



МІНІСТЕРСТВО
ФІНАНСІВ
УКРАЇНИ

АНАЛІЗ РОБОТИ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ З ПДВ: РІШЕННЯ ДЛЯ ЇЇ ПОДАЛЬШОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

6 грудня 2017 року



Чому з'вилася ідея призупиняти ризикові податкові накладні?

Що ми мали

- Після запровадження СЕА ПДВ набула популярності схема ухилення від ПДВ "скрутки"
- Збитки держави в 2016 році від "скруток" оцінювалися від 1 до 3 млрд грн щомісяця
- Діючи інструменти податкового контролю (перевірки) не були дієвими інструментами захисту бюджету:
 - А. "Скрутки" переважно робилися компаніями "одноденками" з підставними директорами, з яких неможливо було стягнути податкові зобов'язання
 - В. ДФС виходило на перевірки до компаній, які вона вважала кінцевими "бенефіціарами" схеми, але ці акти перевірок оскаржувалися в судах, та й це не приводило до сплати донарахованих податків
- Сумлінні платники потерпали від необґрунтованого позбавлення права на ПК в ході перевірок "за ланцюгом"
- Запроваджений в якості експерименту інструмент боротьби зі "скрутками" розрив договорів на надання електронних документів частково вирішив проблему, але, одночасно, став інструментом тиску на бізнес та не мав визначеності щодо засобів захисту платником своїх інтересів

Які рішення були прийняті

1. Запровадження системи призупинення реєстрації ПН як засобу боротьби з реєстрацією "схемного податкового кредиту"
2. Надання платникам права на безумовний податковий кредит по зареєстрованим ПН
3. Автоматичне відшкодування ПДВ як наслідок гарантії права на податковий кредит



Аналіз по 30 платникам, в яких зупинено накладні свідчить про наявність проблем

Операційні проблеми:

1. Порушення 10-ти денного строку розгляду скарг платників податків на рішення комісії ДФС про відмову у реєстрації ПН
2. Через наявні прогалини у програмному забезпеченні:
 - "Таблиця даних" сільськогосподарських товаровиробників не завжди приймається автоматично
 - "Таблиця даних" по платниках, в яких податкове навантаження більше 2% не завжди приймається автоматично
 - Наявні факти затримки або невідправлення квитанції про прийняття/скасування "таблиць даних"
3. Недостатня роз'яснювальна робота щодо документів, які потрібно подати по кожному з видів трансакцій.

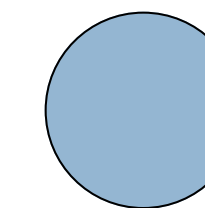
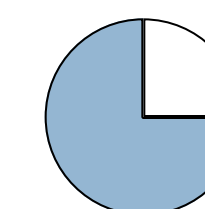
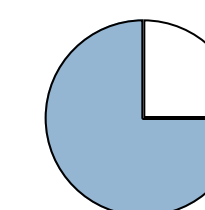
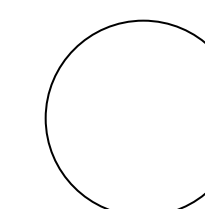
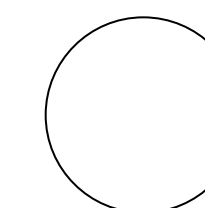
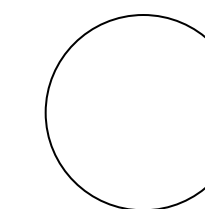
Проблеми концепції:

- Прийняття комісією ДФС рішень в умовах обмеженості інформації створює ризики необ'єктивності такого рішення (рішення виключно на основі даних поданих документів)
- Складно прийняти позитивне рішення по ризиковим трансакціям, орієнтуючись лише на подані документи (без фактичної перевірки платника)

Проблеми ефективності аналізу ризиків:

- Неможливо автоматичними критеріями без додаткового аналізу повністю відокремити реальний бізнес

Складність вирішення





1. Повна відмова від системи призупинення реєстрації накладних (повернення у 2016 рік)

