

Інститут соціально-економічної трансформації

**Як зменшити можливості для ухилення від
сплати податків при імпорті та продажі
товарів, зокрема через зловживання
спрощеною системою оподаткування?**

(Policy Paper)

Автори

Володимир Дубровський

Вячеслав Черкашин

Гетман Олег

Київ 2017

Мета роботи - формування висновків і пропозицій щодо завдань та інструментів, які допоможуть зменшити можливості для ухилення від податків при імпорті та продажі товарів, зокрема через зловживання спрощеною системою оподаткування (на основі аналізу міжнародного досвіду та аналізу альтернатив)

Фіскалізація готівкових розрахунків через використання реєстраторів розрахункових операцій (РРО) – надалі просто «фіскалізація» - набуває дедалі більшої популярності у багатьох частинах світу. Новітні технічні можливості, такі як використання Інтернету для відстеження операцій в режимі онлайн, не тільки спрощують контроль, але й потенційно можуть полегшувати і здешевлювати користування РРО, зокрема через використання «фіскальної хмари», яка уможлиблює перетворення будь-яких комп'ютерів та смартфонів на «віртуальні» РРО. У зв'язку з цим лунають наполегливі вимоги повністю чи частково фіскалізувати розрахунки дрібного бізнесу в Україні, в тому числі і того, який використовує спрощену систему оподаткування та звітності (ССО). Цю роботу присвячено аналізу доцільності застосування такого підходу в Україні. Вона не є повномасштабним cost-benefit аналізом, а скоріше концептуальною рамкою для дискусії та переговорів зацікавлених сторін з підборкою доступних фактів. Також протягом цієї роботи будуть досліджені інші можливі заходи, спрямовані на реалізацію головної мети.

1. Світові практики та визначення, опис проблематики та специфіки для України.

Питання фіскалізації не є ізольованим. Його треба розглядати в ширшому контексті «великої» ліберальної та антикорупційної податкової реформи, яка має на меті радикальне спрощення та здешевлення ведення бізнесу для сумлінних підприємців, вирівнювання правил гри, серед іншого – за рахунок значного зменшення обсягів ухилення від податків та їх «оптимізації», тобто зменшення частки «тіньової» (точніше – неофіційної та «сірої») економіки. Головним змістом цієї реформи на даному етапі є перехід від «азарівщини» в оподаткуванні (це означає свавілля, вибірковість у застосуванні (не виконуваного) закону; систему «рознарядок», насамперед, планів по зборах і штрафах; каральний характер відносин держави до підвладних, неповага до бізнесу, тощо) до, сподіваємося, цивілізованої системи, яка працює відповідно до закону, що є необхідною передумовою для детенізації економіки. Без цього, серед іншого, великомасштабне ухилення від сплати податків залишатиметься поширеним явищем хоч би які заходи не вживалися на формальному рівні. Не кажучи вже про неможливість «рівних правил» за ситуації, коли головним правилом на практиці є необхідність «домовлятися» з податковою чи іншими «начальниками». З цієї точки зору, детенізація має стати тільки наслідком, хоча й дуже бажаним, загального зміцнення законності та правових інституцій.

Вставка 1: Як здебільшого розуміють «тіньову економіку» у світі (крім країн пострадянського простору)

Існує п'ять критично важливих фактів щодо неформальної (тіньової) економіки¹ (дані базуються на опитуваннях Світового банку²):

По-перше, вона є величезною, особливо в країнах, що розвиваються (Україна є однією з таких держав), та продукує 30-40 відсотків загальної економічної діяльності, зміщуючись до показника 15-20 відсотків у найбагатших країнах.

По-друге, тіньова економіка має вкрай низьку продуктивність в порівнянні з офіційною економікою. Неформальні економічні одиниці (далі - НЕО), як правило, є невеликими, неефективними, із низьким рівнем оплати праці та є такими що управляються погано освіченими підприємцями. Це підтверджується наступними цифрами

- НЕО та, навіть, реальні підприємства, мають чисельність працюючих набагато менше, ніж формальні. Середня формальна фірма має чисельність 126 чоловік, в той час як середня НЕО використовує працю лише 4 чоловік;

- НЕО мають набагато меншу продуктивність (розраховується як додана вартість на одного працівника). Працівник НЕО додає тільки 15 відсотків від вартості на одного працівника формальної компанії;

- в середньому заробітна плата у НЕО є приблизно 50% від зарплат у невеликих формальних фірмах та менш як одна третина ніж у великих офіційних фірмах. Неформальні працівники не отримують пенсію;

- лише 7% керівників НЕО мають вищу освіту, в той час як цей показник у офіційній економіці становить 76%.

Крім цього, рівень тіньової економіки залежить від рівня освіти. Більш освічені регіони мають більшу кількість офіційних установ на душу населення та більшу питому вагу формальних співробітників по відношенню до загальної кількості населення. Саме цей показник відображає потенційну наявність серед працездатного населення підприємців із необхідними для ефективного ведення бізнесу знаннями та навичками. Існує потенційна залежність: неформальна економіка є настільки великою, настільки непродуктивні її підприємці.

По-третє, ухилення від податків є важливою причиною для перебування у тіні (в середньому неформальність дозволяє ухилитись від 75 відсотків податків), тому спрощення процедур та зниження витрат на реєстрацію не є ефективним стимулом для переходу у офіційну економіку. Спрощений процес реєстрації компанії і навіть фактичне відшкодування прямих витрат на державну реєстрацію мають незначний вплив на перехід компаній із неформального сектору у формальний. Це підтверджується даними Світового банку та Міжнародної організації праці (МОТ), які показують, що:

¹ «Informality and Development», Rafael La Porta and Andrei Shleifer, 2014

² World Bank Enterprise Surveys

- неформальність розширюється: за останнє десятиліття у світі населення працездатного віку зростає швидше, ніж число людей, що офіційно працюють, маючи на увазі, що все більше і більше людей отримують роботу за межами формальної економіки³;

- задля збільшення реєстрації формальних фірм на 5% бажаним є зниження витрат на формалізацію не менше як на 50% або зменшення тривалості реєстраційних процедур на 15%⁴. Об'єднання зазначених заходів має синергетичний ефект.

По-четверте, неформальна економіка в значній мірі відокремлена від формальної. НЕО рідко переходять на формальність і продовжують своє існування, нерідко протягом багатьох років або навіть десятиліть, без особливого зростання або поліпшення. Модернізація або розширення виробництва (торгівельних приміщень) їм не по кішені, тим більше що розширення привертає увагу влади і чиновників, а спроба отримання кредиту в банку вимагає належного бухгалтерського обліку (кредит - це завжди оподаткування). Так, тільки 2% з НЕО продають свою продукцію великим офіційним компаніям. У той же час, у країнах **зі** значним рівнем бідності та соціальної нерівності переважна більшість населення не може купувати сучасні промислові товари. У таких країнах неформальний сектор поставляє найдешевший товар будь-якого походження, зокрема контрафактного та низької якості. Тобто, НЕО у економічному сенсі населяють свій власний простір, що від'єднаний від формального.

По-п'яте, оскільки країни ростуть і розвиваються, то неформальна економіка в кінцевому рахунку скорочується, і формальна економіка починає домінувати у економічному житті. Іншими словами, економічне зростання виходить з формального сектору, який, у свою чергу, частково поглинає працю з неформального сектору економіки. Розширення формального сектора призводить до зниження неформального сектора як у відносному, так і у абсолютному вираженні.

Ще одним напрямком, з огляду на його величезний вплив на неформальну економіку, який повинен бути предметом дослідження, є питання податкових преференцій та пільг⁵, огляд яких потрібно розглядати як з позиції соціально-економічних вигод та переваг (створення нових робочих місць або залучення інвестицій), так і з огляду на їх ефективність у якості бюджетних витрат (вплив на фіскальну дисципліну, створення перекосів у сфері конкуренції та сприяння агресивному податковому плануванню або іншим негативним проявам, зокрема контрабанді або контрафакту).

Крім цього, неформальна економіка передбачає, що НЕО неофіційно наймають працівників та продають свою продукцію (послуги) за готівку, уникаючи оподаткування. Більш того, частка формальних компаній, які мають значний рівень готівкових розрахунків спокушаються заниженням своїх доходів або

³ «Informal Economy and the World Bank», N.Benjamin with K.Beegle, F.Recanatini and M.Santini, 2014

⁴ p.7, «Enterprise formalization: Fact or fiction?», Koos van Elk and Jan de Kok, International Labour Organization, 2014

⁵ p. 20-21, «Overcoming the Shadow Economy», JOSEPH E. STIGLITZ and MARK PIETH, 2016

найманням співробітників у неформальній спосіб та за готівку. Сьогодні, за дослідженням Future of Payments 2016⁶, світовий ринок роздрібних платіжних операцій складається з використання платіжних карток (9,1%), трансфертів і прямих платежів (4,6%), чеків (1,2%) та готівки (85%). Але ця домінуюча частка поступово знижується, оскільки все більше розповсюдження отримують електронні та безготівкові платежі, які стимулюють економічне зростання та легко ідентифікуються податковими органами, отримують широку популярність цифрові рішення, відмінні від готівкових платежів. Близько половини населення у світі мають власний смартфон, а до 2020 року цей показник досягне 80%. З цих причин уряди в усьому світі повинні працювати, щоб зробити власні платіжні системи менш залежними від готівки, зокрема шляхом поетапного та остаточного вилучення з обігу банкнот великого номіналу⁷.

У той же час, слід зазначити, що культурні фактори також відіграють певну роль у поширенні готівкових розрахунків, хоча існує нелінійна кореляція між рівнем економічного розвитку і використанням грошових коштів. Згідно з дослідженням, проведеним MasterCard⁸, Німеччина і Японія відносно повільно проводили відмову від готівки через те, що низький рівень злочинності в цих країнах майже не створював персональні ризики зберігання, переміщення та її використання.

Таким чином, базовими індикаторами, що можуть слугувати для характеристики тіньової (неформальної) економіки є:

- чисельність працюючих (наймана праця);
- рівень безробіття;
- частка населення, що отримує мінімальну (соціальну) пенсію;
- доходи населення (частка ВВП на душу населення);
- обсяг реалізації продукції (послуг);
- продуктивність праці;
- фактори виробництва (будівлі, торгові площі, устаткування, доступ до капіталу);
- рівень середньої заробітної плати;
- рівень освіти;
- поширення готівкових розрахунків;
- доступність електронних платежів;
- рівень податкового навантаження;
- культурні фактори;
- рівень економічного розвитку регіону.

Що ж до власне детінізації, то, з огляду на специфічну структуру української економіки, вона за своїм змістом дуже відрізняється від такої у більшості країн світу – оскільки відрізняється сам предмет, «тіньова економіка» (для порівняння, див. Вставку 1, де наведено типове бачення цього явища у більшості світу).

⁶ <http://raconteur.net/future-of-payments-2016>

⁷ «The Curse of Cash», Kenneth S. Rogoff, 2016

⁸ проект "Безготівковий подорож" (Cashless Journey project)

По-більшості, її звично асоціюють з малим бізнесом⁹ – оскільки його складніше контролювати, і він часто не веде повноцінного обліку (оскільки для самого малого бізнесу облік не завжди потрібен, і у будь-якому випадку облік менш детальний та ретельний, ніж для більшого за масштабом). У розвинених країнах зловживання зосереджені саме у цьому сегменті, бо великі та середні компанії є, здебільшого, публічними акціонерними товариствами, або, принаймні, мають багато власників, і ті дбають про прозорість обліку – а це забезпечує, серед іншого, і сплату податків. Для компанії ж вигідніше мати можливість залучати гроші на фондовому ринку, ніж заощаджувати на податках у незаконний спосіб. Хоча і там в останні десятиліття поширилася практика «агресивного податкового планування» - фактично, приховування прибутків в офшорах, але стимул декларувати прибутки все одно залишається вагомим. У більшості країн «третього світу» (з якими Україна співставна за рівнем добробуту) до цього аргументу на користь зосередження «тіні» саме у дрібному бізнесі додається ще і структурний фактор: там просто немає великих підприємств. Натомість, Україна має екстремально високу концентрацію капіталів та взагалі бізнесу, відтак весь малий бізнес складає 15.7% від ВВП країни¹⁰. Навіть якщо у ньому частка (відносна) неофіційної діяльності вище, ніж у великих та середніх підприємствах, то і тоді вона має бути більш ніж шестеро більше, аби обсяги «тіні» у малому бізнесі могли зрівнятися з такими у великому та середньому.

