

Tax Amnesty

Kateryna Bornukova, Dzmitry Kruk, Gleb Shymanovich, Yuri Tserlukevich*

August 2014

Abstract

This paper explores international experience of tax amnesties. Despite the popular use of tax amnesties, the results are mixed. The main advantage of the tax amnesty is the possibility to increase tax collections and improve tax compliance. However, it does not account for adverse effect of amnesties on tax compliance and high direct and indirect costs of amnesties. The success of the tax amnesty depends largely on the state of the economy. We have identified target groups and discussed a question of a potential tax amnesty in Belarus.

JEL codes: H26

Keywords: Tax Amnesty, Tax Evasion, Belarus, Eastern Europe, Tax Policy and Reforms

BEROC Policy Paper Series, Policy Paper No. 21

*Kateryna Bornukova is with BEROC, Minsk, bornukova@beroc.by; Dzmitry Kruk is with BEROC, Minsk, kruk@beroc.by; Gleb Shymanovich is with IPM Research Center, shymanovich@research.by; Yuri Tserlukevich is with Department of Finance, Arizona State University, Tempe, AZ, Yuri.Tserlukevich@asu.edu. Please direct correspondence to Kateryna Bornukova, bornukova@beroc.by

Налоговая амнистия

Юрий Церлюкевич, Дмитрий Крук, Катерина Борнукова, Глеб Шиманович*

Август 2014

Аннотация

Данная работа посвящена международному опыту налоговых амнистий и вопросам возможного проведения такой кампании в Беларуси. Несмотря на частое использование этого инструмента во многих странах, целесообразность и эффективность его использования неоднозначна. Основным достоинством налоговой амнистии традиционно признается возможность увеличить доходы государственного бюджета и повысить налоговую дисциплину. Однако в международной практике имели место примеры, когда проведение налоговой амнистии ухудшало налоговую дисциплину, а прямые и косвенные потери в результате налоговой амнистии превышали соответствующие поступления. Степень успешности налоговой амнистии во многом зависит от ее фоновых условий и заданного формата. В работе выделен спектр предпосылок, способствующих эффективности налоговой амнистии, а также сформулированы основные элементы, задающие формат налоговой амнистии. Для потенциальной налоговой амнистии в Беларуси мы выделили возможные целевые группы, а также форматы проведения кампании для каждой из них.

JEL codes: H26

Keywords: Tax Amnesty, Tax Evasion, Belarus, Eastern Europe, Tax Policy and Reforms

BEROC Policy Paper Series, Policy Paper No. 21

*Юрий Церлюкевич, Department of Finance, Arizona State University, Темпе, Аризона, США, Yuri.Tserlukevich@asu.edu; Дмитрий Крук, Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр BEROC, Минск, Беларусь, kruk@beroc.by; Катерина Борнукова, Белорусский экономический исследовательско-образовательный центр BEROC, Минск, Беларусь, bornukova@beroc.by; Глеб Шиманович, Исследовательский центр ИПМ, Минск, Беларусь, shumanovich@research.by. Все вопросы по данной работе направляйте Катерине Борнуковой по адресу bornukova@beroc.by

1 Введение

Проблемы теневой экономики, ухода от налогообложения, «бегства» капитала актуальны для всех стран. Они приводят к тому, что фискальные органы не в состоянии обеспечить аккумуляцию в бюджете страны должного объема доходов. Причинами такого рода проблем могут являться слабости налоговой системы, налогового администрирования и конкурентной среды, а также недостаток инструментов по обеспечению соблюдения налогового законодательства. Эти структурные слабости порождают стимулы избегать уплаты налогов и размещать капитал за пределами страны. Устранение таких структурных недостатков является важнейшей предпосылкой для преодоления проблемы низкой собираемости налогов. Однако эти меры, будучи необходимыми для реализации налогового потенциала страны, не обязательно являются достаточными.

Для частных лиц или фирм, желающих покинуть теневой сегмент, препятствием может стать нахождение в этом сегменте в прошлом. Легализация текущей деятельности может повысить прозрачность ее прошлой деятельности, и соответственно, привести к финансовым санкциям (в виде штрафов, пеней за неуплаченные в прошлом налоги). Кроме того, нарушители могут быть привлечены к уголовной ответственности. Из-за этого многие остаются в теневом сегменте, несмотря на готовность функционировать легально в новых институциональных условиях.

Легализация теневых доходов формирует серьезную дилемму для фискальных органов. С одной стороны, изменение институциональной и конкурентной среды может обусловить улучшение состояния госфинансов в будущем. Но, с другой

стороны, это не дает оснований отказаться от притязаний на аккумулярование в бюджет сумм, которые должны были быть уплачены в него в прошлом. Более того, такая заинтересованность многократно возрастает в случае высокого фискального дефицита и/или госдолга. Поэтому на фоне готовности к изменению институциональной и налоговой среды, правительства редко демонстрируют готовность игнорировать всплывающие факты прошлых налоговых злоупотреблений.

Зачастую решением такой дилеммы является проведение **налоговой амнистии**. Под последней обычно понимается ограниченная во времени оферта правительства определенным группам налогоплательщиков уплатить установленную сумму налогов и сборов за прошлые периоды, в обмен на освобождение от штрафов и пеней за их неуплату и отказ от уголовного преследования (Baer and Le Borgne, 2008).

В каждом конкретном случае налоговая амнистия подразумевает какую-либо комбинацию следующих опций (Malherbe, 2010):

1. Частичное или полное освобождение (редко) от задолженности;
2. Частичное или полное избавление от пеней и штрафов;
3. Избавление от уголовной ответственности;
4. Оплата задолженности в рассрочку.

Кроме этого в рамках налоговой амнистии могут предоставляться следующие гарантии:

1. Запрет на проверку деклараций за прошлые годы в случае, если последняя декларация верна;
2. Иммунитет от проверок на определенный срок в случае увеличения налоговых выплат на определенный процент в текущем и будущих периодах по отношению к предыдущему году.

Есть несколько предпосылок для проведения налоговой амнистии:

1. Амнистия в большинстве случаев сопряжена с реформами налогового законодательства
2. Государство, которое рассматривает амнистию, должно быть готово с одной стороны упростить регуляторную среду, с другой — усилить контроль за соблюдением налогового законодательства по окончании амнистии
3. Частым поводом для проведения амнистии служит неудовлетворительное состояние фискальной системы и желание достичь макроэкономической стабилизации

Чтобы выбрать правильный формат амнистии, правительство должно также сформулировать ответы на следующие главные вопросы:

1. На какие группы налогоплательщиков нацелена амнистия?
2. Как амнистия согласуется с основными законами страны, включая Конституцию? Какими будут основные правовые последствия для налогоплательщиков?

