**Електронні фіскальні пристрої (EFDs)**

**Емпіричне дослідження їх впливу на Платника податків. Дотримання і адміністративна ефективність**

**Підготовлено Пітером Кейсі і Патрісіо Кастро**

Цей Робочий документ не є відображанням позиції МВФ.

Думки, висловлені в цьому робочому документі, є авторськими і не обов'язково відображають точку зору або політику МВФ. Робочі документи описують поточні дослідження автора (ів) та опубліковані, щоб отримати коментарі та подальшого обговорення.

**Визначення**

Декілька служб застосували електронні фіскальні пристрої (EFDs)в їх прагненні подолати невідповідність, зокрема, в тому що стосується продажів і податку на додану вартість (ПДВ), що сплачується з продажу. Впровадження EFDs, зазвичай, вимагає значних зусиль і витрат як з боку адміністрації так і з боку платників податків, на яких впливають нові правила. Незважаючи на широке використання, і їх значну вартість, EFDs можуть бути ефективними тільки якщо вони є частиною комплексної стратегії поліпшення відповідності, яка чітко визначає ризики для різних сегментів платників податків і передбачає заходи щодо зниження цих ризиків. EFDs не повинно сприйматися як "срібна куля" для поліпшення дотримання податкового законодавства:як і з будь-яким іншим технологічним вдосконаленням розгортання фіскальних пристроїв поодинці не допоможе досягти значних результатів, будь то з точки зору підвищення доходів або вдосконалення їх дотримання.

ВСТУП

1. Метою даного дослідження є оцінка ефективності певного набору електронних пристроїв, які інколи використовують податкові служби у своїй роботі зі збору налогів. Ключовим визначенням в даному контексті є те, що "податки є обов'язковими, односторонніми платежами до сектору державного управління" – це визначення, яке схвалили МВФ, Світовий банк і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Податкова служба є урядовим підрозділом, завданням якої є збір податків. Протягом всієї історії податкової служби, існує постійна напруга між діями тих, в чиї обов'язки входить забезпечення дотримання законів і тих, на кого поширюється дія цих законів. В основі цього лежить питання про дотримання - як забезпечити максимальне дотримання; як забезпечити постійне дотримання (виявлення прогалин дотримання, їх усунення і підтримка довіри до системи); і як звести до мінімуму наслідки, або витрати, заходів з дотримання.

2. Основним завданням податкової служби є збір податків необхідних уряду, відповідно до податкового законодавства країни, не перешкоджаючи економічній діяльності. При здійсненні своєї місії, податкові служби стикаються з цілою низкою проблем, в тому числі, як розширити податкову базу, постійно приводячи у відповідність осіб-декларантів та осіб без декларації, зміцнити організацію та управління, контролювати ухилення від сплати податків, покращити збір податків, а також сприяти добровільному дотриманню. Найбільшою проблемою для будь-якої податкової служби є досягнення і підтримка високого ступеня добровільного дотримання. Добре спроектовані послуги для платників податків, освітні програми, а також творчі заходи можуть полегшити процес і звести до мінімуму тягар дотримання.

3. Найбільш широко використовуваний метод для визначення та збору суми податку є самооцінка і декларування платниками податків самостійно, в поєднанні з ефективними програмами перевірок на основі оцінки ризиків та інших механізмів перевірки податкової служби. Насправді, за цією схемою платники податків, як очікується, добровільно дотримуються податкового законодавства країни, відповідно до методу самооцінки/декларування. Складність податкового законодавства в більшості країн означає, що платники податків повинні покладатися на надійні і багатофункціональні сервісні програми податкової служби і/або допомогу з боку професійних податкових спеціалістів для виконання своїх зобов'язань.

4. Сучасні податкові органи мають ряд основних функцій, які включають в себе реєстрацію платника податків, послуги платника податків, повернення і обробка платежів, перевірки, апеляції, погашення заборгованості, а також розслідування випадків шахрайства. Функції підтримки забезпечують ресурси і керівні вказівки для співробітників, які виконують ці функції; серед них, інформаційні технології (ІТ) – комп'ютеризація систем і бізнес-процесів податкового адміністрування, мереж передачі даних і пов'язаних з ними технологічних пристроїв, є ключовим фактором; і їх значення продовжує зростати, так само як і поширюється роль ІТ в повсякденному житті.