При цьому треба зважати, що можливості для неофіційної діяльності у середньому та великому бізнесі в Україні набагато ширші, ніж у розвинених країнах. По-перше, концентрація власності у бізнесі наближається до абсолютної: міноритарних акціонерів не тільки не намагаються залучити, але й побоюються (бо їх може бути використано для рейдерства), а у захисті прав міноритаріїв Україна посідає 134 місце зі 138 країн згідно з Рейтингом Глобальної Конкурентоспроможності 2016 (Світовий Економічний Форум). Тож фактор внутрішнього контролю прозорості фірм відсутній. По-друге, з початку 1990-х під впливом абсурдно високих податків склалася ціла кримінальна індустрія «податкових ям», яка успішно допомагає обходити усі види податків, легалізувати контрабанду, та «відмивати» кошти. Її обороти склали близько [300 млрд. грн. у 2013 р.](#), а послугами активно користуються малі та середні фірми, але не гребують і великі. Ці обсяги було, ймовірно, [зменшено у 2015-2016 роках](#) завдяки запровадженню СЕА ПДВ, а вартість послуг «податкових ям» суттєво зросла, але все ще попит та пропозиція залишається високими. По-третє, великі, «олігархічні», компанії та бізнес-адміністративні групи завдяки могутньому політичному впливу і незалежності від ринків акцій мають практично необмежену можливість зловживати офшорними «схемами». Завдяки цьому, Україна із цифрою в 11.6 млрд. дол. в середньому за рік опинилася на 14-му місці в світі з виводу капіталів в офшори за 2004-2013 рр.¹¹, будучи за ВВП (у

⁹ Тут і надалі ми розуміємо під малим бізнесом підприємства та фізичних осіб-підприємців, які мають до 50 найманих працівників, але – на відміну від діючого законодавства України – з оборотом не вище 20 млн. грн. на рік. Відповідно, мікробізнесом вважаємо ФОП з кількістю працівників до 10 осіб, та оборотом до 5 млн.грн. Зазначені у діючому законодавстві обмеження за обсягом річного обороту гармонізовано з директивами ЄС, але за наявних умов в Україні вони є завеликими.

¹⁰ http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/fin/dvvpv/dvvpv_2015_u.htm

Тут і надалі, якщо не вказано інше джерело – за даними ДержКомСтату

¹¹ [Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013](#), Global Financial Integrity (GFI)

доларах, на 2013 рік) на 56-му. Іншими словами, до «податкових гаваней» вивозилося щорічно у середньому 9.4% від ВВП країни. Слід зауважити, що така діяльність властива не малому бізнесу.

Малий бізнес в Україні, своєю чергою, теж має особливість у тому, що завдяки спрощеній системі оподаткування (ССО), а також доволі спрощеній процедурі реєстрації, принаймні до останнього часу частка повністю неофіційної (незареєстрованої) діяльності була не настільки високою, як у типових країнах «третього світу». Натомість, набагато більше розповсюджене приховування частини доходів усіма видами суб'єктів, або завищення видатків за допомогою «податкових ям» серед малих (але не мікро) підприємств на загальній системі оподаткування. ССО є, серед іншого, формою компромісної детінізації, привабливою альтернативою повній «тіні» - щоправда, із запровадженням мораторію на перевірки вона частково втратила таку функцію. Але загалом ССО сприяла виведенню з тіні більшої частини малого і, особливо, мікро бізнесу. Слід зазначити, що за існуючого порядку оподаткування на 1 та 2 групах ССО, стимул приховувати частину доходів є тільки у тих підприємців, які перевищують дозволені законом верхні пороги річних обсягів продажу; а на 3 групі – стимули не високі, бо податок становить тільки 5% (але, знову-таки, за винятком тих, хто перевищує верхній поріг, дозволений законом).

Натомість, ССО намагаються зловживати більші, малі та середні фірми, для яких це є або способом «агресивного податкового планування» більш-менш в межах закону, або такою ж суто кримінальною альтернативою «податковим ямам», яку де в чому важче відстежити. Такі зловживання не є фіскально важливими завдяки ролі відповідного сектору в економіці країни: обороти ССО складають близько 7% від загального обороту сектору підприємств; а зловживання з перевищенням оборотів ССО другої групи, з урахуванням кількох припущень, за оцінками авторів [аналітичної роботи](#), зробленою програмою USAID ЛЕВ у 2015 році, не перевищують 14 млрд гривень¹². Тож, якими б жахливими не були зловживання саме спрощенців, вони вимірюються мільярдами гривень, і за економічними масштабами не можуть навіть близько підійти до тих проблем, які є на загальній системі. Також великою помилкою є спроби ототожнити ССО з тіньовою економікою: остання, за оцінками МЕРТ, [складає 35% від ВВП](#), тобто її додана вартість (не оборот!) складає порядку трильйона гривень – в той час, коли весь оборот ССО на 2014¹³ р. складав 235 млрд. (і він не є складовою тіньової економіки). **Водночас, на окремих ринках, зокрема на ринках товарів високого цінового сегменту та преміум сегменту, такі зловживання можуть відігравати відносно важливу роль. Тут основну провину несуть великі та середні компанії, які використовують псевдо-підприємців – суб'єктів ССО для зловживань задля ухилення від податків.**

На додаток до цього, Україна, порівняно з більшістю країн світу, вирізняється специфічною корпоративною культурою податкової служби, яка є не просто глибоко корумпованою, але й, при цьому, дуже самостійною, впливовою та репресивною. Утворена як знаряддя управління політичними процесами,

¹² Дані за 2016 рік на цей час не сформовані остаточно, вони будуть доступні до кінця лютого 2017 року, після їх аналізу (другої та третьої групи ССО) висновки цього розділу будуть доповнені

¹³ Цифру буде замінено на сучасну по отриманні відповіді від ДФС

зокрема, формуванням «олігархії», через вибіркове застосування невиконуваних репресивних законів (підпорядкована безпосередньо Президенту Кучмі; на чолі з Азаровим – ультраляльним менеджером «візантійського» стилю та повним невігласом у проблемах податків та ринкової економіки загалом; оснащена власними озброєними формуваннями та кримінальною відповідальністю за ухилення від податків у розмірі середньої місячної зарплати; із бонусним фондом за рахунок штрафів, пені та донарахувань) – вона швидко перетворилася на замкнену корпорацію-кліку, якій, в гірших традиціях середньовічної Росії, було віддано «на відкуп» економіку країни в обмін на виконання плану з надходжень.

Відтак, і «детінізація» в Україні - системна робота над побудовою нових правил роботи багатьох учасників процесу. Детінізація далеко не зводиться до посилення контролю за малим бізнесом, надто офіційно зареєстрованим, як це собі нерідко уявляють люди, поверхнево знайомі з ситуацією. Більше того, такий підхід може бути контрпродуктивним, якщо застосовується сам по собі, окремо від загальної стратегії податкової реформи та, ширше, суспільної модернізації країни. Привернення уваги до зловживань у малому бізнесі, або за допомогою малого бізнесу, зокрема ССО, є улюбленим прийомом противників ліберальної податкової реформи, який дозволяє їм вирішити одразу кілька задач:

- розпорошити та дезорієнтувати сили тих, хто щиро прагне насамперед детінізації (передусім – МВФ), спрямувавши їх у хибному, другорядному, з фіскальної точки зору, напрямку, і тим самим послабивши тиск на основні способи ухилення від податків – офшори, великомасштабну контрабанду та «податкові ями».
- Унеможливити справжнє «перезавантаження» податкової, наполягаючи на тих методах, які вимагають масових перевірок, та штучно розширюючи поле для них.
- Тим самим, заодно, створити «запасне» довгострокове джерело корупції на заміну тим, що закриваються – зловживанням з базами даних, відшкодуванням ПДВ, у ближчій перспективі, можливо, податком на прибуток...
- Виснажувати сили реформаторів, що борються з «азарівщиною», змушуючи їх захищатися від шкідливих дій влади, замість розробки та просування подальших реформ.
- Поставити попереду найбільш важку та політично непопулярну (серед населення) частину реформи, сподіваючись, що вона не пройде, а, відтак, і решта реформи (непопулярна у вузьких колах «олігархів» та податківців) теж не зрушить з місця.

Цей прийом спрацював, серед іншого, у 2015 році, коли тодішня команда МінФіну розробляла пакет пропозицій за ідейного керівництва іноземних радників та у тісній співпраці з податковою. Відтак, не були втілені численні пропозиції, насамперед із спрощення та зниження корупційності адміністрування податків (особливо ПДВ), вже розроблені на той момент громадськістю, і зрештою здебільшого впроваджені Законом №1797 - але на рік пізніше.

Насправді, послідовність, яка впливає з науково-обґрунтованого підходу до реформ є протилежною: починати треба зі схем ухилення від податків, які

використовуються великим бізнесом; потім переходити до середнього, і на останок залишати поширені, але відносно дрібні зловживання. Це узгоджується і з міжнародним досвідом (див. Врізку 2)

Врізка 2. Міжнародний досвід подолання неформальної економіки

Одним з провідних агентств ООН - Міжнародною організацією праці - підготовлено та затосовується Рекомендація 2015 року про перехід від неформальної економіки до формальної¹⁴, яка передбачає наступне:

- скорочення витрат дотримання податкового законодавства завдяки впровадженню спрощених режимів обчислення податків;
- зниження реєстраційних витрат і скорочення тривалості відповідних процедур, розширення доступу до послуг (інформаційних та комунікаційних технологій);
- сприяння доступу до державних закупівель, керуючись національним законодавством, включаючи трудове законодавство, за допомогою таких заходів, як адаптація процедур та обсягів закупівель, надання послуг з професійної підготовки і консультування з питань участі у державних тендерах і встановлення квот для малого та мікробізнесу;
- розширення доступу до фінансових послуг «рівних можливостей», таких як кредити і власний капітал, платіжні послуги, страхування, гарантійні схеми;
- сприяння доступності систем навчання підприємництву, розвитку професійних навичок та адресних послуг в області розвитку бізнесу;
- розширення доступу до систем соціального забезпечення.

З фіскальної та управлінської точки зору, це дає можливість відносно невеликими, але концентрованими зусиллями досягти значного фіскального ефекту, виловивши спочатку «велику рибу». Відповідно до принципу Парето, це як раз той випадок, коли 20% зусиль дають 80% результату.

З точки зору політичної економіки, реформи, що зачіпають великі маси людей треба робити поступово, даючи можливість для пристосування – адже пересічна людина не може швидко змінити свою поведінку. Водночас, реформи, спрямовані на обмеження деструктивної поведінки організацій чи інших великих гравців варто робити швидко, аби вони не встигли мобілізувати свої можливості для опозиції таким реформам. Пристосування тут відбувається шляхом заміни тих персоналій, які нездатні чи не хочуть адаптуватися – така заміна є однією з цілей реформи.

З соціально-політичної точки зору, руйнування «поганих» інститутів, таких як корупція та масове ухилення від податків, має відбуватися виключно згори до низу – бо еліта має заслужити право «наводити порядок», насамперед, власним прикладом. Законність історично поширювалася у суспільствах саме від еліт до

¹⁴ Recommendation 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy, 2015

широких верств населення. Спроба еліт змусити решту населення дотримуватися законів в той час, коли самі вони цього не роблять, призводить до того, що закони сприймаються вороже, і відторгаються; а спроба їх впровадити насильно веде до революції.

Нарешті, з точки зору стратегії і тактики реформування, інструментом «наведення порядку» є, природно, податкові органи. Такий інструмент в Україні наразі непридатний (див. вище щодо корпоративної культури діючої податкової), а, отже, спроби податкових репресій проти неофіційного малого бізнесу, та приховування частини доходів (чи, наприклад, зайнятості) і інших зловживань з боку офіційного бізнесу, майже напевне зведуться здебільшого до поширення корупції. Для того, аби створити ефективну та сумлінну податкову службу, треба здійснити її «перезавантаження». А це, своєю чергою, вимагає ліквідації якомога більшої кількості наявних можливостей для корупції, насамперед – приводів для перевірок та дискреційного застосування норм, аби до нової податкової служби вдалося набрати тих, хто йде не займатися здирництвом, а працювати на зарплату, яку необхідно суттєво збільшити. Задача розширення контролю над малим бізнесом (а також, що ще більш небезпечно – домогосподарствами, через застосування непрямих методів контролю) прямо суперечить такій стратегії. Зокрема це є однією з причин, чому плани реформування податкової породжують відповідь у вигляді кампаній проти тіньових зарплат, за тотальну фіскалізацію, і тому подібних, які – у разі реалізації – мали б утворити корупційне поле та довести неможливість «перезавантаження» - бо хто ж на цей час здійснюватиме мільйони перевірок?

