

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Корытин А.В., Шаталова С.С.

**Совершенствование льгот по налогу
на имущество физических лиц**

Москва 2016

Аннотация. В работе представлены результаты поиска и анализа способов совершенствования льгот по налогу на имущество физических лиц, а также рекомендации по практическому внедрению в России зарубежного опыта налогообложения недвижимости. Работа исследует международный опыт в этой сфере и проводит анализ возможных последствий его заимствования на основе широкого набора российских статистических данных.

The report presents the results of the search and analysis of the methods of the preferential property tax treatment as well as the recommendations on the practical implementation of the property tax world experience in Russia. This work research the international experience in this domain and analyze possible consequences of its adaptation based on the wide range of national datasets.

Корытин А.В., младший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шаталова С.С., старший научный сотрудник, заведующий лабораторией исследований налоговой политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа посвящена проблеме совершенствования льгот по налогу на имущество физических лиц.

Актуальность работы определяется тем, что с 2015 года в России используется совершенно новый подход к налогообложению недвижимости физических лиц. База налога рассчитывается на основании кадастровой стоимости, которая намного выше инвентаризационной. При этом ставки остаются примерно теми же (в пределах 0,3% для жилой недвижимости стоимостью до 300 млн. руб.), а также сохраняются прежние категории льготников (пенсионеры, инвалиды, военнослужащие, «чернобыльцы» и некоторые другие).

В результате, с одной стороны, налоговые платежи возрастут для всех не-льготников, в том числе малоимущих, для которых сейчас льгота не предусмотрена. С другой стороны, щедрое освобождение от налогов 25,5 млн. текущих льготников (35% всех налогоплательщиков) сильно уменьшает базу налога. Имеется потребность в льготе, которая бы решила проблему избыточного налогового бремени малоимущих, при этом бережно «расходуя» налоговую базу.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 Мотивация к применению льгот	5
1.1 Проблема неплатежеспособного налогоплательщика.....	5
1.2 Механизм налогового стимулирования	7
Выводы.....	10
2 Зарубежный опыт — варианты прямых льгот.....	10
2.1 Прямые льготы по налогу на имущество в США	10
2.2 Имущественные налоговые льготы в Канаде	13
2.3 Опыт стран Евросоюза.....	17
Выводы.....	20
3 Предпочтительный дизайн льготы по налогу на имущество	20
3.1 Преимущества и недостатки различных вариантов налоговой льготы	20
3.2 Отсрочка платежей по налогу на имущество (tax deferral).....	24
3.3 Льгота-переключатель (circuit-breaker)	26
Выводы.....	33
4 Выбор оптимального варианта льготного режима по налогу на имущество физических лиц в России.....	33
4.1 Выбор из нескольких альтернатив	33
4.2 Рекомендации по применению льготного режима	43
Выводы.....	45
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	46
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	48

1 Мотивация к применению льгот

1.1 Проблема неплатежеспособного налогоплательщика

Важным аспектом налога на имущество является то, что он отражает не реальные денежные потоки налогоплательщика, а вмененные доходы, следовательно владелец имущества в данный момент может оказаться неплатежеспособным [1].

Проблема неплатежеспособного налогоплательщика заслуживает особого внимания, потому что она показывает потенциальный конфликт между экономическим и политическими измерениями налога на недвижимость. С экономической точки зрения, проблема решается с помощью финансовых посредников, предоставляющие займы под имущество налогоплательщиков. Однако с политической точки зрения является желательным облегчить налоговое бремя для отдельных групп граждан: пенсионеров, инвалидов, малоимущих [2].

Такие группы зачастую относятся к категории ARIP (asset rich but income poor). Особенно стоит отметить пенсионеров, которые (иногда через политиков, представляющих их интересы) в развитых странах чаще всего выступают против налога на имущество. Возможно, у них больше времени, чтобы отстаивать свои интересы, но в любом случае пенсионеры являются заинтересованной стороной в этом вопросе с высоким политическим весом¹, выигрывающей от особых налоговых режимов.

Один из способов решения проблемы неплатежеспособности пенсионеров — отсрочка для них налоговых платежей (tax deferral — см. ниже). Имущество в таком случае становится залогом тех внушительных сумм, которые нужно уплатить при переходе его к другому собственнику (например, при продаже, дарении или наследовании). В некоторых случаях на задолженность по налогу начисляется процент, который обычно меньше рыночного. Таким образом, проблема имеет несложное экономическое решение, но оно крайне непопулярно. В основном потому, что старики сильно привязаны к своим домам и кроме того желают передать свое имущество наследникам «неизрасходованным». Поэтому простое решение оказывается политически неприемлемым [3].

Освобождение от налогообложения недвижимости является ярким примером взаимодействия экономических, политических и правовых факторов. Наличие законодательных норм, устанавливающих льготное налогообложение недвижимости, свидетельствует о том, что существуют воспринимаемые выгоды от субсидирования

¹ Заметим, что и в России большинство избирателей – люди старшего возраста.

отдельных видов имущества или его владельцев. Чтобы удовлетворить этот общественный запрос, власти по политическим мотивам принимают широкие льготные программы. В то же время, принципы экономической нейтральности и административной эффективности требуют, чтобы освобождений было как можно меньше [2].

Важно понимать, что опасения по поводу платежеспособности отдельных категорий граждан являются одним из препятствий на пути реформы налога на недвижимость. Реформа представляется несправедливой по отношению к отдельным категориям собственников (например, пожилым людям), в то время как ещё большая несправедливость существующей системы может игнорироваться [3].

Налог на имущество физических лиц в размере, удовлетворяющем потребности местных бюджетов, представляет значительные суммы, которые граждане должны платить самостоятельно. Можно сделать грубую оценку, что при ставке налога 0,5% (эффективной, т.е. без учета вычетов и льгот) за небольшую квартиру в провинциальном городе стоимостью 2 млн. руб. придется заплатить в конце года 10 тыс. рублей. Для некоторых домохозяйств (по данным Росстата 33,4% населения имеет доход ниже 10 000 руб. на человека в месяц [4]) эта сумма может превышать их месячный располагаемый доход, а значит есть риск, что они не смогут в срок заплатить налоговые платежи.

Чтобы смягчить последствия введения налога на имущество для отдельных категорий населения, необходимо продумать способы предоставления льгот по имущественному налогу для тех, кому платить его затруднительно. Это социальные группы, обычно имеющие небольшой или непостоянный доход: пенсионеры, инвалиды, безработные, многодетные и люди, попавшие в тяжелую жизненную ситуацию.

Можно предположить, что среди вышперечисленных групп граждан наверняка будут люди, которые не объективно смогут платить высокий налог на имущество. Несостоятельные налогоплательщики могут оказаться и среди других социальных групп. Всё это люди, для которых следует рассмотреть возможность предоставления льготы по налогу на имущество физических лиц.

Однако не обязательно освобождать всех граждан из этих групп и необязательно освобождать их от налога на имущество полностью. Важно понимать назначение льготных программ в данном случае — вместе с другими составляющими дизайна налога на имущество и механизмами его администрирования обеспечить восприятие справедливости налогообложения в том смысле, который имеет для общества понятие «справедливость». Более конкретно, не допустить непосильного бремени для тех, кто по объективным

причинам, которые опять же считаются «уважительными» в обществе², не имеет возможности платить высокие налоги.

Например, при нынешней социально-экономической системе в России большинство пенсионеров относится к наименее обеспеченным слоям населения, поэтому принято предоставлять им разнообразные льготы. Пенсионеры являются сейчас самой многочисленной категорией льготников по налогу на имущество физических лиц. Но стоит ли давать льготу всем, даже состоятельным пенсионерам, причем на 100% стоимости объекта недвижимости на его выбор? Стоит ли давать столь щедрую льготу пенсионерам, располагаемый доход которых будет пусть и невысок, но выше прожиточного минимума, учитывая задачу более равномерного наполнения местных бюджетов? Те же вопросы возникают и по поводу других категорий льготников. Широта и размер льготы должны быть выбраны, исходя из цели и задач налоговой реформы, а также принятым в обществе представлениям о справедливости.

Как отмечено выше, сейчас льготы по налогу на имущество физических лиц весьма широки (т.е. предоставляются большому числу налогоплательщиков). Уменьшение льгот для широких категорий граждан, особенно пенсионеров и военных — непопулярный политический шаг. Но, во-первых, налог на имущество представляется неподходящим инструментом субсидирования социально незащищенных категорий граждан, поскольку выравнивающие трансферты, особенно в России более уместны на федеральном уровне. Во-вторых, другие способы финансирования местных бюджетов имеют свои, часто значительные, недостатки, поэтому лучше не допускать эрозии базы налога на имущество. В-третьих, большие льготы могут использоваться для близкого к законному избежания налога богатыми гражданами, в результате все остальные будут воспринимать такой налог крайне несправедливым.

Таким образом, определение льготного режима по налогу на имущество, который, с одной стороны, предотвратил бы излишнюю нагрузку на малоимущих и в целом удовлетворил бы требованию воспринимаемой справедливости, а с другой — не оказался бы излишне расточительным, является важной задачей данного исследования.

1.2 Механизм налогового стимулирования

² Статус безработного для трудоспособного гражданина воспринимается менее благосклонно, чем статус пенсионера. Поэтому в последнее время происходит урезание субсидий безработным.

Кроме наиболее обсуждаемой и политизированной проблемы облегчения налогового бремени для «социально незащищенных» групп граждан существуют и другие случаи, когда имеет смысл вводить льготы по налогу на имущество.

