

Суриков Дмитрий Олегович, аспирант, факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова

ОФШОРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ США: ПРОТИВОРЕЧИЯ FATCA И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К СТАНДАРТАМ CRS

Аннотация: Настоящая статья посвящена исследованию одного из главных вызовов успешному внедрению Единого международного стандарта автоматического обмена информацией в глобальном масштабе – принципиального отказа от участия в нем Соединенных Штатов не только как крупного игрока на мировом рынке, но и средоточия офшорных зон. В процессе детального анализа причин данного явления, не последнее место среди которых занимает действие FATCA и специфика национальной налоговой системы, автор приходит к выводу об экономической нецелесообразности подобного шага со стороны США, несмотря на ряд положительных для этого предпосылок последних лет.

Ключевые слова: автоматический обмен информацией, офшоризация, экономика США, Единый стандарт отчетности, FATCA.

Abstract: The present article is devoted to the study of one of the main challenges to the successful implementation of the so-called Common Reporting Standard on a global scale – principled refusal of the United States to participate in it, not only as a global market player, but also as a focus for offshore zones. In the process of a detailed analysis of the causes of this phenomenon, not the least of which is the effect of FATCA and the features of the national tax system, the author comes to the conclusion that such action from the United States is not economically sensible, despite a number of positive prerequisites for this in recent years.

Keywords: Automatic Exchange of Information, offshorization, US economy, Common Reporting Standard, FATCA.

Принятие в 2014 году Единого международного стандарта автоматического обмена информацией (также известного как Единый стандарт отчетности, англ. Common Reporting Standard, CRS) ознаменовало новый виток эволюции системы международного налогового права. По состоянию на конец 2020 года 110 юрисдикций присоединились к данному формату через подписание Многостороннего соглашения компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией (англ. Multilateral Competent Authority Agreement, МСАА), либо посредством заключения двусторонних договоров об обмене налоговой информацией (англ. Tax Information Exchange Agreement, ТИЕА), и их количество в перспективе продолжит неуклонно расти [17]. В этой связи кажется парадоксальным отказ от участия в вышеуказанном механизме США, считающихся локомотивом борьбы с уклонением от уплаты налогов. В то же время при более подробном рассмотрении становится очевидно, что присоединение к CRS не отвечает национальным экономическим интересам страны, что обусловлено рядом факторов.

Во-первых, существующий порядок контроля американских налогоплательщиков вне территории Соединенных Штатов, установленный Законом о налоговой отчетности по зарубежным счетам (англ. Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA), дает Службе внутренних доходов (англ. Internal Revenue Service, IRS) широкие полномочия по получению отчетности от финансовых институтов о прямо или косвенно принадлежащих гражданам и резидентам страны счетах. Однако он не лишен противоречий: предоставление такой отчетности осуществляется в одностороннем порядке, без соблюдения принципа взаимности со стороны США, а нарушение положений FATCA финансовой организацией карается 30% штрафом с некоторых платежей от источников в Соединенных Штатах, поступающих в адрес организации, или же полным закрытием её корреспондентских счетов [4]. В июле 2018 года имел

место первый прецедент уголовного преследования за нарушение FATCA, завершившийся арестом в Венгрии бывшего управляющего и генерального директора Loyal Bank Ltd. А.П. Барона (англ. Adrian Paul Baron), его экстрадицией в Соединенные Штаты, осуждением и наложением штрафа на сумму 25 тыс. долл. США [16]. Согласно материалам дела клиент, налоговый резидент США, якобы «замешанный в схемах по манипулированию акциями», в действительности являлся «агентом под прикрытием». По предварительной договоренности с директором ему не была предоставлена форма самосертификации, соответственно — не определен его FATCA-статус, т.е. по счетам клиента банком требуемая отчетность в IRS не направлялась. Несмотря на то, что формально имелось нарушение положений локального законодательства по FATCA, действия подсудимого были истолкованы как «вступление в сговор с целью обмана Соединенных Штатов» с обвинением в нарушении уже непосредственно американского законодательства [15]. Именно экстерриториальный характер FATCA дает США крупное преимущество перед остальными юрисдикциями и ставит последних в неравные с Соединенными Штатами условия, что, с точки зрения национальной экономической безопасности, делает нерациональным присоединение США к стандартам CRS. Кроме того, по состоянию на июль 2018 года США были заключены соглашения или констатировано принципиальное согласие на имплементацию положений FATCA (англ. agreements in substance) со 113 государствами, что незначительно, но превышает количество участников CRS [9; 11].

Во-вторых, несмотря на жесткий контроль собственных налогоплательщиков, США сравнительно либеральны по отношению к тем иностранным институтам и физическим лицам, которые ищут налоговое убежище в их юрисдикции. По оценкам экспертов, объем укрываемых на территории страны активов превышает 800 млрд. долл. США с ежегодным приростом 6%, опережая по этому показателю такие «налоговые гавани» как Гонконг и Сингапур [18]. Согласно рейтингу Financial Secrecy Index, в 2018

году США занимали второе место в мире по уровню секретности финансовой информации [12].