Таким чином, боротьба з податковими зловживаннями з боку дрібного бізнесу (зокрема, тотальна фіскалізація розрахунків) в умовах України (і не тільки, але й подібних до неї країн) не тільки не є «срібною кулею» проти тіньової економіки в цілому, але й може заважати справжній боротьбі з останньою. Це не виключає окремих дій, спрямованих, зокрема, проти зловживання ССО з боку більших компаній. Але такі дії в жодному разі не повинні перешкоджати перебігу податкової реформи – зокрема, не повинні жодним чином зачіпати законослухняний дрібний бізнес. Адже при усій локальній важливості для окремих ринків такого роду зловживання не є пріоритетним об'єктом для атаки а ні з фіскальної точки зору, а ні з інших.

2. Міжнародний досвід застосування РРО та заходів щодо «декешизації»

Основним аргументом на користь фіскалізації є припущення, що саме готівкові розрахунки обслуговують тіньову економіку (див. Врізку 3). В умовах України це припущення є тільки частково вірним, оскільки приховування доходів в офшорах жодним чином не пов'язано з використанням гривневої готівки, а «індустріалізоване» ухилення від податків має своїм кінцевим результатом готівкові гроші, проте не передбачає продаж за готівку, який намагається контролювати фіскалізація.

Врізка 3. Міжнародний досвід фіскалізації готівкових розрахунків та звуження використання готівкових грошей (опис)

З огляду на загальновідому необхідність зниження частки тіньової економіки та викорінення практик недобросовісної конкуренції; важкість контролю з боку державних органів за економічними операціями, що становлять «cash – економіку» (готівкові розрахунки) та наявність значного ухилення від сплати податків в галузях з високим рівнем грошового обороту уряди багатьох країн, останнім часом, вжили наступних заходів:

- запровадження практик фінансової та податкової прозорості (Міжнародні стандарти з податкової прозорості ОЕСР/G20, які розроблені в рамках роботи Глобального форуму з прозорості та обміну інформацією ОЕСР; проект BEPS та запровадження глобальних процедур автоматичного обміну інформацією¹⁵);
- перехід на більш жорстку фіскальну доктрину у сфері розрахунків (фіскалізація розрахунків та обов'язкова сертифікація касових апаратів).
- зниження залежності економіки від готівки, зокрема шляхом обмеження рівня готівкових розрахунків (встановлення порогу розрахунків готівкою) та вилучення з обігу банкнот великого номіналу.

Фіскалізація розрахункових операцій

Чехія

Довгострокове та систематичне зниження податкової відповідальності у певних сегментах економіки (за статистичними даними тіньові операції у сфері продажів досягли суми 6,3 млрд. євро¹⁶ на рік) спонукало уряд країни з вересня 2016 року запровадити обов'язкову реєстрацію продажів. Законодавством¹⁷ передбачено, що в момент оплати, кожен касовий чек буде записуватися через Інтернет в центральне сховище даних фінансового управління Чехії, яке буде негайно повертати унікальний код чеку продавцю. Аутентифікація платників у електронній системі продажів проводиться або у електронному вигляді (через податковий портал), або особисто у будь-якому територіальному відділенні податкової інспекції. Процес передбачає поступове, у чотири етапи та за видами діяльності, введення зобов'язання реєстрації продажів з 1 грудня 2016 року до 1 червня 2018 року.

Фіскалізація продажів на основі онлайн-авторизації запроваджено не лише у Чехії. З початку 2016 року зазначена модель реалізується і у Словенії та, у свою чергу, у більшості аспектів, є копіюванням вдалої реформи законодавства у сфері розрахунків проведеної у Хорватії у 2013 році¹⁸.

Македонія

З метою скорочення адміністративних витрат платників податків та кількості податкових перевірок на місцях, підвищення фінансової дисципліни і скорочення

¹⁵ Base Erosion and Profit Shifting and Common Reporting Standard

¹⁶ <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/eet>

¹⁷ <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2016/zakon-o-evidenci-trzeb-nabyt-platnosti-24552>

¹⁸ <http://fiscalization.hr/en/questions-and-answers>

тіньової економіки з 31 січня 2015 року для всіх платників податків впроваджено інтернет-моніторинг готівкових потоків шляхом щоденного електронного обміну даними¹⁹ між Управлінням державних доходів і РРО платників податків. Законом²⁰ введено застосування електронних касових апаратів/систем з фіскальною пам'яттю, які з'єднані з Інтегрованою системою автоматичного управління (GPRS-термінал + модуль Crypto). Система забезпечує безпеку і конфіденційність інформації за допомогою передачі даних через захищену мережу операторів мобільного зв'язку з використанням цифрових сертифікатів. Всі процедури реєстрації здійснюються в електронному вигляді.

Централізовані системи передачі даних по мережах телекомунікацій загального користування вже відбулося у таких країнах як Сербія (2004), Південна Корея (2005), Албанія (2009), Канада (2010), Угорщина (2012), Казахстан (2015) та Румунія (розпочато з 01.04.2016 року).

Австрія

Платники податків, у яких річний обсяг продажів перевищує 15 000 євро (якщо більше 7 500 євро отримано у вигляді готівки!), зобов'язані з травня 2016 року використовувати РРО (будь-яка електронна система запису, яка використовується для вирішення документування грошових надходжень та яка відповідає встановленим вимогам). Кожне РРО повинен мати протокол збору та збереження даних (діє в режимі реального часу в той самий час, коли створюється чек/квитанція), які передаються контролюючим органам на їх прохання²¹. Порушення обов'язку застосування РРО тягне за собою штраф у 5 000 євро. Одночасно з 01.01.2016 року запроваджена обов'язкова вимога про видачу чеку при розрахунку готівкою (для торгових автоматів з 1 січня 2017 року)²².

Подібна практика фіскалізації розрахункових операцій є поширеною, зокрема у Чорногорії (2001), Боснії і Герцеговині (2008), Швеції (2010) та Польщі (2011).

Білорусь

Владою країни з метою лібералізації умов здійснення економічної діяльності, підвищення ефективності контролю за грошовим обігом у сфері торгівлі та послуг введено у дію Постанову²³ Ради Міністрів та Національного банку, що передбачає поступову загальну фіскалізацію касового обладнання для всіх юридичних осіб та індивідуальних підприємців:

- з 01.10.2015 року для продажу товарів у торговому об'єкті площею понад 650 кв.м., продаж нафтопродуктів та газу, надання послуг на автозаправних станціях;

¹⁹ <http://ujp.gov.mk/en/javnost/soopstenija/pogledni/461>

²⁰ <http://www.ujp.gov.mk/mk/regulativa/opis/22>

²¹ <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e1s2#segmentHeadline1>

²² <https://www.bmf.gv.at/steuern/selbststaendige-unternehmer/Registrierkassen.html>

²³ Постанова від 06.07. 2011 р. № 924/16, https://www.nbrb.by/Legislation/documents/P_924_16.pdf

- з 01.12 2015 року при здійсненні діяльності з перевезення пасажирів;
- з 01.02.2016 року для всіх інших юридичних осіб;
- з 01.04.2016 року для всіх інших індивідуальних підприємців.

Росія

З 15.07.2016 набула чинності нова редакція профільного Закону «Про застосування касової техніки...»²⁴, яка запроваджує поетапний перехід бізнесу на застосування контрольно-касової техніки з доступом до мережі інтернет (онлайн-ККТ). Передбачається використання нової фіскальної техніки з 1 липня 2017 року (малий бізнес - з 1 липня 2018 року) із обов'язком проводити заміну блоку фіскальної пам'яті кожні 15 місяців; запроваджується вимога про видачу чеку у електронному або паперовому вигляді. Дані про продажі повинні передаватися від платників податків до операторів фіскальних даних, а від них будуть надходити до податкових органів. Новації охоплюють майже всю роздрібну торгівлю за виключенням: торгівля виносна/ярмаркова або у кіосках, продаж цінних паперів, продаж квитків, дрібно-роздрібна торгівля продовольчими і непродовольчими товарами, поширюється на розрахунки у віддалених або важкодоступних місцевостях та ін.

Казахстан

З 1 січня 2016 року урядом розширено перелік видів економічної діяльності, що підпадають під вимогу встановлення контрольно-касових апаратів з функцією фіксації та/або передачі даних²⁵. Вимоги поширено на власників готелів, ресторанів, салонів краси, роздрібних продавців побутової техніки, меблів і світлових приладів, а також оптову торгівлю будівельними матеріалами, металевими виробами, сантехнікою та опалювальним устаткуванням. Єдиним оператором фіскальних даних затверджений АТ «Казахтелеком».

Латинська Америка

10 з 15 країн з найвищим рівнем неформальної економіки у світі це країни Латинської Америки²⁶. Касові апарати (Electronic Fiscal Device або Electronic Cash Registers) поширено у 7 країнах²⁷: Мексика (2000 рік), Домініканська республіка (2009 рік), Панама (2012 рік), Аргентина (1995 рік), Бразилія (1994 рік, окремі штати), Чилі (2003 рік), Парагвай (2008-09 рр.). У більшості країн фіскалізація проводилась як елемент адміністрування податку на додану вартість.

²⁴ <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102081652>

²⁵ Постанова Уряду Республіки Казахстан від 30 грудня 2015 року № 1129

²⁶ <http://www.worldatlas.com/articles/15-countries-with-the-highest-rates-of-informal-employment.html>

²⁷ р. 15 «Electronic Fiscal Devices», IMF, 2015

North America			
Mexico	Pre-2000	ECR, ESD	All VAT registered
Central America			
Dominican Republic	2009	EFP	All VAT registered
Panama	2012	ECR, EFP	All VAT registered
South America			
Argentina	1995	ECR, ETR, EFP	All VAT registered
Brazil (State level)	1994	EFP	All ICMS registered ¹
Chile	2003	ECR, EFP, ESD	VAT registered (optional usage)
Paraguay ²	2008/9	ECR, ETR	Sector VAT registered

Аргентина

Всі зареєстровані платники податку на додану вартість та особи в рамках спрощеного режиму для малих платників податків (за винятком тих, хто залишається в схемі соціальної інтеграції та сприяння зайнятості) з 2013 року повинні використовувати електронне обладнання з фіскальною пам'яттю (Controladores Fiscales) та видавати квитанції²⁸.

Бразилія

Значне розповсюдження отримали електронні інструменти реєстрації операцій для платників податків з продажу (ICMS²⁹). Так, електронна система реєстрації продажів (SAT-CF-e)³⁰ передбачає застосування обладнання з цифровим сертифікатом, яке генерує, передає і аутентифікує в податкові органи інформацію про здійснені продажі (Cupom Fiscal). Значне поширення отримують цифрові документи для роздрібної торгівлі, зокрема е-рахунок-фактура (Nota Fiscal ao Consumidor Eletrônica або NFC-e)³¹, що передаються у податкові органи та, одночасно, є аналогом чеку. З 1-го січня 2017 року у 8 з 26 штатів та федеральний округ (столиця країни) оголосили обов'язкове застосування NFC-e для підприємств роздрібної торгівлі³².

Зниження залежності економіки від готівкових розрахунків

Південна Корея

Південна Корея є одним з найменш залежних від готівки країн у світі. Завдяки використанню пониженої ставки податку на роздрібні платіжні операції, що

²⁸ <https://servicios1.afip.gov.ar/genericos/GuiaDeTramites/VerGuia.aspx?tr=46>

²⁹ Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual de Intermunicipal e de Comunicações

³⁰ www.fazenda.sp.gov.br/sat

³¹ <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/fiscalizacao/arquivos-e-imagens/plano-anual-fiscalizacao-2016-e-resultados-2015.pdf>

³² <http://www.tecnospeed.com.br/tudo-sobre-nfc-e/>

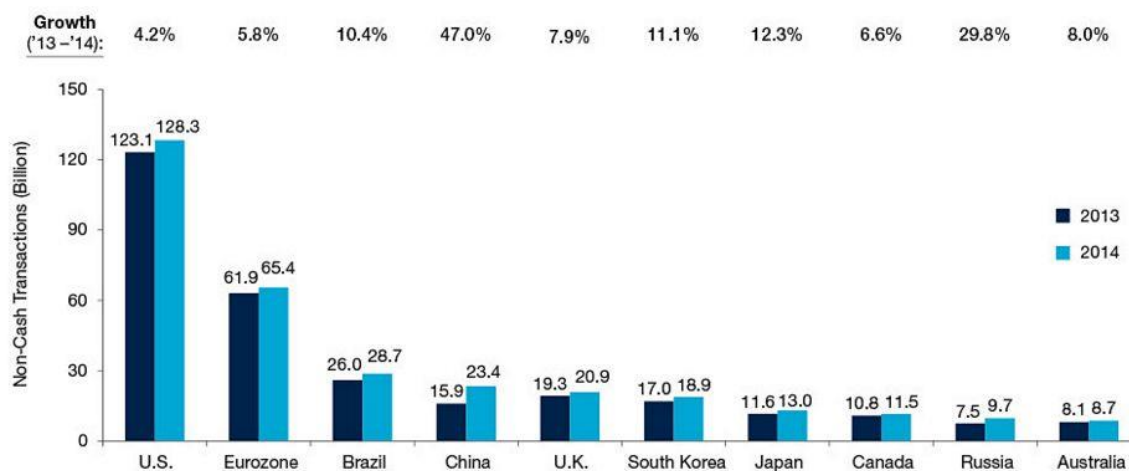
здійснюються за допомогою платіжних карток, у період між 2002 і 2006 дозволили знизити рівень готівкових розрахунків з 40% до 25%.