Основні характеристики

Хто відповідальний за "схемний" ПДВ	Покупець
Чи зупиняється реєстрація ПН	Ні
Як проходить призупинення ПН	Відсутнє
Як проходить відновлення реєстрації	Відсутнє
Підстава для прийняття кінцевого рішення щодо зупиненої ПН	Відсутнє

Механізм боротьби зі схемним ПДВ



1. Накладна реєструється без зупинки
2. Під час проведення перевірок ДФС має право знімати податковий кредит

Переваги для платників:

- Накладна не зупиняється та покупець отримує право на податковий кредит
- Менші часові витрати на адміністрування ПДВ
- Можливість оскарження рішення ДФС по суті (оскарження ППР)

Переваги для держави:

- Відсутність іміджевих ризиків, пов'язаних з СМКОР

Недоліки для платників:

- Ризик втрати податкового кредиту під час перевірки в тому числі по "ланцюжку"
- Ризик відмови у відшкодуванні ПДВ (кредит не є безумовним)
- Використання квазі-інструментів для боротьби зі схемним ПДВ (розрив договорів)

Недоліки для держави:

- Бюджетні втрати за рахунок схем з розкрадання ПДВ
- Низька ефективність - значні витрати ресурсів на аудит/оскарження, але незначні додаткові надходження до бюджету



2. Перехід до "тестового режиму" та призупинення накладних в ручному режимі (варіант з/п 7115)

Основні характеристики

Хто відповідальний за "схемний" ПДВ	Продавець (зупинка) Покупець (зняття ПК)
Чи зупиняється реєстрація ПН	Ні (загальний випадок) Так (рішення керівника ГУ)
Як проходить призупинення ПН	"Ручне"
Як проходить відновлення реєстрації	Рішення керівника ГУ
Підстава для прийняття кінцевого рішення щодо зупиненої ПН	Недостатньо документів

Переваги для платників:

- Якщо накладна не зупинена в ручному режимі то покупець отримує право на податковий кредит

Переваги для держави:

- Потенційне зниження напруги від існуючої системи
- Інструмент боротьби зі схемним ПДВ

Механізм боротьби зі схемним ПДВ

Тестовий режим:

- Податкові накладні не зупиняються
- По ризиковим операціям платник втрачає право на безумовний податковий кредит, якщо комісія ДФС прийняла негативне рішення або документи не були надані

"Ручний режим" режим:

- Податкові накладні зупиняються за рішенням керівника територіального органу
- Керівник територіального органу приймає рішення про відновлення реєстрації накладної на підставі документів

Недоліки для платників:

- Ризик зупинення реєстрації накладної в ручному режимі (потенційно менший ніж в нинішній системі) та ризик тиску на бізнес через ручне блокування (при відсутності стримуючих факторів)
- Ризик втрати податкового кредиту під час перевірки в тому числі по "ланцюжку" по ризиковим накладним
- Ризик відмови у відшкодуванні ПДВ (кредит не є безумовним) по ризиковим накладним
- Значні часові витрати на відновлення реєстрації, якщо накладна призупинена

Недоліки для держави:

- Складність встановлення факту порушення законодавства на підставі лише розгляду документів від платника (потенційно велика кількість відмов)
- Бюджетні втрати за рахунок схем з розкрадання ПДВ, якщо накладна не зупинена в ручному режимі (тестовий режим)
- Низька ефективність - значні витрати ресурсів на аудит/оскарження, але незначні додаткові надходження до бюджету, якщо накладна не зупинена в ручному режимі (тестовий режим)

