



## НАЛОГОВАЯ АМНИСТИЯ – СТРАШИЛКА № 1

Предлагаю проанализировать законопроект № 1232 «О внесении изменений в Налоговый кодекс Украины относительно особенностей применения специального декларирования за нарушения физическими лицами налогового и другого законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы, что имели место до 31 декабря 2018 года» (далее – законопроект о налоговой амнистии, законопроект). Кстати, в Верховной Раде зарегистрирован альтернативный законопроект № 1232-1, который мы здесь не рассматриваем (по мнению автора статьи, он не в приоритете).

### Немного теории

#### Почему такое название?

Строго говоря, неправильно называть этот законопроект – «О налоговой амнистии», как его окрестили в прессе. Но так короче, и такое броское название сразу цепляет внимание налогоплательщиков. Поэтому будем называть его именно так.

Почему ЭТО – не про налоговую амнистию?

Самое главное, о чем нужно помнить, читая и анализируя законопроект № 1232, что он не сам по себе. **Этот законопроект – часть реформы налогообложения доходов физических лиц.** И поэтому рассматривать его нужно именно в **контексте всей реформы, комплексно.**

Да, мы еще не видим других законопроектов, которые, как нам обещали, появятся весной 2020 года. Однако, судя по опыту других стран и высказываниям топовых чиновников-специалистов-депутатов (в первую очередь главы налогового комитета ВРУ Даниила Гетманцева – автора этого законопроекта), дизайн будущей реформы вполне просматривается уже сегодня. И еще вспомним, что мы живем в эпоху внедрения глобального Плана BEPS, это также придаст «амнистии» свои очень важные нюансы.

Итак, начнем. В первую очередь давайте выясним, что такое налоговая амнистия в принципе.

#### Налоговая амнистия и амнистия капиталов: в чем разница?

Определений налоговой амнистии много. Возьмем, например, такое: «**Налоговая амнистия** – ограниченное во времени предложение правительства для определенной группы налогоплательщиков об уплате ими определенной суммы налогов в обмен на аннулирование налоговых обязательств (включая проценты и штрафные санкции), возникшие в предыдущих налоговых периодах, и свободу от судебных преследований» (Tax Amnesties: Theory, Trends, and Some Alternatives/Katherine Baer and Eric Le Borgne. – Washington D.C., International Monetary Fund, 2008).

Цели (и планируемые результаты) налоговой амнистии обычно следующие:

1. Пополнение государственного бюджета за счет поступления просроченных или сокрытых налогов.
2. Профилактика последующих налоговых правонарушений.

Основная цель, разумеется, первая – в краткосрочной перспективе ожидается существенное пополнение государственного бюджета. В долгосрочной перспективе все не так радужно. Считается, что налоговая амнистия:

- подрывает налоговую мораль (честные налогоплательщики чувствуют несправедливость);
- сигнализирует о слабом правительстве, которое не в состоянии обеспечить сбор налогов;
- допускает мысль, что уклонение от уплаты налогов – это мелкое нарушение и пр.

Наряду с налоговой амнистией существует еще и амнистия капиталов. **Амнистия капиталов** – это комплекс особых гарантий. Люди, добровольно сообщившие налоговым органам о наличии у них движимого и недвижимого имущества за рубежом, национальных и зарубежных компаний, ценных бумаг и счетов в банках, освобождаются от ответственности за ряд нарушений, связанных с этими активами. Налоговые органы не требуют от этих людей отчетов об источниках приобретения активов, не штрафуют их за незаконные валютные операции.



**Важное отличие!** При амнистии капиталов главное – легализовать капиталы, вернуть активы из-за границы в национальную экономику (или же вывести эти активы из национальной тени на свет, то есть перевести в легальную экономику).

Как видим, цель амнистии капиталов отличается от целей налоговой амнистии.

Как правило, проводимые в разных странах многочисленные налоговые амнистии были гибридом двух видов амнистий. Так же планируют поступить и у нас. Но есть свои нюансы, о которых расскажу немного позже.

## Опыт других стран

В других странах проведено множество налоговых амнистий. Некоторые из них были успешными, некоторые – провальными.