3. Имеет ли амнистия перманентный либо единовременный характер?
4. Возможны ли анонимные выплаты налоговой задолженности?
5. Должен ли налогоплательщик вернуть декларируемые доходы, находящиеся за рубежом, обратно в страну?
6. Как подавать амнистию в информационных источниках и как убедиться в том, что все, кто может воспользоваться амнистией, знают о ней и понимают ее механизмы?

Данная работа опирается на международный опыт и оценивает достоинства и недостатки проведения налоговой амнистии. Во втором разделе рассматриваются основные преимущества и недостатки амнистии. Третий раздел посвящен фоновым условиям и предпосылкам проведения амнистий. В четвертом разделе анализируются элементы, задающие формат налоговой амнистии. В пятом разделе мы выделяем основные целевые группы потенциальной налоговой амнистии в Беларуси, и рассматриваем сценарии, при которых данная стратегия могла бы оказаться эффективным решением.

2 Аргументы «за» и «против» налоговой амнистии

В качестве основного аргумента в поддержку налоговой амнистии традиционно рассматривается возможность увеличения доходов государственного бюджета. Как правило, в первые периоды после налоговой амнистии возникает приток

средств от субъектов, не соблюдавших налоговое законодательство в предыдущие периоды. Зачастую экономические власти используют такой показатель (например, превышение доходов по какому-либо налогу, либо группе экономических субъектов в год после налоговой амнистии по сравнению с годом предшествующим налоговой амнистии) в качестве меры успешности кампании.

Быстрое увеличение доходов бюджета, как правило, является основным достоинством *в краткосрочном периоде*. Однако и в более *долгосрочной* перспективе налоговая амнистия способна генерировать положительные эффекты для фискальной сферы и национальной экономики в целом. Во-первых, в случае успешности этой кампании можно ожидать расширения базы налогообложения в последующие периоды за счет включения в периметр налогового контроля части теневого сегмента экономики. Во-вторых, налоговая амнистия может породить приток в страну капитала, который был из нее выведен для ухода от налогообложения. В-третьих, налоговая амнистия может способствовать повышению налоговой дисциплины за счет обеспечения горизонтального (субъекты с одинаковым уровнем доходов подвержены одинаковой налоговой нагрузке) и вертикального (вероятность уклонения от налогов не зависит от величины оборота фирмы) налогового равенства. Последние эффекты являются благоприятными не только для фискальной стабильности, но и для конкурентной среды.

Однако благоприятные последствия налоговой амнистии не сопутствуют ей по умолчанию. Широта и степень распространения позитивных эффектов во многом зависят от того, сочетается ли налоговая амнистия с другими реформами, которые устраняют базовые стимулы для ухода в тень и усиливают налоговую, конкурентную, и институциональную среду. Кроме того, чрезвычайно важным

является сам механизм налоговой амнистии: выбор целевой группы (сферы) ее проведения, определение системы стимулов, правовой механизм, обеспечение доверия фирм и общественности к проводимой кампании. Таким образом, обеспечение положительных эффектов от налоговой амнистии отнюдь не является тривиальной задачей с гарантированным успехом.

Вместе с тем, любой кампании налоговой амнистии неизбежно будут присущи прямые и косвенные издержки. Во-первых, в качестве прямых расходов уместно рассматривать административные затраты на проведение кампании. Зачастую эта составляющая игнорируется, хотя расходы госорганов на разработку самой кампании, ее администрирование и проведение могут быть очень существенны.

Во-вторых, в качестве упущенной выгоды можно рассматривать доходы, которые получил бы бюджет при отсутствии налоговой амнистии. Например, выявленные налоговые нарушения обусловили бы приток доходов по ним в виде штрафов, пеней и т.п. Опустить эти расходы логично лишь в случае, если экономические власти без налоговой амнистии не смогли бы обеспечить (в результате принудительных мер по исполнению налогового законодательства) каких-либо поступлений в бюджет из ненаблюдаемой экономики.

В-третьих, результатом налоговой амнистии может стать не только улучшение налоговой дисциплины, но и ее ухудшение. В теоретической литературе (Stella, 1991, Malik and Schwab, 1991) выделяется целый перечень каналов и механизмов, которые могут обусловить ухудшение налоговой дисциплины:

1. У добросовестных налогоплательщиков могут возникнуть ожидания новых амнистий и стимулы к уклонению от налогов. Ожидания амнистии

могут стать самосбывающимися, поскольку при массовом уклонении от налогов правительство будет все более склонно к новой амнистии (Das-Gupta, Mookherjee, 1995);

2. Амнистия посылает сигнал о том, что налоговые органы не способны обеспечить собираемость налогов;
3. Амнистия не всегда может повлиять на тех, у кого были причины уклоняться от налогов ранее;
4. Несправедливость амнистии может повлиять на отношение добросовестных налогоплательщиков к налоговой системе (Alm and Back, 1993);
5. Незадекларированный доход часто может иметь нелегальные источники (наркотики, проституция), часто такие доходы в любом случае не декларируются, потому что амнистия не дает защиты от преступления.

Например, несколько амнистий в Бразилии привели к тому, что налогоплательщики укрепились во мнении, что лучше не платить налоги, а ждать следующей амнистии. Чтобы обеспечить приток средств от амнистий, местные власти сильно увеличили количество проверок, что привело к большому количеству судебных разбирательств, и создало огромную нагрузку на судебную систему. К тому же, амнистии привели к случаям, когда компании подали в суд на государство, чтобы оттянуть время в ожидании следующей амнистии.

Учитывая наличие как выгод, так и издержек, конечный финансовый результат налоговой амнистии уместно рассматривать на чистой основе, то есть как разность между притоком средств в результате благоприятных эффектов налоговой амнистии и соответствующих прямых и косвенных потерь.

