



Міністру фінансів України
п. МАРЧЕНКУ С.М.

Вих. № 8221/1-04/08
від 04.08.2021р.

*Щодо проєкту ЗУ «Про внесення змін до
Податкового кодексу України щодо впровадження
електронних перевірок (е-аудит)»*

Шановний Сергію Михайловичу!

*Користуючись нагодою, висловлюємо Вам свою повагу та бажаємо
успіхів у Вашій професійній діяльності.*

Незалежна асоціація банків України (далі – НАБУ), як представник банківського співтовариства, що об'єднує переважну частину банківських установ України, звертається до Вас з проханням розглянути зауваження та пропозиції до проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо впровадження електронних перевірок (е-аудит)», який викладено на сайті Мінфіну для обговорення (далі – Законопроект).

Банки–члени НАБУ ретельно опрацювали даний проєкт та висловлюють наступні зауваження щодо його концептуальних положень:

1) Щодо змін до п. 73.3 ст. 73 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), що пропонуються Законопроектом:

Надання права контролюючим органам подавати письмовий запит про надання інформації, перелік якої встановлено законом, якщо за результатами аналізу виявлено факти, які «можуть свідчити» (у поточній редакції ПКУ – «свідчать») про порушення платником податків податкового, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, розширює дискрецію корупційних ризиків з боку контролюючих органів, оскільки саме контролюючий орган на власний розсуд буде визначати, які факти можуть свідчити про порушення законодавства, та може визнавати такими будь-які факти.

Фраза «можуть свідчити» досить розмита та призведе до необґрунтованих запитів зі сторони контролюючих органів, так як будь-які факти потенційно можливо трактувати як такі, що «можуть свідчити», та може стати інструментом безпідставного тиску на платників податків.

Пропонуємо закріпити обов'язок контролюючих органів детально обґрунтувати факти, які є підставою для надсилання запиту та надання посилення на конкретні норми законодавства, які можуть бути порушені на думку контролюючого органу, замінивши у змінах до п. 73.3, наведених у

Законопроекті, фразу «із обов'язковим зазначенням таких фактів у запиті» абзацом наступного змісту: «У такому випадку письмовий запит про подання інформації, що надсилається платнику податків, повинен містити обґрунтування фактів, які можуть свідчити про порушення платником податків податкового, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган, а також покликання на норми такого законодавства, можливе порушення яких виявлено контролюючим органом».

2) Щодо правомірності впровадження е-аудиту:

З пояснювальної записки до Законопроекту вбачається, що «метою проекту акта є забезпечення податковими органами покращення виконання закріплених функціональних обов'язків у частині здійснення податкового контролю» у формі е-аудиту як сучасної форми податкової перевірки платників податків.

Виключний перелік видів податкових перевірок наведено у ст. 75 ПКУ, згідно якої «контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки».

Відповідно до пп. 75.1.2 ст. 75 ПКУ одним із видів документальних невиїзних позапланових перевірок є електронна перевірка, яка проводиться на підставі заяви, поданої платником податків з незначним ступенем ризику, визначеним відповідно до пункту 77.2 статті 77 цього Кодексу, до контролюючого органу, в якому він перебуває на податковому обліку.

Крім того, главою 8 ПКУ визначено порядок проведення перевірок, перелічених у ст. 75 ПКУ, строки проведення перевірок та порядок оформлення результатів їх проведення.

Податкова перевірка у формі е-аудиту не передбачена нормами ПКУ, а нормами Законопроекту не визначено порядок та строки його проведення та порядок оформлення результатів проведення е-аудиту.

Також, згідно Концепції впровадження е-аудиту для платників податків, що була презентована Міністерством фінансів України, передбачено наступні кроки реалізації:

1) підготовка та прийняття змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів (в частині ведення бухгалтерського обліку в електронній формі, обов'язку дотримуватись стандартних технічних вимог та специфікацій до складання та подання стандартного аудиторського файлу, строків, процедур його обробки, використання результатів такої обробки, застосування штрафних санкцій, тощо;

2) розробка технічної специфікації та опису технічних вимог до стандартного аудиторського файлу (SAF-T UA);

3) розробка алгоритму контролю XSD для перевірки стандартного аудиторського файлу (SAF-T UA);

4) розробка методики здійснення е-аудиту як частини доперевірочної та перевіркової роботи;

5) придбання та впровадження програмного забезпечення з метою автоматизації процесу проведення е-аудиту на основі стандартного аудиторського файлу (SAF-T UA);

б) проведення відповідного навчання фахівців контролюючого органу;

7) комунікаційна та роз'яснювальна робота із платниками податків.