Наразі лише один з п'яти платежів в країні проводиться готівкою, а середній рівень поширення кредитних карток серед населення сягає 1,9 на одного мешканця³³. З 21 листопада 2016 року Банк Кореї оголосив проведення першого етапу п'ятирічного проекту з скорочення обігу готівки під назвою «безготівкове суспільство» (cashless society), спрямованого на підтримку цифрових форм розрахунків та повної відмови від готівки до 2020 року. За попередніми розрахунками проект, у разі його успішного завершення, дасть 1,2% додаткового економічного зростання на рік.

Серед країн ЄС проект «Безготівкове суспільство» поширений у Швеції.

Китай вживає значні кроки до обмеження готівки, де безготівкові платежі у щорічному обсязі зростають приблизно на 40 відсотків. В минулому році Китай вийшов на 4-е місце в світі у рейтингу безготівкових розрахунків (після США, ЄС і Бразилії³⁴).

Number of Non-Cash Transactions in the Top 10 Markets (Billion), 2013–2014



Головними драйверами цих змін виступає урбанізація та успішний інструментарій: популяризація національної системи безготівкових платежів «China UnionPay» (Китай емітував понад 4 млрд. дебетових карт) та поширення мобільних платежів (країна має найбільшу частку людей в світі, що використовують свої мобільні телефони у якості засобу платежів).

Тайланд

³³ <https://www.ft.com/content/bf5c929c-b78d-11e6-ba85-95d1533d9a62>

³⁴ Future of Payments 2016

Готівка домінує у країні - грошові кошти та чеки на даний час складають 80 відсотків від загальної кількості угод. Фінансова влада у поточному році започаткувала роботу нової загальнонаціональної системи електронних платежів (e-payment) для бізнесу під назвою «PromptPay». Нова система дасть можливість переводити гроші та електронні платежі за допомогою мобільного телефону або національної ідентифікаційної картки, пов'язаної із банківським рахунком платника з жовтня 2017 року. Міністр фінансів Тайланду Apisak Tantivorawong сподівається, що нова схема має потенціал зростання доходів бюджету у розмірі 2,9 млрд. дол. США на рік³⁵. Для того, щоб просувати схему електронних платежів, влада пропонуватиме споживачам і продавцям прийняти участь у щомісячному розіграшу грошових премій на суму 200,4 тис. дол. США. У перспективі PromptPay має буде розширеною на всі обов'язкові державні платежі.

Ряд країн здійснили радикальні заходи обмеження готівки:

Індія

08.11.2016 о 20:15 індійський уряд оголосив, що рівно опівночі всі банкноти номіналом 500 (аналог 7,36 \$) і 1000 рупій виводяться з обігу, їх необхідно обміняти на нові банкноти номіналом 500 і 2000 рупій. Рішення торкнулося 85% готівки, що перебуває в обігу. Мета заявленої демонетизації - боротьба із «брудними грошіма» та пов'язані з ними ухилення від податків, корупцією і підробкою готівки. Слід зазначити, що результати проведеної демонетизації наразі відсутні. Крім цього, урядом протягом 2014-2016 рр. реалізовано масштабну програму доступності фінансових послуг (Jan Dhan)³⁶, в рамках якої було відкрито 220 млн. нових приватних банківських рахунків³⁷.

Італія

У 2011 році уряд, за прикладом Португалії, заборонив проведення угод за готівку вище порогового значення у 1000 євро. У відповідь на суспільне обурення у 2016 році порогове значення було піднято до рівня 3000 євро³⁸, що є аналогічним обмеженням для резидентів, які встановлено у Іспанії, Франції та Польщі. У Греції максимальна сума, яку можна оплатити готівкою, становить 1500 євро.

Україна також стала прикладом застосування практики обмеження угод за готівку вище порогового значення (з 04.01.2017 року - 50 тис. грн.). У той же час, у Великобританії, Німеччині, Угорщині, Фінляндії та деяких інших країнах ЄС відсутні обмеження на готівкові розрахунки.

³⁵ <http://www.reuters.com/article/us-thailand-economy-tax-idUSKCN0ZZ2W1>

³⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/Pradhan_Mantri_Jan_Dhan_Yojana

³⁷ <https://www.project-syndicate.org/commentary/india-tax-evasion-demonetization-by-gita-gopinath-2016-11/russian>

³⁸ Закон Італії про стабільність 2016 (Legge di stabilità 2016)

Таким чином, хоча фіскалізація розрахунків є «трендом», але було б великим перебільшенням стверджувати, що у світі в цілому, а надто – у країнах, які є порівнюваними з нашою за рівнем добробуту та за якістю інститутів (тут доводиться здебільшого дивитися скоріше на Африку та Латинську Америку, ніж на Європу) цей тренд домінує. Крім того, ефективність тотальної фіскалізації навіть у країнах в якісними інклюзивними інститутами - не доведена жодними дослідженнями. Натомість, дійсно поширеною практикою є обов'язкове обладнання фіскальними пристроями платників ПДВ.

3. Аналіз альтернатив

3.1 Тотальна фіскалізація

В Україні РРО вже зобов'язані використовувати набагато ширші категорії, ніж платники ПДВ, але точаться дискусії про необхідність обов'язкової фіскалізації ще набагато ширших верств, аж до повної, 100%, фіскалізації розрахунків. Офіційно висловлювані аргументи на підтримку цих пропозицій можна поділити на дві категорії.

Перша стосується визначення реальних обсягів продажу з метою обкладання податком (на загальній системі оподаткування та 3 групі ССО) або контролю за дотриманням лімітів, встановлених для 1-2 груп ССО. Цілком логічно припустити що для досягнення таких цілей достатньо реєструвати тільки загальну суму продажу та не вимагати повного програмування РРО всією номенклатурою товарів. Також, не має сенсу передбачати жодного іншого контролю, окрім як за видачею фіскального чека при кожному продажі. Зокрема, від продавців не повинно вимагатися мати первинні документи на товар і вести додатковий облік, окрім реєстрації обсягів продажу, яку вони мають за законом здійснювати у будь-якому разі - РРО тільки автоматизують цей процес.

Аргументи прихильників фіскалізації в даному випадку зводяться до недоотримання коштів бюджетом внаслідок заниження обсягів продажу на 3 групі та перевищення окремими підприємцями порогу 1-2 груп, яке лишається непоміченим, оскільки облік продажів не ведеться. Насправді, останнє твердження не є повністю коректним: згідно закону, всі підприємці на ССО мають вести книгу обліку доходів, у якій відображають свої продажі. Інше питання, що ці книги майже ніхто не веде, вони періодично «втрачаються», «згорають», «крадуться», а штрафи за неведення або втрату книги дуже низькі. По суті, РРО в даному випадку є «просунутим» варіантом такої книги, зручнішим у користуванні, хоча значно дорожчим, навіть у варіанті «фіскальної хмари» (див. далі детальніше). Аналогічну роль можуть виконувати POS-термінали, якщо податкові органи мають доступ до відповідної інформації.

Переваги для продавців полягають у тому, що вводити цифри у РРО чи гаджет простіше, ніж писати на папері; до того ж, інформація зберігається на «хмарі», носій не псується, книгу не треба берегти, тощо. Підприємець може контролювати своїх працівників та роботу дистанційно, а також, потенційно, у разі ухвалення відповідної поправки до Податкового Кодексу – позбавитися від

будь-якої паперової роботи із складення та подання звітності: оскільки податкова все одно може «в один клік» перевірити його обороти, немає сенсу заповнювати форми (якщо тільки не йдеться про нарахування податків на працю найманих працівників).

Для податкових органів інформація, яка надходить у безперервному режимі онлайн потенційно цікавіша, оскільки її легше перевірити, тим більше це можна робити дистанційно. Ймовірно, простіше стане також відстежувати ситуації, в яких реалізується товар сумнівного походження. Також потенційно цікаві результати можна отримати, аналізуючи масив інформації як big data – щодо часових та сезонних коливань продажів, «середнього чеку», тощо.

Друга категорія аргументів передбачає, що РРО будуть застосовуватися для контролю за потоками товарів, зокрема для митного пост-аудиту, та боротьби із «скрутками» - схемами, при яких легальний імпортер продає свій податковий кредит за сплачений на митниці ПДВ, а товар реалізує за готівку. Це повністю нівелює, здавалося б позитивні ознаки, першої категорії аргументів, бо означає, що роздрібний продавець буде зобов'язаний вести повноцінний товарний облік, тримати при собі первинні документи, що підтверджують походження товару, а в чеку – обов'язково вказувати його назву та код. Також це, ймовірно, означає, що отриману протягом дня готівку він матиме інкасувати. Саме в такій формі і саме з цією метою запроваджувалася фіскалізація у країнах ЄС, а також на Балканах, які мають доволі прозорі кордони з ЄС.

Основним мотивом фіскалізації в ЄС було запровадження митного пост-аудиту, який має на меті компенсувати вразливість для зловживань, зокрема контрабанди та транскордонних «карусельних» схем по ухилянню від сплати ПДВ³⁹. За таких умов, а також за наявності добре налагодженої податкової служби і достатньо високої дисципліни дрібних платників, деякі уряди (як-от, у Чехії) наважуються взагалі перейти до ПДВ «зі зворотним відшкодуванням» (reverse charge). Це, на їхнє твердження, несе менший ризик, ніж перевірка на митницях. Але такий ПДВ обов'язково потребує контролю будь-яких роздрібних продажів в реальному режимі часу, оскільки для кінцевого реалізатора спокуса не сплатити 20% вартості товару, або поділити їх з покупцем, є дуже високою.

В Україні митний кордон є, але митниця погано оснащена і глибоко корумпована. До того ж, деякі види товарів можна відносно легко проносити «на собі», навіть не перевищуючи дозволений законом поріг для фізичної особи, що перетинає кордон пішки; і місцеві жителі, що мають право багаторазового перетину кордону в рамках «малого прикордонного руху» охоче виконують роль таких переносників. Застосовуються також схеми з масовим завозом товарів поштовими посилками (з розбивкою на допорогові відправлення) і подальшою

³⁹ ФАТФ (Група розробки фінансових заходів по боротьбі з легалізацією грошових коштів, отриманих злочинним шляхом):

«Злочинці, які беруть участь у шахрайській схемі - винахідливі, їх діяльність добре фінансується, і вони володіють гнучкістю для чинення опору заходам, які приймаються для протидії їх діяльності. Злочинці в даний час продають товар за межі ЄС у «третій країні» з метою перервати аудиторський слід. При цьому використовується експорт товарів з ЄС компаніям, що знаходяться в особливих експортних зонах або вільних митних зонах в третій країні. Партії товару можуть проходити через одну або кілька компаній-посередників в особливій експортній зоні в третій країні перед тим, як вони реекспортуються до ЄС, зазвичай в іншу державу ЄС. При ввезенні до ЄС товари «продаються» через кілька компаній-посередників, переміщуючись з однієї держави ЄС в іншу, а потім повертаються до країни, в якій буде надано ПДВ. Відносно зворотного заряду (reverse charge) слід сказати про те, що в рамках реакції на масові випадки податкових шахрайств у сфері ПДВ у ЄС в 2013 році прийнято дві директиви (2013/42 / ЄС і 2013/43 / ЄС), які доповнили базову Директиву 2006 / 112 / ЄС.