3 Фоновые условия налоговой амнистии

Налоговая амнистия является своеобразным признанием того, что в стране существует проблема теневой экономики, распространены практики уклонения от налогов или увода капитала в третьи страны. Соответственно до проведения амнистии необходимо устранить факторы, которые вынуждают либо провоцируют нарушения налогового законодательства. Одним из таких факторов является слишком сложная регуляторная среда. Наличие жестких норм, регулирующих ведение бизнеса в стране, в том числе в сфере ценообразования, конкуренции, рынка труда; широкое применение лицензирования; чрезмерно жесткий контроль за соблюдением санитарных норм, норм пожарной безопасности, защиты труда и др. способны толкать бизнес к уходу в теневой сектор экономики. В таком случае проведение реформы по либерализации бизнес среды устраняет стимулы к уходу в тень, а налоговая амнистия позволяет расширить налоговую базу за счет безболезненного возвращения в формальную экономику части бизнеса. Успешный опыт проведения подобных амнистий был, например, у Франции в 1986 г., когда она активно интегрировалась в ЕС.

Важной предпосылкой к проведению налоговой амнистии может быть реформа системы налогообложения. Ее упрощение стимулирует налогоплательщиков к открытому ведению бизнеса и отказу от схем уклонения от налогов. Старые нарушения могут быть амнистированы, тем самым открывая доступ к работе по новым правилам для всех заинтересованных лиц. Так в 1971 г. в Италии была проведена масштабная налоговая реформа, за которой последовала первая для страны всеобщая налоговая амнистия, которой могли воспользоваться все налогоплательщики. Поводом для амнистии может стать любое изменение

системы налогообложения, не обязательно ее упрощение. Например, амнистией сопровождалось как введение плоской шкалы подоходного налога в России, так и будущий переход к обязательному декларированию доходов в Казахстане.

Одним из ключевых факторов, необходимых для проведения амнистии, являются меры по улучшению налогового администрирования, в особенности создание эффективной системы контроля за уплатой налогов и системы штрафных санкций. Например, введение эффективной системы контроля позволило Ирландии перейти в 1999 г. к перманентной модели амнистии, при которой налогоплательщики, добровольно задекларировавшие скрытые доходы, уплачивают полностью все задолженности и штрафы, но не преследуются уголовно. До этого слабая система принуждения к уплате налогов и сильное лобби элит вылилось в амнистию 1993 г., когда государство изымало только 15% от декларируемой суммы при ставке налога на прибыль в 40% (Baer and Le Borgne, 2008).

Поводом для проведения налоговой амнистии служит макроэкономическая стабилизация. Высокий риск инфляции и девальвации способствует оттоку капитала в форме сбережений в другие страны, где обеспечивается большая безопасность для вкладов и инвестиций. Соответственно, создание стабильной макроэкономической среды может позволить стране провести репатриацию капитала через его амнистию. Такую попытку совершило правительство Италии в 2002 г. после вступления в зону евро.

Помимо изменений в экономике страны налоговая амнистия может быть связана с внешними факторами. Например, риск введения жестких санкций против

России и их распространения на партнеров по ЕЭП, считается одним из факторов, подтолкнувших Казахстан к проведению амнистии 2014–2015 гг. Еще одним примером ситуации, когда внешняя среда подталкивает к проведению амнистии, является современная тенденция к устранению банковской тайны. Например, Италия планирует очередную амнистию капитала на 2014–2015 гг. в связи с достижением договоренности со Швейцарией о раскрытии информации о вкладах.

Распространенным поводом для проведения амнистии также является острый экономический кризис, спровоцированный внешними факторами. В таких условиях вероятен резкий рост числа случаев задержки уплаты налогов, а разовая налоговая амнистия может стать частью пакета краткосрочных мер по поддержке экономического роста (пример Аргентины в 2009 г.). Однако более адекватной мерой в таком случае считается применение рассрочки налоговых платежей, как это было сделано в Бразилии в 2003 г. Фактически в условиях инфляции рассрочка носит характер амнистии, но при этом она практически не искажает стимулы к уплате налогов в дальнейшем.

Таким образом, эффективная налоговая амнистия предполагает выполнение двух предпосылок. Во-первых, должны быть устранены барьеры, которые вынуждают бизнес уклоняться от уплаты налогов. В таком случае амнистия может дать не только краткосрочный эффект в виде дополнительных доходов бюджета, но и стать фактором долгосрочного увеличения налоговой базы. Во-вторых, должен быть обеспечен эффективный контроль за соблюдением налогового законодательства и введена действующая система санкций, чтобы устранить стимулы к дальнейшему уклонению от уплаты налогов. Напротив, амни-

ствия вряд ли будет успешной, если она пролоббирована элитами или преследует политические цели.

4 Элементы, которые задают формат налоговой амнистии

Кампания налоговой амнистии должна начинаться с формирования общего механизма. Этот механизм можно выработать посредством разрешения следующих вопросов.

1. Каково определение налоговой амнистии и на кого она нацелена?
2. Какие налогоплательщики могут воспользоваться амнистией?
3. Согласована ли амнистия с Конституцией и с основными законами страны?
4. Каковы правовые последствия амнистии для налогоплательщика и налоговых органов?
 - Будет ли налогоплательщик защищен от преследования и санкций в связи с декларированием прошлых злоупотреблений?
 - Будет ли налогоплательщик защищен от преследования за отмывание денег?
 - Получат ли налоговые органы информацию, которая позволит им контролировать будущие поступления от налогоплательщика?
 - Может ли амнистия быть применима к тем средствам, которые принадлежат налогоплательщику не прямо, а, например, через трасты?

5. Должна ли быть налоговая амнистия перманентной или единовременной?
6. Обеспечивает ли амнистия налоговое равенство добросовестных и недобросовестных налогоплательщиков?
7. Может ли амнистия являться частью судебной сделки?
8. Требуется ли амнистия идентификации налогоплательщика, или это возможно сделать анонимно?
9. Требуется ли амнистия, чтобы налогоплательщик вернул незадекларированные доходы в страну?
 - Если да, то требует ли амнистия, чтобы возвращенные средства были инвестированы в определенные проекты (например, отдельные группы облигаций, фонды развития и т.п.)?
 - Предусматривает ли амнистия льготы при инвестировании в определенный вид активов (например, недвижимость)?

4.1 Единовременная или перманентная налоговая амнистия?

В большинстве случаев налоговую амнистию рассматривают как единовременную кампанию. Как правило, власти четко очерчивают временной период, за который могут быть предоставлены налоговые сведения в рамках кампании, а также временной период, в течение которого такая оферта действует. По истечении этого периода страна переходит в стандартный режим функционирования системы налогообложения.