Однак, станом на даний момент не реалізовано перший крок Концепції впровадження е-аудиту для платників податків. Тому, тільки після виконання всіх кроків Концепції впровадження е-аудиту для платників податків може бути запроваджено е-аудит.

3) Щодо запровадження обов'язку подання стандартного аудиторського файлу SAF-T та інформації, яку він міститиме:

З формулювання терміну «стандартний аудиторський файл (SAF-T)», який наведено у пп.14.1.2291 ПКУ, неможливо визначити, які саме дані та інформацію, а також у якому розрізі та вигляді міститиме файл SAF-T (Законопроектом передбачено, що загальний формат та порядок подачі такої інформації визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику), тому не можливо в повному обсязі на даному етапі проаналізувати та визначити потенційний вплив впровадження файлу SAF-T на діяльність платників податків та додаткові фінансові витрати та витрати часу, пов'язані з його запровадженням.

Згідно із пп.14.1.2291 ПКУ, в редакції наведеній у Законопроекті, «стандартний аудиторський файл SAF-T – це стандартизований формат надання платниками податків бухгалтерської та фінансової інформації в електронній формі до податкових органів, що містить експортовані з вихідної системи обліку достовірні дані про наявність та стан активів, власного капіталу та зобов'язань, а також зміни у фінансово-господарському стані платника податків за звітний (податковий) рік».

Аналогічне формулювання, наведено у п. 3.2 Порядку надання документів великого платника податків в електронній формі при проведенні документальної перевірки, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 07.11.2011 № 1393 (із змінами), який набуває чинності 27.08.2021 (далі – Порядок) щодо стандартного аудиторського файлу SAF-T UA.

При цьому чинна редакція ПКУ містить норми, що передбачають надання великими платниками контролюючим органам під час проведення перевірок документів в електронній формі, які створюються платником в його інформаційних системах, а саме.

Згідно п. 85.2 ПКУ платник податків зобов'язаний надати посадовим (службовим) особам контролюючих органів у повному обсязі всі документи, що належать або пов'язані з предметом перевірки. Такий обов'язок виникає у платника податків після початку перевірки.

При цьому великий платник податків на запит контролюючого органу зобов'язаний також надати посадовим (службовим) особам контролюючих органів засобами електронного зв'язку в електронній формі з дотриманням вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронні довірчі послуги» копії таких документів,

що створюються ним в електронній формі з обліку доходів, витрат та інших показників, пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування (податкових зобов'язань), первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, інших документів, пов'язаних з обчисленням та сплатою податків і зборів, не пізніше двох робочих днів, наступних за днем отримання запиту.

Для платників податків, які відповідно до цього пункту зобов'язані надавати інформацію в електронному вигляді, загальний формат та порядок подачі такої інформації визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. У разі невстановлення електронного формату та порядку надання такої інформації платник податків звільняється від обов'язку подання її в електронній формі.

Тобто платник здійснює облік, створює документи та складає бухгалтерські реєстри згідно відповідного законодавства, нормативних документів та визначеної підприємством облікової політики в тих системах, які він використовує для ведення обліку, та у певному затвердженому форматі повинен надати ці документи податковим органам. В такому разі, цілком достатнім є строк два робочі дні, наступні за днем отримання запиту, для надання копій документів, що створюються платником податку в електронній формі.

Звертаємо увагу, що в законодавчих актах не встановлено вимоги ведення бухгалтерського обліку в електронній формі з дотриманням стандартних технічних вимог та специфікацій до складання електронних форм документів.