Значительную роль в процессе уклонения от уплаты налогов играет льготное налогообложение ряда штатов и территорий США – Вайоминга, Делавэра, Невады, Южной Дакоты, Пуэрто-Рико, Американских Виргинских островов, а также общая неоднородность государственной налоговой системы [5]. Так, например, в штате Вайоминг, занимающем лидирующие позиции по критерию налоговой привлекательности в стране, отсутствуют такие виды прямых налогов как корпоративный и индивидуальный подоходный налог, налог на прирост капитала, а ставка косвенных налогов (акцизов, налогов с продаж) достаточно низкая. Регистрация Limited Liability Company (LLC) – эквивалента отечественного «общества с ограниченной ответственностью» (ООО) в исследуемом штате также отличается следующими преимуществами для нерезидентов:

- Анонимностью. Сведения об акционерах компании не подлежат разглашению. Возможно использование института номинальных директоров;
- Отсутствием требований оплаты и размера минимального уставного капитала;
- Компании, используемые в качестве инвестиционного инструмента без осуществления предпринимательской деятельности в пределах Соединенных Штатов, освобождаются от уплаты налогов и обязанности направлять сопутствующую отчетность, что весьма характерно для офшоров [3].

Не случайным видится и тот факт, что за последние 5 лет ряд крупных европейских компаний, связанных с офшорным бизнесом (Rothschild & Co., Cisa Trust Co. SA., Trident Trust Co. и др.), осуществили перевод клиентских средств и открытие своих филиалов в некоторых из перечисленных штатов [8]. По оценкам экспертов, свыше 90% активов, выведенных из-под контроля стран-участников CRS, были размещены именно на территории США [20].

Вместе с тем специалисты отмечают тенденцию к постепенному изменению неравного статус-кво, сложившегося в международной системе

обмена налоговой информацией. Этот процесс связан с т.н. «повесткой Джона Доу» (англ. John Doe summons) — особым правовым инструментом, используемым Службой внутренних доходов в целях получения данных о неидентифицированных налогоплательщиках, относительно которых имеются подозрения в совершении действий, нарушающих законодательство Соединенных Штатов. В частности, «повестка Джона Доу» обязывает иностранные кредитно-финансовые институты направлять IRS сведения о владельцах счетов-гражданах США, укрывающих свои активы за рубежом. С 1970-х гг. этот, отчасти сходный по своим целям и задачам с FATCA, инструмент периодически применялся исключительно Службой внутренних доходов с санкции федерального окружного суда. Наибольшую известность он приобрел в июле 2008 года, когда активная антиофшорная политика ЕС и США на международном уровне привела к существенному пересмотру подхода к банковской тайне, в связи с чем крупнейший швейцарский банк UBS был вынужден раскрыть информацию в отношении 4500 американских клиентов [19]. Аналогичным образом «повестки Джона Доу» были задействованы в отношении индийского филиала британского банка HSBC, белизских банков Belize Bank International Limited и Belize Bank Limited, панамской компании Sovereign Management & Legal LTD. Однако в апреле 2019 года данное средство использовалось в ином качестве: Финляндия, ссылаясь на положения двустороннего налогового соглашения с США, потребовала направить «повестки Джона Доу» в три ведущих американских банка (Bank of America, Charles Schwab и TD Bank), платежные карты которых интенсивно использовались в банкоматах на территории страны. Имелись основания предполагать, что держатели карт-резиденты Финляндии замешаны в уклонении от уплаты налогов. После согласования с федеральным окружным судом Западного округа Северной Каролины Служба внутренних доходов осуществила запрос необходимой для расследования клиентской информации у вышеназванных финансовых организаций и передала ее налоговым органам Финляндии [10].

Считается, что широкое использование механизма «повестки» теми государствами, которые заключили двусторонние договоры по вопросам налогообложения с США, сможет частично компенсировать отказ последних от присоединения к стандартам CRS [13]. Отметим спорность подобного утверждения. Параграф 7609 главы 78 Налогового кодекса США (англ. Internal Revenue Code, IRC) не содержит прямых указаний на возможность выдачи «повесток Джона Доу» в рамках помощи иностранным государствам [1]. Применительно к обращению Финляндии правительство США заявило о допустимости принятых мер, но сделала это *ex parte*, внепроцессуально, что не имеет прецедентного значения. С другой стороны, выдачу «повесток Джона Доу» можно отнести к исполнению условий двусторонних соглашений, которые являются частью законодательства США. Таким образом, вышеупомянутый инструмент рассматривается как выполнение IRS своих непосредственных полномочий и обязательств перед другими юрисдикциями [7].

