

ФИНАНСОВАЯ И НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ: – ВОЗМОЖНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

М.Э.ТУРГУНБЕКОВ

После проведенной летом 2000 г. в Казахстане акции по легализации капиталов, в нашей республике распространяется мнение о необходимости “финансовой амнистии”, в которой многие видят панацею от всех бед, мешающих экономическому подъему республики.

От легализации капиталов (или “большой стирки”, как ее прозвали СМИ Казахстана) поступило 480 млн.долл. США, причем половина из них - в последние три дня легализации. За один день (13 июля 2001 г.) в банки было сдано 20 млрд. тенге (примерно 140 млн. долл.), т. е. годовой оборонный бюджет Казахстана! Более 82 % легализованных денег поступили в виде наличных долларов США, 11,4 % были переведены из-за рубежа, а 6,5 % сданы в наличных тенге. Всего было выдано 2928 свидетельств о легализации денег.

Как отмечают казахстанские аналитики, единственное, что осталось непонятным - как жить дальше? Ведь все финансовые ресурсы страны теперь мобилизованы сполна и, как выясняется, их оказалось не так уж и много. А ведь, по расчетам Министерства финансов Республики Казахстан, только для восстановления изношенных основных фондов требуется сейчас как минимум 7 млрд. долл.

Легализация доходов представляет собой исключительно разовую акцию государства по легализации доходов, которые были ранее выведены из легального экономического оборота путем освобождения от ответственности лиц, совершивших правонарушения, связанные с сокрытием налогов.

Как показывает практика, полученные таким образом доходы вкладываются в недвижимость, валютные ценности. Однако вложение незаконно полученных доходов в предметы роскоши не приносит дивидендов, поэтому вполне объяснимо стремление владельцев таких средств вложить их в различные сферы финансово-хозяйственной деятельности для того, чтобы деньги “работали” и приносили, соответственно, новые деньги.

К примеру, по данным МВД России (хотя эти цифры, ввиду схожести экономической ситуации, можно с уверенностью экстраполировать и на нашу республику), около 70 % доходов, полученных незаконным путем, вкладываются в различные формы предпринимательской деятельности и около 15 % расходуются на приобретение недвижимости и иного имущества.

Отток капитала в “теневую экономику” некоторые авторы считают характерным признаком чрезмерного налогообложения. Именно эта ситуация складывалась в республике на протяжении последних лет, когда она теряла законопослушного налогоплательщика, однако справедливости ради необходимо отметить, что принятая Концепция совершенствования налоговой политики и начатые реформы в налоговой сфере позволяют надеяться на позитивные сдвиги. Чем больше инфляция и высокие налоги уменьшают реальные, находящиеся в распоряжении индивидов доходы, тем сильнее стимулы к получению нелегального дохода в формах, которые не так-то легко обнаружить (например, в виде наличных денег либо бартерного товарообмена).

Таким образом, трудно ожидать от легализации доходов каких-либо значимых результатов до тех пор, пока хозяйствующим субъектам не станет выгоднее работать легально и открыто показывать свои реальные прибыли, чем с риском для себя осуществлять незаконную деятельность.

В данной статье мы постараемся дать предварительную оценку возможных последствий проведения налоговой и финансовой амнистии, при этом с основным упором на налоговую амнистию, хотя многие из предложенных соображений можно применить и к финансовой амнистии.

Финансовая амнистия в нашем понимании заключается в разрешении репатриировать или легализовать средства без наложения штрафных санкций, в некоторых случаях разрешается отмена налоговых обязательств.

Налоговая амнистия в целом представляет собой автоматическое прощение штрафов, иногда пеней на короткий период времени, тем самым привлекая неплательщиков налогов, наконец, уплатить их. Налоговые амнистии широко распространены в налоговых системах всего мира, хотя зачастую они принимаются наперекор убеждениям налоговых советников и аналитиков и, как следствие, достигают разнородных результатов.

Критики налоговой амнистии в качестве основного довода приводят следующее: краткосрочное увеличение поступлений в бюджет может обернуться проблемой соблюдения дисциплины, на решение которой уйдут годы. Основная фискальная задача, стоящая перед Правительством Кыргызской Республики – это искоренение уклонения от уплаты налогов. Примерно полтора года назад специалисты ТАСИС, оценивая

степень уклонения от налогов в Кыргызской Республике, пришли к выводу, что она находится на уровне 60 %, другими словами, 60 сом. из 100 остаются неуплаченными в бюджет. Налоговая амнистия только усугубит уклонение от налогов, вместо того, чтобы решить эту проблему.

