

Налоговая амнистия: мировой опыт

Для злостного неплательщика налогов, вечно находящегося под дамокловым мечом грозящих ему разнообразных санкций, от простых штрафов до уголовного наказания, само слово «амнистия» может показаться райской музыкой. Не все, однако, знают, что налоговая амнистия отнюдь не означает простого списания долгов перед государством. Скорее наоборот.

Под налоговой амнистией обычно понимают предложение со стороны государства определенным категориям неплательщиков погасить свою просроченную задолженность по налогам в обмен на отмену наказания, которое могло бы быть наложено за неуплату.

В мировой практике существует огромное множество вариаций в условиях таких амнистий. Амнистия может осуществляться на общегосударственном или местном уровне. Она может относиться к различным категориям налогоплательщиков (например, только водители такси или только представители малого бизнеса) и к разным видам налогов (подходный налог, корпоративный налог, платежи в социальные фонды). Под амнистию может подпадать задолженность, уже выявленная государством, или только находящаяся в судебном споре с государством, или только задолженность, ранее налоговым органам неизвестная. По условиям амнистии может подлежать уплате вся сумма задолженности с набегавшими процентами, а может быть потребована выплата налога на сокрытый доход по новой, обычно более льготной, ставке. Выплата задолженности может происходить либо сразу, либо в рассрочку. Часто на неплательщиков, не принявших участие в программе амнистии, налагаются дополнительные санкции (штраф за неучастие). Однако, несмотря на такое разнообразие условий, неизменным условием отпущения грехов всегда является именно уплата долгов государству.

Возникает вопрос: зачем же тогда все это нужно налогоплательщику? Ответ прост: рассчитавшись с государством по старым счетам, он получает возможность легализовать все свои сбережения и начать налоговую жизнь с чистого листа, не опасаясь того, что в любой момент власти могут арестовать его счета, описать его дом, а самого его привлечь к уголовной ответственности за старые грехи. Конечно, есть здесь и неприятная сторона. Во-первых, нужно заплатить долги, чего делать обычно не хочется. Во-вторых, есть резонные опасения, что налоговые органы, получив информацию о прошлых неуплатах, уже не выпустят нарушителя из поля своего зрения и не дадут спокойно жить в дальнейшем.

Что касается целей государства при проведении налоговой амнистии, то наиболее очевидной из них является пополнение бюджета за счет поступлений просроченных налогов. Другой, не менее важной задачей является расширение налогооблагаемой базы за счет вовлечения предпринимателей из теневого сектора в легальный экономический оборот. Предполагается, что приобретая отпущение по старым грехам, налогоплательщик не захочет накапливать новых, а потому будет платить налоги полностью и в срок. Такое расширение базы также должно увеличить поступления в бюджет, а значит, во-первых, создать дополнительный источник финансирования государственных расходов, а во-вторых, дать возможность снижения действующих налоговых ставок, тем самым уменьшая стимулы к уклонению от налогов и, следовательно, еще более расширяя налогооблагаемую базу. Вдобавок к этому, если налогоплательщик по условиям амнистии получает возможность легализовать свои зарубежные накопления, страна может получить дополнительный источник частных инвестиций в виде репатрируемых средств.

Однако существуют и отрицательные последствия налоговой амнистии. Налогоплательщики получают ложный сигнал от государства: неуплата налогов может быть прощена! Фактически речь идет о поощрении нарушителей и наказании законопослушных плательщиков. В надежде на будущие амнистии предприниматель может решить, что выгоднее пока скрыть свои нынешние доходы! Поэтому для того, чтобы казна приобрела, а не потеряла от проведения амнистии, необходима тщательная проработка ее условий и сочетание амнистии по старым долгам с усилением ответственности за дальнейшее уклонение от налогов.

Вообще, есть серьезные теоретические возражения против самой идеи налоговой амнистии. Действительно, почему бы просто не собрать все причитающиеся налоги вместо объявления каких-то амнистий? Видимо, потому, что государство не в состоянии этого сделать. Но если так, то что же заставит неплательщиков исповедаться ему в своих грехах?

Международный опыт проведения налоговых амнистий весьма богат, но довольно противоречив. Список стран, в той или иной форме проводивших амнистии, включает Аргентину, Бельгию, Индию, Ирландию, Италию, Пакистан, Филиппины, Францию, ЮАР... Отнюдь не всегда проведение амнистии приносило ожидаемые результаты, но есть и положительные примеры. Классическим образцом успешной амнистии считается налоговая амнистия в Ирландии 1988 года. Собранные в ее ходе средства составили 2,5% ВВП этой страны – более чем достаточно, чтобы покрыть бюджетный дефицит того года!