Во-первых, льготы можно использовать для стимулирования деловой активности в регионе или городе. С этой целью в США многие штаты пытаются уменьшить налоги на бизнес. Так в Айове произошло поэтапное сокращение имущественного налога на машины и оборудование. В Западной Виргинии инвестиции в производственные мощности облагаются меньшим налогом. Также льготы часто предоставляются некоммерческим (особенно, благотворительным) организациям.

Для Российской Федерации характерны более высокие налоги на имущество организаций, чем на имущество физических лиц³, и поощрение имущественными налоговыми льготами имеет другой характер: от налога на имущество физлиц освобождаются, в частности, военнослужащие, Герои России и полные кавалеры ордена Славы. Тем самым поощряется люди, чье поведение признается общественно полезным. Эта практика является весьма устоявшейся и маловероятно, что она может быть в ближайшее время изменена.

Вторым мотивом для предоставления льготы может быть освобождение от налогообложения объектов недвижимости, которые имеют общественно полезное назначение, либо занимаемы госучреждениями. Например, парковки и административные учреждения не облагаются налогом на имущество в США.

Подобные ситуации не имеют непосредственного отношения к налогу на имущество физических лиц, поэтому дальше рассматриваться не будут.

В-третьих, с помощью льгот власти пытаются стимулировать граждан к определенному использованию земли, например, для сельскохозяйственных целей. В этом случае предпринимается попытка использовать льготную оценку имущества, когда оценка налогооблагаемой базы основывается на потенциальном доходе от текущего использования (current use в противоположность highest and best use) объекта. Такой подход применяется, чтобы уменьшить налоговое бремя фермеров (которые выращивают деревья, например), владельцев лесных угодий и неосвоенных территорий, чтобы не допустить

³ Налог на имущество организаций составляет до 2% от кадастровой стоимости, а налог на имущество физлиц – до 0,3% по действующем законодательству. Кроме того, согласно НК РФ, имущество организаций и физических лиц облагается разными налогами, поэтому льготы по налогу на имущество для бизнеса – отдельная тема, выходящая за рамки исследования.

более интенсивного использования территории, например, под жилую или коммерческую застройку, когда она представляется регулятору нежелательным направлением развития территории.

Справедливости ради стоит сказать, что исследователи ставят под сомнение эффективность подобных программ, как с точки зрения расходования бюджетных средств, так и точки зрения достижения заявленных результатов программы стимулирования [5]. Хотя в России имеется политическая целесообразность программ по стимулированию развития некоторых территорий, например, для поддержки села или развития Дальнего Востока, предоставление льгот на имущество в подобных целях представляется нежелательным. Опасения связаны не только и не столько с тем, что эти программы, как и во многих зарубежных странах окажутся малоэффективными, но и с тем фактом, что налог на имущество физических лиц потенциально может стать одним из немногих источников собственных доходов местных бюджетов. Лишая бюджеты этих доходов, мы, скорее всего, лишь усложним развитие данных территорий.

В-четвертых, во многих странах льготы предназначены для того, чтобы уменьшить налоговое бремя налогоплательщиков, не пользующихся локальными общественными благами, для обеспечения которыми собирается налог на недвижимость.

В России, как и в некоторых других странах Европы и Северной Америки, владельцы пустующих домов часто рассматриваются как незаслуживающие льготы, поскольку они не только считаются достаточно «имущими», но и неэффективно использующими свои активы, которые бы могли, например, сдавать в аренду.

В-пятых, ограничения на долю имущественного налога в доходах, пределы колебаний оцененной в целях налогообложения стоимости недвижимости могут рассматриваться как страховка от резких колебаний налоговых обязанностей. В этом случае такие ограничения, хотя при неизменных бюджетных расходах они лишь вызывают перераспределение налоговой нагрузки, представляться желательными большей части домовладельцев [6]. Таким образом, мы возвращаемся к проблеме возможной неплатежеспособности налогоплательщиков типа ARIP.

Механизмы налогового стимулирования для достижения отмеченных целей можно применять лишь предельно осторожно. В случае налоговых вычетов и других льгот по налогу на имущество администрирование налога усложняется, в частности возникает необходимость в определении объекта и субъекта налогообложения и их разделении (принцип *in rem* при этом нарушается). Льготные программы могут дорого обходиться

бюджету и при этом совершенно не достигать своих целей. Если понижение налога для одних граждан сопровождается его увеличением для других, что зачастую неизбежно, то данный налог начинает восприниматься в обществе как несправедливый. Зарубежный опыт является доводом за крайне ограниченное применение вычетов и освобождений от налога на имущество. Его изучение в ходе данной работы склоняет к выводу, что льготы по налогу на имущество разумны только для решения задачи неплатежеспособного налогоплательщика.

Проведенный ниже обзор опыта передовых стран в предоставлении льготного режима по налогу на имущество концентрирует внимание на льготах физическим лицам, предназначенным, прежде всего, для снижения налогового бремени некоторых, иногда довольно широких, категорий граждан.

Выводы

Как было установлено в этой части работы, использование льгот по налогу на имущество в России представляется необходимым. Льготы могут уменьшить налоговое бремя для социально незащищенных налогоплательщиков, которые объективно неплатёжеспособны. Справедливым является предоставление льгот тем категориям населения, которые в меньшей степени пользуются общественными благами.

Развитые страны имеют большой опыт как налогообложения имущества, так и предоставления налоговых преференций. Изучение зарубежной практики способно указать на направления совершенствования льготы по налогу на имущество в России.

2 Зарубежный опыт — варианты прямых льгот

2.1 Прямые льготы по налогу на имущество в США

2.1.1 Льгота-переключатель (Circuit-Breaker)

Под программами льгот-переключателей обычно подразумевают две разные формы. Подход «скользящей шкалы» подразумевает, что штат устанавливает скидку для подходящих домовладельцев и арендаторов, которая может выражаться как фиксированная сумма или процент от налоговых выплат. В Неваде, например, домовладельцы с доходом менее 5 400 получают скидку 90% от налоговых выплат, но не более 500 долларов. Скидка падает с ростом дохода и достигает нуля при 19 100 долларов ежегодного дохода.

«Пороговый» circuit-breaker, напротив, устроен так, чтобы убедиться, что налог на имущество не превышает определенной доли дохода домохозяйства. Например, в Вермонте домовладельцы получают скидку с имущественного налога, превышающего 4,5% дохода, но не более 1 350 долларов.

Чтобы контролировать издержки программ, большинство штатов ограничивает число их участников пожилыми людьми и инвалидами. Только 4 из 27 штатов с льготами-переключателями предоставляют скидки всем без привязки к возврату и инвалидности и ещё четыре делают привязку, но и другие (молодые и здоровые) малоимущие домовладельцы также имеют право на скидку, хоть и менее щедрую. Например, в 1996 г. в Вайоминге домовладельцы с доходом не более 100% уровня бедности получили скидку 50% от их налоговых обязательств, но не более 500 долларов. Имеющие доход не выше 120% уровня бедности — 40%, но не более 400. В 1998 Род-Айленд расширил circuit-breaker программу для малоимущих арендаторов и домовладельцев: для того чтобы считаться малоимущим, надо иметь не более 25 000 долларов дохода в год, а ранее — 18 000.

Для участия в программе требуется подтвердить свой низкий доход. Налогоплательщик должен сделать это самостоятельно (в отличие автоматической льготы при программах субсидий и вычетов). Здесь есть проблема определенной задержки: малый доход может быть получен впервые в текущем году, а льгота будет только после его подтверждения в начале следующего. Необходимость уплачивать фактически в состоянии низкой платежеспособности несет риск неуплаты. Неплатежей можно избежать, автоматически переводя обязательства граждан по налогу на доходы в счет уплаты налога на имущество.

2.1.2 Классификация (Classification)

Отличительной чертой классификации, которая была впервые применена в Миннесоте в 1913 году, являются различные эффективные ставки налога для разных классов имущества. Более общепринятый подход к установлению дифференциации ставок налога является применение разных стандартов при оценке в налоговых целях имущества различных классов. Западная Виргиния и округ Колумбия классифицируют, применяя разные номинальные ставки, но одинаковые подходы к оценке, в штате Нью-Йорк наоборот, оценка неоднородна, что позволяет установить одну номинальную ставку налога.

Другие различия среди систем классификации включают число определенных классов, различия между классами, а также юридические особенности этих деталей. Число

классов может меняться от двух до двадцати, разница между классами может быть фиксирована или плавать.

Данный вариант налогового режима тоже используется для создания льгот, но по категориям недвижимости, а не владельцев. Такие меры имеют смысл, если желательно простимулировать развитие и использование недвижимости определенного типа (например, фермерских хозяйств) или если целевая группа проживает в жилье определенного типа (богатые — в многоэтажках, а бедные — в частных домах, либо наоборот). Также можно использовать классификацию по стоимости и ввести прогрессивную шкалу, однако это более проблематично.

2.1.3 Замораживание налогов в особых условиях (Tax Freezes)

Обычно замораживание налогов ограничивает увеличение налога на имущество, когда подходящий участник достигает определенного возраста, как правило, 65 лет (другой вариант — при получении инвалидности). Коннектикут, Техас, Южная Дакота, Теннесси и Миннесота (последняя теперь отказалась от этого вида льгот) заморозили имущественные налоги в 1970-х, когда инфляция на рынке жилой недвижимости была особенно безудержна.

Программы замораживания налогов никогда не были популярны, потому что они сложны и дороги в администрировании. Более того, с 1970-х всё больше и больше штатов выбирало вычеты (homestead exemption) и программы circuit-breaker в качестве основного средства для предоставления льгот. Эти программы, так же как и широкие налоговые лимиты, сделали замораживание налогов необязательной.