Можно выделить целый спектр причин, по которым единовременная налоговая амнистия является наиболее распространенной. Во-первых, налоговая амнистия призвана стать логичным завершением периода уклонения от уплаты налогов, связанным с наличием стимулов (как налоговых, так и неналоговых) для ухода в тень. Отсутствие других структурных изменений до/во время амнистии заведомо снижает ее эффективность. Поскольку структурные изменения, как правило, характеризуются единовременностью, то видится целесообразным и подобный характер налоговой амнистии. Во-вторых, отсутствие четких временных рамок налоговой амнистии может изменять баланс выгод и издержек при принятии решения об уплате налогов или их избегании. Поскольку перманентная налоговая амнистия может рассматриваться фирмами как своего рода страховка, вероятность выбора стратегии уклонения от налогов может возрасти.

Несмотря на указанные соображения, некоторые страны используют и другой механизм налоговой амнистии – перманентную амнистию. Иногда этот механизм носит вспомогательный характер по отношению к единовременной налоговой амнистии. Например, в Бельгии в 2006 г. этот механизм был введен наряду с единовременной налоговой амнистией. При этом процедура амнистирования в соответствии с перманентным механизмом являлась более сложной и по сравнению с единовременной амнистией предполагала большие суммы взысканий. Схожий механизм (который, однако, не являлся полноценной налоговой амнистией) был введен во Франции в 2009 г. Субъекты, не воспользовавшиеся опцией налогового послабления до конца 2009 г. сохраняли право добровольно зарегистрировать свои доходы с определенными льготами по штрафным санкциям, но размер этих льгот был существенно ниже, чем до установленного предельного

срока.

При таком механизме перманентная налоговая амнистия в большей мере является дополнительным стимулом для использования опции единовременной налоговой амнистии. Поэтому потенциальные противоречия между единовременным и перманентным характером могут быть не столь велики.

Другой механизм перманентной налоговой амнистии используется в Германии. В соответствии со ст. 371 Фискального кодекса страны налогоплательщик может избежать штрафных санкций при добровольном дополнении или внесении корректив в неверно заполненную декларацию. При этом нормы данной статьи направлены на обеспечения налогового равенства: дополнительные выгоды, связанные с более поздней уплатой налогов, должны быть взысканы с налогоплательщика. Кроме того, этот механизм не может быть задействован в случае обнаружения злоупотребления, начала проверки, уголовного производства в отношении налогоплательщика.

Основным аргументом в пользу задействования такого механизма является возможность привлечения дополнительных доходов на перманентной основе. Аргументом против такого механизма зачастую является утверждение, что налогоплательщик прибегнет к нему лишь в случае наличия основания ожидать раскрытия его злоупотреблений, а потому в целом этот механизм может стимулировать снижение налоговой дисциплины.

Исходя из международного опыта, можно говорить о том, что практика единовременной налоговой амнистии более распространена, а ее последствия в большей мере предсказуемы. Перманентная налоговая амнистия может рассматри-

ваться как дополнительный элемент оздоровления фискальной сферы, но последствия ее использования более рискованны, и могут привести к снижению налоговой дисциплины.

4.2 Информационная кампания по продвижению налоговой амнистии

Иногда имеет смысл не использовать в названии кампании слово «амнистия», потому что оно имеет негативные ассоциации (например, с социальной несправедливостью).

Например, в 2000 г. в Бразилии амнистия проходила под названием «Программа фискального оздоровления». Согласно этой программе компании, которые участвовали, получили скидку в процентных ставках пеней, а также скидку со штрафов. В 2003 г. схожая кампания называлась «Программа особых платежей», согласно ней должники по налогам получили скидки по оплате и рассрочки до 120 месяцев. В 2006 г. Бразилия назвала амнистию «Программа исключительных платежей».

Хорошая информационная кампания может определить успешность амнистии, особенно если амнистия нацелена на физических лиц или индивидуальных предпринимателей. Например, многие называют основной причиной неудачи амнистии в России низкий уровень информирования – согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в разгар кампании, только 6% населения хорошо понимали суть амнистии.

Если целевой аудиторией амнистии являются юридические лица, важно при выработке формата амнистии сделать ее привлекательной для налоговых консультантов, аудиторов и финансовых менеджеров, чтобы они в будущем рекомендовали воспользоваться амнистией своим клиентам.

4.3 Требуется ли идентификация налогоплательщика?

Возможно ли сделать налоговые выплаты за прошлые годы без специфической информации о налогоплательщике, например через банк или посредника, в виде документа который может быть предъявлен в налоговую инспекцию в случае проверки? Иногда такие документы могут быть переданы другим налогоплательщикам, даже незарегистрированным, которые, возможно, тоже попадают под налоговые проверки. Но в некоторых случаях эта ситуация создает теневой рынок для таких документов.

Например, в Аргентине (амнистия 2008 г.) требовалось указание налогового номера для соответствия закону по борьбе с отмыванием денег, хотя в прошлом подобные амнистии не требовали этого.

4.4 Распространенные ограничения налоговой амнистии

Возможность использования амнистии может быть ограничена в следующих случаях¹:

1. Если налоговый орган начал проверку по факту обнаружения; налоговых нарушений или других действий, противоречащих налоговому законодательству;

¹Основано на опыте амнистий в Австрии, 1921, 1926, 1933, 1949, 1983

2. Уклонение от налогов уже обнаружено, и налогоплательщик знает об обнаружении уклонения или был о нем уведомлен;
3. Была начата процедура взимания штрафа или пени, о которой налогоплательщик был уведомлен;
4. Налогоплательщик уже внес коррективы в декларацию, предоставленную налоговым органам;
5. Были подделаны документы, поданные с налоговой декларацией;
6. Амнистия не распространяется на всех тех, кто участвовал в уклонении от налогов, но только на тех, кто добровольно воспользовался амнистией;

Другим примером дополнительных условий могут быть следующие:²: декларация должна быть исключительно добровольная (например, это условие не соблюдается, если налогоплательщик знает, что налоговые органы обладают информацией об уклонении); декларация должна быть полной, все предыдущие ошибки за все годы должны быть исправлены, хотя на практике амнистия требует информацию за последние 7-10 лет; декларация должна содержать информацию о доходе, который был по крайней мере год назад.