### Италия

Одними из самых успешных считаются налоговые амнистии (их было несколько) в Италии. Точечная налоговая амнистия Decreto Legge, проведенная в 2001–2002 годах, имела такой результат: в течение 60 дней был репатриирован 61 млрд евро и примерно 1 млрд евро поступил в бюджет в виде налогов. Налоговая ставка «по амнистии» равнялась 2,5 %.

Большинство денежных средств вернулось в страну из Швейцарии (деньги ранее были выведены в «банковский рай» благодаря востребованной услуге по управлению анонимными счетами, предлагаемой швейцарскими банкирами). По данным СМИ, согласно отчету швейцарского банка UBS за I квартал 2002 года, участники амнистии перечислили почти половину средств, выведенных из этого банка, в его дочернюю структуру UBS Italia, то есть на свою родину.

Налоговые сборы увеличились в течение 4 месяцев после амнистии на 6,5 %, составив 45,4 млрд евро. Доход государства возрос до 91,7 млрд евро (по сравнению с 68,1 млрд евро за аналогичный период предыдущего года).

Итальянская налоговая амнистия была именно амнистией капиталов, поскольку легализовались (и репатриировались) не полученные доходы, сокрытые от налогообложения, а активы: капитал, недвижимость, земля и т. п.

Кстати, по результатам налоговой амнистии в Италии довольно значительно (на 13,25 %) увеличилось количество легальных миллионеров.

### Индия

В Индии налоговые амнистии проводятся довольно часто – приблизительно раз в 10 лет. Наиболее успешной была амнистия 1997 года, которая называлась VDIS (Voluntary Disclosure of Income Scheme). За 6 месяцев в ней приняли участие 466 тысяч налогоплательщиков, было собрано 2,5 млрд долл. США (при «плане» в 1 млрд долл. США). На 8,2 млрд долл. США было задекларировано активов, приобретенных на сокрытые от налогов доходы. (Факт, который можно назвать курьезным: один житель Дели задекларировал слона, которого много лет скрывал от налоговых органов, и уплатил налог за слона.)

Особенностью индийской налоговой амнистии была неожиданно высокая роль налоговых консультантов. Ими была предложена схема, позволяющая многократно уменьшить сумму налога «по амнистии». Суть схемы состояла в следующем. Традиционно в Индии накопление богатства происходит в драгоценных металлах. Очень часто это серебряная посуда (так, одна из калькуттских семей задекларировала 1,5 тонны столового серебра). Поскольку в Индии была очень высокая инфляция, налоговые консультанты рекомендовали декларировать серебро по цене приобретения «в далеком 1960 году или раньше». И еще долго после окончания амнистии шли разбирательства по подозрительным декларациям. Однако общественность резко возражала против давления на налогоплательщиков, принявших участие в налоговой амнистии. И в результате был получен судебный запрет на расследования по таким декларациям.

## Страны СНГ

Вероятно, самые удачные налоговые амнистии прошли в **Казахстане**. Их было несколько. Первая амнистия (2001 год) оказалась не особо результативной по легализованным суммам. Но значительными были другие результаты:

- крупнейшие мировые рейтинговые агентства повысили кредитный рейтинг Казахстана после объявления амнистии капиталов;
- налоговая амнистия позволила правительству Казахстана впервые пойти на снижение налогов: ставка НДС была понижена на 4 %, ставка социального налога – на 5 %.

Амнистия, проведенная в **Грузии** в 2005 году, считается одной из самых неудачных в мире. Воспользовались амнистией буквально единицы. В бюджет поступило меньше 1 % от запланированной к поступлению суммы (аж 35 тыс. долл. США). По мнению грузинского общества, провал амнистии объяснялся недоверием к государству, а не несовершенством специального закона.

**В России** проводилось несколько амнистий. И, похоже, абсолютно все они были не слишком удачными. Последняя амнистия (изначально объявленная в 2015 году как «единственный шанс») постепенно превратилась в трехходовку. Первые два этапа принесли результаты в виде 7 200 деклараций и 12 000 деклараций соответственно. Сейчас идет третий этап. Особенности этой амнистии таковы:

- репатриация капитала предусматривается только на третьем этапе;
- особое внимание уделяется такому амнистируемому активу, как контролируемые иностранные компании (КИК). Это очень важный момент: понятие КИК было введено в российское налоговое законодательство сравнительно недавно. И сейчас продолжается редомициляция (т. е. смена юрисдикции) КИК в международные компании, расположенные в специальных административных районах России (Калининградская область и Приморский край). Получается, что налоговая амнистия используется и в качестве стимула для деофшоризации (уменьшения зависимости национальной экономики от офшорных зон).

