

Особенности проведения экономической амнистии капиталов в России в 2015-2016 гг.

Авдокушин Е. Ф.¹, Васильева Н. А.²

¹Авдокушин Евгений Федорович / Avdokushin Evgeny Fedorovich – профессор, доктор экономических наук;

²Васильева Наталья Анатольевна / Vasilyeva Natalya Anatolyevna – магистрант,
кафедра экономической теории и мировой экономики,
Российский государственный социальный университет, г. Москва

Аннотация: в статье анализируются возможности применения амнистии капиталов для репатриации средств из офшоров. Рассматриваются варианты «поблажек» для их владельцев.

Ключевые слова: амнистия капиталов, налоговая амнистия, офшоры, налоговая декларация, инвестиционная привлекательность.

По опыту мировой практики, амнистию капиталов государство начинает, преследуя две цели: получение дополнительных средств в бюджет и нормализации делового климата. В России на данном этапе идет речь о налоговой амнистии, которая должна дополнить план Минфина о деофшоризации. На начальном этапе рассматривалось два варианта проведения амнистии. В первом варианте налогоплательщик, заявивший о легализации капиталов, будет освобожден от пеней и штрафов за неуплаченный налог, а также от уголовной ответственности, но при этом обязан будет добровольно оплатить налог. Во втором случае капиталы ожидает полная амнистия.

Хотя само понятие амнистии капиталов (либо экономической амнистии) в законодательстве отсутствует, чаще всего имеется в виду легализация средств, которыми обладают граждане страны, но с которых ранее не были уплачены налоги или были допущены другие нарушения законодательства.

Сегодня идея амнистии капитала, вероятнее всего, получит широкую поддержку. Есть политические предпосылки – многие сограждане, имеющие средства за границей, готовы вернуть их в Россию из-за угрозы расширения санкций со стороны стран Запада.

В нынешних реалиях проведение амнистии капиталов направлено в большей степени не на увеличение бюджета, а на вывод капиталов из тени. Следовательно, для достижения поставленной цели необходимо осуществить масштабную предварительную работу в различных сферах. Иначе амнистия капиталов приведет лишь к легализации средств и освобождению от ответственности лиц, совершивших крупные налоговые правонарушения.

Начиная с 8 июля 2015 года и до 31 декабря 2015 года, российские граждане имеют возможность амнистировать свое заграничное имущество [1]. Это право предоставил им Федеральный закон от 08.06.2015 № 140-ФЗ «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Для того чтобы понять содержание этого достаточно сложного по конструкции и изложению документа, необходимо изучить несколько аспектов.

Если ознакомиться с пояснительной запиской к проекту закона, амнистия вводится с целью защиты граждан от возможных ограничений по использованию их капиталов. Для того чтобы стимулировать фактических владельцев имущества «легализовать» свои права на него. Чтобы стимулировать граждан добросовестно исполнять обязательства, связанные с уплатой обязательных платежей. И, наконец, с целью защитить тех, кто задекларировал свое имущество, от потенциальной ответственности.

Физическим лицам, лицам без гражданства и иностранным гражданам предоставляется возможность задекларировать свои, находящиеся за границей объекты недвижимости, транспортные средства, доли в компаниях, банковские счета и денежные средства на них, кроме того, косвенным путем контролируемые иностранные компании, в которых декларант в той или иной степени является выгодоприобретателем. Наличные денежные средства под амнистию не попадают.

Подать декларацию можно единожды с 1 июля по 31 декабря, физическое лицо имеет право подать декларацию, указав в ней имеющееся у него имущество (на русском языке). Описывать источники приобретения этого имущества не требуется, но по желанию можно указать любые дополнительные сведения. Например, данные о предыдущих владельцах имущества.

Смысл всего процесса экономической амнистии сводится к тому, что гражданин выводит на свет все свои активы, информацией о которых государство не владеет, в обмен на то, что государство обещает хранить эту информацию и никогда не использовать ее против гражданина. На деле, есть несколько «подводных» камней.