В 1996 г. избиратели Оклахомы приняли поправку к конституции штата, замораживающую стоимость домов для целей налогообложения для лиц старше 65 лет с доходом менее 25 000 долларов на домохозяйство. В 1998 году в Нью-Джерси начали процесс введения заморозки налогов для инвалидов и лиц старше 65 с доходом менее 17 918 долларов (на одного) или менее 21 970 долларов (на семейную пару), которые проживают в штате не менее 10 лет. Налог заморожен на уровне 1997 года или первого года, когда налогоплательщик получит право на замораживание [7].

Фактическое замораживание налоговых обязательств также происходит, если ввести ограничение на рост налоговой оценки стоимости имущества на уровне ноль процентов в год. Главный недостаток подобных программ в значительном дестимулировании инвестиций в развитие налоговой базы на территории, где налоговая база не подлежит росту, и налоговые поступления заморожены.

2.1.4 Отсрочка выплаты налога на имущество (Property Tax Deferral)

Почти половина штатов имеют некоторые формы программ отсрочки налога на имущество для подходящих пожилых людей и инвалидов. Эти программы позволяют домовладельцу использовать капитал своего дома, чтобы гарантировать выплату отложенных налогов, пока дом не будет продан или передан другому владельцу.

Имущество в таком случае становится залогом тех внушительных сумм, которые нужно уплатить при переходе его к другому собственнику (например, при продаже, дарении или наследовании). В некоторых случаях на задолженность по налогу начисляется процент, который обычно меньше рыночного.

Пожилые домовладельцы имеют право на эту программу в каждом штате-участнике (включая шесть штатов, не применяющих критериев получаемого дохода), инвалиды же имеют право на программы в семи штатах. Участие в программах отсрочки обычно низко из-за нежелания пожилых домовладельцев закладывать свое имущество. Эта особенность обуславливает непопулярность вполне логичных программ отсрочки: ARIP-налогоплательщикам проще воспользоваться другими льготами (или добиться их принятия), не требующих издержек.

2.2 Имущественные налоговые льготы в Канаде

В Канаде существуют свои программы освобождения от налога на имущество, которые направлены на снижение бремени имущественного налога для отдельных категорий граждан при определенных условиях. На такие программы политики возлагают надежды обычно потому, что налог на имущество воспринимается как регрессивный. Однако его регрессивность не была доказана, хотя и много раз обсуждалась. Несмотря на это, местные (и более высокого уровня) власти продолжают предполагать, что налог на имущество регрессивен, и вводить все новые программы, чтобы эту мнимую регрессивность уменьшить [8].

Субсидии по налогу на имущество (property tax credits) используются в пяти канадских провинциях (Квебеке, Онтарио, Манитобе, Альберте и Британской Колумбии). Размер субсидии связан с доходом домовладельца и изменяется обратно величине обязательств по налогу на доходы.

Например, в Онтарио малоимущие резиденты провинции могут получить субсидию по налогу на имущество (до 772 канадских долларов для не-пенсионеров и до 910 долларов

— для пенсионеров) и счетам за электроэнергию (до 221 доллара). Также учащимся предоставляется скидка 25 долларов [9].

Одиноким малоимущим гражданам не пенсионного возраста получает полную скидку, если его годовой доход не превышает 22 057 канадских доллара (для пенсионеров и семейных пар эта сумма несколько больше). Каждый дополнительный доллар годового дохода уменьшает размер скидки на 2 цента. Таким образом, скидка не предоставляется при достижении дохода 60 657 долларов в год.

Хотя субсидии, кажется, способствуют прогрессивности (особенно, когда они refundable — т.е. когда штат выплачивает налогоплательщику величину превышения субсидии над обязательствами), они не свободны от проблем. Проблема возникает, потому что налогоплательщик платит налог на имущество в текущем году, а субсидию не получает до подачи сведений о доходах за текущий год (это происходит в начале следующего года). Проблема ликвидности для бедных возникает, пока они вынуждены ждать субсидии.

Более того, оставляя в стороне проблему регрессивности налога на имущество, субсидию на имущественный налог можно рассматривать как часть государственной программы по перераспределению доходов, а не специфический элемент дизайна имущественного налога. Тогда возникает вопрос, правильно ли предоставлять налоговые льготы гражданам с большим богатством (стоимостью имущества), и создает ли это желаемый перераспределительный эффект.

Таким образом, можно заключить, что «сложно убедительно утверждать, что система кредитов по налогу на имущество была ужасно успешна или ужасно необходима» [10].

Отсрочки налоговых платежей (tax deferral) не очень широко используются, хотя местные правительства в некоторых округах имеют полномочия для их применения к некоторым категориям налогоплательщиков. Также отсрочки применяются на более высоком уровне, например, в Британской Колумбии для пенсионеров и инвалидов.

В Онтарио схема отсрочек обязательна для малоимущих пенсионеров и инвалидов для облегчения роста налогового бремени при переоценке. Потери от программы могут компенсироваться либо из вышестоящего бюджета, либо из других доходов самого муниципалитета. На отсроченные обязательства часто (но не всегда) применяется ставка процента.

Есть несколько показаний для применения отсрочек. Во-первых, эти схемы облегчают проблемы платежеспособности ARIP, поскольку обычно связаны с возможностью платить,

измеряемой комбинацией имущества и доходов. Во-вторых, эти программы применяются только к пенсионерам и инвалидам. Если бы они применялись ко всем, это вызвало бы огромную налоговую задолженность на длительный период, что было бы сложнее и затратнее администрировать [11].

Гранты (grants) предоставляются нуждающимся для снятия части их налогового бремени. Обычно обратны доходу, а также зависят от того, является ли реципиент пенсионером или получает социальную помощь. В Нью-Брансуике, например, гранты — единственная схема освобождения от налога на имущества, в то время как в других провинциях они применяются наряду с кредитом.

Гранты тоже должны оцениваться как часть программы провинции/ штата по перераспределению доходов, но они более связаны именно имущественным налогом, по сравнению с субсидией. Кроме того, они больше подходят малым сообществам, поскольку их можно давать отдельным индивидам.

Освобождение (exempting) индивидов от налога на имущество (Ньюфаундленд и Новая Шотландия) эффективно снимает бремя финансирования местных услуг с определенных налогоплательщиков и переносит затраты на других налогоплательщиков. В отличие от грантов, налогоплательщики не получают наличные деньги, а в отличие от отсрочек налог не откладывается, а совсем не платится.

Если освобождение связано с только возрастом, то оно имеет недостатком игнорирование способности платить. То же самое верно, если освобождение связано только с доходом, но игнорирует стоимость имущества.

Уменьшение (reducing, cancelling or refunding) налога на имущество обычно связано с особыми обстоятельствами (болезнью или бедностью). Эти программы длятся один год, а для продления налогоплательщику следует подтвердить свое положение. Подобные льготы предоставляются на средства муниципалитета, т.е. выпадающие доходы от налога на имущества компенсируются другими муниципальными доходами. Эти программы, как и гранты, больше подходят для малых муниципалитетов, в которых легко определить действительно нуждающихся.

Как легко видеть, основной смысл муниципальных программ, уменьшающих налоговое бремя граждан в особых обстоятельствах, состоит в своего рода форме социального страхования, защищающей граждан от потери жилья, когда их доход драматически падает.

Вычеты из оцененной стоимости (assessment credits) не распространены в Канаде так же широко, как другие программы, но они представляются возможным механизмом для уменьшения налогового бремени на жилую недвижимость. Вычет подразумевает исключение части оцененной стоимости имущества из налогообложения. Аналогичный эффект имеет вычет определенной денежной суммы из налогооблагаемой базы до расчета налогового обязательства. Использование такой льготы применительно к каждому объекту недвижимости приводит к прогрессивной системе налога на имущество. Известный недостаток вычетов в том, что они привязаны к оцененной стоимости имущества, а не способности платить, а значит — не могут эффективно уменьшить налоговое бремя нуждающимся собственникам [11].

Хотя льготы по налогу на имущество для предположительно недостаточно платежеспособных граждан, представляются важным объектом политики властей, имеются сомнения, следует ли местным властям использовать разнообразные механизмы льгот по налогу на имущество для перераспределительных целей.

Есть по крайней мере три вопроса на этот счет. Во-первых, среди экономистов нет согласия по вопросу, регрессивен ли налог на имущество. Если он не регрессивен, то предоставление льгот для борьбы с мнимой регрессивностью имеет мало оснований.

Во-вторых, с точки зрения социальной справедливости, следует ли предоставлять льготы по налогу на доходы для граждан, владеющих дорогим имуществом (эта проблема неоднократно упоминалась выше). В-третьих, если не брать налоги как неизбежную плату за общественные услуги, которыми пользуется налогоплательщик, это простимулирует неоправданно высокий спрос на них и приведет к неэффективному размещению. Применительно к России данный вопрос достоин отдельного обсуждения в работах, исследующих более практические вопросы администрирования налога на имущество и применения льгот по нему.

В последнее время в Канаде развивается использование обратной ренты, особенно для старых домовладельцев, позволяющих решить проблемы неплатежеспособности без щедрых государственных льготных программ [12]. Однако нужно понимать, что подобный «чисто рыночный» подход скорее всего будет крайне непопулярен с позиций, отстаивающих интересы «социально незащищенных» граждан.

2.3 Опыт стран Евросоюза

2.3.1 Великобритания

Ставки налога на имущество, а также стоимость недвижимости в Великобритании довольно высоки, поэтому без льготного обеспечения многие граждане оказались бы на грани своей возможности платить налоги.