Как видим, результаты налоговых амнистий в разных странах были весьма разными. В табл. 1 приведены суммы легализованных активов и уплаченных «по амнистии» налогов в некоторых странах.

Таблица 1. Суммовые показатели проведенных налоговых амнистий

Страна	Период амнистии	Объем легализации доходов	Объем налоговых поступлений
Италия	2001–2002 гг.	58,8 млрд евро	1,47 млрд евро
	2003 г.	14,9 млрд евро	0,6 млрд евро
	2009–2010 гг.	100+ млрд евро	5+ млрд евро
	2015 г.	60 млрд евро	4,4 млрд евро
Германия	2004 г.	3,6 млрд евро	903 млн евро
Бельгия	2004 г.	5,7 млрд евро	496 млн евро
Россия	2007 г.	1,15 млрд долл. США	150 млн долл. США
Венгрия	2014–2015 гг.	325 млн евро	–
Казахстан	2001 г.	480 млн долл. США	–
	2006–2007 гг.	6,8 млрд долл. США	680 млн долл. США

## Основные новации законопроекта № 1232

Украинский законопроект о налоговой амнистии – это гибрид амнистии капиталов (в большей степени) и собственно налоговой амнистии. А еще – держим эту мысль в уме! – это одна из составляющих реформы налогообложения доходов физических лиц, которую нам обещают весной 2020 года.

Итак, автор законопроекта предлагает **добавить подразд. 9<sup>3</sup> «Особенности применения специального декларирования физическими лицами» в разд. XX «Переходные положения» Налогового кодекса** (далее – НК).

В **п. 1 и 2** законопроекта речь идет о **специальном декларировании**. Под таковым понимают режим освобождения налогоплательщиков от ответственности за нарушение налогового законодательства и другого законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы.

Какое это «другое» законодательство? В первую очередь, **валютное** (все помнят огромные штрафы за валютные правонарушения, которые были установлены НБУ?) А еще ведь были и специальные статьи Уголовного кодекса, и административная ответственность. Во вторую очередь – **таможенное**.



**На заметку!** Специальное декларирование – дело сугубо добровольное. Хочешь – декларируй, не хочешь – нет.

В **п. 3** законопроекта названы объекты «льготного» налогообложения, которые могут быть включены в специальную декларацию. Это **доходы**, которые в предыдущих отчетных периодах (до 31 декабря 2018 года включительно) не были показаны в налоговых декларациях вопреки требованиям налогового и/или другого законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на контролирующие органы, либо **активы**, полученные (приобретенные) за счет таких доходов.



**К сведению!** В специальной декларации можно отразить:

- *доходы, которые подлежали налогообложению, но не были обложены налогами (элемент налоговой амнистии);*
- *активы, приобретенные на такие доходы (элемент амнистии капиталов).*

А в **п. 4** названы объекты, которые **не могут быть задекларированы в ходе амнистии** (это всякие «преступные» и коррупционные доходы, на которых мы сегодня останавливаться не будем).

Объекты налогообложения из п. 3 целесообразно рассматривать вместе со ставками налога на доходы физлиц, применяемыми для случая специального декларирования (смотрим **п. 7** законопроекта). Для наглядности и удобства читателей сведем эту информацию в таблицу.



### БЫСТРЫЙ УСТНЫЙ ОТВЕТ НА КОРОТКИЙ ВОПРОС

по телефону (056) 370-44-25

Консультационная линия работает каждую неделю.  
**Вторник • Среда • Четверг с 10.00 до 15.00.**



Таблица 2. Объекты декларирования и ставки НДФЛ, применяемые при специальном декларировании