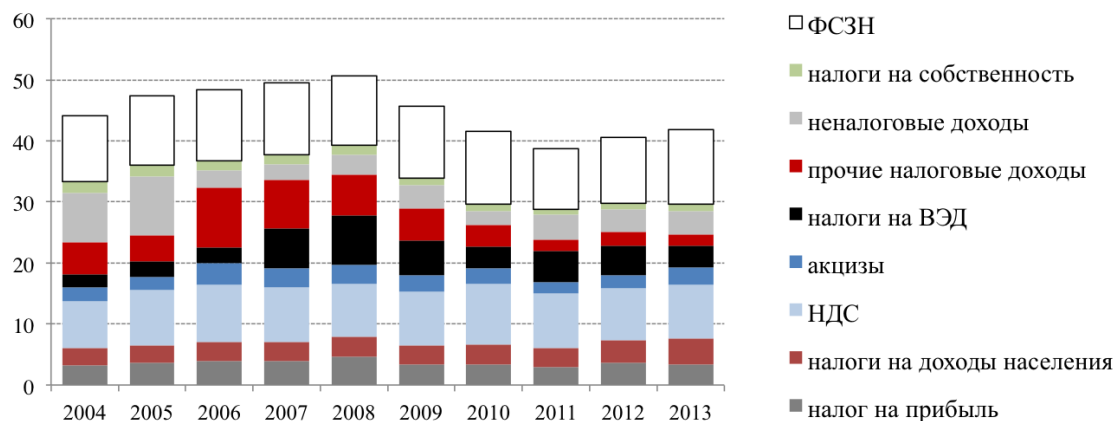
5 Перспективы налоговой амнистии в Беларуси

5.1 Предпосылки

В Беларуси можно выделить ряд предпосылок для проведения налоговой амнистии. Во-первых, в последние годы белорусская налоговая система претерпела

²Основано на опыте амнистий в Канаде

Рис. 1: Либерализация налоговой системы Беларуси: доходы сектора госуправления, % от ВВП



значительные изменения. Кроме того, правительство рассматривает дальнейшие налоговые реформы, которые будут осуществляться в ближайшие годы. Во-вторых, налоговые службы Беларуси способны осуществлять контроль и информирование налогоплательщиков о их правах и обязанностях с большей эффективностью, чем в прошлые годы (введена электронная система декларирования доходов, снижен уровень коррупции, система сбора налогов стала более открытой для населения). В-третьих, жесткая фискальная политика ограничивает возможности правительства по расширению финансирования социальной сферы. Амнистия может предоставить дополнительные доходы, стоимость которых может быть ниже ставок заимствований на внутреннем и внешнем рынках.

В Беларуси в последнее десятилетие были проведены реформы по упрощению системы налогообложения, что привело к снижению уровня налоговой нагрузки (более подробно см. Рис. 1). В период с 2007 по 2011 гг. были отменены многие «нестандартные» налоги (отчисления в фонд занятости, чрезвычайный

налог для ликвидации последствий аварии на ЧАЭС, налог с пользователей автомобильных дорог, местный налог с продаж товаров в розничной торговле, сбор в республиканский фонд поддержки сельского хозяйства). Кроме того, были снижены ставки по упрощенной системе налогообложения и введен плоский подоходный налог (12%). Также имели место существенные улучшения в характеристиках инвестиционного климата и конкурентной среды (World Bank, 2014). На Рисунке 1 результат реформ отражен в сокращении доли прочих налоговых доходов.

Вместе с тем, различные определения и методы расчета величины теневого сегмента (Schneider, 2011; Лученок и др., 2009; Большакова, 2011) свидетельствуют о его высоком удельном весе в национальной экономике. Кроме того, на фоне роста государственного долга и снижения налоговой нагрузки в последние годы для правительства существенно снижается поле для маневра в фискальной сфере. Совокупность этих фоновых условий подвигает экономические власти рассматривать проведение налоговой амнистии в качестве меры по стабилизации государственных финансов.

Основным потенциальным источником платежей в случае налоговой амнистии являются субъекты, которые никогда не декларируют свою деятельность и поэтому составляют часть скрытой экономики. Вторым потенциальным источником являются существующие налогоплательщики, которые занижают фонд заработной платы и выплачивают часть зарплат в конвертах. Такой механизм свойственен преимущественно частным предприятиям. Также для Беларуси, как для страны с переходной экономикой на ранних этапах развития, характерен отток капитала, накопленного нелегальным путем. Возврат части этих капиталов можно осуществить с помощью особых положений в амнистии. Все

три сферы были целью недавних амнистий в соседних странах, например в Казахстане и России.

5.2 Потенциальные сферы применения

Основным потенциальным донором платежей в бюджет являются субъекты скрытой экономической деятельности. В соответствии с имеющимися оценками именно скрытая деятельность является основой теневого сектора в Беларуси, а масштабы последней относительно велики (например, при международном сопоставлении).

Для Беларуси диапазон оценок величины ненаблюдаемой экономики существенно различается в зависимости от определения ненаблюдаемой экономики и используемых методов оценки. В качестве нижнего порога соответствующей величины могут быть приняты оценки Национального статистического комитета (Белстата), которые включаются в официальные расчеты ВВП. Официальная статистика под ненаблюдаемой экономикой подразумевает совокупность неформальной, скрытой и незаконной экономической деятельности. При этом публикуемая Белстатом оценка величины ненаблюдаемой экономики преимущественно представлена величиной неформальной экономики, тогда как скрытая деятельность отражается лишь фрагментарно, а незаконная деятельность не отражается вообще.

Основной целевой группой потенциальной налоговой амнистии является сфера скрытой экономики. Поэтому приведенные оценки Белстата не могут использоваться напрямую для расчета ожидаемого эффекта. Тем не менее, они могут

быть полезны по ряду причин. Во-первых, зачастую неформальный и скрытый сегменты тесно связаны между собой. Во-вторых, если данные оценки рассматривать как величину неформального сегмента, то на основе альтернативных оценок всей ненаблюдаемой экономики можно более точно определить величину скрытой экономики. Верхним порогом оценки величины теневой экономики для Беларуси можно считать оценку, приведенную в работе Schnedier et al. (2010). В данной работе теневая экономика рассматривается как единый сектор, в рамках которого производятся легальные товары и услуги, но при этом имеет место уклонение от контроля экономических властей. Причинами уклонения от контроля в этом подходе могут быть попытки избежать уплаты налогов, взносов на социальное страхование; выполнения норм трудового законодательства, выполнения предусмотренных законодательством административных процедур. Уровень теневой экономики в данной работе оценивается эконометрически на основе структурной модели, объясняющими переменными в которой являются показатели, характеризующие бизнес-среду, среду налогообложения, монетарную среду, сферу трудовых отношений, а также уровень макроэкономического развития.