реалізацією за готівку. Нарешті, навіть якщо ПДВ на митниці було сплачено, то його може бути потім перепродано по схемі «скрутки».

Серед аргументів “проти”, насамперед, - суто технічна проблема, яку неможливо вирішити законодавчо – це клімат. Країни, які зазвичай наводять у якості прикладів ніби то вдалого тотального запровадження РРО – це країни без холодної зими. На морозі жоден принтер не може працювати, принаймні довго та надійно. У вуличних умовах, з пилом та вологістю, механічні пристрої, тим більше – дешеві, дуже швидко виходять з ладу. Тож про оснащення традиційними касовими апаратами виїзної торгівлі та ринків в Україні говорити взагалі не варто. Те ж саме стосується місцевостей, де немає стабільного покриття мобільним інтернетом. На щастя, їх стає все менше, але доки такі місця на мапі України є, не можна закликати до тотальної фіскалізації. Отже, неминуче залишаються «дірки», через які можна, теоретично, проводити великі обсяги не задекларованих надходжень та контрабанди. Хоча на практиці це є ускладненням для махінацій – таким самим, як і використання ФОПів, порівняно з «одноденками».

Також потрібно розуміти, що тільки частина підприємців на ССО здійснюють діяльність у сфері роздрібного продажу промислових товарів, навіть якщо припустити, що всі такі товари є закордонного походження та завезені з порушенням митних правил або як контрабанда - то це буде не більш як третина від всіх підприємців на ССО. Тобто для інших підприємців, які займаються послугами, роздрібною торгівлею продуктами харчування, дрібним виробництвом тощо - буде створено додаткове фінансове та контрольне навантаження, яке може перевищити переваги офіційного ведення підприємницької діяльності та змусити їх припинити таку діяльність або спонукати до неформальної зайнятості.

Найбільш загальним аргументом проти тотальної фіскалізації є економічний: висока вартість обладнання, його експлуатації та витрат праці при роботі з ним. Треба брати до уваги, що усі ці витрати, якщо вони не допомагають вести бізнес, з економічної точки зору є чистими суспільними втратами, тобто знижують добробут. Водночас, фіскальний ефект – це тільки перерозподіл ресурсів від бізнесу і покупця до держави. Суспільний ефект (збільшення чи зменшення суспільного добробуту) визначається тим, чи дійсно держава цей ресурс використовує відносно ефективніше, ніж ті, в кого вона його відібрала; і, навіть у найкращому разі, становить невелику частину від фіскального.

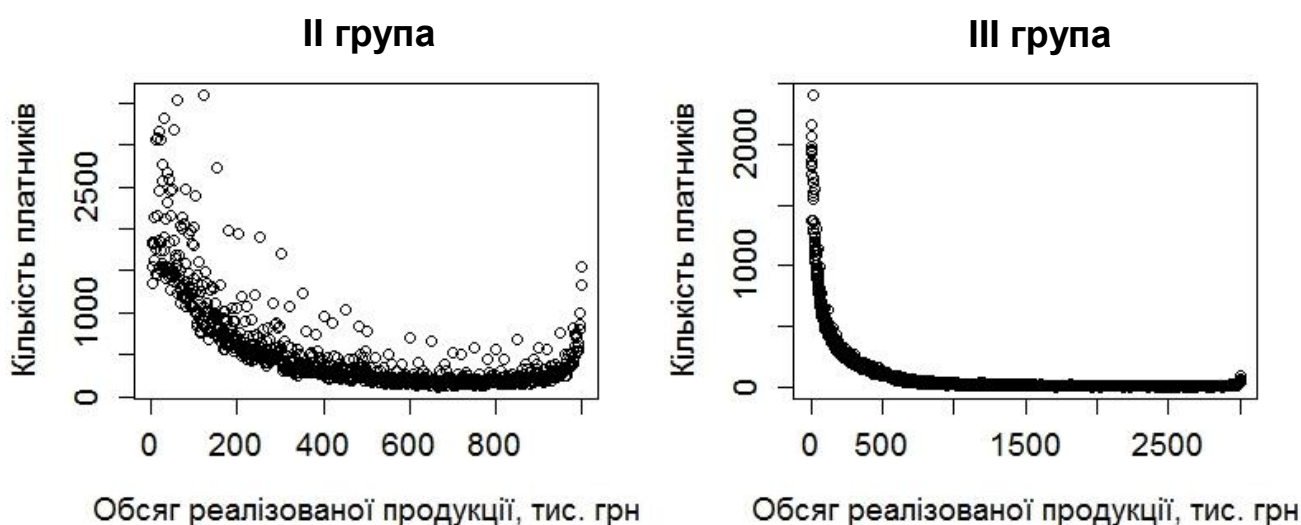
Можливий фіскальний ефект можна непрямо оцінити, порівнявши розподіл підприємців за доходами (згідно звітів) із статистичною моделлю, відомою як розподіл Парето. За економічною теорією, будь-які об'єкти, які зростають природним шляхом, за своїми розмірами розподілені згідно цієї моделі. На відміну від багатьох інших випадків, точність її передбачення вражає, і наближається до 100%⁴⁰. Отже, будь-які відхилення від рівноважного розподілу можуть сигналізувати про певні аномалії. Зокрема, якщо є ті, хто перевищує дозволені законом обсяги продажу, то слід очікувати, що аномально висока

⁴⁰ Наприклад, у [США – 99.2%](#)

кількість підприємців 1-2 груп вкаже у своїх деклараціях суми, що наближаються до верхньої межі, дозволеної для цих груп (хоча частково це може пояснюватися і тим, що такі ФОПи не мають стимулів до зростання, адже це означало б збільшення податкового навантаження). Також, порушники з більшою ймовірністю будуть вказувати у деклараціях круглі величини, адже різниці в податкових зобов'язаннях це не створює, а так простіше. Хоча такий самий мотив мають і добросовісні підприємці, які просто не дбали про облік.

Такий аналіз було проведено фахівцями програми [USAID ЛЕВ у 2015 році, на базі даних за 2013-2014 рр.](#) (див. Рис. 1 а, б). Він показує, що подібного роду порушень майже не видно на графіку для 3 групи (щоправда, у ті роки вона розповсюджувалася на підприємців та юр.осіб з оборотом до 20 млн. грн.), але чітко видно на 2 групі. Загалом, ймовірними порушниками виявилось 28.6 тис. осіб, що вказали доходи, близькі до максимальних, і 24.6 тис осіб, що вказали «круглі» цифри. Остання категорія по-більшості навряд чи є справді порушниками, але навіть за максимальною оцінкою разом вони складають 53.3 тис. осіб, що становило 10.1% від загальної чисельності підприємців 2 групи, які ведуть діяльність. Тобто, попри чималу абсолютну цифру, відносна кількість порушників є (була) незначною.

Рис. 1 а, б



Справжні доходи цих підприємців невідомі, але у певних припущеннях⁴¹, за даними 2013-2014 років їх можна було оцінити не більш ніж 13.2 млрд. грн (друга група ССО). Якщо б ці підприємці поводитися чесно, і перейшли на 3 групу, то їм довелося б сплатити додатково 264 млн гривень податків. Такою була ціна питання у 2013-2014 роках. Інший варіант – перехід на загальну систему оподаткування – оцінити неможливо, оскільки ми не знаємо обсягу витрат, які вони мали б відняти від суми надходжень. Але майже напевно це не збільшило б надходження до держбюджету, адже за [даними, що повідомляв свого часу проект USAID SURE](#) сума надходжень від підприємців – фізичних осіб на загальній та спрощеній системах майже не відрізняється, і це підтверджують дані [опитування підприємств ABCA](#), яке не знайшло статистично значущої відмінності у податковому навантаженні між опитаними підприємствами, що використовували ССО, та тими, що перебували на загальній системі оподаткування. Таким чином, в разі повного успіху фіскалізації потенційних порушників вигода фіскального ефекту могла би скласти 0.26 млрд. грн. Зауважимо, що фіскалізація решти підприємців не принесла б жодних додаткових надходжень. Всі ці припущення було зроблено без врахування того факту, що, ймовірно, частина товарів, що продається через суб'єктів ССО, потрапляє до країни без сплати ПДВ та мита, але це інше питання, рішення якого передбачає цілий комплекс заходів, про що буде викладено далі. Також окремо необхідно дослідити і третю групу, на основі оновлених даних 2016 року (*цей розділ буде доповнено*).

⁴¹ Було проведено моделювання, яке «базувалося на двох основних припущеннях: (1) частка незадекларованого доходу розподілена відповідно до зрізаного розподілу Парето (тобто, частка прихованого доходу була невеликою для більшості ФОП та великою для небагатьох ФОП), та (2) розподіл є різним для кожної аномалії. Оскільки параметри розподілу невідомі, обсяг незадекларованого доходу був порохований для 72 576 комбінацій параметрів. З отриманих результатів вибраний діапазон суми доходу, який зустрічався найчастіше (між 25-м та 75-м перцентилями розподілу результатів симуляції.»

Приблизний розрахунок вартості використання РРО для дрібного бізнесу був представлений ДРС влітку 2015 р. Він показує, що, з одного боку, відповідні витрати є непідйомними для вітчизняних дрібних підприємців (бо навіть сама вартість навіть найдешевшого апарату – це денний дохід для торговця у розвинутих країнах, але більш, ніж щомісячний – в Україні), а, з другого – суспільні витрати на фіскалізацію перевищують не те, що суспільні вигоди, а, навіть, фіскальний ефект. Можна сперечатися щодо окремих цифр цього розрахунку, ймовірно (як зазначено [у аналітичній роботі](#)) вони є завищеними, але загалом закладена у цьому підрахунку методика (М-тест) є вірною (питання є не до методики, а до її застосування), бо вона враховує усі види витрат, які далеко не зводяться до придбання апарату. Найбільші статті таких витрат, як виявляється, пов'язані навіть не з витратами на техніку, а з необхідністю вести товарний облік – якщо робити усе відповідно до діючого законодавства. Це питання ми розглянемо далі, оскільки фіскалізація може мати сенс і без цього, але навіть в такому разі питання не є однозначним.

Адже навіть суто прямі витрати далеко не зводяться до купівлі РРО. Якщо робити усе за діючим законодавством, то загальна вартість підключення та обслуговування РРО у перший рік за розрахунками ДРС складає майже 26 тис. грн., з яких тільки 7.5 тис. коштує сам апарат (решта – це витрати на матеріали, обслуговування, передачу даних, «еквайрінг», тощо), а за альтернативними підрахунками незалежних експертів складає від [9014 грн. до 13790 грн. та 3 людино-дні](#) за перший рік. Навіть якщо буде ухвалено прогресивний законопроект №4117 (з урахуванням правок профільного Комітету), який передбачає використання замість РРО будь-яких приладів із доступом в Інтернет (смартфонів та планшетів), то і тоді, за розрахунками експертів (прихильників цього законопроекту) витрати складуть у перший рік від 1.7 до 7.2 тис. грн. Це є прогресом, порівняно з діючим законодавством, але все ще становить чимале навантаження на підприємців, особливо у провінції, а відповідні суспільні втрати у разі примусового застосування РРО усіма підприємцями 2 групи не виправдовують навіть фіскального ефекту.

Отже, навіть видача РРО безкоштовно не вирішує проблему, не кажучи вже про те, що апарати не вічні, тож витратитися доведеться регулярно – і, надалі, вже власним коштом. А як бути з тими, хто вирішив спробувати себе у якомусь бізнесі, хто займається торгівлею час від часу, і т.ін.? Та ж сама «бабуся з редискою» за таких умов має бути тільки професійною торгівкою: просто продати частину врожаю селянин не матиме права, або ж доведеться витратитися. Нарешті, але не в останню чергу, обладнання приватного бізнесу апаратами може бути виправдане для платників податків тільки у тому разі, якщо воно окупиться збільшенням надходжень, з урахуванням вартості грошей. У Болгарії, за дослідженням Європейського фонду за поліпшення умов життя і праці⁴², результати фіскалізації 2011-2012 рр. показали, що після її проведення рівень порушень зменшився і заявлений платниками податків торговельний оборот у перші три місяці запровадження зріс на 10%. Проте, хоча проведену фіскалізацію можна вважати позитивною з точки зору скорочення тіньової економіки, її загальний економічний ефект залишився неясним.