Российский ученый-экономист В.Ю. Катасонов справедливо полагает, что США последовательно трансформируются в один из крупнейших офшорных центров мира [2]. Несмотря на положительное отношение руководства Службы внутренних доходов страны к возможности присоединения к CRS [6], специальный доклад Счетной палаты США (англ. Government Accountability Office, GAO) ясно дает понять, что потенциальные выгоды от этого шага получают только иностранные финансовые институты (англ. Foreign Financial Institution, FFI), в то время как кредитные организации страны понесут «неопределенные расходы» в связи с издержками перехода на стандарты CRS [14]. Подводя итог, можно констатировать, что, в силу наличия целого комплекса факторов институционального, правового и экономического характера, вероятность имплементации Единого стандарта отчетности Соединенными Штатами в ближайшее десятилетие останется невысокой.

Библиографический список:

1. U.S. Code: Title 26, § 7609. Special procedures for third-party summonses [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/7609> (дата обращения: 10.01.2021).
2. Катасонов В.Ю. Начало конца классического офшорного мира. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fondsk.ru/news/2019/03/17/nachalo-konca-klassicheskogo-ofshornogo-mira-47804.html> (дата обращения: 10.01.2021).
3. Левитская В., Старостина Т. Офшоры и налоговые гавани США // Мировое и национальное хозяйство, издание МГИМО МИД России. — 2012. — №4 (23).
4. Сухаренко А.Н. Влияние закона США о налогообложении иностранных счетов на российскую финансовую систему // Право и инвестиции. — 2012. — № 3-4 (50). — С. 73-76.
5. Gravelle Jane G. Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion. 2015.
6. Налоговая служба США считает необходимым присоединение к CRS [Электронный ресурс]. – URL: <http://internationalwealth.info/deofshorization/us-tax-service-finds-it-necessary-to-join-crs/> (дата обращения: 10.01.2021).
7. Неуплата налогов в оффшорах – жители Финляндии получат повестки «John Doe» от IRS [Электронный ресурс]. – URL: <http://internationalwealth.info/offshore-tax/non-payment-of-taxes-offshore-residents-of-finland-will-receive-a-summons-john-doe-from-the-irs/> (дата обращения: 10.01.2021).
8. США становится главной налоговой гаванью мира [Электронный ресурс]. – URL: <http://internationalwealth.info/offshore-jurisdictions/usa-becomes-the-main-tax-haven-worldwide/> (дата обращения: 10.01.2021).
9. Additional FATCA Statements, Notifications of More Favorable Terms and Press Releases [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx> (дата обращения: 10.01.2021).

10. Court Authorizes Service of John Doe Summonses Seeking Information About Finnish Residents Using Bank of America, Charles Schwab, and TD Bank Payment Cards Linked to Non-Finnish Bank Accounts [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/court-authorizes-service-john-doe-summonses-seeking-information-about-finnish-residents-using> (дата обращения: 10.01.2021).

11. FATCA, an American law applied starting July 1st, 2014 to fight offshore tax evasion by US Taxpayers [Электронный ресурс]. – URL: http://group.bnpparibas/uploads/file/fatca_2018_07_23_en.pdf (дата обращения: 10.01.2021).

12. Financial Secrecy Index - 2018 Results [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.financialsecrecyindex.com/en/introduction/fsi-2018-results> (дата обращения: 10.01.2021).

13. Finland Gives US Taste of Own Medicine with Tax Evasion Summons [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.thebrazillawblog.com/finland-gives-us-taste-of-own-medicine-with-tax-evasion-summons/> (дата обращения: 10.01.2021).

14. Foreign Asset Reporting. Actions Needed to Enhance Compliance Efforts, Eliminate Overlapping Requirements, and Mitigate Burdens on U.S. Persons Abroad. Highlights of GAO-19-180, a report to congressional committees [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gao.gov/assets/700/698133.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

15. Former Executive of Loyal Bank Ltd Pleads Guilty to Conspiring to Defraud the United States by Failing to Comply with Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.justice.gov/usao-edny/pr/former-executive-loyal-bank-ltd-pleads-guilty-conspiring-defraud-united-states-failing> (дата обращения: 10.01.2021).

16. ICE removes UK national convicted of violating FATCA [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ice.gov/news/releases/ice-removes-uk-national-convicted-violating-fatca> (дата обращения: 10.01.2021).

17. Signatories of the Multilateral Competent Authority Agreement on Automatic Exchange of Financial Account Information and intended first

Information Exchange Date [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crs-mcaa-signatories.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

18. USA: The strongest tax haven in the world [Электронный ресурс]. – URL: <http://medium.com/@icoservices/usa-the-strongest-tax-haven-in-the-world-6d7cef7ccedb> (дата обращения: 10.01.2021).

19. What is a John Doe Summons? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.bragertaxlaw.com/what-is-a-john-doe-summons.html> (дата обращения: 10.01.2021).

20. Will America go from hunter to hunted in cross-border tax evasion? [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.economist.com/finance-and-economics/2019/07/25/will-america-go-from-hunter-to-hunted-in-cross-border-tax-evasion> (дата обращения: 10.01.2021).