В соответствии с результатами данной модели уровень теневой экономики в Беларуси незначительно (но устойчиво) возрастал за период 1999-2007 с 47.9% до 53.0% от ВВП.

Наиболее широко используемыми в Беларуси оценками доли теневой экономики являются расчеты, приведенные в Бокун (2002, 2006), а также Лученок и др. (2009). Используемое в данных работах определение теневой экономики включает в себя нелегальную экономику, скрытую экономику в официальном секторе, а также неофициальную экономику. В состав последней включается

как деятельность домашних хозяйств (близко к определению неформальной экономики Белстата), так и неофициальная деятельность малых предприятий. Для оценки величины теневой экономики авторы используют комбинацию ряда прямых и косвенных методов оценки (монетарных, на основе показателей занятости, альтернативных оценок макроэкономических показателей и др.). На основе этих подходов авторы проводят мониторинг теневой экономики, в рамках которого предоставляются регулярные оценки соответствующего уровня. В рамках данного подхода оценки уровня теневой экономики в период 2000-2010 колеблются в диапазоне 30 – 35% от ВВП.

Неформальная деятельность в подходе Белстата и часть неофициальной экономики в рамках подхода Бокун достаточно схожи. Поэтому для приблизительной оценки скрытой экономической деятельности, которая является потенциальным донором при налоговой амнистии, можно скомбинировать два подхода (вычесть величину неформальной экономики Белстата из величины общего уровня теневой экономики Бокун). При таком подходе оценка величины скрытой экономики в Беларуси будет находиться в пределах 20 – 25% от ВВП.

Близкие оценки величины теневой экономики приводятся и в работе Башлаковой (2011). В данной работе определяется размер теневых операций, имеющих целью извлечение экономической выгоды и не учитываемых в официальной статистике. Используемое в данной работе определение достаточно близко к официальному определению скрытой экономики. Величина теневой экономики в этой работе оценивается путем расчета теневых операций (трудовых соглашений, предпринимательского дохода, конечного и промежуточного потребления, экспорта и импорта) на основе доступных официальных макроэкономических показателей. Результаты оценок автора констатируют снижение уровня теневой

экономики в Беларуси с 24.8% в 2006 г. до 17.2% от ВВП в 2010 г. Однако следует отметить, что скрытая экономическая деятельность в Беларуси достаточно неоднородна по ряду критериев, в первую очередь в зависимости от размера предприятия.

Например, опросы руководителей предприятий (Лученок и др., 2009) свидетельствуют о том, что основными механизмами скрытой экономической деятельности являются «пересортица, двойная бухгалтерия, фиктивные участники производственного процесса, занижение фонда заработной платы». В случае средних предприятий мотивом таких действий, вероятно, является исключительно прямое стремление уйти из-под налогообложения и сгенерировать дополнительную неучтенную прибыль. Из указанных механизмов, вероятно, наиболее распространенным для ухода в тень является занижение фонда заработной платы и выплата заработной платы «в конвертах», что позволяет экономить на взносах в ФСЗН. Например, в соответствии с опросом исследовательского центра HeadHunter Беларусь официальная заработная плата около 28% белорусских работников в той или иной мере занижается. Таким образом, сектор крупных и средних предприятий в основном, вероятно, использует лишь отдельные механизмы ухода в тень, а его теневая деятельность сохраняет неразрывную связь с официальной деятельностью.

Для малых предприятий и индивидуальных предпринимателей чаще свойственен полномасштабный уход в тень, характеризующийся незарегистрированной деятельностью в целом или же существенным занижением объемов при легальной деятельности для целей уплаты налогов. Например, в соответствии с опросом Исследовательского центра ИПМ (ИЦ ИПМ, 2014) 64.5% респондентов из

числа частного бизнеса (преимущественно среднего и малого) отмечают наличие (в той или иной степени) такого явления, как деятельность, неучтенная в бухгалтерской отчетности. Обыденная практика дает основания предполагать, что такое явление в еще большей мере распространено в деятельности мелких предпринимателей, которые зачастую не имеют какого-либо легального статуса. Таким образом, часть этого сегмента использует широкий перечень механизмов по уходу в тень, зачастую функционируя в полной мере вне периметра белой экономики.

Учитывая, что мотивы ухода в тень существенно отличаются между субъектами хозяйствования, на наш взгляд, анализ целесообразности и перспектив налоговой амнистии должен проводиться отдельно для каждой целевой группы. Альтернативный подход – широкомасштабная налоговая амнистия без четкой целевой группы – вряд ли может оказаться эффективной, поскольку практически нереально в процессе одной кампании устранить все стимулы для ухода в тень и добиться уплаты налоговых платежей за прошлые периоды с помощью некоего универсального механизма.

5.2.1 Занижение фонда заработной платы

Как показано выше, важным механизмом ухода в тень для многих предприятий является занижение фонда заработной платы. При этом если для средних предприятий это доминирующий механизм нелегальной деятельности, то для малых предприятий, скорее, это лишь один из многих механизмов ухода в тень. Несмотря на это, выделить четкую целевую группу для решения данной проблемы представляется затруднительным.

В сегменте среднего бизнеса такой механизм наверняка свойственен преимущественно частным предприятиями, поскольку мотивация менеджмента государственного предприятия к таким действиям существенно ниже. Вместе с тем, видится затруднительным определить какие-либо дополнительные признаки (кроме размера и формы собственности) для выделения четкого целевого сегмента. Попытка разрешения этой проблемы посредством налоговой амнистии лишь для группы средних частных предприятий видится малоперспективной. Во-первых, механизм обнаружения и доказывания прошлых злоупотреблений в области начисления заработной платы достаточно сложен. При этом для фирм достаточно просто при наличии стимулов легализовать этот сегмент своей деятельности. Во-вторых, возможность снижения взносов в ФСЗН – основной стимул, который мог бы обеспечить легализацию фонда заработной платы – на сегодня видится малореальным. Таким образом, налоговая амнистия, не будучи совмещенной со снижением ставок по взносам в ФСЗН, не обеспечит массовую готовность фирм легализовать фонд заработной платы. А в случае если даже такая легализация будет иметь место, это не формирует у фирмы стимулы легализовать и амнистировать прошлые злоупотребления.