Указывается, что поданная гражданином декларация составляет налоговую тайну. Она передается налоговому ведомству на централизованное хранение без права доступа к этому хранилищу кого-либо, за исключением самого декларанта. Разумно предположить, что данные, указанные в декларации, не будут востребованы до того момента, пока государство само не обнаружит, что у вас имеется имущество, в

отношении которого вы исполнили не все обязательства, то есть не заплатили налог, таможенную пошлину или вообще использовали имущество в нарушение закона. Вот именно тогда вы вправе предъявить свою декларацию контролирующему вас органу, доказывая, что у вас все задекларировано и, соответственно, амнистировано.

Одной из ключевых идей амнистии является то, что при наличии декларации вы освобождаетесь от ответственности, связанной с приобретением и владением задекларированным имуществом. Впрочем, следует учесть, что перечень правонарушений, по которым представляется амнистия, ограничен. По большей части, это нарушения, связанные с уклонением от уплаты налогов, таможенных платежей, а также неисполнение (ненадлежащее исполнение) ряда других налоговых, валютных и таможенных обязанностей.

Совершенно правомерно, например, коррупция или отмывание денег, заработанных преступным путем, исключены из этого перечня – амнистии не стать способом легализации «грязных» доходов. Здесь скрывается особенность любой подобной амнистии, поэтому, работая над законом, российские власти, чтобы не нарушать международные принципы борьбы с отмыванием криминальных доходов, проводили специальные консультации, а соответствующие составы безоговорочно не включались в закон.

Еще одно ограничение состоит в том, что амнистия возможна только в том случае, если на дату подачи декларации в отношении вас и вашего имущества нет возбужденных уголовных или административных дел, не проводится налоговая проверка. Например, день подачи налоговой декларации совпадает с днем начала налоговой проверки в отношении либо лично вас, либо относительно имущества, которым вы владеете. В данной ситуации, даже если ваша декларация принята, тайными ваши сведения не станут, и под амнистию капитала ваши данные не попадут.

Важный момент: декларация должна быть не только направлена, но еще и принята налоговым органом. Налоговый орган после получения декларации должен будет ее проверить на предмет соблюдения необходимых требований, после чего либо принимает его, либо отказывается принимать. И в случае, если в принятии декларации отказано – амнистия к вам не применяется. А гарантии того, что за то время, пока вы направили новую декларацию, в отношении вас не будет начата проверка (фактически исходя из тех данных, с которыми налоговая ознакомилась в непринятой декларации), вам никто не даст.

Успехом или провалом любой экономической амнистии определяется степень доверия граждан к своему государству. Насколько можно быть уверенными, что декларируемая налоговая тайна действительно закрыта от любых государственных органов навсегда. Есть ли гарантии, что через несколько лет с деклараций не исчезнет гриф секретности, и они не будут использованы против лиц, которые их ранее задекларировали. Если есть уверенность, то гражданам проще сделать свой выбор.

Суть амнистии, как упоминалось выше, в освобождении лица от ответственности. Лицо, подающее декларацию, признает, что у него не все законно. Ведь, в случае, если он ничего не нарушал, ему нет необходимости пользоваться амнистией. С другой стороны, фраза «был бы человек, а уж статья найдется» в нашей стране актуальна и сегодня. Мало таких лиц, кто может быть полностью уверен, что у государства нет к нему никаких претензий.

Каждый должен принять решение самостоятельно, исходя из личных обстоятельств, приобретения имущества и способа его использования. Одна сторона, если вы купили квартиру для семейного отдыха на заграничном побережье; иной вариант, если вы являетесь собственником компании с различными видами деятельности в разных юрисдикциях. Уверены ли вы, что все сделки проведены в точном согласовании с законодательством. Важный аспект – общемировая тенденция это деофшоризация и развитие систем автоматического международного обмена налоговыми и иными сведениями, к которым быстрыми темпами интегрируется и наша страна. Возможен вариант, что сокрытая сегодня информация, негативно отразится завтра.

Международный опыт часто служит для нас ориентиром. Экономические амнистии различного формата – это довольно популярный инструмент, который государства часто применяют в ходе реализации экономических реформ.

В закон о добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов в банках внесены изменения [2]. Президент РФ Владимир Путин подписал Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 401-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законом продлевается срок предоставления специальной декларации в рамках добровольного декларирования физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках. За добровольное представление такой информации предусмотрен ряд правовых гарантий – например, сохранность задекларированного капитала и имущества, освобождение декларантов от уголовной, административной и налоговой ответственности в отношении действий, связанных с приобретением или использованием задекларированных объектов имущества, если такие деяния совершены до начала 2015 года (согласно ФЗ от 08 июня 2015 г. № 140-ФЗ).