⁴² <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/case-studies/tackling-undeclared-work-in-europe/connecting-fiscal-devices-to-the-national-revenue-agency-bulgaria>

Таким чином, **масова фіскалізація значно підвищує бар'єри для входження в бізнес, особливо для найдрібнішого**, при цьому загальні витрати для малого та мікро бізнесу (не враховуючи витрат бюджету на контроль) у кілька разів перевищують навіть фіскальний ефект. Вищою стає **вартість ведення бізнесу**. Отже, суспільна корисність такого заходу, якщо його застосувати до усіх без винятку та за діючого законодавства, завідомо від'ємна, і складає за найменшими реалістичними оцінками кілька млрд. грн. тільки прямих втрат (не враховуючи результат від можливого згорання бізнесу). Такий результат є неприйнятним в сучасній Україні, особливо зважаючи на необхідність адаптації людей, які масово втратили роботу у зв'язку з черговим етапом структурної перебудови економіки – цього разу, насамперед, через втрату російського ринку.

Другий за порядком, але не за важливістю аргумент – це адміністративно-корупційний, адже **РРО без контролю за видачею чеків не працює**: він буде перебувати на обліку, але більша частина розрахунків буде звично відбуватися без чеку, тим більше, якщо покупець за це отримуватиме знижки. Для того, аби апарати використовувалися на практиці, необхідно, аби ризик штрафу у випадку невидачі чеку перевищував вигоди. Отже, штраф має бути відчутним; вірогідність перевірки – теж високою; а, найголовніше, покарання – невідворотним. Встановити високий штраф не є проблемою, але це не вирішить питання. А от для того, аби перевірки були достатньо вірогідними, їхня кількість має вимірюватися мільйонами – зважаючи на велику кількість торгових точок. Отже,

- a. Треба буде забути про перетворення ДФС на сервісну службу, про що мріє бізнес, та прийнято політичне рішення: головною роботою податківців буде перевірка малого бізнесу на предмет використання РРО
- b. Так само, треба буде забути про скорочення штатів податківців, скорочення витрат держави – їх навпаки, доведеться збільшити, аби забезпечити належну кількість перевірок. Адміністративні витрати при цьому можуть виявитися цілком співставними з фіскальним ефектом, зважаючи на його мізерність.
- c. І, нарешті, і, мабуть, найголовніше - **абсолютно нереалістичним виглядає припущення щодо невідворотності покарання**. Набагато ймовірніше, що від перевірок будуть успішно відкуповуватися, **корумпуючи при цьому ДФС та сприяючи відродженню «корупційних вертикалей»**. Більше того, судячи з практики, відкуп буде відбуватися навіть не на рівні окремого торговця та інспектора (хоча це теж цілком відповідає історичній традиції), а на рівні домовленостей між власниками ринків чи «мереж» кіосків та керівниками податкової. В такому разі, **це сприятиме не просто корупції, але й монополізації, та перешкоджатиме розвитку МСБ**.

З цього випливає, що проблема контролю в українських реаліях повністю перекреслює ідею вигод від тотальної фіскалізації. Запровадження обов'язкового використання РРО для усіх суперечить ідеології ліберальної антикорупційної податкової реформи та підриває її головні складові.

Можна стверджувати, що у разі такої спроби, реформу детінізації буде поховано, бо не вдасться позбутися всеохоплюючої корупції у ДФС, відтак ця хвороба розповсюджуватиметься і на інші підрозділи.

Утім, точкова фіскалізація окремих ризикових категорій платників може бути виправданою, якщо вона торкається невеликої кількості ретельно визначених груп підприємців, які з великою ймовірністю приховують частину обороту з метою зниження податкових зобов'язань (найчастіше – заради подовження використання 2 групи ССО попри перевищення дозволеного законом ліміту). Про це йтиметься далі.

Нагадаємо, що дотепер розглядалися недоліки фіскалізації без ведення товарного обліку, тобто суто з метою контролю за (не)перевищенням дозволених законом обсягів продажу товарів та послуг суб'єктами ССО. Використання РРО з метою мінімізації можливостей для реалізації незаконно ввезених в Україну товарів потребує ведення повного товарного обліку на підставі первинних документів.

Ведення обов'язкового товарного обліку, з одного боку, потребує ще більших витрат часу, а також кваліфікації і відповідних здібностей (чого дрібним підприємцям часто бракує), а з другого – дає додаткові, дуже широкі, підстави для перевірок та штрафів. І, при цьому, такий облік для дрібного бізнесу як правило не потрібен, тож це є для нього велика та цілковито зайва стаття витрат, хоч і неявних. Витрати на ведення бухгалтерського обліку дрібним бізнесом в масштабах країни становили б, за розрахунками Програми ЛЕВ, близько 1.2% від ВВП, ведення товарного обліку дещо простіше, але становило б більше половини цієї суми – що значно перевищує не те, що можливий фіскальний ефект, але й є співставним з обсягами фіскальних втрат від контрабанди як такої. Нагадаємо, що ці витрати були б чистими суспільними втратами, в той час як фіскальний ефект характеризує тільки ефективність перерозподілу. Саме для того, аби позбавитися від таких втрат, а також від перевірок та штрафів і було запроваджено спрощену систему. Це стало величезним успіхом, однією з небагатьох дійсно вдалих та системних реформ, які до цього часу було проведено в Україні. Те, що з'явилися успішні спроби мімікрії під “малий бізнес” великих ухлянтів від податків потребує детального аналізу та заходів по удосконаленню системи, відокремлення тих, хто зловживає від чесних МСБ.

Обов'язкове запровадження тотального РРО з веденням обов'язкового товарного обліку (як передбачено діючим законодавством) вбиває цю систему на корню, а з нею – і більшу частину дрібного бізнесу в країні, що було б неприпустимим кроком назад.

Окрім того, пост-аудит тільки на перший погляд здається ефективним заходом для боротьби з контрабандою в умовах України. Той факт, що він широко використовується в ЄС, сам по собі не свідчить ані про його ефективність у тих країнах (ймовірно, більшу за ефективність митного контролю при прозорих кордонах), ані, тим більше, про його ефективність в Україні. Натомість, аналіз реальної ситуації свідчить, що це мало ймовірно.

Наочним прикладом такої неефективності в Україні може слугувати ситуація з тіньовим обігом підакцизних товарів, які на 100% повинні продаватися з

використанням РРО. Але це не заважає практично вільно реалізовувати контрабандні та крадені ГСМ, а тіньовий обіг контрафактних, включаючи контрабандні, алкогольних напоїв зростає, реагуючи на інші фактори, незважаючи на використання РРО.

По-перше, як вже було зазначено, на відміну від країн ЄС, в Україні відсутня спроможна та некорумпована податкова служба. По-друге, масові вибіркові перевірки не є ефективними в умовах масових порушень у поєднанні з традиціями корупції та вибіркового застосування законів (див. вище щодо перевірок з видачі чеків). Власне, Україна вже мала вимогу вести облік на підставі первинних документів для усіх СПД до 1999 р., і це жодним чином не завадило масовій контрабанді.

Треба зважати, що з тих часів можливості для контролю значно погіршилися. На відміну від 1990-х зараз торгівля не зосереджена на окремих місцях, які можна відносно легко ідентифікувати та перевірити, натомість розпорошена у віртуальному просторі й легко може перейти у повну «тінь». Ця проблема існує в усьому світі, і рішень поки бракує. Боротися з інтернет-торгівлею – означає йти проти технічного прогресу, і це приречено на поразку; а контролювати її так, як контролюються фізичні точки продажу – неможливо.

Але в Україні питання стоїть набагато гостріше, адже в умовах, коли без роботи залишилися організатори «податкових ям», у яких добре відпрацьовано технологію створення та закриття «одноденних» фірм, постає питання є тотально неефективним. Для таких ділків немає жодної проблеми у тому, щоб відкрити на один день підприємство (або «купити» існуюче), від його імені видати будь-яку кількість абсолютно «справжньої» документації на товари і закрити або перереєструвати на фізособу з Криму чи Сходу. Це не потребує багато грошей, не пов'язано з жодними технічними проблемами, і, навіть, набагато простіше (і дешевше), ніж сумнозвісний «конверт-центр». Надалі – усі торговці, оснащені РРО та повним комплектом легальних документів можуть спокійно збувати контрабандний товар та/або товар зі «скруток», без жодних можливостей проконтролювати їх з боку податкової. Навіть коли вже виявлено, що документи від фірми «Х» є фальшивкою, то претензій до торговця бути не може, бо він, принаймні за документами, чесно придбав цей товар – а куди поділася та фірма та звідки вона взялася він знати не повинен.

Більше того, контрабандний товар з документами від «конвертаторів» може продаватися у будь-яких місцях, зокрема у великих мережевих магазинах, і, навіть, по безготівковому розрахунку. За таких умов, спроби утисків дрібних торговців за допомогою пост-аудиту фактично ведуть до концентрації ринку в руках операторів «конвертів» та пов'язаних з ними відносно великих магазинів, для яких ведення обліку є менш обтяжливим (а також, з іншого боку, все одно необхідним в їхньому бізнесі), ніж для дрібних торговців.

Оцінити потенційний ефект від фіскалізації з точки зору боротьби з контрабандою та «скрутками» вкрай важко, оскільки невідомо, яка частина контрабанди та «скруток» реалізується за готівку, а яка – через цілковито тіньові канали та за допомогою інших схем, здебільшого – фіктивних фірм-одноденок, які видають «справжні» документи. Принаймні, цифри, що їх вказують як нібито доказ великих обсягів проблеми, свідчать про те, що ця проблема далеко не

зводиться до торгівлі за готівку зареєстрованими ФОПами. Зокрема, 6 млрд.грн. фіктивного «скрутного» ПДВ на місяць (згадані Ніною Южаніною на засіданні Національної Ради реформ) потребують обороту у приблизно 400 млрд. грн. на рік⁴³, що співмірно з усім оборотом ССО⁴⁴. Навіть якщо зважати на неповноту даних, і додати ймовірно приховані 14 млрд.грн. про які йшлося вище, то це не змінює загальної картини. *Тож, скоріше за все, основні обсяги зловживань відбуваються за іншими схемами, а товари при цьому продаються через РРО і з усіма відповідними документами (хоча і виданими «однорідками»), а то і навіть за безготівковим розрахунком, а, отже, оцінити фіскальний ефект від запровадження масового постаудиту на рівні кінцевих продавців не вбачається можливим. Ймовірно, в разі, якби ці заходи спрацювали, він міг би становити теж кілька мільярдів гривень, з урахуванням контрабанди⁴⁵, що економічно не виправдовує тотальну фіскалізацію.* При цьому треба зважати, що неминуче в такому разі підвищення цін призведе до скорочення обсягів продажу товарів. Проте, ймовірніше, що обсяги ухилення від податку зміняться мало, хіба що торгівля та відповідні зловживання перейдуть від дрібного бізнесу до більшого за масштабами (тобто, монополізуються), і вигоду отримуватимуть колишні «конвертатори», що перекваліфікувалися на відмивання контрабанди та «скрутки».

Точно негативним був би ефект у разі запозичення «європейського досвіду» з переносу обов'язку сплати ПДВ із імпортера на кінцевого продавця. Адже в такому разі втрачається головна перевага ПДВ – зацікавленість учасників ланцюжку у сплаті податку партнером; водночас у кінцевого продавця виникає можливість присвоїти або розділити з покупцем усі 20%. З досвіду товарів «критичного імпорту», який звільнявся від сплати ПДВ на кордоні, відомо, що подібні схеми породжують шалені зловживання. Фактично, якщо товар зайшов в Україну без сплати ПДВ, то, з великою ймовірністю, цей податок не буде сплачено вже ніколи.

Треба також зважати на те, що несплата податків є основним, але не єдиним мотивом контрабанди. Значну роль відіграють також регулятивні заходи (див. Врізку 4). Наприклад, деякі види цілком законних товарів неможливо ввезти легально через те, що їх імпорт офіційно монополізовано, оскільки «авторизований» власником бренду імпортер зареєстрував свою торгівельну марку на митниці, і таким чином зобов'язав державу боронити свою монополію на імпорт відповідного бренду, отримавши можливість продавати цей товар в Україні за цінами, вищими ніж на інших ринках. Відтак, підприємці, що бажають імпортувати такий товар паралельно, і створити здорову конкуренцію «авторизованому» імпортеру, не мають такої можливості, і вимушені робити це нелегально – заодно, уникаючи вже і податків та інших митних платежів.

⁴³ 6 млрд.грн. ПДВ відповідають місячному обороту у 36 млрд.грн., тобто, близько 400 млрд. грн. на рік

⁴⁴ Уточнені дані будуть доступні ближчим часом

⁴⁵ За підрахунками зацікавлених компаній, втрати державного бюджету від нелегального імпорту електроніки (а вона вважається однією з основних статей такого імпорту) складають близько 3.2 млрд. грн. за рік. Але не варто сподіватися, що навіть у кращому разі запровадження пост аудиту здатне зупинити хоча б половину такого імпорту.