Кампания налоговой амнистии, без четкой целевой группы, направленная на нейтрализацию самого явления занижения фонда заработной платы, вряд ли окажется эффективной в отношении малых предприятий, поскольку у них сохранится широкий перечень стимулов (неудовлетворенность регуляторной средой) для нахождения в теневом сегменте. Легализовать же исключительно размер фонда заработной платы, оставаясь преимущественно или полностью в периметре скрытой экономики, представляется нереалистичным.

5.2.2 Малый бизнес в теневой экономике

Опросы частного бизнеса (например, ИЦ ИПМ, 2014) свидетельствуют о том, что неудовлетворенность налоговой системой (величиной ставок налогов, временными затратами на заполнение налоговой отчетности и т.п.) на сегодня уже не является ключевой проблемой для ведения бизнеса. Более приоритетными проблемами частный бизнес видит доступ к финансам, неэффективное госуправление, высокую и непредсказуемую инфляцию, регулятивные ограничения на рынке труда (ИЦ ИПМ, 2014). Отсюда можно предположить, что неудовлетворенность налоговым законодательством является, как минимум, лишь одной из многих причин для ведения бизнесом скрытой деятельности.

Поэтому успешное проведение налоговой амнистии для этой целевой группы, на наш взгляд, потребовало бы сопутствующих реформ не только в сфере налогообложения, но и в смежных областях: в области регуляторных процедур, трудового законодательства и др. Кроме того, эффективным могло бы оказаться задействование каких-либо стимулирующих инструментов (например, упрощение доступа к механизмам кредитования частного бизнеса) для субъектов, прошедших процедуру амнистии. Не менее важным видится и наличие стабильной и предсказуемой макросреды в период проведения налоговой амнистии. Например, объявление такой кампании на фоне высоких и неустойчивых инфляционных и девальвационных ожиданий вряд ли бы обусловило массовую легализацию деятельности.

Таким образом, на наш взгляд, проведение налоговой амнистии для этой группы уместно лишь на фоне улучшения деловой активности в национальной эко-

номике и вкупе с кампанией по дальнейшему дерегулированию и улучшению бизнес-климата.

5.2.3 Нелегальный отток капитала

Для развивающихся стран и особенно стран с переходной экономикой на ранних этапах развития характерно накопление капитала нелегальным путем. По мере развития правоохранительной системы и налогового контроля нелегальная деятельность сворачивается, а капиталы часто выводятся за пределы страны. Возврат части этих капиталов в экономику можно осуществить за счет особого вида налоговой амнистии, называемой амнистией капитала.

При амнистии капитала чаще всего гражданам разрешается ввоз в страну средств из иностранных банков с уплатой подоходного налога (а иногда и меньшего процента). В некоторых случаях возвращенные капиталы обязуют вложить в национальные инвестиционные фонды, либо освобождают от уплаты части налога в случае такого вклада³. Государство в свою очередь должно гарантировать освобождение не только от налоговых пеней и штрафов, но и от уголовного преследования.

Оценить масштабы нелегального оттока капитала из Беларуси сложно. Как косвенный показатель можно использовать инвестиции в Беларусь из стран-финансовых офшоров. Обычно именно таким путем часть нелегальных капиталов возвращается в страну. На 1 января 2013 г., по данным НБРБ из 14.6

³Например, Мексике в 2009 г. в рамках амнистии требованием было инвестировать репатрированный капитал либо в недвижимость на территории Мексики, либо в ценные бумаги мексиканских эмитентов, торгующиеся на Мексиканской фондовой бирже

млрд долларов США общей инвестиционной позиции 1.9 млрд прямых инвестиций в Беларусь приходилось на финансовые офшоры. При этом лидирующий источник это Кипр (популярный в постсоветских странах офшор) с 1.6 млрд долларов США.

По оценке Global Financial Integrity в 2002-2011 гг. нелегальный отток капитала из Беларуси составлял в среднем 7.5 млрд долларов в год. Неясно, насколько этой цифре можно доверять, возможно эта оценка возникла в результате неверной интерпретации белорусской статистики.

Амнистия капитала позволяет не только пополнить бюджет, но и привлечь в страну новые источники инвестиций. Основной минус амнистии капитала в ее социальной несправедливости: под амнистию часто попадают лица, нарушавшие не только налоговое законодательство. Амнистию капитала лучше проводить единоразово, после или во время ужесточения контроля за деятельностью, которая была в прошлом источником возникновения таких капиталов, чтобы амнистия не стала поощрением незаконной деятельности в будущем.

5.3 Опыт соседних стран

5.3.1 Россия, 2007 г.

С 1 марта 2007 г. по 1 января 2008 г. в России проводилась налоговая амнистия. Она была направлена на физических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые могли в этот период задекларировать свои доходы «в упрощенном» порядке.

Декларировать можно было любые доходы, полученные до 1 января 2006 г. При этом необходимо было лишь заплатить 13% подоходного налога. Источник происхождения доходов указывать было необязательно. Кроме того, в законе об амнистии указывалось, что факт уплаты налога «не может являться доказательством обвинения по уголовным делам и делам об административных нарушениях». Амнистией не могли воспользоваться те, кто уже был осужден за совершение экономического преступления. Одновременно контролирующие органы обещали ужесточить проверки получающих серую зарплату или незадекларированный доход.

Амнистия оказалась очень неуспешной – в результате кампании в бюджет было перечислено 3,7 млрд рублей налогов. Кампанию даже хотели закрыть раньше срока. Основной причиной неудачи многие эксперты называют то, что налоговая амнистия не освобождала от уголовной или другой ответственности по факту получения нелегальных доходов. Кампания гарантировала только то, что сам факт участия в амнистии не будет использоваться в суде, и что власти закроют глаза на налоговые нарушения. Однако источниками незаконных доходов могли заинтересоваться и правоохранительные органы, и таможенный контроль, и другие проверяющие. Вторая причина неудачи – низкий уровень информированности населения. Согласно опросу ВЦИОМ, проведенному в разгар кампании, только 6% населения хорошо понимали суть амнистии, а 58% о ней не слышали.

5.3.2 Казахстан, 2001 г. и 2006-2007 гг.