Разом з цим, аналіз форми SAF-T UA, наведеної у Порядку, свідчить про те, що при її розробці не було враховано низку факторів, важливих для банківських установ, зокрема таких як:

1) особливості бухгалтерського обліку банківських установ, який відрізняється від підприємств інших галузей. Особливо звертаємо увагу, що банки, які мають велику кількість клієнтів, здійснюють кожного дня мільйони, а деякі навіть десятки мільйонів проведень (бухгалтерських проводок) кожного дня;

2) побудову та порядок застосування плану рахунків банків;

3) специфіку використання банківських інформаційних систем, при якій аналітичний облік операцій може здійснюватися не в одній, а в декількох інформаційних системах;

4) особливості нарахування та відображення в обліку ПДВ за банківськими операціями;

5) вимоги ст. 60 Закону України від 07.12.2000 №2121-III «Про банки і банківську діяльність» (із змінами, далі – Закон про банки) щодо нерозголошення банками банківської таємниці;

тощо.

Всупереч закладеній в ПКУ концепції, затвердження форми стандартного аудиторського файлу SAF-T UA по своїй сутності є запровадженням додаткової звітності, яка надається до контролюючих органів. Хоча в деяких країнах, де запроваджується SAF-T, дана форма замінює інші форми податкової звітності (податку на додану вартість, податок на прибуток, інше).

Наразі платники податку мають різні системи обліку та, якщо орієнтуватися на форму файлу SAF-T UA, то наявне у платників податку програмне забезпечення не передбачає можливості експортувати в файл SAF-T UA дані з системи обліку платника податку, передбачені Порядком та Законопроектом (пп.14.1.2291 ПКУ).

Враховуючи наповнення стандартного аудиторського файлу SAF-T UA, його впровадження вимагатиме значного доопрацювання програмного забезпечення, впровадження додаткових показників/параметрів, які зазначаються при здійсненні операцій, та, навіть, потенційно, внесення змін до порядку ідентифікації клієнтів в частині отримання від них додаткової інформації/документів.

Таким чином, запровадження подібної звітності є додатковим тиском на платників податків та вимагатиме значних додаткових фінансових витрат та витрат часу на її впровадження.

З огляду на викладене, вважаємо обов'язковою передумовою запровадження файлу SAF-T створення Міністерством фінансів України робочої групи для розробки формату та порядку подачі файлу SAF-T із залученням представників платників податку, професійних асоціацій (в тому числі представників НАБУ) та аудиторських компаній, оскільки вони мають досвід в отриманні від клієнтів та обробці великих масивів інформації, в тому числі фінансової. Метою створення робочої групи має бути розроблення відповідного формату та порядку подачі файлу SAF-T, які міститимуть не тільки структуру та опис файлу, а й методологію його заповнення, враховуватимуть специфіку діяльності та обліку банківських установ, не створюватимуть додаткового тиску на платників податків та не дублюватимуть інформацію, яку податкові органи можуть отримувати з інших джерел.

4) Щодо врахування вимог Закону про банки:

Вважаємо за необхідне зафіксувати в ПКУ, що не включення банківськими установами до стандартного аудиторського файлу SAF-T інформації, яка містить банківську таємницю у розумінні ст. 60 Закону про банки (інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку (зокрема, про операції, проведені на користь чи за дорученням клієнта, та здійснені ним угоди) **не є порушенням** порядку подання стандартного аудиторського файлу SAF-T, в частині подання його не в повному обсязі, з недостовірними відомостями або з помилками.

5) Щодо термінів подання стандартного аудиторського файлу SAF-T:

Законопроектом передбачається, що великі платники податку повинні надавати файл SAF-T щорічно протягом 60 календарних днів, що настають за останнім календарним днем звітного (податкового) року.

Разом з тим, строки складання фінансової звітності платниками податків, які відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» зобов'язані оприлюднювати річну фінансову звітність та річну консолідовану фінансову звітність разом з аудиторським

звітом, значно довші, і в зазначений термін (60 календарний днів) такі платники податків не мають можливості сформуванати фінальні показники фінансової звітності та, відповідно, коректні дані для файлу SAF-T.