С учетом внесенных поправок, желающие могут подать в налоговый орган специальную декларацию до 30 июня 2016 года.

Минфин подготовил поправки в закон об амнистии капиталов, которые призваны упростить декларирование зарубежных активов [3]. На сегодняшний день количество «возвращенцев» измеряется сотнями, задача ведомства повысить привлекательность амнистии для тысяч владельцев иностранных счетов, акций и собственности.

Поправки устраняют ряд противоречий, которые ранее мешали декларировать имущество. Например, уточнены правила репатриации. Она станет обязательной только по отношению к денежным средствам. Изменение оградит от репатриации ценные бумаги и имущество россиян, но амнистия позволит придать этим активам легальный статус.

Также предлагается репатриировать активы только из стран, включенных в «черный» список минфина¹. Он содержит 40 стран. Ранее были опасения, что Федеральная налоговая служба (далее – ФНС) использует свой список, в котором находятся 119 стран. В том числе Великобритания и Швейцария, где расположены подразделения крупнейших международных банков. «При переходе на список минфина репатриация денежных средств все равно потребуется, например, из типичных офшорных юрисдикций, таких как Британские (Виргинские) острова, Кайманы, Бермуды, зато Великобритания и Швейцария в него не включены. Более того, список минфина утвержден уже давно и представляется более знакомым и понятным для налогоплательщиков».

Положительным является тот факт, что поправки минфина позволяют декларировать проданное имущество. «Это дает безусловное преимущество гражданину и избавляет его от неприятных вопросов по поводу происхождения проданного имущества, позволит многие сделки «вывести из тени». Впрочем, под амнистию капитала так и не попали сами сделки.

«Большинство проблем налогового характера связано со сделками, а не с конкретным имуществом». Если не распространять амнистию на сделки, граждане, которые относят свои сделки к достаточно рискованным, амнистировать счета и имущество не пойдут.

В список активов, которые возможно будет задекларировать в рамках амнистии, предлагается включить транспортные средства, земельные участки, интеллектуальную собственность. «Это позволит обозначить наличие таких активов и в дальнейшем легально оплачивать в РФ их содержание, продавать и декларировать доход от такой сделки».

Но даже с поправками у закона остаются существенные недостатки. Гарантии не распространяются на имущество, принадлежащее контролируемым иностранным компаниям декларантов. Это серьезный недостаток, так как многие граждане владеют домами, воздушными судами, транспортными средствами через иностранные компании, что, в большинстве случаев, продиктовано регуляторными требованиями зарубежных государств.

Так, среди поправок нет ожидаемой бизнесом корректировки процедуры передачи имущества от номинального владельца реальному. Большое количество собственников счетов и собственности за рубежом готовы участвовать в амнистии только для того, чтобы без санкций и налогов вернуть себе имущество.

Суть в том, что во время передачи от номинального владельца фактическому имуществу, необходимо представить договор доверительного управления. Но имущество далеко не всегда передается номиналу напрямую. Чаще всего для этого используется запутанная цепочка операций. Даже с договором нет гарантии освобождения реального владельца имущества от налогов. Корректировка повысит популярность амнистии.

Существует несколько технических моментов, решение которых упростит жизнь декларантов иностранного имущества и счетов. А именно, необходимо прописать четкие правила освобождения от налогов, которое предусматривает отсутствие данных о задолженности в базе данных ФНС. В настоящее время налог на задекларированное имущество рассчитывается, но не взимается.

Но в базе могут оставаться эти налоги. И в будущем вероятны проблемы по зачету переплаченных платежей. Проблемы с выездом за территорию РФ. Необходимо сформулировать норму таким образом, чтобы со стороны налоговой было прощение налогов. Ты не должен платить налоги, тогда пусть они у тебя списываются.

При корректировке правил минфин не дает возможности повторно подать декларацию тем, кто уже воспользовался амнистией. Это ущемляет интересы граждан, которые первыми откликнулись на призыв со стороны государства задекларировать зарубежное имущество и воспользоваться поправками не смогут. Тем не менее, эксперты не видят в этом большой беды. Например, бесплатной приватизацией граждане нашей страны могли воспользоваться только единожды.