Объекты декларирования, на которые распространяется специальное декларирование		Дополнительные условия		Ставки НДФЛ при специальном декларировании	
Подпункт п. 3 законопроекта	Объект декларирования	Пункт НК для дополнительных условий	Дополнительное условие	Подпункт п. 7 законопроекта	Ставка налога
1	2	3	4	5	6
	Незадекларированные доходы	–	общая ставка	7.1	5 % (для незадекларированных доходов)*
«а»	Валютные ценности, принадлежащие декларанту	П. 9	Размещение валютных ценностей на счетах в банках Украины и хранение их в течение 365 дней на этих счетах	7.2	5 %
		П. 9	Размещение валютных ценностей на счетах в банках Украины и списание их для осуществления инвестиций в любой объект инвестирования, расположенный на территории Украины, в соответствии с Законом от 18.09.91 г. № 1560-XII «Об инвестиционной деятельности»	7.2	5 %
		П. 9	Неразмещение валютных ценностей на счетах в банках Украины	7.3	10 %
		П. 9	Размещение валютных ценностей на счетах в банках Украины и снятие их до истечения 365 дней	7.3	10 %
		П. 10	Приобретение ОВГЗ	7	2,5 %
«б»	Движимое и недвижимое имущество, ценные бумаги, доли (паи) в имуществе юридических лиц, прочие корпоративные права, имущественные права на объекты интеллектуальной собственности и*/или финансовые инструменты, принадлежащие декларанту	–	–	7.2	5 %
«в»	Другие активы, имущество, имущественные права, принадлежащие декларанту, или относительно которых декларант может прямо или опосредованно, в т. ч. через других юридических и/или физических лиц, осуществлять действия, аналогичные по содержанию праву распоряжения, или с которых получает или имеет право получать доходы	–	–	7.2	5 %

\* Понятие доходов определено в ст. 4 НК.

А вот еще **несколько важных моментов** планируемой у нас налоговой амнистии.

В соответствии с **п. 5** законопроекта:

- специальную декларацию нужно подать **не позднее 31.03.20 г.**;

- в специальной декларации **не указывается информация об источниках** приобретения объектов декларирования;
- к декларации нужно приложить **копии документов, подтверждающих стоимость объектов** декларирования (если таких документов нет – придется проводить оценку актива).

В **п. 8** названы налоги, от уплаты которых освобождается декларант после уплаты налогового обязательства, начисленного в специальной налоговой декларации. Это НДФЛ, военный сбор, ЕСВ, которые не были уплачены до 31 декабря 2018 года.



**Минимум, амнистируемый по умолчанию!** Если человек не воспользовался специальным декларированием, то считается, что он подтвердил у него наличие незадекларированных доходов на сумму 300 тыс. грн. Такие доходы считаются амнистированными без каких-либо иных дополнительных условий. По ним не требуется уплата налогов, не будет проводиться налоговая проверка (п. 11 законопроекта).

Мы рассмотрели основные правила специального декларирования. А теперь перейдем к анализу целей налоговой амнистии и ее последствий.

## Последствия амнистии

Еще раз повторим: законопроект № 1232 – всего лишь часть будущей налоговой реформы налогообложения доходов физических лиц. Остальное – весной...

А что именно будет весной?! Будет нулевое декларирование, косвенные (непрямые) методы, чуть позже – автоматический обмен налоговой информацией и отмена банковской тайны. И еще нужно не забыть, что уже этой осенью будет новое законодательство о КИК и об имплементации плана BEPS. Это тоже имеет большое значение для нашего анализа.



**Это интересно!** По мнению автора этой статьи, собственно наполнение бюджета – только четвертая по значимости цель законодателя. А первые две цели – легализация и репатриация капиталов и «начало нулевого декларирования». Есть еще и третья цель, точно одна из основных, но о ней я скажу в самом конце статьи.

Автор этой статьи в целом очень даже за налоговую амнистию. Но есть нюансы, которые стоит учесть законодателям. Иначе этот закон может стать самым болезненным и несправедливым за всю историю украинского налогового законодательства.

Начнем, пожалуй, с объектов налогообложения. Первый и основной – валютные ценности, принадлежащие декларанту. Проще говоря – деньги (гривня ведь тоже валюта). Это логично, когда деньги подпадают под амнистию капиталов (если это денежный доход, не обложенный налогами). Все верно, так и должно быть.

Но все же следует учесть украинские реалии. Да, в стране у физлиц много денег, полученных от теневого бизнеса. И они должны быть обложены налогами по амнистии. Однако...

