на рівні Накопичувального фонду та авторизованого недержавного пенсійного фонду.

Крім того, чинна редакція Податкового кодексу України вже містить окремі норми щодо внесків та виплат, а також пенсійних активів Накопичувального фонду. Ці норми були внесені до Податкового кодексу України у зв’язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» № 2148-VIII, яким було передбачено запровадження загальнообов’язкового державного пенсійного страхування з 1 січня 2019 року. Проектом Закону України «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» запроваджується інша модель для другого рівня пенсійної системи, тому для уникнення конфлікту норм законодавства необхідно узгодити положення проекту Закону України «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» з нормами Податкового кодексу України.

*Таблиця 1.* Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Групи (підгрупи)** | **Так** | **Ні** |
| Громадяни | + |  |
| Держава | + |  |
| Суб’єкти господарювання |  | - |
| у тому числі суб’єкти малого підприємництва |  | - |

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Цілями державного регулювання є:

1. Встановлення сприятливого режиму оподаткування внесків, пенсійних активів та пенсійних виплат у системі загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення;
2. Усунення термінологічних неузгодженостей між базовим та податковим законодавством у сфері загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення.

Прийняття запропонованого регуляторного акту встановить однозначні правила оподаткування доходів громадян та пенсійних фондів (Накопичувального фонду та недержавного пенсійного фонду), що є обов’язковою умовою для успішного запровадження другого рівня пенсійної системи. Це в свою чергу сприятиме збільшенню соціальної захищеності населення України, сприятиме солідаризації інтересів різних поколінь та надасть поштовх для розвитку стабільного фінансового ринку.

**ІІІ. Визначення альтернативних способів досягнення зазначених цілей,**

**аргументи щодо переваг обраного способу**

**1. Визначення альтернативних способів**

Розглядаючи можливі способи досягнення цілей регулювання можливо виділити два альтернативних підходи. Перший спосіб – це внесення пропонованих цим законопроектом змін до Податкового кодексу України (детальний опис альтернативи у таблиці 1). Оскільки чинна редакція Кодексу вже містить деякі норми щодо накопичувального пенсійного забезпечення, то альтернативою 2 є залишення чинної редакції Кодексу без змін та розв’язання проблемних питань на рівні узагальнюючих податкових консультацій.

*Таблиця 2.* Опис можливих альтернативних способів досягнення цілей

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Опис альтернативи** |
| **Альтернатива 1**  *(внесення змін до ПКУ)* | Внесення змін до Податкового кодексу України з метою встановлення для загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення режиму оподаткування за типом **EEE** (exempt-exempt-exempt), що передбачає:  1. Виключення суми внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення з місячного (річного) оподатковуваного доходу фізичної особи;  2. Пенсійні внески та прибуток від управління пенсійними активами не підлягають оподаткуванню на рівні Накопичувального фонду або авторизованого недержавного пенсійного фонду;  3. Виплати з системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення (незалежно від виду виплати) не оподатковуються |
| **Альтернатива 2**  *(збереження status quo)* | Не вносити зміни до Податкового кодексу України, що передбачає:  1. Наявність конфлікту термінології, що може призвести до проблемних питань застосуванні податкового законодавства;  2. Страхові внески до Накопичувального фонду виключаються з бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб;  3. Невизначений статус Накопичувального фонду та режим його оподаткування;  4. Звільнено від оподаткування лише суму одноразової пенсійної виплати учаснику недержавного пенсійного фонду або Накопичувального фонду за рахунок коштів Накопичувального фонду. Порядок оподаткування або податкова пільга для інших видів виплат не встановлені. |

**2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей**

**2.1.Оцінка впливу на сферу інтересів держави**

**Таблиця 3**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| **Альтернатива 1**  *(внесення змін до ПКУ)* | 1) Потенційно сприятиме скороченню бюджетних видатків на фінансування зростаючого дефіциту солідарної пенсійної системи, враховуючи наявність додаткового джерела пенсійних виплат  2) Окремим суттєвим позитивним фактором впровадження накопичувальної системи є приріст національного внутрішнього інвестиційного ресурсу протягом наступних 5 років в розмірі **161 млрд. грн**, що може бути вагомим джерелом фінансування важливих стратегічних інфраструктурних проектів, а також державного боргу | Зменшення суми місячного (річного) оподатковуваного доходу фізичної особи на суму внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення призведе до скорочення темпу приросту надходжень від ПФДО та військового збору (таблиця 4) |
| **Альтернатива 2**  *(збереження status quo)* | Модель передбачає оподаткування пенсійних виплат із системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення, що в довгостроковій перспективі сприятиме збільшенню надходжень до державного бюджету | 1) Аналогічно до альтернативи 1, очкується, що зменшення суми місячного (річного) оподатковуваного доходу фізичної особи на суму внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення призведе до скорочення темпу приросту надходжень від ПФДО та військового збору  2) Зростання видатків на фінансування дефіциту солідарної системи для збереження належного рівня коефіцієнта заміщення |

Якщо оцінювати вплив цього податкового заохочення на інтереси держави, то варто зазначити, що надання учасникам системи податкових пільг на суму внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення не призведе до необхідності пошуку додаткових компенсуючих джерел надходжень до бюджету, адже очікувані темпи зростання заробітної плати населення є більшими за обсяги пропонованих внесків. Тому при плануванні обсягу доходів та видатків бюджету позитивна динаміка надходжень від податку на доходи фізичних осіб та військового збору збережеться, що демонструють розрахунки, наведені у таблиці 2.