Врізка 4. Відомий дослідник тіньової економіки Ернандо де Сото, який з командою фахівців більше 15 років досліджував причини виникнення та існування тіньової економіки у різних країнах світу, у своїй аналітичній роботі писав:

«Пояснювати масштаб тіньової економіки, в якій годуються 50-80% населення, бажанням уникнути сплати податків - це щонайменше омана. Більшість людей йдуть у поза-легальний сектор не тому, що він дає укриття від податків, а тому що діючі закони держави, хоч би витончені не були їхні формулювання, не

відповідають потребам і прагненням людей. У Перу, де моя група розробила програму легалізації дрібних позалегальних підприємців, приблизно 276 тис. чоловік добровільно зареєстрували свій бізнес в нових, організованих нами реєстраційних бюро, без жодних перспектив на скорочення податків. В тіньовому періоді розвитку вони взагалі не платили ніяких податків. Чотири роки по тому сума податкових зборів з раніше позалегальних підприємств склала 1,2 млрд дол.

Ми досягли успіху завдяки тому, що змінили закони про підприємство і про власність таким чином, щоб вони відповідали потребам підприємців, які звикли до норм і правил позалегальних бізнесу.

Крім того, ми радикально знизили витрати на бюрократичну тяганину, супроводжуючу реєстрацію нових підприємств. З цього зовсім не випливає, що людям байдужа величина податків. Але позалегальні виробники та продавці, які звикли до мінімальної прибутковості, добре вміють рахувати. Від нас потрібно було зовсім небагато - дати гарантії, що сумарні витрати на легальне ведення бізнесу опиняться меншими, ніж на тіньовий обіг, полегшити процедури легалізації, як слід попрацювати над поясненням переваг нашої програми і потім радіти тому, як сотні тисяч нелегалів з почуттям полегшення покидають тіньовий сектор.»

Нарешті, але не в останню чергу, встановлення та експлуатація фіскальних пристроїв в Україні є предметом численних зловживань з боку влади, регулятору ринку ДП «Укрелекон» та наближених до них підприємств. Самі ринки таких пристроїв є ринками з обмеженою конкуренцією, де домінують лише кілька структур (такі як «Юнісістем» або «Фіскальні системи», раніше «КБ Вулкан», які наближені до народного депутата В.Хомутильника та колишніх високопосадовців режиму Януковича С.Арбузова і О.Клименко⁴⁶). За послуги з прийому і транспортування «електронної звітності РРО» платники податків мають сплатити близько 100 млн. грн. на рік, яка йде на дві комерційні фірми ПАТ «Укркарт» і ТОВ «Інтерплат», які, у свою чергу, також пов'язують із Хомутиником В., Арбузовим С. і Клименко О⁴⁷.

Наразі розробляються законодавчі ініціативи, покликані прибрати штучні перешкоди та зловживання, але поки що на законодавчому рівні прийнятий у

⁴⁶ <http://www.dsnews.ua/economics/eks--regionaly-zarabotayut-na-kassovyh-apparatah-1-8-milliarda-15072015061300>

⁴⁷ <http://nashigroshi.org/2014/11/21/kasovu-monopoliyu-arbuzova-klymenka-rujnut-tak-scho-zalyshatsya-ti-sami-monopolisty/>

першому читанні тільки рамочний законопроект №4117, подальше проходження якого на цей час загальмовано. Решта ініціатив навіть ще не внесені на розгляд Верховної Ради.

Врізка 5. Аналіз результатів фіскалізації розрахунків у двадцяти країнах світу, проведений дослідниками МВФ

Міжнародний досвід запровадження обов'язкового використання фіскальних пристроїв при здійсненні готівкових розрахунків був нещодавно узагальнений у дослідженні, проведеному експертами МВФ за допомогою детального опитування кількох десятків державних податкових агенцій у низці країн світу. Воно включало, серед іншого, запитання щодо результатів фіскалізації (також автори самостійно намагалися робити відповідні оцінки на макроекономічному рівні), а також, що важливо, охоплювало країни різного рівню розвитку, від Швеції до Парагваю і Малаві.

Головний результат полягає у тому, що попри широке розповсюдження та чималу вартість, позитивний фіскальний ефект від обов'язкового запровадження технічних пристроїв для реєстрації готівкових операцій не можна вважати доведеним. Поширені твердження щодо блискавичного успіху фіскалізації ґрунтуються на окремих поодиноких прикладах, і не підтверджуються наявними даними, особливо якщо брати останні у більшому часовому інтервалі. А у нечисленних прикладах успіху фіскалізація була частиною ширшої стратегії, тому важко, якщо взагалі можливо, відокремити вклад саме від цієї компоненти такої стратегії. Автори пов'язують свій висновок з тим, що технологія як така не здатна змінити поведінку людей у середньостроковій перспективі, отже усі позитивні ефекти, що спостерігалися від самої тільки фіскалізації, за кілька років зникали, а витрати залишалися.

Головний конструктивний висновок дослідження полягає у тому, що розглядати фіскалізацію як «срібну кулю» детінізації є помилкою. Вона може бути ефективною лише тоді, коли вона є частиною комплексної стратегії поліпшення у відповідності та стану дотримання вимог податкового законодавства, яка, своєю чергою, базується на ретельному аналізі ризиків у різних сегментах платників податків та пропонує набір заходів для зменшення таких ризиків. Вкрай важливим є також час для підготовки до проведення фіскалізації – не менше 12 місяців, та ретельність підготовки.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1573.pdf>

З 2016 року в Україні було запроваджено (у якості компромісу) обов'язкову вимогу використовувати РРО для усіх платників з річним оборотом понад 1 млн. грн. Дотепер не проведено жодної оцінки ефективності цього заходу, але поодинокі приклади свідчать, що вона була дуже низькою. Слід зазначити, що поширення фіскалізації у 2016 та 2017 роках відбувається без оцінок доцільності, і без ліквідації зловживань, про які йшлося вище.

Таким чином, пропозиції щодо масової, а надто тотальної, фіскалізації готівкових розрахунків в Україні не ґрунтуються на доказах

ефективності (див. Врізку 5). За існуючої ситуації, без запровадження ліберальних норм в адміністрування касових апаратів та виконання комплексу заходів, перелічених нижче в пропозиціях, заходи по масовій фіскалізації навряд чи досягнуть необхідної мети, натомість принесуть беззаперечні економічні втрати та інші, ще більш важливі, негативні наслідки. Образно кажучи, наполягати на масовій фіскалізації за таких умов є те саме, що прописувати не смертельно хворому дорогі ліки з тяжкими побічними ефектами, але не доведеною ефективністю. У медицині подібні ліки не мають шансів отримати дозвіл на застосування, хіба що шахрайським чи корупційним шляхом. **Натомість, є актуальним перегляд критеріїв обов'язкового застосування фіскальних пристроїв з метою фокусування на сегментах ринку з підвищеним ризиком великомасштабних порушень.**

3.2. Часткова фіскалізація (фокусування сфери застосування РРО на ризикових категоріях платників)

На підставі проведеного аналізу можемо зробити висновок, що актуальним для поточних умов України є перегляд критеріїв обов'язкового застосування фіскальних пристроїв з урахуванням реальної ризикованості порушень в окремих сегментах платників. Для цього потрібно дослідити зв'язок ймовірності порушень з видимими характеристиками бізнесу, такими як площа приміщень, спосіб продажу, товарні категорії, розташування тощо. На жаль, для кількісного дослідження наразі бракує даних, тому єдиним доступним методом залишається формування узгодженої між різними стейкхолдерами експертної оцінки. **З усіх видів порушень, за допомогою РРО вдається реальним обмежити переважно перевищення обмежень на обороти суб'єктів 2 і 3 груп ССО.** Попередньо, ми вважаємо зв'язок між торгівельною площею та річним доходом (обігом) підприємств найбільш оптимальним критерієм для ідентифікації тих, хто у такий спосіб ухиляється від сплати податків. Також треба зважати, що, ймовірно, найбільш масові зловживання спостерігаються на ринках товарів високого цінового сегменту та преміум сегменту. Також, фармацевтичний ринок є особливим випадком, де головним мотивом має бути не стільки надходження до бюджету, скільки безпека споживачів.

Пропозиції

Що ж можна і треба зробити для дієвого вирішення існуючих проблем та досягнення головної мети – зменшення можливостей для ухилення від податків при імпорті та продажі товарів, зокрема через зловживання спрощеною системою оподаткування,

1. **Провести реформу митниці.** Набагато легше контролювати пару сотень пунктів перетину кордону, аніж сотні тисяч дрібних торговців по всій країні.

Необхідно дослідити вдалий підхід до реформування митниці, який було застосовано у Грузії та [Болгарії](#). Реформа має бути радикальною: всі співробітники повинні бути перенабрані за прозорими конкурсними процедурами під контролем незалежних іноземних консультантів та певний час працювати під їхнім наглядом; заробітні платні нових співробітників мають бути збільшені у кілька разів; необхідно також внести зміни до законодавства з метою зробити митні процедури більш простими та прозорими.

2. Запровадити комплекс заходів, який би **заохочував бізнес добровільно використовувати РРО** – адже при певних розмірах це стає зручним, та, навіть, необхідним з огляду на проблему контролю найманих працівників. Зокрема:

- a. **Вартість придбання та використання** має бути зменшено усіма можливими способами - як організаційними, так і технічними (запровадження цифрових РРО, заходи по демонополізації ринку РРО тощо). Суттєво має бути спрощено експлуатацію РРО та переглянуті законодавчо закріплені види порушень, з метою зменшення дискреції та корупції при перевірках.
- b. Розробити та запровадити сервіс перевірки внесення інформації про фіскальні чеки РРО до бази даних ДФС (Мінфіну) у Електронному кабінеті платника податків;
- c. **Перевірці має підлягати виключно сам факт видачі фіскального чеку**. Розглянути пропозицію щодо ідеї перевірки покупцем (якщо номер чеку не зареєстрований у базі, то покупець отримує приз, а продавець - штраф), хоча від невидачі чеку це не рятує. Усі інші види перевірок мають перейти на дистанційні методи контролю, фізична перевірка має бути рідкісним виключенням.
- d. Розглянути пропозицію з проведення **лотерей** по чеках, за прикладами деяких країн, визначити оптимальну модель для України та реалізувати її.
- e. Дієвим може виявитися **забезпечення прав споживачів тільки на підставі фіскального чеку**: принаймні, це дозволить виділити сегмент ринку, де покупці більше цінують захищеність, аніж знижку в ціні. Зокрема, сюди можуть потрапити такі потенційно проблемні ринки, як побутова техніка, електроніка, ювелірні вироби та хутра – адже саме там (на відміну від продовольчого базару) і покупці багатші, тож більше дбають про захист прав; і товари потребують такого захисту.
- f. Розглянути модель, за якою у разі невидачі чеку **штрафу має підлягати найманий працівник**, безпосередній винуватець, а не підприємство – це допоможе власникам, які встановили РРО добровільно, з метою контролювати свій бізнес. Крім того, необхідно відмінити застарілий за змістом і каральний за суттю Указ Президента «Про застосування штрафних санкцій за порушення

норм з регулювання обігу готівки» від 12.06.1995 № 436/95⁴⁸, імплементувавши лише його окремі виважені норми до профільного Закону «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг».