В США регулярно проводятся амнистии на уровне отдельных штатов. Так, в 1998 году они проводились в Луизиане и Висконсине. А с 1982 по 1997 годы 35 штатов провели в жизнь различные программы налоговых амнистий (включая Арканзас во время губернаторства Билла Клинтона). Было собрано в общей сложности 2,1 млрд. долл., причем самые успешные программы увеличили поступления в местный бюджет на 1-3%. Как показывает статистика, успех был наибольшим при сочетании амнистии с усилением ответственности за дальнейшую неуплату налогов. В 1997 году республиканцы активно продвигали в Конгрессе идею проведения налоговой амнистии на федеральном уровне. Приводились самые радужные оценки возможных сборов – вплоть до 240 млрд. долл.! Против проведения амнистии резко возражало казначейство. И вот в 1998 году на эту тему вышел доклад Объединенного комитета Конгресса по налогообложению, произведший эффект холодного душа. В соответствии с выводами комитета, в долгосрочной перспективе амнистия уменьшает добросовестность плательщиков и, как следствие, снижает сборы. По оценкам, приведенным в докладе, в первый год амнистии было бы собрано дополнительно 4,2 млрд. долл. Однако в последующие годы сборы бы уменьшились, так что за 9-летний период казна в общей сложности потерпела бы урон в размере 8 млрд. долл. В результате идея была похоронена, несмотря на все возражения ее сторонников.

Возможно, одним из наиболее ценных международных примеров в области налоговой амнистии для нас является Индия. Дело в том, что индийское общество в чем-то очень похоже на российское. (Идет либерализация экономики... Существуют серьезные проблемы с бюрократией и коррупцией... Абсолютно отсутствует традиция уплаты налогов... Огромны масштабы теневой экономики...) Поэтому рассмотрим подробнее индийскую налоговую амнистию 1997 года, получившую известность под сокращенным названием VDIS (Voluntary Disclosure of Income Scheme).

С целью увеличения сборов, а также расширения круга налогоплательщиков, индийское правительство проводит налоговые амнистии довольно регулярно – приблизительно раз в десять лет. Такая периодичность несомненно снижает их эффективность, так как налогоплательщик бывает

склонен подождать с уплатой налогов до следующей амнистии. Однако амнистия 1997 года, проводившаяся под руководством министра финансов П.Чидамбарамы, была на редкость удачной – в ней приняло участие 466 тыс. налогоплательщиков и было собрано (в пересчете на привычную американскую валюту) около 2,5 млрд. долл. Эта сумма значительно перекрыла планируемую величину в 1 млрд. долл. и втрое превысила сборы от пяти предыдущих амнистий (а если считать в рупиях, то в 14 раз – из-за инфляции). Было декларировано активов (приобретенных на ранее скрытые от налогов доходы) на 8,2 млрд. долл.

Ключевым фактором успеха была пониженная ставка налога – 30%, в то время как в былые времена (до либерализации) она достигала 97,5%. Кроме того, при декларации имущества, приобретенного много лет назад, требовалось уплатить налог только с его первоначальной стоимости, которая за истекшее время могла значительно возрасти из-за инфляции.

И все же никто не ожидал такого энтузиазма в области чистосердечных признаний от индийских налогоплательщиков. Бизнесмены декларировали золотые слитки и драгоценности. Одна семья из Калькутты задекларировала полторы тонны серебряных монет и утвари (здесь стоит отметить, что серебряная посуда является традиционным средством накопления во многих районах Индии, а потому именно серебра декларировалось особенно много). Житель Дели уплатил налог на слона, которого он годами скрывал от налоговых органов.

Зато практически не имело успеха предложение правительства налогоплательщикам декларировать свои зарубежные активы. Было разрешено декларировать объекты недвижимости (не более одного) и даже акции зарубежных компаний, причем владельцу предоставлялся иммунитет от преследования (как и в России, инвестиции в зарубежные активы без соответствующего разрешения являются в Индии нарушением закона). Увы, эта идея не нашла отклика в сердцах индийских налогоплательщиков.

Министерство финансов организовало массированную рекламную кампанию для своего начинания, стоимость которой составила 7 млн. долл. – рекордный показатель для Индии. Рекламным лозунгом было: «30% налога – 100% чистой совести». Авторы кампании даже попытались создать некий романтический ореол вокруг спрятанных богатств – идея была в том, чтобы сделать модным само упоминание о том, что человек подал декларацию. Впрочем, именно навязчивая рекламная кампания вызвала много критики в ходе амнистии.