Звертаємо увагу, що специфіку складання фінансової звітності такими платниками враховано в п. 46.1. ст. 46 ПКУ, яким передбачено особливий порядок та терміни подання до податкових органів фінансової звітності такими платниками, а саме подання разом з річною податковою декларацією протягом 60 календарних днів, що настають за останнім календарним днем звітного (податкового) року, звіту про фінансовий стан (баланс) та звіту про прибутки та збитки та інший сукупний дохід (звіт про фінансові результати), складених до перевірки фінансової звітності аудитором, з подальшим поданням податковим органом річної фінансової звітності, яка підлягає оприлюдненню, разом з аудиторським звітом у строк не пізніше 10 червня року, наступного за звітним.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне встановити для платників податків, які відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» зобов'язані оприлюднювати річну фінансову звітність та річну консолідовану фінансову звітність разом з аудиторським звітом, строк подання файлу SAF-T аналогічний до строку подання фінансової звітності (не пізніше 10 червня року, наступного за звітним).

б) Щодо можливості уточнення показників файлу SAF-T та розміру штрафів за неподання, подання з порушенням встановлених строків, подання не в повному обсязі файлу SAF-T:

Законопроект передбачає внесення до ПКУ норми (п. 1192.1), відповідно до якої неподання, подання з порушенням встановлених строків, подання не в повному обсязі, з недостовірними відомостями або з помилками стандартного аудиторського файлу SAF-T тягне за собою накладення штрафу для великих платників податків у розмірі 100 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

При цьому, відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту «впровадження електронного аудиту (е-аудиту) сприятиме....створенню можливостей для платників податків щодо самоперевірки поданої податкової звітності». Отже, можна припустити, що е-аудит впроваджується для оперативного самоконтролю платників податків щодо розрахованих податкових зобов'язань з можливістю виправлення помилок в податковій звітності, що були виявлені при е-аудиті.

Враховуючи те, що структура файлу SAF-T передбачає подання значної інформації, пропонуємо застосовувати наступний порядок застосування штрафних санкцій:

1) неподання, подання з порушенням встановлених строків стандартного аудиторського файлу SAF-T тягне за собою накладення штрафу для великих платників податків у розмірі 100 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

2) у разі подання платником податків не в повному обсязі, з недостовірними відомостями або з помилками стандартного аудиторського файлу SAF-T, контролюючий орган після камеральної перевірки направляє повідомлення про виявленні помилки в стандартизованому аудиторському

файлі SAF-T. Якщо платник податків здійснює виправлення у раніше поданому стандартизованому аудиторському файлі SAF-T протягом 30 календарних днів з дати отримання повідомлення про виявленні помилки, то штрафні санкції не застосовуються (застосовується дискреційний підхід, партнерські відносини з платником податків і відповідає принципу самоконтролю). Якщо платник податків не здійснює виправлення у раніше поданому стандартизованому аудиторському файлі SAF-T на підставі повідомлення контролюючого органу протягом 30 календарних днів з дати отримання повідомлення про виявленні помилки, це тягне за собою накладення штрафу за факт не виправлення звіту у розмірі 100 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

Також вважаємо необхідним вести перехідний період, протягом якого штрафи за подання не в повному обсязі, з недостовірними відомостями або з помилками стандартного аудиторського файлу SAF-T не застосовуються. Наприклад: встановити, що у 2025 році штрафні (фінансові) санкції до великих платників податку на прибуток підприємств за подання не в повному обсязі, з недостовірними відомостями або з помилками стандартного аудиторського файлу SAF-T не застосовуються.

Враховуючи вищезазначене та велику кількість питань для опрацювання, НАБУ звертається до Вас з проханням долучити експертів банків до опрацювання даного проєкту в рамках дії профільної робочої групи при Міністерстві фінансів. Зі свого боку висловлюємо свою готовність взяти на себе усі організаційні питання в напрямку залучення експертів банківського сектору – контактна особа з боку НАБУ Олена Косточкіна, Координатор комітету з питань оподаткування та обліку (050-355-13-98, o.kostochkina@nabu.org.ua).

Щиро сподіваємось на Вашу підтримку позиції банківської спільноти, плідну подальшу співпрацю та зворотній зв'язок.

З повагою

Виконавчий директор

Вик. Косточкіна О.А.
Тел.. 050-355-13-98



Олена Коробкова