Стандартное понимание уклонения от налогов – это так называемая модель “преступление-наказание” - люди платят налоги до тех пор, пока уплата налогов будет обходиться им дешевле, чем уклонение от них. Другими словами, они бы пошли на правонарушение – неуплату налогов – при уверенности в том, что шансы выявить их и суммы штрафов ниже, чем сумма налогов. Одним из недостатков налоговых амнистий является их неспособность повысить возможность быть обнаруженным и пойманным, соответственно и речи быть не может о повышении дисциплины. Зачастую они имеют обратный эффект, давая надежду налоговым нарушителям в повторном объявлении амнистии: нет смысла платить налоги сейчас, через пару лет опять объявят амнистию...? Вкратце, налоговая амнистия дает иллюзию сбора, но игнорирует вопросы дисциплины, более того, усугубляя их.

Во-вторых, люди платят налоги не только из страха быть пойманными, так же, как и многие люди не воруют только лишь потому, что боятся быть пойманными. Существуют еще чувство долга, порядочность, уверенность в справедливости налоговой системы, осознание того, что система общественных благ финансируется за счет налоговых сборов. Конечно, ни один из этих стимулов не может сравниться по силе с давлением (угрозой наказания), тем не менее нельзя недооценивать их важность, поскольку они являются основой системы добровольной налоговой дисциплинированности, которая присуща всем развитым налоговым системам. Ни одна налоговая система не может полагаться во всем на давление или принуждение граждан платить налоги: слишком это дорогостоящая, неэффективная процедура, подрывающая правомочность налоговой системы, и, соответственно, самого государства, в бюджет которого собираются налоги.

Налоговая амнистия может ослабить все остальные стимулы, тем самым отдаляя систему от добровольной основы. Амнистия может восприниматься как отход от принципа справедливости системы, отбивая желание добровольно платить налоги у все большего количества граждан. Во-первых, неплательщиками налогов являются люди обеспеченные, по причине выгоды уклоняющиеся от налогов, а также потому, что у малообеспеченных граждан налоги взимаются автоматически, таким образом, они лишены возможности уклоняться. Итак, от амнистии выиграет только богатая прослойка. Во-вторых, граждане платят налоги, будучи уверены, что так поступят и их соседи, так же как фирмы платят в уверенности, что то же самое проделывают их конкуренты, в противном случае угроза уклонения усиливается.

Налоговая амнистия может также нанести ущерб чувству долга, который движет некоторыми гражданами в уплате ими налогов, поскольку в данном случае государство как бы указывает “Ладно, прощаю вас за уклонение от налогов”. Кроме того, амнистия только успокоит чувство вины, присущее некоторым неплательщикам налогов.

В-третьих, налоговая амнистия воспринимается как поощрение незаконных действий. Неплательщики налогов являются нарушителями закона, прощение данных нарушений равноценно наказанию законопослушных налогоплательщиков. К примеру, амнистирование пеней позволяет неплательщикам выплатить налоги без учета девальвации. Таким образом, они занимают средства из беспроцентных займов государства. Для обеспечения справедливости в таком случае правительству надо будет возместить дисциплинированным налогоплательщикам сумму пеней!

В-четвертых, может оказаться затруднительным остановить подобную налоговую амнистию, может быть оказано давление и придется вводить и другие финансовые амнистии, даже уголовные.

И, наконец, налоговая амнистия может стать жертвой собственного успеха, поскольку чем больше поступлений в бюджет вследствие данной акции, тем выше шансы на то, что граждане в будущем будут рассчитывать на безнаказанность и, как следствие, все меньше налогов будет поступать добровольно.

Единственной долгосрочной целью налоговой амнистии является привлечение бывших неплательщиков в систему. Однако в силу того, что амнистия не оказывает воздействия на субъективную возможность обнаружения, то она скорее всего распространится только на те лица, которые больше всего боятся быть обнаруженными, и рано или поздно уплатили бы налоги и без амнистии.

Все вышесказанное говорит в пользу того, что амнистия может стать трюком по привлечению дополнительных средств, но состояние дисциплины ухудшится на много лет. Совместный Комитет по налогам Конгресса США провел исследование и пришел к выводам о том, что если правительство США проведет амнистию, то поступления от нее едва покроют долгосрочные потери, вплоть до того, что данных поступлений хватит только на три года. Другие страны возможно добились других результатов, но в целом доказано, что амнистия в первую очередь бьет по дисциплине в долгосрочной перспективе, причем в значительной степени. При этом необходимо отметить, что от легализации капиталов можно ожидать больших поступлений только странам, в которых в значительных масштабах происходил нелегальный вывоз из страны сырья и товаров, в то время как в Кыргызстане имел и имеет место больше нелегальный ввоз товаров.

Итак, необходимо отложить разговоры о возможности проведения финансовой амнистии - на несколько лет, а налоговой – как минимум до введения уголовной ответственности за уклонение и систематическую неуплату налогов, при этом

Легализация доходов: финансовая и налоговая амнистия – возможные результаты и последствия

экономически более оправдано не амнистирование налоговых задолженностей, а их реструктуризация.