- g. Розглянути пропозицію щодо **звільнення підприємців на 3 групі спрощеної системі від будь-якого звітування** у разі, якщо вони використовують РРО або працюють через банківський рахунок (розрахунковий чи картковий), до якого вони, спеціальною заявою, надали доступ податківцям. Якщо такий підприємець вчасно та точно сплачує визначений законодавством % податку, то він має подавати звітність або у разі змін (скажімо, адреси чи КВЕДу), або, з власної ініціативи – для коригування (наприклад, повернення товару на значну суму). Також розглянути пропозицію про спрощення звітності з РРО для всіх суб'єктів господарювання.
 - h. Для спрощення ведення обліку та документального контролю за доходами ФОП розглянути можливість розробки та запровадження он-лайн сервісу електронної книги доходів платника єдиного податку у Електронному кабінеті платника податків. У разі користування власним програмним забезпеченням надати можливість авторизуватися та вносити дані до Електронного кабінету через відкрите API
3. Провести дослідження наслідків запровадження обов'язкового використання РРО підприємцями – суб'єктами ССО з річним оборотом понад 1 млн.грн., за підсумками розробити пропозиції щодо інших критеріїв обов'язкового використання РРО.
 4. На основі додаткових уточнюючих даних визначити більш чіткий зв'язок між торговельною площею, категоріями товарів у продажу та річним доходом (обігом) підприємців. Попередні дані, верифіковані різними сторонами дискусії (при проведенні цього дослідження), свідчать про те, що у сільських населених пунктах суттєво перевищують оборот 1.5 млн. гривень на рік підприємці із площею більше 100-150 м. кв, у поселеннях міського типу– із площею близько 50-80 м. кв., а у великих містах – площа повинна бути відповідно меншою. Саме для таких груп ризику на основі відповідної торговельної площі запровадити обов'язкове використання РРО, замість діючих обмежень обороту. Оскільки, за даними попереднього дослідження, такі групи становлять від 5 до 10% 2 групи ССО (чекаємо на уточнені дані щодо 3 групи ССО), перевірка саме їх буде на порядок меншою проблемою (і, відповідно, є шанс, що відбуватиметься ефективніше), ніж у разі запровадження РРО для всіх. Подібні критерії мають замінити нинішній (оборот в 1 млн. грн.), у разі доведення неефективності останнього (п.3).
 5. Розробити та запровадити комплекс заходів з попередження та унеможливлення зловживання ССО з метою приховування доходів через подрібнення – зокрема, щодо використання кількома суб'єктами ССО

⁴⁸ функцію регулювання обігу готівки здійснює Національний Банк України у відповідності із статтею 40 Закону України «Про НБУ»

одного торгового приміщення, спільного користування веб-сайтами та торговими марками тощо.

6. Прив'язати обсяг (ставку) єдиного податку та, відповідно, граничні межі застосування першої та другої груп ССО (обіг) до середньої зарплати по населеному пункту, на території якого здійснюється діяльність підприємця. Це дозволить збільшити надходження у великих містах та детінізувати дрібний бізнес у депресивних регіонах, а також зменшить кількість порушень.
7. Впровадити нову форму оподаткування фізичних осіб підприємців (для мікробізнесу) - патенти, що дозволить спростити реєстрацію, облік, оподаткування, звітність і припинення підприємницької діяльності фізичними особами;
8. Розробити та запровадити комплекс заходів з попередження та унеможливлення масового зловживання фізичними особами безподаткового ввезення товарів в Україну шляхом поштових відправлень або перевезень, перетворюючи власні закупівлі у комерційну торгівлю. Наприклад, як варіант - обмежити загальну суму на рік (або місяць) таких посилок/перевезень до певної величини, визначеної на основі аналітичної роботи.
9. З метою збільшення податкових надходжень та детінізації економіки, суттєво зменшити регуляторні перешкоди для легального імпорту товарів.
10. Розглянути можливість та доцільність переходу до змішаного ПДВ з розбивкою на частину «звичайного» і «кінцевого» (reverse charge), який сплачується при першому продажі неплатнику ПДВ та має бути перерахований день в день. Такий механізм має багато переваг, зокрема – зменшення стимулів для несплати ПДВ при перетині митного кордону.
11. Розглянути можливість використання, при кінцевому продажі, фіскальних чеків, виданих оптовим продавцем (актуально для дрібних інтернет-магазинів до впровадження цифрових РРО)
12. Розглянути можливість фіскалізації платіжних терміналів, зокрема терміналів Метрополітену
13. Привести перелік подакцизних товарів у відповідність до зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з ЄС⁴⁹, зокрема в частині наступних товарних груп: вугілля; вугільний, водний або генераторний газ; смоли; кокси та бітуми та інші⁵⁰.
14. Запровадити комплекс заходів з метою обладнання фіскальними пристроями ФОП платників ПДВ, які здійснюють продаж товарів/послуг за готівку, після лібералізації ринку РРО та запровадження цифрових РРО.

⁴⁹ стаття 353 Угоди про асоціацію та Додаток XXVIII до глави 4 «Оподаткування» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» цієї Угоди, термін імплементації - 01.11.2016 року

⁵⁰ Директива 2003/96/ЄС передбачає оподаткування акцизами енергоносіїв, електроенергії та будь-якого товару що використовується як паливо для транспортних засобів або як добавка або наповнювач до палива

15. Проводити політику, спрямовану на заохочення безготівкових розрахунків, зокрема зменшення чи компенсації пов'язаних з ними витрат для продавців. Реалізувати комплекс заходів, спрямованих на зменшення готівкового обігу у країні, зокрема:

- покращити конкурентні умови у банківському секторі та демонополізувати ринок – суттєво зменшити долю державних банків на цьому ринку
- забезпечити розвиток сучасних технічних новацій у використанні платіжних карток, зокрема терміналів та інтернет переказів
- відмовитись від провадження купюр номіналом вище 500 гривень
- посилити комунікації з боку НБУ, Кабміну та Міністерства фінансів, роз'яснювати населенню ситуацію на валютному ринку та банківському секторі, що сприятиме поверненню довіри до національної валюти та стимулюватиме її перетік у безготівкову форму

Усі ці заходи здатні дещо пом'якшити ті реально існуючі проблеми, але не за рахунок утисків чесного малого бізнесу, а за рахунок тих, хто зловживає ССО. При такому підході найбільше побоювання пов'язане з тим, що противники «великої» податкової реформи та детінізації, а також ті, хто реально зловживає спрощеною системою і буде потерпати від, напр. п.5 – спробують використати будь-які заходи у власних цілях. Наприклад, імплементуючи до законопроектів деталі, які зачіпають велику кількість сумлінно працюючих підприємців; або просто викривлюючи сутність ініціатив, і зловживаючи при цьому підвищеною чутливістю «спрощенців» у реагуванні на будь-які зазіхання – умовний рефлекс, який склався об'єктивно внаслідок намірів та дій влади у попередні роки. Цьому треба будь-якою ціною запобігти, бо спровоковані у такий спосіб протести можуть зламати хиткий баланс на користь ліберальної податкової реформи.

4. Загальна система оподаткування

Слід зазначити, що більшість проблем податкової системи України міститься у загальній системі оподаткування, тому необхідно провести заходи по її спрощенню та наближенню до спрощеної системи оподаткування. Зменшення «пільговості» (як зазначено вище – великою мірою уявної) спрощеної системи по відношенню до загальної має відбуватися не через погіршення умов та звуження використання спрощеної, а шляхом лібералізації та спрощення загальної.

Ключовми змінами для подальшого економічного росту та легалізації оборотів лишається запровадження повномасштабної податкової реформи, без якої справжня боротьба з тінізацією економіки неможлива і багато в чому контрпродуктивна. Зокрема,

- перехід до оподаткування виведеного капіталу (розподіленого прибутку) з посиленням контролю за великомасштабними ухиляннями (через зовнішньоекономічні операції) - має, з одного боку, відкрити шлях для переходу на загальну систему оподаткування для суб'єктів ССО, які,

насправді, переросли її масштаби; а, з другого боку – закрити канали витоку капіталів в офшори без оподаткування

- радикальне зниження ставок прямих податків (на доходи та працю) з заміщенням їх податками на нерухоме майно (на основі оціночної вартості), згідно з рекомендаціями ОЕСР, має зменшити стимули для ухилення від податків, водночас унеможливаючи багато з існуючих «схем» - адже податку на майно у такому вигляді неможливо уникнути
- «перезавантаження» податкової служби, обов'язково в поєднанні з принаймні тимчасовою ліквідацією більшості корупційних можливостей (таких як перевірки на місцях та дискреція у застосуванні норм) та радикальним зниженням прямих податків і застосуванням «змішаного» ПДВ має відкрити можливість для реальної боротьби з індустрією «податкових ям»
- Ліквідація податкової міліції та створення єдиного аналітичного органу – фінансової поліції, співробітники якого будуть набрані за прозорим конкурсом та мати гідні зарплати

Усі ці заходи, запропоновані у п. 3.2 та п. 4 документу, здатні суттєво зменшити зловживання при реалізації товарів та послуг та покращити економічну ситуацію в країні. Але необхідно реалізувати їх комплексно, не надаючи можливості організаторам схем по оптимізації податків (“скруток”, “одноденок”) та монополістам використати ті чи інші пропозиції окремо, таким чином, відповідно, перевести одні види тіньових потоків у інші або, користуючись монополічним становищем, заробити надприбутки на реалізації обладнання.

Summary

В роботі було розглянуто міжнародний досвід фіскалізації та декешизації розрахунків як засобу поліпшення збирання податків (боротьби з «тіньовою» та «сірою» економікою) з метою його застосування до України з урахуванням національної специфіки. Розглядалися альтернативи у вигляді «тотальної» фіскалізації та «точкової» (тільки для груп ризику), а також фіскалізації з метою контролю оборотів (передбачає інформування тільки про суму продажу) та контролю товарних потоків (передбачає ведення товарного обліку на підставі первинних документів).

За результатами аналізу ми погодилися з висновком дослідження експертів МВФ, що масова фіскалізація розрахунків не є «срібною кулею» проти тіньової економіки, а надто в умовах України.

По-перше, вона не є такою і в інших країнах, а **працює тільки як частина комплексної реформи**, бо, за висновком згаданого дослідження, людський фактор залишається головним. Важливим є також оптимальне фокусування на ризикових категоріях продавців з ретельною оцінкою вигод та витрат.

По-друге, відповідні види порушень становлять тільки не велику частину тіньової економіки України. Більше того, **передчасне або неналежним чином підготовлене поширення фіскалізації готівкових розрахунків** платників єдиного податку **може сприяти перерозподілу нелегальних товарних потоків** (зокрема, контрабанди) **на користь інших**, ще більш небезпечних та набагато масштабніших видів **зловживань** – «конвертів».

По-третє, проблема контролю ставить під великий сумнів ефект від фіскалізації, з огляду на глибоку корумпованість та специфічну корпоративну культуру нинішньої української податкової служби. Тому, **зміна ідеології діяльності податкових органів** є питанням набагато більш актуальним ніж фіскалізація розрахунків.

Зважаючи на це, а також на відносно високу (у порівнянні з реальними доходами дрібних підприємців та можливим фіскальним ефектом) вартість пристроїв та обслуговування, ми вважаємо тотальну фіскалізацію, а також ведення товарного обліку всіма суб'єктами підприємницької діяльності невиправданими та контрпродуктивними в умовах України. Натомість, доцільним може бути поширення фіскалізації готівкових розрахунків на ретельно визначенні ризикові групи підприємців, зокрема платників податку на додану вартість, тих, хто здійснює діяльність на великих торгових площах та, ймовірно, сектору продажів високого цінового сегменту. Однак, це має бути елементом ширшої стратегії, де власне фіскалізація виконує допоміжну, хоча і важливу, функцію, підпорядковану загальній логіці реформи.

Відповідно до такої стратегії, на даному етапі доцільно реалізувати наступні кроки:

- Радикально здешевити та дерегулювати застосування РРО, відпрацювати відповідні технічні та правові механізми;

- перефокусувати вимоги фіскалізації на ризикові категорії підприємців, обмежуючи порушення, але полегшуючи життя легальному дрібному бізнесу;
- створити та відпрацювати позитивні стимули і механізми контролю, які мінімізують корупційні ризики та адміністративні витрати;
- зменшити можливості та стимули для зловживань іншими методами.

Робота містить конкретні пропозиції по відповідним пунктам як матеріал для детальної розробки.

Масове розширення фіскалізації, так само, як і взагалі реформування спрощеної системи оподаткування, може стати доцільним після успішної реалізації принаймні наступних кроків ліберальної антикорупційної податкової реформи:

1. Створення дієвої та не корумпованої фінансової поліції, що матиме наслідком ліквідацію, в основному, «конвертів» та інших подібних злочинних схем.
2. Переходу до оподаткування виведеного капіталу (розподіленого прибутку) на загальній системі оподаткування – закриття основних «офшорних» схем, зокрема через модернізацію процедур трансфертного ціноутворення та запровадження інституту КІК (контрольована іноземна компанія), радикального спрощення переходу на загальну систему оподаткування для юридичних осіб.
3. Глибокої реформи, «перезавантаження» ДФС.

Після успішного запровадження усіх цих заходів, за деякий час питання подальшого розширення фіскалізації розрахунків може знову постати на порядку денному – в разі, якщо ця проблема залишиться на першому плані після вирішення більш масштабних. Хоча, не виключно, до того часу буде винайдено більш дієві та менш коштовні технології боротьби з ухиленням від сплати податків.