В Казахстане было проведено две налоговые амнистии и планируется третья. Первая амнистия произошла в 2001 г. и принесла в экономику 480 млн дол-

ларов США. По ее условиям жители Казахстана могли разместить в банках на специальных счетах любые суммы ранее незадекларированных доходов без уплаты налогов и штрафов. Данная амнистия была элементом общей стратегии по улучшению делового климата и снижению теневого сектора экономики. Вторая амнистия прошла в 2006–2007 гг. и была более удачной с точки зрения привлечения средств в экономику. Налогоплательщикам было предложено легализовать не только денежные доходы, но и собственность, приобретенную или построенную с нарушением законодательства, выплатив 10% от стоимости легализуемой суммы. Всего было амнистировано средств на сумму в 6.8 млрд долларов США, из них 5.3 – в виде имущества.

Очередная амнистия запланирована на 2014–2015 гг. Ее целью является репатриация средств, ранее вывезенных из экономики. Кроме того она рассматривается как часть подготовки к введению всеобщего декларирования доходов с 2016 г. Данная амнистия нацелена на крупный бизнес, в том числе связанный с официальными лицами, которые опасаются расширения санкций против России – партнера по ЕЭП. Средства, задекларированные в рамках амнистии, можно будет без уплаты налога разместить в банковском секторе на 3 года, конвертировать в гособлигации и облигации банков, направить на приватизацию. В противном случае цена амнистии составит 10% от задекларированного дохода или имущества. В рамках данной амнистии планируется привлечь еще больше средств, чем в 2007 г., что свидетельствует об отсутствии снижения масштабов уклонения от налогов в Казахстане.

6 Заключение

Налоговые амнистии стали популярным инструментом во многих странах, включая постсоветское пространство. Хотя амнистии сопряжены со значительными сложностями и недостатками, они были эффективно использованы в прошлом для увеличения налоговой базы и привлечения существенных средств в бюджет.

Сложившиеся в Беларуси предпосылки для проведения налоговой амнистии включают в себя налоговые реформы и усиление налогового контроля, а также отсутствие налоговых амнистий в прошлом в отличие от соседних стран.

Одна из основных проблем состоит в том, что тяжело оценить объемы средств, которые могут быть привлечены во время проведения амнистии. В частности, средства, привлеченные во время амнистии, замещают другие доходы, а амнистия может влиять на доходы в течение многих лет после окончания. Амнистия также может иметь немонетарный эффект, порождая несправедливость налоговой системы.

Список литературы

Michael G. Allingham and Agnar Sandmo. Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3-4):323–338, November 1972.

James Alm and William Beck. Tax Amnesties and Compliance in the Long Run: A Time Series Analysis. *National Tax Journal*, 46(1):53–60, March 1993.

James Andreoni. The desirability of a permanent tax amnesty. *Journal of Public Economics*, 45(2):143–159, July 1991.

- Katherine Baer and Eric Le Borgne. *Tax Amnesties: Theory, Trends, and Some Alternatives*. IMF, 2008.
- World Bank. Doing business 2014 : Belarus - understanding regulations for small and medium-size enterprises. Doing business 2014, World Bank, 2014.
- Milka Bird, Richard Miller | Casanegra de Jantscher. *Improving Tax Administration in Developing Countries*. IMF, 1992.
- Massimo Bordignon and Alberto Zanardi. Tax Evasion in Italy. *Giornale degli Economisti*, 56(3-4):169–210, December 1997.
- Eric Le Borgne. Economic and Political Determinants of Tax Amnesties in the U.S. States. IMF Working Papers 06/222, International Monetary Fund, September 2006.
- Arindam Das-Gupta and Dilip Mookherjee. Tax Amnesties in India; An Empirical Evaluation. Boston University - Institute for Economic Development 53, Boston University, Institute for Economic Development, April 1995.
- Arindam Das-Gupta and Dilip Mookherjee. Tax Amnesties as Asset-Laundering Devices. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(2):408–31, October 1996.
- Jeffrey A Dubin, Michael J Graetz, and Louis L Wilde. State Income Tax Amnesties: Causes. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(3):1057–70, August 1992.
- Ronald C. Fisher, John H. Goddeeris, and James C. Young. Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax. *National Tax Journal*, 42(1):15–27, March 1989.

- Albert Fishlow and Jorge Friedman. Tax evasion, inflation and stabilization. *Journal of Development Economics*, 43(1):105–123, February 1994.
- Anna Ivanova, Michael Keen, and Alexander Klemm. The Russian 'flat tax' reform. *Economic Policy*, 20(43):397–444, 07 2005.
- Dev Kar and Brian LeBlanc. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011, year=2013, institution=Global Financial Integrity,. Technical report.
- Julio López-Laborda and Fernando Rodrigo. Tax Amnesties and Income Tax Compliance: The Case of Spain. *Fiscal Studies*, 24(1):73–96, March 2003.
- Jacques Malherbe. *Tax Amnesties*. Kluwer Law International, 2010.
- Arun S. Malik and Robert M. Schwab. The economics of tax amnesties. *Journal of Public Economics*, 46(1):29–49, October 1991.
- Nicolas Marceau and Steeve Mongrain. Amnesties and Co-operation. *International Tax and Public Finance*, 7(3):259–273, May 2000a.
- Nicolas Marceau and Steeve Mongrain. Amnesties and Co-operation. *International Tax and Public Finance*, 7(3):259–273, May 2000b.
- John L. Mikesell and Justin M. Ross. Fast Money? The Contribution Of State Tax Amnesties To Public Revenue Systems. *National Tax Journal*, 65(3):529–62, September 2012.
- Friedrich G. Schneider. Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries. *Economics - The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 1(9):1–66, 2007.

Peter Stella. An economic analysis of tax amnesties. *Journal of Public Economics*, 46(3):383–400, December 1991.

Анна Башлакова. Теневой сектор в экономике и его минимизация мерами государственного регулирования в современных условиях. *БГУ*, 2011.

Наталья Бокун. Теневая экономика: понятия, классификации, методы оценки. Методология статистического исследования. *НИИ статистики*, 2002.

Наталья Бокун. Измерение теневой экономики: трактовка понятия и основные принципы оценки. *Экономика и Управление*, 4:59–64, 2006.

Александр Лученок. Теневая экономика: мировые тенденции и реалии Беларуси: аналитический доклад. *Право и Экономика*, 2009.