5. Завжди існує напруження між ризиками дотримання доходів і вартістю втраченого доходу. В основі цієї напруженості знаходяться регуляції направлені урядом на підтримку заходів пов’язаних з доходами. Регуляції обов'язково накладають витрати для дотримання вимог на приватний сектор і адміністративні витрати на уряд, навіть якщо вони добре розроблені і реалізовані. Ці витрати в ідеалі повинні бути пропорційними між конкретною проблемою і необхідним мінімумом для досягнення ефективних результатів. Ці принципи пропорційності, мінімалізм, і ефективність є суттєвою основою моделей ризику дотримання, схвалених МВФ і іншими організаціями та запропонованими для використання фіскальними службами.

6. Для того, щоб оцінити вплив будь-якого технологічного пристрою на механізм, податкове адміністрування відповідає своїм повноваженням, робоче середовище, в якому воно проводить свої бізнес-процеси необхідно враховувати. "Операційне середовище" включає в себе економічний і технологічний розвиток країни, сприятливе середовище для бізнесу, складність об’єднання платників податків, яких повинна контролювати податкова служба і відносини та координація податкової служби з іншими урядовими установами і групами приватного сектора, які займаються діяльністю, пов'язаною із збиранням податків.

7. Основною метою будь-якої податкової служби є заохочення, сприяння, досягнення і підтримка високого ступеня самооцінки і добровільного дотримання платниками податків. Високий ступінь добровільного дотримання дозволяє податковій службі сконцентрувати свої ресурси на виявленні та ефективній боротьбі з тими платниками податків, які не в повній мірі виконують свої податкові зобов'язання. Насправді, всебічна самооцінка і добровільне дотримання платниками податків, в поєднанні з цільовим дотриманням і примусовими програмами, які засновані на стратегії оцінки ризику, дозволяють податковій службі ефективно управляти податковою системою за рахунок зниження адміністративних витрат і підвищення доходів.

8. У розвинених країнах податкові служби протягом багатьох років користуються багатьма технологічними досягненнями, що використовуються в приватному секторі, наприклад, електронна комерція, інтерактивні телефонні системи, а також збір даних за допомогою сканування або відображення паперових документів. Податкові органи інвестували в перепроектування своїх основних бізнес-процесів і впровадження електронних методів отримання, обробки і передачі даних. Вони сприяли розширенню можливостей використання Інтернету для передачі інформації і доступу до податкових декларацій платниками податків. Відкриті інтерфейси з джерелами інформації, тобто, з зовнішніми інформаційними системами, стають все більш поширеними.

9. У країнах, що розвиваються, технологічні можливості є більш слабкими і проблемними з кількох причин. Податкові служби стикаються з безліччю зовнішніх перешкод на шляху до модернізації своїх організацій. Комп'ютерне обладнання, мережі передачі даних і ліній зв'язку, як і раніше в дефіциті і потребують великих затрат в багатьох країнах, і уряди країн не мають достатніх фінансових ресурсів для їх придбання та технічного обслуговування. Відповідно, електронні та інтернет-податкові системи, електронний переказ грошових коштів і платіжні системи, а також інтегровані системи даних податкової служби, що дозволяють електронне заповнення форм є опціями доступними лише в обмеженій мірі для податкових служб в багатьох країнах, що розвиваються та займаються модернізацією інформаційних технологій.

10. Потреба в ефективності і результативності операцій податкової служби часто виникає, коли справа стосується галузей економіки складних для оподаткування. Наприклад, малі підприємства, фермери та самозайняті особи як в країнах, що розвиваються, так і в розвинених країнах представляють собою велику кількість платників податків, але вони можуть не мати відповідні бухгалтерські та облікові документи, щоб визначити і самостійно оцінити свої податкові зобов'язання. Дуже складними і затратними для податкової служби є оцінка і стягнення податків з цих груп населення. Отже, багато малих підприємств в неформальній економіці просто ухиляються від сплати цього податку і не оподатковуються взагалі. Всі податкові служби характеризують цей сектор як дуже обтяжливий, враховуючи їх велику кількість, їх розповсюдженість і відносно низький дохідний внесок. Служби використовують технології для допомоги у роботі з великою кількістю платників податків в цьому секторі.

11. Малий і середній бізнес часто демонструє найвищі показники невідповідності через заниження показників у звітності, особливо з огляду на велику кількість операцій, проведених за готівковий розрахунок. Ключовою проблемою для вирішення цих ризиків є здатність податкової служби використовувати інформацію третіх сторін для перехресної перевірки даних платника податків. Належне використання інформації третьої сторони показало покращення дотримання податкового законодавства в найбільшій мірі. При розгляді ризику дотримання недо- або недекларування продажів, деякі служби прагнули збільшити моніторинг операцій якомога ближче до джерела транзакції.