## Последствия для физлиц

Будет больно. Особенно **будут возмущены представители самого малого бизнеса (первая и вторая группа единщиков)**. У них ведь весь этот длительный период после Указа Президента, которым ввели упрощенную систему налогообложения, был очень маленький разрешенный лимит выручки. Спасало то, что не было (фактически) контроля за размером такой выручки. И доход в декларациях (отчетах по единому налогу) часто показывали минимальный. Думается, значительная часть единщиков первой и второй групп столкнется с тем, что не сможет пояснить, откуда у них на банковских счетах образовались такие большие суммы...

Но **гораздо печальнее будет ситуация у заробитчан.** Миллионы украинцев работают, например, в Польше. Платят там налоги, имеют банковские счета. Деньги на счетах иностранных банков – классический объект налогообложения в ходе практически любой налоговой амнистии. И планируемая украинская амнистия капиталов – не исключение. Все эти деньги должны быть показаны в специальной декларации. Но не будут: заробитчане не следят за частыми изменениями нашего налогового законодательства. И тогда все наши соотечественники, зарабатывающие себе на хлеб за границей, автоматически пролетят мимо льготной ставки налогообложения (5–10 %), предлагаемой амнистией. И попадут на полное обычное налогообложение + штрафы. При этом вся их «провинность» – всего лишь в неподаче декларации, налог по которой обычно и уплачивать не нужно. Ведь, например, между Украиной и Польшей подписана Конвенция об избежании двойного налогообложения.

То есть «по закону» заробитчанин должен сделать так: по итогам года получить в польской налоговой службе справку о полученном доходе и уплаченном с него налоге. Отнести эту справку (вместе с декларацией) в свою украинскую налоговую. И доплатить всего лишь дельту между рассчитанным украинским и уплаченным польским налогами. А поскольку в Польше налог на доходы физических лиц совсем не маленький, такая дельта была бы очень небольшой (если бы вообще была).

Но заробитчане (все!) не подавали декларации, не прилагали к ним справки об уплаченных в Польше налогах. А значит, они не смогут зачесть в погашение украинского НДФЛ налог, уплаченный в Польше. При амнистии капиталов они и специальную декларацию не подадут (с вероятностью 99,9 %). И «амнистия» может проглотить все их сбережения.

Теперь посмотрим, **как повлияет налоговая амнистия на средний класс.** Возьмем исключительно добропорядочный и законопослушный средний класс. Эти люди на протяжении долгого времени имели достаточно высокие доходы (зарплата, гонорары, предпринимательский доход на едином налоге третьей группы и пр.) и честно платили налоги. И приобрели за десять-двадцать-тридцать лет работы некоторые активы (допустим, три объекта недвижимости). Заметим, эти активы были приобретены на доходы, с которых честно уплачены налоги.

А доказать это они смогут?..

И правда, редко кто у нас может похвастаться архивом (за всю жизнь), в котором тщательно собрана вся информация о полученных доходах и уплаченных налогах.

Даст ли такую справку (например, за последние 20 лет) налоговая? Обычно налоговики дают подобную информацию за 3–4 последних года.



**Совет «небедным» украинцам!** Рекомендую каждому позаботиться – и очень срочно – о получении такой «реабилитирующей» справки. Ведь если вы не подтвердите декларирование и уплату всех необходимых налогов, то ваш объект недвижимости подпадет под определение объекта налогообложения из **пп. «б» п. 3** законопроекта № 1232 (недвижимое имущество, принадлежащее декларанту). И тут уж надо задуматься: вносить ли это имущество в специальную декларацию (повторно уплатив налог, но хотя бы по льготной ставке – 5 %) или же не вносить, надеясь на то, что «авось пронесет»?

Кстати, **есть еще один нюанс, с первого взгляда не очень заметный.** Законопроект № 1232 предлагает только два варианта поведения налогоплательщика:

- первый – подача специальной декларации (с уплатой налога по «льготной» ставке 2,5 %–10 %);
- второй – неподача такой декларации (и тогда будет считаться, что у физлица есть «необложенные и амнистированные» 300 тыс. грн).