Муниципальный налог на имущество обязан платить каждый, кому исполнилось 18 лет, и кто живет в доме (квартире) либо арендует дом (квартиру). Собственник жилья может получить 25-процентную скидку, если он единственный «взрослый» в доме. Если в доме совсем нет «взрослых», то скидка составляет 50%.

Последняя ситуация возможна, поскольку «невзрослыми» считаются не только дети до 18 лет, но также:

- 18 и 19-летние лица на очном обучении,
- студенты вузов («очники») любого возраста,
- лица, не достигшие 25 лет, обучающиеся по государственным программам SFA и YPLA,
- обучающиеся сестринскому делу,
- в некоторых случаях — работники, проходящие стажировки (для этого требуется предоставить справку, что доход не превышает 195 фунтов в неделю, а программа стажировки аккредитована Ofqual или SVEC),
- переводчики с иностранных языков, зарегистрированные в Британском совете,
- умственно отсталые,
- опекуны лиц, которые не являются их супругами, партнерами или детьми,
- дипломаты.

Кроме того, если в доме проживает хотя бы один студент, обучающийся по программе очного обучения в вузе, его обитатели освобождаются от уплаты муниципального налога на имущество. Льгота предоставляется, если программа обучения длится не менее года и предполагает нагрузку не менее 21 часа (астрономического!) в неделю.

Для получения льготы на умственно отсталых или по уходу за инвалидами нужно показать, если занимаемое помещение велико, что потребность в жилье большой площади обусловлена необходимостью заботы об инвалиде: отдельная ванная, широкие коридоры для инвалидных кресел и т.п. Естественно, льготу можно получить только на один — основной — дом.

На загородный дом (дачу, если переносить на российские реалии), либо пустующую недвижимость иногда можно получить 50-процентную скидку по налогу на имущество, если её одобрит муниципалитет. Может быть и обратная ситуация — муниципалитет имеет право установить повышенный (до 50%) налог на пустующие дома, если дом пустует более двух лет.

Налог на пустующую недвижимость платить необязательно, когда собственник умер, а вступающий в наследство продает дом в течение шести месяцев, когда единственный жилец находится в тюрьме либо на лечении в больнице, а также при разрушении или в процессе серьезной реконструкции дома (с перестройкой несущих стен) и в некоторых других случаях, признаваемых уважительными.

Перечисленные случаи применения льгот, относятся скорее к разрешению задачи воспринимаемой справедливости налога на имущество, а также поощряют студентов. Вопрос неплатежеспособного налогоплательщика разбирается в индивидуальном порядке местными властями, которые могут дать малоимущим лицам скидку до 100% обязательств по налогу на имущество. Размер скидки обычно связан с доходом; иногда, с дополнительными условиями — например, возраст от 60 лет, как в Северной Ирландии. При затруднении платить налог следует обратиться в местный совет, в качестве первой помощи может быть предложено растянуть годовой платеж с обычных 10 месячных выплат до 12 [13].

2.3.2 Франция

Налогом на имущество во Франции облагаются владельцы зданий и сооружений, в том числе жилой и коммерческой недвижимости, производственных зданий и парковок; стационарные морские суда квалифицируются как недвижимость и являются объектом налогообложения; земля также облагается налогом.

Некоторые виды зданий могут быть освобождены от налогообложения. В частности, постройки в сельской местности, используемые в сельскохозяйственных целях, либо использовавшиеся в данном качестве ранее, но в текущий момент не находящиеся в другом коммерческом использовании, освобождаются от налога (даже если предполагается их использование при производстве солнечной энергии).

Налог на имущество во Франции взимается от кадастровой оценки потенциального дохода от сдачи недвижимости в аренду, который устанавливается равным половине

рыночной ставки аренды. Ставка налога определяется каждым муниципалитетом самостоятельно.

Основания же для освобождения от налога предусмотрены центральным правительством. Пожилые собственники имеют право не платить налог на имущество, если они удовлетворяют всем следующим критериям:

- 1) налогоплательщик от 75 лет или старше;
- 2) он проживает:
 - а) один или с супругом (супругой),
 - б) с лицами, за которые он платит налог на имущество (например, ребенок),
 - в) с лицами, за которыми налогоплательщик осуществляет уход по старости или инвалидности,
 - г) с лицами, чей доход ниже определенного уровня (10 633 евро в год);
- 3) его доход ниже определенного уровня (10 633 евро плюс 2 839 евро на каждого члена семьи в год) [14].

Столь жесткие ограничения на возможность получения льготы вряд ли могут быть объяснены только высокой продолжительностью и высоким уровнем жизни во Франции. Однако высокие налоги и скудные возможности получения льгот характерны для развитых экономик, особенно для развитых систем налогообложения недвижимости.

2.3.3 Германия

В Германии льготы по налогу на имущество могут предоставляться местным правительством, и в общем случае для разных земель условия получения льготы различны.

Федеральное правительство предоставляет льготу по налогу на имущество (либо субсидию на часть арендной платы снимаемого жилья) для военных инвалидов, либо их вдов только в том случае, когда инвалид умер, оставив наследство, а не подарил заранее свое имущество. Если вдова вновь выходит замуж, то льгота для неё перестает действовать [15].

Отдельные типы недвижимости освобождены от уплаты налога, как то: объекты религиозного культа, кладбища, транспортные объекты, в том числе аэропорты и объекты связанной с ними инфраструктуры, учреждения здравоохранения, а также здания, используемые в научных и образовательных целях.

Выводы

Развитые страны применяют различные варианты льготного налогообложения недвижимости. Но основных видов льгот, которые к тому же не имеют значительных нареканий со стороны экономистов, несколько: установление пониженных налоговых ставок для определенных типов недвижимости, замораживание налогов или оценочной стоимости, отсрочка по уплате налога и особый механизм под названием «льгота-переключатель». Поскольку нашим приоритетом является решение проблемы малоимущих граждан, то мы сосредоточим свое внимание на трех последних вариантах льгот, которые удобно связать с благосостоянием налогоплательщика. Рассмотрим каждый из выбранных механизмов предоставления льгот более подробно в следующей части работы.

3 Предпочтительный дизайн льготы по налогу на имущество

3.1 Преимущества и недостатки различных вариантов налоговой льготы

Произведенный обзор показывает большое разнообразие вариантов предоставления льгот по налогу на имущество при том, что сам налог может быть устроен по-разному. Зачастую различия в деталях между частью налоговых режимов не являются принципиально важными для налоговой системы в целом, хотя они весьма чувствительны для отдельных налогоплательщиков. Схожесть многих описанных способов уменьшения налоговых обязательств собственников недвижимости позволяет выделить несколько основных вариантов льготы по налогу на имущество и сравнить их достоинства и недостатки.

Тут важно заметить, что поскольку для гражданина налог представляет некоторую сумму, которую он должен выплатить из своего дохода в пользу государства, воспринимаемая справедливость или несправедливость имущественного налога будет определяться как определением базы и ставки налога, так и предоставленных вычетов и льгот. Соотнесение размера налоговых платежей с оценкой личного благосостояния каждого индивида, а также результатами расходования собранных государством налогом определяет общественное одобрение либо неодобрение системы налогообложения.

Часть льгот связаны с дифференцированной оценкой налоговой базы в зависимости от объекта недвижимости или его владельца. Этот способ имеет мало смысла, поскольку с тем же успехом можно назначить различные ставки налога для получения желаемого эффекта дифференциации обязательств различных налогоплательщиков. Использование

единообразной кадастровой оценки имеет весьма значительные преимущества, чтобы от них легко отказаться, поэтому представляется необходимым манипулировать ставкой налога либо суммой налоговых платежей, а не налоговой базой.

Лимиты на рост налоговой стоимости жилья при переоценке в США, по всей видимости, принимались законодательными собраниями штатов под давлением интересов местных жителей. Знаменитая калифорнийская Поправка №13 в конституцию штата от июня 1978 г. не только ограничила ставку налога на имущество 1 процентом, но и привязала налоговую базу к рыночной стоимости жилья в 1975-1976 гг., ограничив увеличение оценки стоимости 2 процентами в год вплоть до смены владельца. Более того, дополнение к этой поправке от 1986 года (Поправка №58) разрешает передачу по наследству имущества стоимостью до 1 млн. долларов без переоценки. Такой подход открывает путь к упрощенной системе оценки налоговой базы — стоит оценить объект недвижимости только один раз, затем оценка меняется только при продаже объекта, становясь равной его продажной стоимости.

Чуть позже после принятия Поправки №13, вспомнили и о возможности падения цен: согласно принятой в ноябре 1978 года Поправке №8, если стоимость домов падает ниже зафиксированной оценки, то они должны быть переоценены по рыночной стоимости [16].

В 1992 году пришла к успеху кампания под громким лозунгом «Спасите наши дома» пусть и с более мягкими ограничениями: рост при переоценке ограничен 3 процентами в год, налоговая ставка же не должна превышать 2 процента.

В пределе это общее ограничение на размер налога фиксирует налогооблагаемую стоимость жилья до смены владельца, и когда цены на рынке недвижимости растут, старые владельцы платят меньше (по старой стоимости), а новые (обычно, приезжие) — больше. Фактически, граждане, меняющие место жительства, дискриминируются в пользу тех, кто постоянно живет на одном месте, что в российских условиях (необходимости переселения из ветхого и аварийного жилья, а также решения проблемы моногородов) не представляется эффективным.

Исследователи установили значительный дестимулирующий эффект подобных льгот на мобильность населения в Калифорнии: после 1978 года калифорнийцы стали менять место жительства в среднем на 6% реже [17].