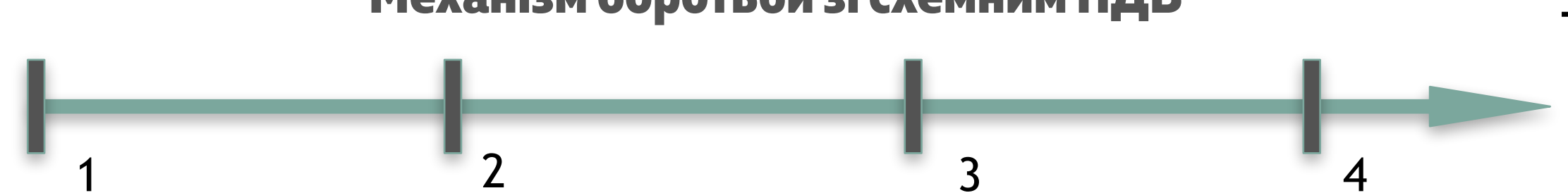


3. Залишення системи та подальша модифікація

Основні характеристики

Хто відповідальний за "схемний" ПДВ	Продавець
Чи зупиняється реєстрація ПН	Так
Як проходить призупинення ПН	Автоматично
Як проходить відновлення реєстрації	Комісія ДФС Рішення керівника ГУ
Підстава для прийняття кінцевого рішення щодо зупиненої ПН	Недостатньо документів

Механізм боротьби зі схемним ПДВ



1. Накладна зупиняється в автоматичному режимі
2. Керівник ГУ ДФС протягом 24 годин має право відновити реєстрацію ПН без подачі документів
3. Комісія розглядає подані документи та відновлює реєстрацію ПН/ надає запит на недостатні документи
4. Комісія розглядає додаткові документи та відновлює реєстрацію ПН/ залишає зупиненою ПН

Переваги для платників:

- Якщо накладна не зупинена то покупець отримує безумовне право на податковий кредит
- Автоматичне відшкодування ПДВ по зареєстрованим накладним

Переваги для держави:

- Інструмент боротьби зі схемним ПДВ

Недоліки для платників:

- Ризик зупинення реєстрації накладної та неотримання покупцем податкового кредиту
- Значні часові витрати на відновлення реєстрації, якщо накладна призупинена

Недоліки для держави:

- Неможливо автоматично повністю відокремити реальний бізнес
- ДФС буде зобов'язана реєструвати ПН, навіть якщо документи будуть фіктивними (формально, документи будуть надані до ДФС)
- Складність встановлення факту порушення законодавства на підставі лише розгляду документів від платника
- Погіршення умов ведення бізнесу для певних категорій платників (ті хто мають низьке податкове навантаження)



4. Накладна зупиняється та комісія ДФС приймає рішення щодо доцільності проведення перевірки ДФС

Основні характеристики

Хто відповідальний за "схемний" ПДВ	Продавець
Чи зупиняється реєстрація ПН	Так
Як проходить призупинення ПН	Автоматично
Як проходить відновлення реєстрації	Комісія ДФС Рішення керівника ГУ Результат перевірки
Підстава для прийняття кінцевого рішення щодо зупиненої ПН	Перевірка встановила факт порушення ЗУ

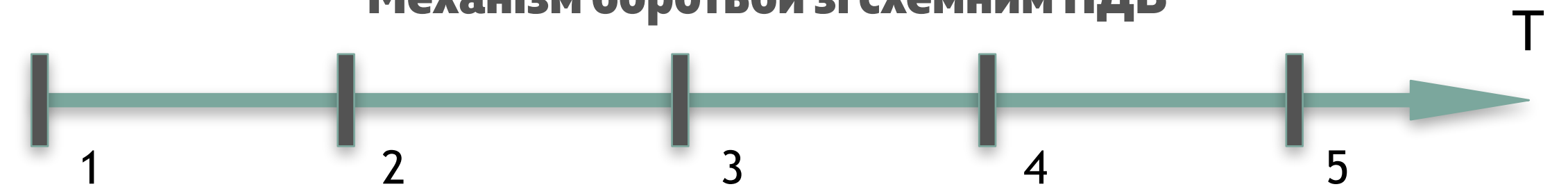
Переваги для платників:

- Можливість оскарження рішення ДФС по суті (оскарження ППР)
- Якщо накладна не зупинена то покупець отримує безумовне право на податковий кредит
- Автоматичне відшкодування ПДВ по зареєстрованим накладним

Переваги для держави:

- Інструмент боротьби зі схемним ПДВ
- Можливість встановлення факту порушення законодавства під час перевірки

Механізм боротьби зі схемним ПДВ



1. Накладна зупиняється в автоматичному режимі
2. Керівник ГУ ДФС протягом 24 годин має право відновити реєстрацію ПН без подачі документів
3. Комісія розглядає подані документи та відновлює реєстрацію ПН/ надає запит на недостатні документи
4. Комісія розглядає додаткові документи та відновлює реєстрацію ПН/ініціює проведення перевірки
5. Результат перевірки - ППР або реєстрація накладної