*Таблиця 4.* Вплив запровадження податкових пільг на суму внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення на динаміку надходжень до державного бюджету від оподаткування доходів громадян

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| База утримання внесків (загальна по системі), млн. грн. | 822 527 | 1 009 752 | 1 167 430 | 1 314 646 | 1 456 960 | 1 597 405 |
| База утримання внесків (загальна по системі зменшена на внески), млн. грн. | 797 851 | 969 362 | 1 109 058 | 1 235 767 | 1 354 973 | 1 469 613 |
| Очікувана сума надходжень від ПДФО + ВЗ без урахування внесків, млн. грн. | 160 393 | 196 902 | 227 649 | 256 356 | 284 107 | 311 494 |
| Очікувана сума надходжень від ПДФО + ВЗ, зменшена на внески, млн. грн. | 155 581 | 189 026 | 216 266 | 240 975 | 264 220 | 286 574 |
| Темп зростання ПДФО та ВЗ без пільги на внески, % |  | 122,76 | 115,62 | 112,61 | 110,83 | 109,64 |
| **Темп зростання ПДФО та ВЗ з урахуванням пільги на внески, %** |  | **121,50** | **114,41** | **111,42** | **109,65** | **108,46** |

*Джерела: Держстат, Світовий банк (Україна. Економічний огляд, 10 квітня 2018 року, прогноз на 2018-2020 рр.), IMF World Economic Outlook Database October 2017 (прогноз на 2021-2022 рр.), припущення фахівців Світового банку, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, власні розрахунки*

**2.2. Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання**

Вплив на інтереси широкого кола суб’єктів господарювання, які не є громадянами, **відсутній**, адже запропоновані зміни **не стосуються системи оподаткування підприємств**.

Варто лише зазначити, що істотним недоліком альтернативи № 2 є високий рівень правової невизначеності щодо режиму оподаткування Накопичувального фонду як інституції, яка акумулюватиме внески учасників системи, та доходу від управління пенсійними активами. Натомість альтернативою № 1 передбачається звільнення від оподаткування пенсійних внесків та прибутку від управління пенсійними активами на рівні Накопичувального фонду, що сприятиме швидшому накопиченню пенсійних активів, які будуть інвестовані у фінансові інструменти.

**2.3. Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів учасників системи – громадян України**

Обидва підходи концептуально передбачають звільнення від оподаткування пенсійних внесків до системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення. Водночас, термінологія, що використовується в чинній редакції Податкового кодексу України (альтернатива № 2), не відповідатиме термінології, яка встановлюється Законом «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення». Це створює високі ризики не застосування або неправильного застосування податкового законодавства до відносин, які пов’язані з функціонуванням системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення, що порушуватиме **права громадян** – учасників системи.

**Таблиця 5**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| **Альтернатива 1**  *(внесення змін до ПКУ)* | 1. Зниження навантаження на заробітну плату при відрахуванні обов’язкових внесків за рахунок податкової пільги  2. Прискорення нарощення пенсійних активів та відповідно доходів від управління ними на індивідуальному пенсійному рахунку завдяки чіткому визначенню неприбуткового статусу Накопичувального фонду та звільнення діяльності з загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення від оподаткування податком на додану вартість  3. Підвищення добробуту пенсіонерів – учасників системи за рахунок звільнення від оподаткування будь-яких пенсійних виплат в рамках системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення | Додаткових витрат, спричинених збільшенням податкового навантаження, не передбачається |
| **Альтернатива 2**  *(збереження status quo)* | 1. Можливе зниження навантаження на заробітну плату при відрахуванні обов’язкових внесків за рахунок податкової пільги (при збереженні ризику незастосування пільги через конфлікт термінології)  2. Можливе прискорення нарощення пенсійних активів та відповідно доходів від управління ними на індивідуальному пенсійному рахунку завдяки визначенню неприбуткового статусу Накопичувального фонду (при збереженні ризику незастосування пільги через конфлікт термінології)  3. Звільнення від оподаткування одноразових виплат з системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення | 1. Витрати на сплату податку на доходи фізичних осіб з пенсійних виплат в рамках системи загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення (крім одноразових виплат)  2. За умови реалізації ризику некоректного застосування законодавства через конфлікт термінології виникне потрійне оподаткування доходів громадян (перший раз через незастосування податкової пільги на внески, другий раз через оподаткування внесків та доходів від управління пенсійними активами на рівні фонду, третій раз при оподаткуванні виплат) |