В целом, экономистами давно отмечено, что неоднородная оценка приводит к дискриминационному и более регрессивному налогообложению, чрезмерному

переложению налоговых платежей с домовладельцев на арендаторов, создает предпосылки для применения более высоких ставок налога в бедных местностях, чем в богатых [18].

Схожий — пусть и более локальный — эффект несут более целенаправленные замораживания налоговых обязательств отдельных граждан на особых условиях. В результате это приводит либо к искажению, либо к двусмысленности кадастровой оценки. По той же причине представляется неуместным сознательное занижение кадастровой оценки: в таких случаях следует манипулировать ставкой налога, а не его базой, иначе неизбежно переусложнение налогового режима.

Другой распространенный и применяемый теперь в России способ помочь малоимущим гражданам — предоставление вычета из налоговой базы. Критика искажения налоговой базы была высказана выше. Здесь немного другой случай, который тем не менее не является оптимальным вариантом льготы. Действительно, благодаря общему фиксированному (в денежном выражении) вычету налог на имущество становится прогрессивным. Но это нисколько не решает проблему неплатежеспособности налогоплательщиков с низкими доходами. Предоставляя фиксированный вычет всем налогоплательщикам, государство как бы предполагает, что бедные имеют дома меньших размеров и стоимости, чем богатые, но это может быть не так.

Предполагаемый Налоговым кодексом Российской Федерации вычет из налога на имущество в действующем варианте имеет дополнительные недостатки. Во-первых, он привязан к площади жилья, а не его стоимости, следовательно владельцы недвижимости с большей удельной стоимостью (условно «богатые») получают большую льготу в денежном эквиваленте. Во-вторых, он предоставляется на каждый объект недвижимости независимо от числа проживающих в нем, благосостояния его владельца и количества других объектов недвижимости в собственности у этого владельца, т.е. даже не очевидно, что он делает налог на имущество прогрессивнее.

Конечно, вычет эквивалента площади имеет некоторые преимущества перед вычетом фиксированной денежной суммы: например, в глухой сельской местности с крайне дешевыми домами, налоговые платежи не упадут до нуля, зато в крупных городах жители получают значительное налоговое послабление. Но важно понимать, что и тот, и другой вариант вычетов имеет недостатком очень неэффективное расходование налоговой базы (эрозию налоговой базы) для мнимой поддержки малоимущих граждан.

Рассмотрим семьи, проживающие в городских квартирах в России. Предположим, что утверждения ниже верны.

1. Большие семьи (например, многодетные либо опекающие престарелых родителей) живут в квартирах большей площади, чем меньшие семьи. В то же время, богатые чаще имеют несколько квартир (пусть и небольшой площади).
2. Большие семьи в среднем беднее (получают меньший доход на члена семьи), чем меньшие семьи.
3. Более бедные семьи селятся в районах города, где цена квадратного метра жилья ниже.
4. Налоговый вычет составляет эквивалент стоимости 20 кв. м для каждой квартиры.

Результаты выборочного обследования домашних хозяйств Росстатом говорят о том, что пункты 1 и 2 верны. Пункт 3 подтверждается данными риелторов, а пункт 4 взят из статьи 403 НК РФ. Тогда оказывается верным и то, что богатые семьи получают больший налоговый вычет, чем бедные⁴. Как правило, а не как исключение!

Подтверждение на базе статистических расчетов здесь не является необходимым. Последствия использования вычета для налогоплательщиков в среднем могут казаться благоприятными (за счет снижения налогового бремени), но справедливость будет остро ощущаться на уровне индивидов, что и показано в примечании к тексту выше.

В последнем подразделе настоящего раздела дано предметное сравнение вычетов с другими перспективными вариантами льгот на ограниченных примерах, демонстрирующих также их расточительность.

Проблема неплатежеспособного налогоплательщика с точки зрения некоторых экономистов может быть решена достаточно эффективно без вмешательства государства. ARIP-персоны по определению имеют большие активы, которые могут быть частично заложены в обмен на уплату налогов. Для пенсионеров вполне подходит вариант обратной ренты. Чтобы избежать некомфортной для налогоплательщика ситуации, когда только залог своего дома кредитной организации спасает его от изъятия этого же дома за неуплату

⁴ Простой численный пример наглядно показывает вопиющую несправедливость существующих вычетов. Пусть семья побогаче (например, двое родителей и один ребенок) имеет две квартиры: 2-комнатную на 60 кв. м (в которой живут) 1-комнатную площадью 40 кв. м (запасную) ближе к центру Москвы так, что их цена около 200 тыс. руб. за кв. м. В тоже время семья победнее (например, двое родителей, двое детей и престарелый родственник) имеет 3-комнатную квартиру площадью 90 кв. м на окраине по цене 100 тыс. руб. за кв. м. Нетрудно посчитать, что при ставке налога 0,3% богатая семья получит льготу в размере 2400 рублей на троих, а бедная – только 600 рублей на пятерых. В процентном отношении льгота богатой семье будет также больше (40% их налоговых обязательств против 22% для бедной семьи). Также несложно построить пример, когда бедный платит больший налог, чем богатый.

налогов, разумно предоставить государственную отсрочку платежей на льготных условиях. Этот вид льготы будет рассмотрен в следующем пункте работы.

С другой стороны, ARIP-налогоплательщики неплатежеспособны, поскольку имеют малый доход. Предоставление скидки по налогу на имущество только для части лиц с низким доходом (обычно, пенсионеров и инвалидов) — иной логичный путь целенаправленного решения проблемы. Он также будет подробно рассмотрен ниже.

3.2 Отсрочка платежей по налогу на имущество (tax deferral)

Программы отсрочек платежей по налогу на имущество обычно устанавливаются, чтобы помочь пожилым людям, которым тяжело платить налог на имущество. Они ограничивают размер платежа небольшой частью дохода (либо вообще устраняют его), предоставляя пенсионерам стабильные гарантии того, что их налоговые обязательства не превысят их возможности платить.

Рассмотрим более подробно устройство отсрочки налоговых платежей в Миннесоте, являющейся наиболее характерный пример подобных льготных программ. Местная отсрочка платежей позволяет лицам старше 65 лет, чей доход не превышает 60 000 долларов в год отложить уплату определенной части их обязательств по налогу на имущество [19].

Льготная программа в Миннесоте не отменяет налоговых обязательств граждан — она предоставляет заем от штата на льготных условиях: налог на имущество в пользу муниципалитета платит бюджет штата в необходимом размере, в тоже время имущество налогоплательщика оказывается обремененным долгом советующего размера. К этому займу применяется льготная ставка, не превышающая 5% годовых.

Участник программы продолжает частично уплачивать налог на имущество, но в размере не более 3 процентов годового дохода (подтверждается справкой о доходе за предыдущий год⁵). Платеж из бюджета штата равен оставшейся сумме налога. Значит, льгота получается неразрывно связана и с доходом пенсионера, и со стоимостью его дома. При этом местный бюджет не страдает, а льготник не получает каких-либо денежных выплат на руки: средства идут напрямую из регионального бюджета в местный. Условия по предоставлению льготного кредита несет бюджет штата, что также является хорошей новостью для местных бюджетов.

⁵ Примечательно, что необязательно предоставлять сведения о доходах ежегодно. Однако в обязанности налогоплательщика входит уведомление налогового органа о том, что его доход превысил верхний предел в 60 000 долларов, и он больше не имеет права получать данную льготу. В России же обычной практикой является ежегодное подтверждение доходов для участия в льготных налоговых программах.

Отметим, что поскольку в США субъектом налогообложения является домохозяйство, для получения рассматриваемой льготы достижение 65 лет требуется для одинокого налогоплательщика, в случае же семейной пары одному из супругов должно быть не менее 65 лет, а другому — не менее 62 лет на момент начала участия в программе (что допускает возможность найти затем себе супруга помоложе). В таком случае и предельный доход 60 000 долларов в год также рассчитывается на домохозяйство.

В качестве обязательного условия введен ценз оседлости: для одного из членов домохозяйства данный объект недвижимости должен быть основным жильем в течение не менее 15 лет. Освобождаемое имущество не должно быть обременено долгами по налогам или по судебным решениям. А также не допускается, чтобы размер невыплаченного долга по ипотеке превышал 75% оценки дома в налоговых целях или чтобы имела место обратная ипотека в любой форме.

Если доход налогоплательщика в дальнейшем превысит максимально допустимую величину, он лишается права переносить свои текущие налоговые обязательства. Необходимости досрочно погашать льготный кредит, разумеется, не возникает: требуется платить только по текущим налогам; штат продолжает субсидировать накопленный долг.

Необходимость выплаты долга возникает в случаях: смены владельца объекта недвижимости, смерти владельцев, изменения вида использования имущества (с жилого на нежилое), а также по инициативе налогоплательщика.

Таким образом, льгота дается на весьма жестких условиях, в то время как сокращение налоговых обязательств граждан реально невелико: налог не прощается, а лишь переносится. Данный подход представляется экономным с точки зрения расходования бюджетных ресурсов, но его недостатки легко вскрываются.

Неочевидным на первый взгляд недостатком является то, что доходы регионального бюджета начинают в значительной части формироваться за счет будущих обязательств участников программ отсрочки, обеспеченных их имуществом в качестве залога. Однако ясно, что эти активы неликвидны и с трудом могут быть использованы для финансирования проектов развития региона. Более того, в России в долгосрочной перспективе может существовать риск прощения этих долгов под лозунгом в духе «Спасите наши дома».