12. Поява широко поширених технологій, таких як електронні касові апарати, які здатні фіксувати процес купівлі-продажу таким чином, що інформація вважається захищеною від несанкціонованих маніпуляцій, дозволила деяким податковим службам спробувати провести моніторинг кожної транзакції в цьому сегменті платників податків. По суті, ці пристрої можна розглядати як аналог третьої сторони. Проблема, однак, полягає в тому, що ці пристрої не повністю незалежні від платників податків. До тих пір поки платники податків можуть маніпулювати ними або здійснювати транзакції без використання пристроїв, вони не можуть бути надійним джерелом даних третьої сторони.

13. Обов'язкове використання електронних фіскальних пристроїв, таких як електронний податковий реєстр або електронний фіскальний апарат, в останні роки прискорилося в Африці та інших регіонах, після відносного затишшя з 1994 по 2010 рік. Ці пристрої є відносно дорогими, хоча вони здатні здійснювати відносно безпечний механізм податкового адміністрування з метою моніторингу і виявлення випадків недотримання. Проте, пристрої створюють додаткові вимоги моніторингу дотримання для служб. Крім цього, як свідчить аналіз опитування, електронні фіскальні пристрої мають подібні проблеми, що і інші режими за відсутності ефективних послідовних і примусових заходів.

14. Існуючі дослідження показують, що достовірні дані щодо впливу і ефективності застосування фіскальних пристроїв є рідкісними, а публічно доступні дані, які дозволили б провести оцінку їх впливу після реалізації аналогічним чином обмежені. Таке обмеження ускладнює перевірки заявлених переваг в результаті ініціативи застосування фіскальних пристроїв. Крім того, зміни в тенденціях збору доходів, які, як стверджується, пов’язані з цими ініціативами, нелегко ізолювати від інших видів діяльності, будь то політичні або адміністративні реформи. Проведені дослідження не виявили впливу на поведінку щодо дотримання платником податків.

15. Метою даного проекту є вивчення використання та впливу електронних фіскальних пристроїв і пов'язаних з ними технологій на платника податків дотримання та ефективності податкового адміністрування. Дослідження тривало на двох фронтах. На першому етапі були розглянуті ряд податкових адміністрацій, які використовують цю технологію, і їх досвід. На другому етапі, онлайн-опитуванні було застосовано до відповідної вибірки з групи адміністрацій. Дослідження було підкріплено двома додатковими поглибленими тематичним аналізами що забезпечило більш детальне розуміння досвіду країн. Зрештою, для визначення впливу щодо дотримання платниками податків, було проведено невеликий огляд, що зосередився на кількох представницьких груп в країнах Східної Африки. Результати досліджень представлені в Додатку I і Додатку II.

**Сторінка 13**

Існуючі дослідження показують, що достовірні дані щодо впливу і ефективності застосування фіскальних пристроїв є рідкісними, а публічно доступні дані, які дозволили б провести оцінку їх впливу після реалізації аналогічним чином обмежені.Таке обмеження ускладнює перевірки заявлених переваг в результаті ініціативи застосування фіскальних пристроїв.Крім того, зміни в тенденціях збору доходів, які, як стверджується, пов’язані з цими ініціативами, нелегко ізолювати від інших видів діяльності, будь то політичні або адміністративні реформи.Проведені дослідження не виявили впливу на поведінку щодо дотримання платником податків.

Метою даного проекту є вивчення використання та впливу EFDs і пов'язаних з ними технологій на платника податків дотримання та ефективності податкового адміністрування.Дослідження тривало на двох фронтах. На першому етапі були розглянуті ряд податкових адміністрацій, які використовують цю технологію, і їх досвід. На другому етапі, онлайн-опитуваннібуло застосовано до відповідної вибірки з групи адміністрацій.

Дослідження було підкріплено двома додатковими поглибленими тематичним аналізами що забезпечило більш детальне розуміння досвіду країн.Зрештою, для визначення впливу щододотримання платниками податків, булопроведено невеликий огляд, що зосередився на кількох представницьких груп в країнах Східної Африки.

Результати досліджень представлені в Додатку I і Додатку II.