¹ Черный список офшорных зон Минфина - Перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны), утвержденный Приказом Минфина РФ от 13.11.2007 N 108н.

Госдума приняла поправки в Налоговый кодекс, смягчающие закон об амнистии капиталов [4]. Сдав декларацию с активами и счетами, можно избавиться от ответственности за налоговые нарушения, а также от уплаты налогов за прошлые периоды.

Бизнес этим не воспользовался – к концу 2015 года было подано около 200 деклараций. Тогда президент дал еще шанс раскрыться и продлил амнистию еще на полгода. Но для того, чтобы амнистия стала популярной, нужно внести поправки в механизм, к чему призывали бизнесмены и эксперты.

Отчасти это сделано. Отменено требование перевести декларируемые активы в Россию из стран, включенных в черный список FATF или ФНС. Это может заинтересовать владельцев офшоров: средства на них можно амнистировать, но не возвращать в Россию. Это решает проблему, что делать с ценными бумагами, в том числе и с акциями, ранее было не ясно, как их переводить в Россию.

Рекламировать амнистию будет ФНС – руководителям региональных управлений поручено провести информационную кампанию с призывом воспользоваться амнистией капитала. Каждый регион должен до июля организовать выступления на телевидении, радио, публикации в прессе, провести семинары.

Поправки также выводят из зоны риска имущество контролируемых иностранных компаний (далее – КИК). Большинство личных активов (самолеты, яхты, дома) люди, чаще всего, владеют не напрямую, а именно через КИК. До сих пор амнистия по такому имуществу не предусматривалась.

Решена и проблема срока подачи декларации: амнистии подлежат все валютные операции до момента подачи декларации – до сих пор не наказывались сделки до 1 января 2015 года. Это лишало смысла декларирование счета, гражданин автоматически признавал себя нарушителем валютного законодательства.

Учтены далеко не все подготовленные поправки. Депутаты не стали расширять список активов, попадающих под амнистию, за счет учета нематериальных активов. В частности, права требования по займам – наиболее часто встречающийся тип активов. Многие имеют займы между офшорными компаниями, когда средства передаются от одной компании другой. Так и не разрешена декларация уже проданного имущества. Против предложения минфина выступили члены комитета Госдумы по бюджету и налогам: поправки расширяют параметры амнистии, а не корректируют их, это нарушает права предпринимателей, уже подавших декларации.

Принятые поправки закрепляют то, что и так подразумевалось законом, но не было четко прописано. До настоящего времени нет прямого указания, что гарантии предоставляются не только физическим лицам, но и компаниям.

Не устранен один из главных минусов амнистии – отсутствие гарантии освобождения от налоговых нарушений за 2014 год, декларации по которым подаются в 2015-2016 годах. Для многих аргумент против участия в компании еще и недоверие к российским властям: бизнес боится ловушки – ему простят налоговые преступления, но припомнят другие нарушения.

Российское правительство 28 апреля 2016 года приняло решение присоединиться к международному соглашению, дающему возможность странам-участникам в автоматическом режиме обмениваться информацией о финансовых операциях физических лиц и компаний [5].

На практике автоматический обмен предполагает, что российские налоговые органы будут получать сведения о наших налогоплательщиках от зарубежных банков, депозитариев, брокеров, структур коллективных инвестиций, некоторых страховых компаниях. Имеются в виду операции наших резидентов, связанных с открытием и закрытием банковских и иных счетов, а также получаемых ими доходах. Это означает, что скрыть свои доходы от российских налоговых органов в зарубежных странах станет намного сложнее, а со временем и вовсе невозможно.

12 мая 2016 года Российская федерация подписала многостороннее соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией [6]. ФНС России подписала многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене информацией от 29 октября 2014 года. Подписание прошло в рамках Форума Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) по налоговому администрированию в Пекине.

Соглашение вместе с конвенцией о взаимной административной помощи по налоговым делам, которая была ратифицирована РФ 4 ноября 2014 года, является международно-правовой основой для реализации автоматического обмена информацией на базе Единого стандарта отчетности. Стандарт был разработан ОЭСР и поддержан странами-членами «Группы двадцати».