Легко представить ситуацию, когда налогоплательщик умирает, передавая по наследству свое имущество и долги по налогам за него. Его наследники будут вынуждены в полном объеме погасить налоговый кредит или продать это имущество, если у них не будет достаточно денег, несмотря на то что это может быть для них родным домом. Ситуация

наверняка покажется несправедливой не только новоиспеченным наследникам, но и самим пенсионерам, которые (если речь идет о современной России) рассматривают налоговые и прочие послабления как справедливую компенсацию за свои жалкие пенсии, которые им уготовлены превратностями судьбы российской экономики. А это уже ставит под сомнение политические перспективы подобных льгот, поскольку пенсионеры при своей повышенной электоральной активности представляют большую часть российских избирателей.

Последние рассуждения наводят на мысль, что политически выгодно минимизировать налоговое бремя пенсионеров, особенно наименее обеспеченных. Но выпадающие доходы местным бюджетам желательно компенсировать иным способом. Более сложный дизайн следующего льготного режима способен удовлетворить названным требованиям.

3.3 Льгота-переключатель (circuit-breaker)

Несмотря на то, что местные и региональные правительства в США в большой степени полагаются на имущественный налог, он, видимо, остается самым непопулярным среди всех налогов. Наверно потому, что это наиболее «видимый» налог: если подоходный и социальные налоги высчитываются из заработной платы автоматически, а НДС и акцизы включены в стоимость потребляемых товаров, то налог на имущество уплачивается налогоплательщиком самостоятельно⁶.

Кроме того, налог на имущество воспринимается как несправедливый. А также преобладает мнение о его регрессивности. Расхожее мнение утверждает, что налог на имущество накладывает более тяжелое бремя на мало- и среднеимущих налогоплательщиков, чем на богатых.

Несправедливое предоставление льгот по имущественному налогу также может быть причиной неприятия этого налога гражданами [20]. Но можно утверждать и обратное — удачно устроенный льготный режим позволит избежать многих проблем, связанных с воспринимаемой регрессивностью рассматриваемого налога.

Другой причиной критики налога в США является то, что бремя налога на имущество растет непропорционально доходу граждан. Если доходы богатых слоев населения растут быстрее среднего, то для них обязательства по имущественному налогу не являются серьезной проблемой. В это же время граждане с низким и средним доходом сталкиваются с необходимостью отдавать всё большую долю своих доходов в качестве уплаты налога на

⁶ Передавая деньги, которые он держал на руках в местный бюджет, он может задуматься над тем, что этот бюджет ему дает.

имущество как из-за относительно высоких темпов роста цен на недвижимость, так и вследствие повышения ставок по имущественному налогу⁷.

Произвольные правила оценки недвижимости в целях налогообложения, позволяющие неравенство при оценке, являются ещё одним источником потенциально дискриминационного налогообложения имущества. Плохое администрирование и некачественные оценки способны сделать налог на имущество регрессивным, даже если изначально он таковым не являлся.

Несмотря на все свои недостатки, налог на имущество сохраняет важное значение в США, поскольку его ставки устанавливаются местным правительством, предоставляя ему некоторую степень фискальной свободы. Ставки подоходного налога и налога с продаж, хотя они и направляются частично в местные бюджеты, фиксируются федеральными правительством или правительством штата, в результате чего местные власти не могут рассчитывать на произвольное увеличение или уменьшение сборов этих налогов.

Учитывая все достоинства и недостатки налога на имущество и признавая его значимость для бюджетного федерализма, мы вынуждены рассмотреть важный вопрос: что можно сделать, чтобы улучшить налог на имущество и уменьшить обязательства тех налогоплательщиков, налоговое бремя которых представляется чрезмерным?

Очевидно, чтобы решить поставленную задачу, нужно сконструировать льготу, которая бы действовала весьма направленно, чтобы освободить только целевую категорию налогоплательщиков, тогда издержки на её предоставление будут не слишком велики. Поскольку проблемы с уплатой налога с большей вероятностью имеют граждане с малым доходом, необходимо связать факт предоставления льготы и её размер с доходом налогоплательщика. Подобный вид льготного режима для налога на имущество получил в США⁸ и Канаде название «circuit-breaker», что означает «автоматический выключатель» или «предохранитель», поскольку он предохраняет домохозяйство от опасного для его финансового состояния излишнего налогового бремени подобно тому, как

⁷ Сейчас популярно скорее снижение ставок и предоставление широких льгот, но в 1970-80-х гг. местные власти в США стремились обеспечить бюджетные доходы за счет собственников имущества, увеличивая их налоговое бремя. Одним из способов было изменение правил оценки.

⁸ В США circuit-breaker для отдельных категорий пенсионеров был впервые введен в Висконсине в 1964 г. В 1973 г. льгота была распространена на все возрастные категории налогоплательщиков Висконсина, что также произошло впервые. На сегодняшний день этот льготный режим весьма популярен и в том или ином виде применяется в 27 штатах. В четырех штатах – без ограничений на возраст и инвалидность [15].

«предохранитель»⁹ защищает домашнюю электрическую сеть от опасной перегрузки, несущей риск короткого замыкания и пожара.

Существуют различные варианты подобной льготы, которую мы будем называть льготой-переключателем¹⁰, но все они работают сходным образом. Остановимся на описании льготы-переключателя, которая была введена в Висконсине в 1973 году. Чтобы получить льготу, нужно было отвечать четырем критериям [21]:

1. Получатель льготы должен быть совершеннолетним (от 18 лет и старше) резидентом данного штата. За текущий и два предыдущих года он не должен числиться иждивенцем.
2. Получатель льготы должен иметь доход (в т.ч. на «мужа и жену») не выше определенной суммы \$7 000 в год.
3. Он не должен одновременно с этим получать «общую помощь» — другие льготы.
4. Он должен проживать в доме, за который платит налог на имущество, либо быть арендатором жилья (как обсуждалось в литературе, в стоимости аренды жилья в США около 25% — это налог на имущество, который арендодатель перекладывает на арендатора).

«Справедливый» размер налога на имущество для такого домохозяйства определяется как 14,3% от дохода домохозяйства, если его годовой доход от 3500 до 7000 долларов, и 0% дохода для домохозяйства с доходом ниже 3500 долларов в год (т.е. считается, что любая сумма налога для бедной семьи является высокой).

Превышение налоговых обязательств над «справедливой» суммой налога на имущество на 80% субсидируется штатом. Оставшиеся 20% собственнику необходимо оплатить самостоятельно. Таким образом, льготные категории освобождаются от налога лишь частично. В этом случае льготник сохраняет налоговую ответственность за расходы местных бюджетов.

Размер льготы ограничен сверху суммой 400 долларов (которая достигается при превышении обязательств налогоплательщика над «справедливой» суммой налога на 500 долларов). Данное условие обязательно, иначе у богатых возникает стимул записывать своё

⁹ В России такой предохранитель на всю сеть называется «устройством защитного отключения». Впрочем, это не повод, чтобы именовать данную льготу именно таким термином.

¹⁰ Мы будем именовать данный вид налогового послабления льготой-переключателем, поскольку она способна работать в разных режимах. Частично это название отражает и логику названия circuit-breaker.

имущество на бедных сограждан (родственников, либо просто людей, которые предоставляют своего рода услуги по оптимизации налогов).

Заметим, что рассматриваемая льгота устроена таким образом, что её размер не может превысить налоговые обязательства собственника. Этим она отличается от программ субсидирования подоходного налога для малоимущих в США, когда в случае превышения размера льготы над суммой подоходного налога, налогоплательщик получает денежные выплаты из бюджета.

Можно выделить несколько параметров, которые однозначно определяют дизайн льготы-переключателя:

1. Размер дохода, ниже которого положена льгота.
2. «Справедливый» размер налога (либо его доля в доходах домохозяйства): льгота не предоставляется, если налоговые обязательства не превышают эту сумму. Сумма выше критической называется превышением.
3. Степень освобождения — субсидируемая доля превышения (и, соответственно, доля, которую должен заплатить налогоплательщик).

Применяется, чтобы сохранить чувствительность льготника к регулированию ставки налога и его чувство гражданской ответственности.

4. Максимальный размер льготы или максимальный размер налога, после которого льгота не предоставляется.

Призван не допустить массового уклонения от уплаты налогов состоятельными гражданами.

5. Льгота предоставляется всем гражданам с низкими доходами, либо только отдельным социальным группам (например, пенсионерам и инвалидам)?
Предоставляется только владельцам или арендаторам тоже?
6. Дополнительные ограничения (ценз оседлости и т. п.)