**Сторінка 47**

**B. Cost-Benefit Analysis**

Ніякі конкретні висновки не можуть бути взяті з такого дослідження як cost-benefit за результатом застосування EFDs. Мало хто з адміністрацій мають достатню кількість записів для визначення повних витрат, і ще менше можуть показати вдосконалення загального дотримання, яке можна пов'язати виключно з застосуванням фіскальних пристроїв. Незважаючи на ці труднощі, були здійснені деякі спроби узгодити витрати зі зростання щодо дотримання, як було визначено за рахунок збільшення доходів; у Додатку V наводяться деякі дані з цього питання. Частина цього аналізу представлені в таблиці 3.

Таблиця 3. Витрати по реалізації пристроїв і рентабельність інвестицій

**Сторінка 48**

Первинні розрахунки для адміністрацій, які надали дані, показують, що отриманий додатковий дохід перевищив кошторис витрат на впровадження EFDs. Результати, представлені Домініканською Республікою і Панамою, зокрема, виглядають обнадійливими. Однак фіскальні пристрої рідко бувають тільки адміністративні або викликані політичними змінами. Всі адміністрації відзначили, що введення фіскальних пристроїв супроводжувалося одним або декількома додатковими стратегіями їх дотримання. Більшість респондентів вказали, що ряд додаткових стратегій дотримання були введені або приблизно в той же час або безпосередньо перед впровадженням EFDs. При згадці альтернативних методів запобігання ризику (питання 18, 19 і 47 в Додатку I), три з восьми адміністрацій, що прийняли інші підходи фактично застосували їх одночасно, що і фіскальні пристрої.

Істотним чинником на збільшення загальних витрат впливає придбання самих пристроїв і те як загалом фінансується їх вартість. Як вже зазначалося, або платники податків зобов'язані нести в повному обсязі витрати на придбання пристроїв, або уряд забезпечує деяку форму допомоги. Питання 37 в Додатку I наведено відповіді на це питання.

В третині випадків реалізацій, на платника податків покладалася повна вартість придбання пристроїв, разом з будь-якими іншими витратами, пов'язаними з їх застосуванням. З результатів досліджень не відомо, чи могли платники податків вимагати врахування частини цих витрат, як податкових пільг,в тій чи іншій формі при нарахуванні прибуткового податку в подальшому на додаток до стандартної ставки амортизації, доступних для капітальних вкладень.

У 67 відсотках прикладів реалізації, як відомо з відповідей, охоплених опитуванням, уряд забезпечив деяку підтримку, починаючи від прямої субсидії за якою частину витрат слід розглядати як кредит від ПДВ до сплати. У кожному з цих сценаріїв, є вартість для уряду з точки зору прямих витрат і потенційне зниження податкових надходжень або інших витрат. Існуючі відповіді не показують, чи існують які-небудь потенційно непрямі витрати де було б включено вартість послуг.

На малюнку 11 показані різні види фінансової підтримки, що надаються урядом

**ВИСНОВКИ**

Хоча багато чого ще належить дослідити, щоб повністю зрозуміти вплив електронних фіскальних пристроїв на дотримання законодавства з боку платників податків (далі – дотримання), головним висновком цього дослідження є те, що впровадження електронних фіскальних пристроїв може бути ефективним тільки тоді, коли воно буде частиною комплексної покращеної стратегії дотримання, що чітко визначає ризики для різних типів платників податків і передбачає впровадження комплексу заходів щодо зниження цих ризиків. Електронні фіскальні пристрої не повинні розглядатися як «палички-виручалочки» податкового адміністрування: як і з будь-яким іншим технологічним вдосконаленням – а вони також відносяться до нових технологій, як і електронне виставлення рахунків – саме по собі розміщення електронних фіскальних пристроїв не може досягти значних результатів, будь то з точки зору підвищення доходів або постійного покращення дотримання законодавства.

Основна гіпотеза даного проекту дослідження полягала в тому, що прийняття електронних фіскальних пристроїв є прямою реакцією податкових органів щодо боротьби з недотриманням законодавства з боку платників податків. Аналізуючи відгуки, драйвери (рушійні сили) для прийняття електронних фіскальних пристроїв в значній мірі зосереджені на питаннях дотримання – забезпечення інформації для перевірки, запису продажів та покращення дотримання ПДВ. Ряд організацій регулярно вимірюють дотримання і аналізують тенденції в цій галузі, однак вплив окремих заходів, таких як використання електронних фіскальних пристроїв не завжди оцінюється незалежно один від одного. Таким чином, твердження щодо покращення при дотриманні через використання електронних фіскальних пристроїв в значній мірі базуються на непідтвердженій інформації і не підтверджуються фактичними даними.