Как видите, **законопроект вообще опускает случай, когда у человека есть значительная сумма накоплений, с которой налоги уплачены!**

Теоретически этот пробел должен быть закрыт в весенних законах – о том же нулевом декларировании. Но мы ведь не видели еще этого весеннего законопроекта. Как же мы можем судить сегодня, что там



будет, а чего не будет? Может ведь так случиться, что варианта «подтверждения ранее уплаченных налогов» в весеннем законопроекте не будет? Ну, забудут написать...

## Последствия для бизнеса

Выше мы описали судьбу после налоговой амнистии предпринимателей-единщиков, заробитчан и граждан, которых можно назвать средним классом. Теперь поднимемся на ступеньку выше. Рассмотрим **средний бизнес (ну и немножко крупный**, это частично и его касается).

Как известно, достаточно часто средний бизнес использовал офшорные схемы. Они использовались как для «оптимизации налогообложения», так и для других целей. Например, для сохранения активов (как защита от рейдерских атак). Или же для того, чтобы нивелировать проблемы/запреты украинского валютного законодательства (надеюсь, читатель еще не забыл, что законопроект № 1232 касается правонарушений не только в налоговой сфере, но и в валютной?).

**По деофшоризации бизнеса (имплементации плана BEPS) разработан специальный законопроект – № 1210.** Сейчас вокруг него идут настоящие баталии. В том числе обсуждается вопрос – а нужно ли с 2020 года вводить законодательство по КИК? Сдавать отчетность по КИК в 2021 году? Уплачивать тогда же налог с нераспределенной прибыли КИК?

Но мы ведь сейчас об амнистии капиталов. Казалось бы, какое дело нам до КИК? А ведь самое прямое. Если у физического лица есть КИК, то эта КИК прекрасно подпадает под такой объект специального декларирования как «ценные бумаги, доли (паи) в имуществе юридических лиц, прочие корпоративные права» (пп. «б» п. 3 законопроекта № 1232). А это значит, что КИК нужно показывать в специальной декларации, которую сдавать уже совсем скоро, последний день ее подачи – 31.03.20 г. И налог с КИК (как объекта налогообложения при налоговой амнистии) уплачивать надо тоже весной 2020 года. И сумма этого налога будет рассчитываться вовсе не с прибыли КИК, как вы подумали наверняка, а со стоимости корпоративных прав!

Представим себе такую схему. Гр-н Петренко является владельцем КИК, расположенной на Кипре. Компания была зарегистрирована с целью противостоять рейдерским захватам. Поэтому гр-н Петренко является собственником украинского объекта недвижимости ценой 10 млн долл. США. Размер чистых активов этой компании (а значит, цена корпоративных прав) равен тем же 10 млн долл. США. При регистрации компании были допущены некоторые валютные правонарушения.

Получается, для того чтобы подпасть под льготную налоговую ставку амнистии капиталов, гр-н Петренко должен показать свою КИК как объект налогообложения в специальной декларации? И уплатить налог по ставке 5 % (а это 500 тыс. долл. США)?

Кстати, данная норма ведь будет распространяться не только на собственников КИК (чтобы быть контролирующим лицом КИК, нужно иметь достаточно большую долю в ее уставном капитале), но и на тех, кто имеет в УК иностранной компании всего 5 %. Или даже один процент?..

Теперь поговорим о **крупном бизнесе**. Большинство ведь считает, что законопроект о налоговой амнистии разработан для того, чтобы «справедливо налогообложить» активы, которые накопились у богатеев и по которым своевременно не были уплачены налоги.

А вот и нет. Для крупного бизнеса в законопроекте предусмотрена особая норма. Самая-самая льготная. Помните единственный льготный вариант, который позволяет снимать с банковского счета «амнистированные валютные средства», не дожидаясь окончания непредсказуемо опасного 365-дневного срока? Ну да, этот вариант – инвестирование. Ведь что может быть более приятным для крупного «налогового уклониста», чем возможность дешево, законно и безопасно легализовать теневые капиталы – просто переведя их на банковский счет? И на следующий день направить эти деньги на покупку земли на вновь открывающемся рынке земли... Это и есть, по мнению автора статьи, **третья основная цель** амнистии капиталов...

Ну а потом будут косвенные методы. Но это – отдельная «страшилка».

**Елена ЖУКОВА**, директор АФ «Сайвена-Аудит», аудитор, адвокат