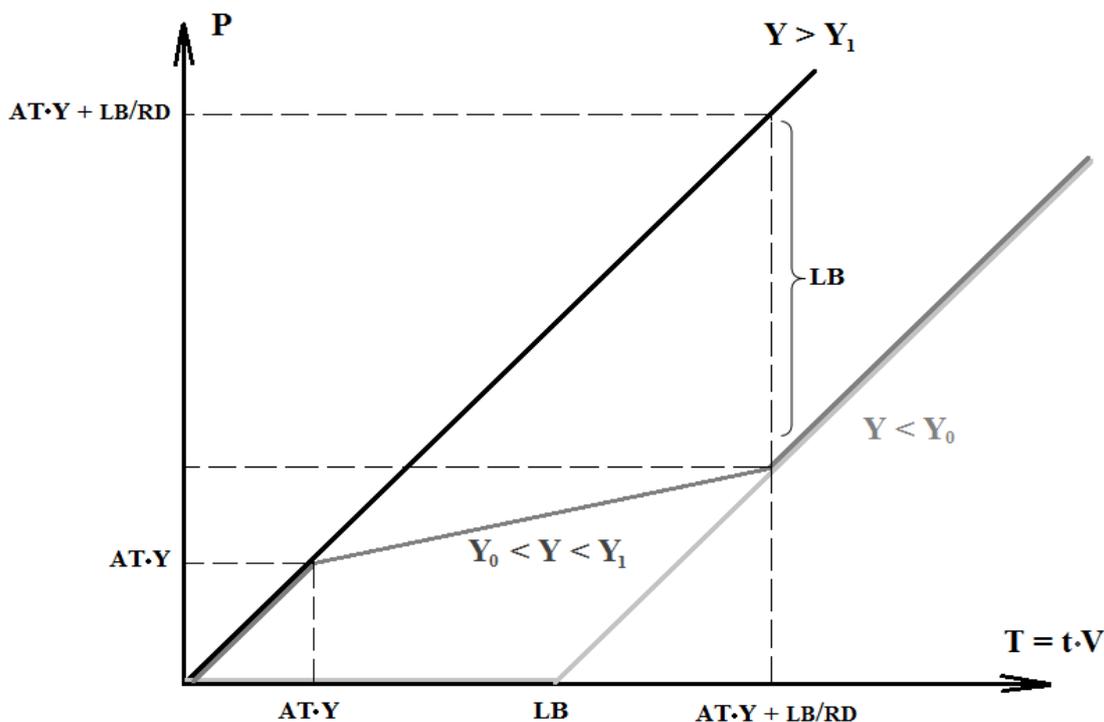
Последние два возможных ограничения исключают из числа получателей субсидии лиц с высоким теневым доходом, а также снижают вероятность махинаций в целях снижения налоговых обязательств.

Различные комбинации перечисленных параметров задают разные варианты переключаемой льготы.

При заданном допустимом уровне налоговой нагрузки $0 < AT < 1$ (acceptable tax) (исчисляемой как доля от дохода), максимальном размере льготы $LB > 0$ (limit on benefit) и

степени освобождения $0 < RD < 1$ (refund degree) попадающий под льготную программу налогоплательщик с доходом Y сокращает свой платеж в соответствии с рисунком.

Рисунок — Зависимость платежа от налоговых обязательств при разных уровнях дохода



На рисунке показан размер актуального платежа P , в зависимости от налоговых обязательств T (равных произведению налоговой ставки t и стоимости его имущества V) налогоплательщика с доходом Y , который определяет получение им льготы. Если доход налогоплательщика слишком низок (например, меньше прожиточного минимума $Y < Y_0$), то возможно полное освобождение от обязанности платить налог ($AT = 0$) до определенного предела получаемых выгод LB . При чуть более высоких уровнях дохода (но пока его доход остается достаточно низким, чтобы оправдать предоставление льготы, т. е. $Y_0 < Y < Y_1$) льгота предоставляется начиная с превышения $AT \cdot Y$ и до предела LB . При $Y > Y_1$ льгота налогоплательщику не положена, поэтому его платеж P равен начисленному обязательству T .

Переключаемая льгота решает ряд важных задач. Во-первых, благодаря ей налог на имущество становится менее регрессивным (в любом случае, прогрессивность налога на имущество возрастает, даже если отвергать его регрессивность). Во-вторых, она защищает

малоимущих граждан от чрезмерной налоговой нагрузки, понижая остроту их финансового положения. Пенсионерам же позволяет обойтись без программ типа пожизненной ренты и сохранить накопленное имущество для наследников.

Ещё одной особенностью, которую сторонники социальной справедливости сочтут достоинством данной льготы, является факт финансирования данной льготы из регионального бюджета. За счёт этого муниципалитеты с большим числом малоимущих граждан получают большую компенсацию из регионального бюджета, которую можно рассматривать как умело сконструированную выравнивающую субсидию¹¹.

Переключаемая льгота имеет известные недостатки, большая часть из которых относится к любому льготному режиму для налога на имущество.

Во-первых, если налог на имущество на самом деле не регрессивен, то борьба с его мнимой регрессивностью не имеет смысла, и разнообразные льготы представляют просто неоправданное расходование бюджетных средств.

Во-вторых, льготники несут уменьшенную налоговую нагрузку, значит имеют стимул требовать предоставления общественных благ в большем объеме, не неся за это фискальной ответственности. Поэтому важным элементом дизайна льготы-переключателя может быть отличная от нуля доля налоговых обязательств, которую льготник платит сам.

В-третьих, называется проблема подрыва финансовой самостоятельности местных бюджетов. Финансируя льготу, а значит — часть доходов местного бюджета, региональные власти получают рычаги влияния на местное самоуправление. В России сейчас ситуация с фискальным федерализмом гораздо хуже, чем в США. У нас грамотно сконструированная льгота, наоборот, может способствовать более интенсивному использованию и долгосрочной защите налога на имущество, который пока представляет единственную возможность для приобретения финансовой самостоятельности местными бюджетами.

В-четвертых, льготы на жилье (в том числе налоговые) стимулирует покупать жилье дороже (и вообще покупать его, если речь о малоимущих). Для России это опять же выглядит даже более привлекательно, поскольку решение жилищного вопроса для необеспеченных семей имеет высокий политический приоритет. Кроме того, по мнению

¹¹ Поскольку налог на имущество не решает всех проблем фискального федерализма в Российской Федерации, то неизбежен поиск более прозрачных вариантов выравнивающих трансфертов местным бюджетам. Некая величина, положительно зависящая от размера налоговой базы, который отражает желание людей жить в данной местности, а значит — качество местных благ (гипотеза Тибу), может являться одним из оснований предоставления трансферта.

ряда экономистов, накапливая ценные активы, собственники создают положительные экстерналии для общества [82].

Столь подробно описанные недостатки льгот по налогу на имущество вообще не затмевают главного преимущества переключаемой льготы — целенаправленное решение проблемы неплатежеспособного налогоплательщика, что обуславливает её высокую популярность во многих штатах США, а также Франции.

Рассматриваемый льготный режим может быть усовершенствован по следующим направлениям [21]:

- оценка благосостояния налогоплательщиков на основании дохода его семьи более уместна, когда речь идет о налоге на имущество физических лиц — обычно вся семья живет в одном доме;
- расчет дохода как индивида, так и семьи может быть осуществлен более аккуратно, если будет учтена не только зарплата, но и другие виды доходов, иногда имеющие натуральное выражение;
- поскольку налог на имущество в большой степени перекладывается на арендаторов [22], то предоставление субсидии малоимущим арендаторам может оказаться разумным;
- введение ограничения сверху на размер богатства (накопленных вкладов, ценных бумаг, недвижимости) для получения льготы позволит ограничить круг льготников наиболее нуждающимися.

Работы зарубежных исследователей представляют лучшие практики продвинутых экономик в сфере налогообложения недвижимости, а также возможности их дальнейшего совершенствования. Рассматривая критику некоторых налоговых систем (например, в США) и варианты их улучшения, следует помнить, что налог на кадастровую стоимость в России при правильном подходе к оценке и минимуме освобождений уже будет серьезным прорывом по сравнению той формой налогообложения недвижимости физических лиц, которая практиковалась у нас до 2015 года.

Налог на имущество в связке с переключаемой льготой — это второе наилучшее (second best) по сравнению с чистым налогом на рыночную стоимость недвижимости [Там же.]. С одной стороны, он представляется достаточно политически приемлемым, чтобы получить одобрение законодателей, с другой стороны — имеет не слишком много недостатков с точки зрения налоговой теории, чтобы быть поддержанным.

Дополнительным преимуществом переключаемой льготы находят наименьшее искажение экономического поведения агентов. Тогда как широкая льгота должна капитализироваться в стоимости жилья, увеличивая её, целенаправленная на наиболее нуждающихся льгота вряд ли вызовет такой эффект, поскольку её сложно рассматривать как мощный стимул к покупке жилья [23].

Выводы

Рассмотрев несколько вариантов льготных режимов по налогу на имущество, мы обнаружили, что наиболее перспективным для применения в России является льгота-переключатель (circuit breaker), которая напрямую связывает размер налоговых послаблений с доходом налогоплательщика. Такой дизайн позволяет целевым образом предоставить льготу малоимущим, не уменьшая базу налога на имущество значительно. Дальнейший выбор будет осуществлен на основе оценок для различных сценариев применения льготы-переключателя.

4 Выбор оптимального варианта льготного режима по налогу на имущество физических лиц в России

4.1 Выбор из нескольких альтернатив

Процесс выбора из альтернативных вариантов льготных режимов проиллюстрирован примером для Брянской области, поскольку изначально в ходе работы для неё удалось собрать все необходимые данные. Если будут доступны требуемые статистические данные по другим субъектам Российской Федерации, расчет может быть аналогично повторен и для них.

Описание используемых данных

В текущем пункте работы используются следующие данные (с указанием источника):

1. Средняя стоимость жилых помещений по районам Брянской области (по материалам НИР «Совершенствование механизма налогообложения недвижимости физических лиц»).
2. Оценка численности населения на 1 января 2013 года по муниципальным образованиям (База показателей муниципальных образований Росстата).

3. Общая площадь жилых помещений по состоянию на 2012 год по муниципальным образованиям (База показателей муниципальных образований Росстата).
4. Количество строений, помещений и сооружений жилого фонда, учтенных в базе данных налоговых органов в целях налога на имущество физических лиц; в том числе по которым налог предъявлен к уплате, в разрезе муниципальных районов за 2013 год (данные Федеральной налоговой службы).
5. Количество налогоплательщиков, учтенных в базе данных налоговых органов по налогу на имущество физических лиц; в том числе, которым предоставлены налоговые льготы по видам льгот в разрезе муниципальных районов за 2013 год (данные Федеральной налоговой службы).
6. Распределение домашних хозяйств по среднему размеру общей (полезной) площади занимаемого жилья в Брянской области на конец 2013 года (Росстат, Материалы выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств).
7. Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов (Росстат, официальная статистика уровня жизни населения).
8. Жилые помещения по их типам и числу проживающих в них частных домохозяйств по городским округам и муниципальным районам Брянской области (Всероссийская перепись населения 2010 года).