Недоліки для платників:

- Ризик зупинення реєстрації накладної та неотримання покупцем податкового кредиту
- Значні часові витрати на відновлення реєстрації, якщо накладна призупинена
- Ризик збільшення кількості перевірок платників (продавців)

Недоліки для держави:

- Неможливо автоматично повністю відокремити реальний бізнес
- Погіршення умов ведення бізнесу для певних категорій платників (ті хто мають низьке податкове навантаження)
- Іміджеві ризиків, пов'язані зі збільшенням кількості перевірок платників (продавців)



5. Накладна зупиняється в ручному режимі виключно на період проведення перевірки ДФС

Основні характеристики

Хто відповідальний за "схемний" ПДВ	Продавець
Чи зупиняється реєстрація ПН	Так
Як проходить призупинення ПН	"Ручне"
Як проходить відновлення реєстрації	Результат перевірки (якщо відсутнє ППР)
Підстава для прийняття кінцевого рішення щодо зупиненої ПН	Перевірка встановила факт порушення ЗУ

Механізм боротьби зі схемним ПДВ



1. Накладна зупиняється в "ручному" режимі
2. ДФС проводить перевірку. Якщо немає ППР то накладна автоматично реєструється.

Переваги для платників:

- Можливість оскарження рішення ДФС по суті (оскарження ППР)
- Якщо накладна не зупинена то покупець отримує безумовне право на податковий кредит
- Автоматичне відшкодування ПДВ по зареєстрованим накладним

Переваги для держави:

- Інструмент боротьби зі схемним ПДВ
- Можливість встановлення факту порушення законодавства під час перевірки

Недоліки для платників:

- Ризик зупинення реєстрації накладної та неотримання покупцем податкового кредиту
- Ризик збільшення кількості перевірок платників (продавців)
- Ризик тиску на бізнес через ручне блокування (стримуючим фактором може стати обов'язкова необхідність виходу на перевірку - фізичне обмеження)

Недоліки для держави:

- Іміджеві ризиків, пов'язані зі збільшенням кількості перевірок платників (продавців)



Запропоновані рішення

Варіант	Ефективність боротьби зі схемами	Адмін. навант. на бізнес (низьке податкове навантаження)	Адмін. навант. на бізнес (високе податкове навантаження)	Ризик відмови у відшкодуванні ПДВ	Ризик тиску на бізнес (корупція)	Коментарі
1. Відмова від системи (повернення у 2016 рік)						Бюджетні витрати 1-3 млрд щомісяця; ризик для великого бізнесу неповернення ПДВ до 20 млрд; МСБ не несуть ризику блокування; корупція при поверненні ПДВ
2. Законопроект 7115						Бюджетні втрати до 1 млрд щоміся; ця ризик неповернення ПДВ є, але менше 1 варіанту; корупційний фактор ручного блокування суттєвий та може зміститися на великий бізнес, адміністративне навантаження СМКОР залишається (хоча призупинення немає),
3. Удосконалення існуючої системи						Бюджетні втрати до 1 млрд щомісяця; ризик неповернення відсутній; корупційний фактор автоматичного блокування не суттєвий; адміністративне навантаження СМКОР залишається
4. Накладна зупиняється автоматично та комісія приймає рішення щодо проведення перевірки						Бюджетні втрати до 1 млрд щомісяця; ризик неповернення ПДВ відсутній; корупційний фактор автоматичного блокування не суттєвий, адміністративне навантаження СМКОР залишається, але обов'язковість аудита підвищує об'єктивність рішень
5. Накладна зупиняється вручну виключно на час проведення перевірки						Бюджетні втрати до 1 млрд щомісяця; ризик неповернення ПДВ відсутній; корупційний фактор ручного блокування суттєвий, але знижується запобіжниками; адміністративне навантаження може зміститися в сторону великого бізнесу; обов'язковість аудита підвищує об'єктивність рішень

- легко імплементується → - складно імплементується