Новые стандарты повышения прозрачности мировой налоговой системы являются ключевыми пунктами повестки «Группы двадцати» и ОЭСР и поддерживаются международным сообществом. Согласно заявлению генерального секретаря ОЭСР Анхеля Гурриа, которое было сделано на встрече министров финансов и глав центральных банков «Группы двадцати» 14 апреля 2016 года, «в ближайшие годы новые требования будут внедрены повсеместно каждой юрисдикцией без исключения».

Россия стала уже 81 юрисдикцией, присоединившейся к Соглашению об автоматическом обмене информацией.

Начиная с 2018 года, Россия будет получать сведения о зарубежных счетах налоговых резидентов от иностранных налоговых органов. Сведения будут содержать данные о различных видах инвестиционного дохода, в том числе о дивидендах, процентах, доходе определенных страховых продуктов, средствах, вырученных от продажи финансовых активов, информацию по остатку на счете и платежах, совершенных с использованием счета. Одновременно Россия будет передавать такие же сведения об иностранных налоговых резидентах в соответствующие органы.

В связи с этим хотелось бы еще раз напомнить, о том, что в настоящее время действует пакет законов и норм об амнистии, который дает уникальную возможность воспользоваться добровольным декларированием своих зарубежных счетов и активов, которые не были задекларированы на текущий день. Это позволит избежать ответственности за возможные налоговые, валютные и таможенные нарушения, когда в рамках автоматического обмена информацией нашим налоговым органам станет известно о таких незадекларированных счетах и активах. После 1 июля 2016 года налоговая амнистия в России продлеваться не будет.

Рассмотренные в работе инструменты налогового стимулирования представляют собой силу только в применении их в комплексе. Нельзя амнистировать капиталы и при этом не создавать условий для инвестирования этих средств. Инструменты налогового стимулирования инвестиционной деятельности должны присутствовать, но нужно четко понимать, что поспешное и непродуманное их введение, вероятнее всего, навредит экономике и отобьет желание ими пользоваться. Таким образом, перед тем как задействовать на практике какие-либо меры, необходимо тщательно просчитать условия их применения, отдачу, которую они должны принести, и экономический эффект от введения для инвесторов. Поэтому для минимизации риска при проведении амнистии, прежде всего, необходим грамотный анализ действующего законодательства и приведение его норм в соответствие с условиями амнистии.

Успешность налоговой амнистии зависит от того, насколько она увязана с другими мерами по совершенствованию налоговой системы в целом. Налогоплательщики должны осознавать, что платить налоги выгодно.

Важно верно определить условия амнистии. Процедура проведения амнистии должна быть прозрачной и понятной, чтобы граждане могли оценить и принять соответствующее решение. Целесообразно сформировать систему мер по обеспечению налоговой амнистии таким образом, чтобы участник амнистии был уверен в сохранности своего капитала и не опасался занесения его властями в базы данных нарушителей. Следует заблаговременно решить и проблему обеспечения налоговой тайны.

Литература

1. Московский центр Карнеги [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://carnegie.ru/2015/07/17/ru-60755/idiis> Закон об амнистии капитала в России. Есть ли шансы на успех? – (дата обращения: 23.05.2016).
2. Гарант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/news/687989/> Срок действия «амнистии капиталов» продлен на полгода – (дата обращения: 23.05.2016).
3. Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2016/02/02/minfin-uprostit-usloviia-amnistii-kapitala.html> Возвращение блудных денег. Минфин упростит условия амнистии капитала – (дата обращения: 24.05.2016).
4. Ведомости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/03/28/635304-gosduma-skorrektirovala-zakon-amnistii-kapitalov> Госдума скорректировала закон об амнистии капиталов – (дата обращения: 24.05.2016).
5. Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2016/04/28/siluanov-nalogovaia-amnistiia-prodlevatsia-ne-budet.html> Силуанов: Налоговая амнистия продлеваться не будет – (дата обращения: 24.05.2016).
6. Гарант.ру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71301164/> Информация Федеральной налоговой службы от 12 мая 2016 г. «Российская Федерация подписала многостороннее Соглашение компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией» – (дата обращения: 24.05.2016).