**ІV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

*Таблиця 6*. Оцінка рейтингу результативності альтернатив

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)** | **Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)** | **Коментарі щодо присвоєння відповідного бала** |
| **Альтернатива 1**  *(внесення змін до ПКУ)* | 4 | Цілі прийняття регуляторного акта можуть бути досягнуті повною мірою, оскільки впровадження найбільш сприятливого податкового режиму EEE надасть можливість забезпечити належний рівень додаткового пенсійного забезпечення для громадян, а для держави – стабілізацію та укріплення фінансової системи через запровадження довгострокового інвестиційного ресурсу |
| **Альтернатива 2**  *(збереження status quo)* | 1 | Низька результативність, пов’язана з недопустимими правовими ризиками |

*Таблиця 7.* Обґрунтування вибору найбільш оптимальної альтернативи

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Рейтинг** | **Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи** | **Оцінка ризику впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта** |
| **Альтернатива 1**  *(внесення змін до ПКУ)* | Перевагою обраної альтернативи є створення умов для підвищення загального коефіцієнта заміщення пенсійних виплат, що потенційно дозволить збільшити рівень добробуту пенсіонерів. Окремим фактором на користь альтернативи є створення потужного національного внутрішнього інвестиційного ресурсу | На дію регуляторного акта можуть вплинути зміни в чинному законодавстві. Вплив може мати як позитивний, так і невілюючий характер. |
| **Альтернатива 2**  *(збереження status quo)* | Причина відмови від зазначеної альтернативи полягає у тому, що при збереженні високого рівня правової невизначеності та ризиків потрійного оподаткування не досягається основне завдання регулювання – захист прав та заощаджень громадян. | Х |

Отже, оцінивши переваги та недоліки двох альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання, вважаємо за необхідне обрати перший спосіб – внесення змін до Податкового кодексу України з метою встановлення для загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення режиму оподаткування за типом EEE (exempt-exempt-exempt).

**V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми**

Для вирішення визначеної проблеми обрано спосіб розробки проекту регуляторного акта про внесення змін до Податкового кодексу України, який визначатиме особливості оподаткування доходів, що пов’язані з системою загальнообов’язкового накопичувального пенсійного забезпечення.

Для впровадження даного регуляторного акта Комісія здійснюватиме такі організаційні заходи як, зокрема, обговорення з профільними міністерствами та відомствами та учасниками фондового ринку розробленого регуляторного акту.

Прийняття законопроекту Верховною радою України разом з проектом Закону «Про загальнообов’язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» забезпечить розв’язання визначеної проблеми.

**VІ. Визначення очікуваних результатів прийняття запропонованого регуляторного акта**

Прийняття пропонованого закону створить правове підґрунтя:

для запровадження другого рівня пенсійної системи – загальнообов’язкової накопичувальної складової пенсійного забезпечення, функціонування якої поступово призводитиме до підвищення рівня соціального захисту людей пенсійного віку, та залучення потужного внутрішнього довгострокового інвестиційного ресурсу, що сприятиме збільшенню інвестицій в національну економіку;

для поетапного зменшення видатків за рахунок коштів Державного бюджету України на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами.

**VІІ. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Строк дії регуляторного акта необмежений у часі, оскільки дія регуляторного акту розрахована на необмежений час.

**VІІІ. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Виходячи з цілей державного регулювання, визначених у другому розділі даного Аналізу впливу регуляторного акта, для відстеження результативності акта обрано такі показники:

*кількість суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта* - дія акту поширюється на 11,329 тис. фізичних осіб – платників внесків;

*рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта* – середній. Даний проект регуляторного акта з метою громадського обговорення оприлюднено на офіційному веб-сайті Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Після схвалення законопроекту та подання його на розгляд Верховній Раді України в установленому порядку зі змістом законопроекту та супровідних до нього документів можна буде ознайомитися на веб-порталі Верховної Ради України у рубриці «Законотворчість»;

Після прийняття законопроекту Верховною Радою України та його підписання Президентом України цей Закон буде розміщено на офіційному веб- порталі Верховної Ради України.

Для впровадження вимог цього регуляторного акта не потрібні додаткові витрати з бюджету. Досягнення цілей не передбачає додаткових організаційних заходів. Законопроект не може спричинити неочікувані результати, які б унеможливлювали позитивний ефект від його впровадження.

**ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності буде здійснено із застосуванням статистичного та соціологічного методів, шляхом аналізу офіційної статистичної інформації щодо кількісних та якісних показників системи накопичувального пенсійного забезпечення.

Базове відстеження результативності вищезазначеного регуляторного акта буде здійснюватися через рік після набрання чинності його положень.

Повторне відстеження планується здійснити через два роки з дня набрання чинності більшістю положень регуляторного акта, в результаті якого відбудеться порівняння показників базового та повторного обстеження. У разі надходження пропозицій та зауважень, які заслуговують на увагу, або виявлення неврегульованих та проблемних питань, у разі необхідності вони будуть обговорені та винесені на розгляд засідання НКЦПФР, з метою ініціювання внесення відповідних змін до цього регуляторного акту.

Виконавець заходів з відстеження: Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

У разі надходження пропозицій та зауважень щодо вирішення неврегульованих або проблемних питань буде розглядатись необхідність внесення відповідних змін.

Періодичні відстеження планується здійснювати раз на три роки з дня виконання заходів з повторного відстеження з метою подальшого удосконалення даного регуляторного акта.

**Голова Комісії Т. Хромаєв**