Времени на размышления было предоставлено достаточно – 6 месяцев. Однако многие подали декларации в последние две недели до конца срока, иногда после выкручивания рук со стороны налогового инспектора. Проблемы, конечно, были. Еще до окончания амнистии было начато расследование по некоторым подозрительным декларациям. Дело в том, что многие декларировали серебряные вещи явно с целью приуменьшить стоимость своего налогооблагаемого имущества. Нарушители покупали серебро, а затем декларировали его как приобретенное, скажем, в 1960 году по значительно более низкой цене. В конце концов было решено, что декларации на серебро принимаются только по текущей рыночной цене, если нет доказательств его приобретения в более ранний период.

К этому моменту уже были поданы сотни сомнительных деклараций. Налоговые органы угрожали отозвать уже выданные сертификаты на амнистию и возбудить дела против предполагаемых нарушителей, если они не предоставят правдивой информации. Такие действия вызвали шквал критики, прежде всего за нарушение обещания принимать декларации без дополнительных вопросов.

Палата сертифицированных бухгалтеров Индии резко возражала против давления на налогоплательщиков и в результате добилась судебного запрета на расследования по декларациям. (Кстати, правительство обвиняло в изобретении жульнических схем с серебром именно хитрых бухгалтеров.) Конечно, такие события отпугнули многих от участия в амнистии. По мнению президента Палаты сертифицированных бухгалтеров В.Д.Агарвала, сборы могли быть вдвое выше, если бы власти держали данное ими слово.

Были также и опасения, что информация о доходах предпринимателей может попасть из налоговых органов в посторонние руки. Однако власти заверяли, что делается все возможное для сохранения конфиденциальности, вплоть до постройки специальных хранилищ для деклараций, а сотрудники, уличенные в разглашении, будут караться по всей строгости закона.

Вообще критики было много и журналисты говорили о провале программы задолго до ее окончания. Однако опубликованные результаты заставили всех критиков замолчать. Действительно, на 2,5 млрд. долл. можно накормить много голодающих детей и замостить много дорог. Однако Индии по-прежнему предстоит длительная и кропотливая работа по повышению эффективности налоговой системы и по расширению круга налогоплательщиков— ведь из почти миллиардного населения только 1,3% платит подоходный налог! Пожалуй, основным уроком амнистии стало то, как много денег можно было бы получить, если бы налоги собирались полностью и в срок.

Разумеется, было торжественно объявлено, что эта амнистия самая-самая последняя. Однако уже в следующем 1998 году новое правительство Индии, вдохновленное успехом своих предшественников, объявило новую амнистию! Правда на этот раз она касалась только сумм налогов, находящихся в судебном споре с государством, и имела лишь ограниченный успех.

Итак, как показывает международный опыт, для эффективного проведения налоговой амнистии необходимо выполнение следующих условий.

1. Серьезные гарантии ненаказуемости.
2. Сохранение конфиденциальности информации.
3. Одноразовость амнистии.
4. Неконфискационный характер.
5. Широкая разъяснительная и пропагандистская кампания.
6. Сочетание амнистии с реальной угрозой наказания в случае дальнейшего сокрытия доходов.

Конечно, нужно отдавать себе отчет, что налоговая амнистия является, быть может, очень важной, но принципиально одноразовой и ограниченной по своим возможностям мерой. Сама ее эффективность в решающей мере зависит от общей ситуации как в экономике, так и в умонастроении общества.

Для создания реальных стимулов возвращения теневого предпринимателя в лоно легальной экономики очень важно иметь простую и ясную систему налогообложения, а сами налоги не должны быть грабительскими. В противном случае цена нахождения в этом самом лоне может оказаться

столь велика, что никакие амнистии не привлекут налогоплательщика к сотрудничеству с государством. Кроме того, нужна дееспособная налоговая служба, способная, во-первых, выявлять неплательщиков и призывать их к ответу, а во-вторых, сотрудничать с добросовестными плательщиками, оказывать им консультационную и прочую поддержку вместо создания бюрократических проблем (таких, как заполнение тонн ненужных отчетов или стояние в очередях).

Впрочем, невозможно приставить налогового инспектора к каждому налогоплательщику. Поэтому, если рассмотреть проблему шире, эффективная система налогообложения может базироваться только на добровольном следовании закону, для чего необходимо общественное признание добровольной природы государственного режима. Но эта тема уже далеко выходит за рамки данной статьи...

Материал подготовлен компанией Roche & Duffay

тел. (095) 790-2660; 924-1300

Апрель 1999