Виходячи з цілей цього документа, запропоновано напрями обсягу надходжень від ПДВ як відсоток від ВВП, як засіб покращення стратегії дотримання після того, як будуть впроваджені електронні фіскальні пристрої. Дані дослідження показують, що введення електронних фіскальних пристроїв не було пов'язано з помітним збільшенням надходжень від ПДВ як відсоток від ВВП. Більш того, інші реформи здійснюються паралельно, щоб поліпшити показники збору податків таким чином, що підвищення об’єму надходжень, коли воно відбувається, не може бути безпосередньо пов'язане з введенням електронних фіскальних пристроїв.

Іншим висновком цього дослідження є те, що введення електронних фіскальних пристроїв вимагає значних зусиль і включає в себе витрати, як для адміністрації – у визначенні технології, вибору пристроїв, контролем за їх розміщенням, а також контролем за їх використанням так і для платників податків – у дотриманні вимог нових правил. Правильний розгляд цих факторів має важливе значення для успішної реалізації. Більше того, електронні фіскальні пристрої будуть страждати від подібних проблем, як і інші системи, якщо не буде додаткових ефективних і примусових заходів з боку податкової служби. При відсутності ефективного контролю дотримання та забезпечення, загальне дотримання ПДВ не може бути покращено, з електронними фіскальними пристроями, або без них.

Вирішальні елементи для успішного введення електронних фіскальних пристроїв, визначені за результатами опитування:

Існує необхідність в більш всеосяжних реформах для того, щоб використовувати переваги цих пристроїв, таким чином дозволяючи адміністрації звернути увагу на інші пріоритетні галузі. Зокрема, результати дослідження підтверджують необхідність належної ідентифікації ризиків, що впливають на дотримання та підхід, заснований на загальних стратегіях дотримання для того, щоб податкова служба вирішила ці ризики належним чином до розміщення фіскальних пристроїв. Всі організації зазначили, що введення фіскальних пристроїв супроводжувалося одним або декількома додатковими заходами. Фактично, більшість респондентів вказали, що додаткові стратегії дотримання були представлені, або приблизно в той же час коли розміщувалися електронні фіскальні пристрої, або безпосередньо перед їх розміщенням.

Всі, окрім однієї з адміністрацій (організацій) зробили використання електронних фіскальних пристроїв обов'язковим, що в свою чергу потребувало внесення змін до існуючих законів. Всі адміністрації, що брали участь у опитуванні вважали, що законодавчі зміни були необхідні, щоб зробити систему нових фіскальних пристроїв ефективною. Законодавство щодо введення пристроїв має бути доповнене докладними правилами, щоб гарантувати, що використання цих пристроїв відповідає потребам податкової служби. Ці правила можуть бути складними; їх підготовка, регулярне оновлення, і приведення у виконання може вимагати значних ресурсів. Податкові служби також повинні розробити стратегії правозастосування з метою забезпечення дотримання. Всі ці заходи можуть бути дорогими і вимагають значних ресурсів, які часто можуть бути використані в інших місцях з кращими результатами.

Головним фактором, що визначає успіх будь-якого великого проекту такого роду є час доступний для підготовки до змін. Респонденти відзначили, що в більш ніж 60% впроваджень, період підготовки був довший, ніж 12 місяців; в більш ніж 50 %, термін був 18 місяців або довше. Досвід країн, в яких менше 12 місяців були виділені на проект припускають, що через брак часу, впровадження стикається зі значними труднощами.

Після того, як пристрої обрані та надані, повинні бути здійснені відповідні заходи для їх установки, підтримки та технічного обслуговування. Відповіді на запитання анкети підтверджують, що, коли ці заходи не були здійснені, або були неповністю здійснені, впровадження електронних фіскальних пристроїв зіткнулося зі значним опором з боку платників податків, що призводить в ряді випадків до скасування рішення про обов'язкове розміщення.

Хоча податкова служба сплатила за всю вартість розміщення електронних фіскальних пристроїв лише в кількох випадках, близько двох третин респондентів забезпечили в тій, чи іншій формі субсидії для платників податків, щоб частково компенсувати додаткові витрати, понесені для впровадження – принаймні первинне придбання пристроїв. Ті країни, які вирішили, що субсидія була необхідна для успішного впровадження, як правило, мають більшу кількість малих підприємств, що працюють в секторі роздрібної торгівлі, а їхнє обгрунтування було таким, що витрати будуть занадто високі для платника податків, щоб витримати (перенести) їх власними силами. Тематичні дослідження, як, наприклад, Домініканської Республіки, як правило, підкріплюють цю точку зору.