Размер текущих вычетов и условия предоставления льгот взяты из Налогового кодекса Российской Федерации, а варианты перспективных льгот предложены в ходе исследования.

Поскольку размер предоставляемых льгот прямо пропорционален ставке налога, остановим выбор на ставке 0,3%, которая является максимальной по действующему законодательству и позволяет найти максимальные потенциальные сборы налога на имущество физических лиц. Для отдельных случаев расчет будет произведен для максимальной предлагаемой в исследовании ставки налога на имущество 0,5%.

4.1.1. Вычет согласно статье 403 НК РФ

Согласно статье 403 НК РФ налоговая база по каждому объекту жилой недвижимости уменьшается на эквивалент стоимости:

- для комнаты — 10 кв. м;
- для квартиры — 20 кв. м;

— для жилого дома — 50 кв. м;

— для единого недвижимого комплекса, имеющего в составе жилой дом или жилое помещение — 1 млн. руб.

Чтобы рассчитать оставшуюся налоговую базу, необходимо знать объем жилого фонда, среднюю стоимость объектов недвижимости и долю каждого из перечисленных типов объектов недвижимости, различающихся по размеру вычета. Эти данные имеются в обозначенном выше списке, что позволяет осуществить достаточно точный расчет расходов на предоставление рассматриваемого вычета.

Число жилых помещений каждого вида сложно узнать точно, поскольку Росреестр как правило не публикует агрегированных данных по объектам учета. Достичь достаточной точности позволяют данные Всероссийская перепись населения 2010 года о жилищных условиях населения по городским округам и муниципальным районам с разделением на городские и сельские поселения. Понятно, что данные будут отличаться от поселения к поселению, но не слишком сильно¹².

Размер льготы R_i для каждого i -ого объекта жилой недвижимости (характер льготы способствует её вычислению по объектам, а не по субъектам налогообложения) при фиксированной ставке налога τ , исходя из формулы (1.3.1) составит:

$$R_i = \tau \frac{DS}{S_i} CV_i \quad (3.4.1)$$

где CV_i — кадастровая стоимость i -ого объекта, S_i — его площадь, DS — положенный по закону вычет из общей площади, зависящий от типа объекта.

Из уравнения (3.4.1) видно, что относительный размер льготы (на единицу кадастровой стоимости) обратно пропорционален размеру помещения, что может показаться разумным. В то же время, абсолютный размер льготы тем больше, чем выше удельная кадастровая стоимость $\frac{CV_i}{S_i}$, что уже не представляется настолько справедливым.

Сумма расходов E_j на предоставление льгот в каждом муниципальном образовании складывается из размеров вычетов для каждого объекта недвижимости в пределах муниципалитета:

¹² Более строго, качество данных позволяет получать результат со статистической погрешностью не более 5% (на 95-процентном уровне значимости).

$$E_j = \sum_{i \in j} R_i = \sum_{i \in j} \tau_j \frac{DS}{S_i} CV_i \quad (3.4.2)$$

Ставка налога на имущество физических лиц по действующему законодательству также может различаться для разных типов недвижимости внутри одной юрисдикции, но мы будем считать её постоянной. Более того, предполагая ограничения на ставку налога, полученные ранее, мы считаем ставку постоянной на территории выбранного субъекта Российской Федерации.

Суммируя полученные результаты по каждому муниципальному району, имеем общие расходы государственного (регионального или муниципальных) бюджета на предоставление рассматриваемой льготы — вычета. Чтобы была возможность сделать расчет на доступных данных, полагаем одинаковую удельную кадастровую стоимость жилья $\frac{CV}{S}$ в рамках каждого муниципального образования, а также одинаковую долю домов d_d , квартир $d_{кв}$ и комнат d_k во всех сельских и всех городских поселениях (для городских — отличную от сельских, но одинаковую для всех городов).

Тогда оценка расходов на предоставление вычета в каждом муниципалитете составит

$$E_j = \tau (DS_d d_{dj} + DS_{кв} d_{квj} + DS_k d_{kj}) \left[\frac{CV}{S} \right]_j TS_j \quad (3.4.3)$$

где $DS_d = 50$ кв. м — вычет за дом, $DS_{кв} = 20$ кв. м — вычет за квартиру, $DS_k = 10$ кв. м — вычет за комнату, TS_j — площадь жилого фонда в муниципалитете. Наличием единых недвижимых комплексов пренебрегаем.

Потенциальный размер базы налога на имущество в Брянской области, согласно нашим оценкам, составит 661 млрд. руб. После вычета налоговая база сократится в наиболее вероятном сценарии до 382 млрд. руб. (на 42%).

Скорее всего, относительное сокращение налоговой базы будет примерно одинаковым в территориальном разрезе, поскольку усреднение по большому числу домовладений в рамках каждого муниципального образования должно сгладить индивидуальные различия. К сожалению, того же нельзя сказать о распределении размера вычета по отдельным налогоплательщикам.

Расходы на предоставление вычета в Брянской области составят 837 млн. руб. (или 3,3% расходов областного бюджета в 2013 году).

4.1.2 Освобождение текущих льготников

Следующий вариант предполагает сохранение прежних категориальных льгот для более чем 25 млн. налогоплательщиков. Поскольку факт предоставления льготы не зависит ни от доходов человека, ни от стоимости недвижимости, которой он владеет, то прогноз можно сделать единственным образом — предположив, что освобожденные от налогообложения объекты имеют примерно те же характеристики (в т. ч. площадь и стоимость), что и неосвобожденные.

По каждому муниципальному району Брянской области имеется число всех объектов налогообложения, а также число объектов, по которым был начислен налог, т. е. по ним не была предоставлена льгота. Это позволяет оценить, в какой пропорции сократится налоговая база при сохранении текущих льгот в полном объеме.

При заданной ставке налога τ в используемом приближении издержки на предоставление льготы в каждом муниципальном образовании E_j вычисляются по формуле

$$E_j = \tau B_j d_{\text{осв}j} \quad (3.4.4)$$

где B_j — база налога на имущество, $d_{\text{осв}j}$ — доля освобождений от налога (доля необлагаемой базы) в муниципальном образовании.

Налоговая база определяется как произведение средней стоимости 1 кв. м жилья на площадь жилого фонда. Результат не изменится, если взять другую налоговую базу, размер которой не зависит от предоставления категориальных льгот.

Результаты расчета позволяют заключить, что 44% базы налога на имущество будет израсходовано на категориальные льготы. При ставке налога 0,3% стоимость предоставления данных льгот составит 870 млн. руб. (3,4% расходов областного бюджета в 2013 году).

Из-за применения широких категориальных льгот распределение оставшейся базы налога на имущество становится крайне неравномерным: население западных районов Брянской оказывается почти полностью освобождено от налогообложения, поскольку многие жители этих районов относятся к категории «чернобыльцев». В других областях, где мало других льготников не-пенсионеров, ожидается более равномерное уменьшение налоговых сборов.

Используемая для расчета модель стоимости текущих льгот в новых условиях явно предполагает независимость факта предоставления льготы и благосостояния налогоплательщика. Данная гипотеза не только обосновывается характером существующих льгот, но и имеет ряд эмпирических свидетельств: например, равное среднестатистическое число

объектов недвижимости в собственности у льготников и не-льготников, равная средняя инвентаризационная стоимость этих объектов и другие. Таким образом, категориальные льготы не снижают тяжести налогового бремени для малоимущих налогоплательщиков (потенциально ARIP).

Комбинация вариантов 1 и 2. Оценка сверху предполагаемых сборов налога на имущество физических лиц

Комбинируя вычеты (вариант 1) и категориальные льготы (вариант 2) возможно получить верхнюю оценку потенциальных сборов налога на имущество в Брянской области в случае полного перехода на налогообложение кадастровой стоимости.

Как и ранее, предполагается, что категориальные льготы пропорционально уменьшают налоговую базу, на этот раз оставшуюся после вычетов эквивалента стоимости 50, 20 или 10 кв. м.

Для расчета используется прежняя формула (3.4.4), а налоговая база берется из результата (3.4.3).

Результаты расчета показывают, что в этом случае от изначальной налоговой базы 661 млрд. руб. остается только 225 млрд. руб. или 34% исходной базы: почти вдвое налоговую базу уменьшают вычеты, ещё на треть — щедрые льготы пенсионерам, инвалидам, военнослужащим и «чернобыльцам».

Оценка налоговых поступлений при максимальной ставке 0,3% составит 676 млн. руб. В реальности доходы местных бюджетов от налога на имущество могут оказаться ещё меньше из-за несовершенного администрирования и пониженных налоговых ставок.

4.1.3 Льгота всем малоимущим

Общие вычеты и категориальные льготы весьма расточительны при их малой эффективности в решении проблемы неплатежеспособного налогоплательщика. Льготный режим, решающий эту задачу должен быть устроен специальным образом: он должен освобождать от налога (хотя бы частично) именно неплатежеспособных граждан. Подобно тому, как малоимущим семьям предоставляются льготы на оплату услуг ЖКХ, им может быть предоставлена льгота по налогу на имущество физических лиц.

Данный вариант рассматривает крайне упрощенный вид льготы-переключателя, более близкой обычной скидке по налогу на имущество, которая применяется в некоторых штатах США и провинциях Канады. Из существенных особенностей circuit-breaker здесь предполагается необходимым оставить только потолок, ограничивающий максимальный

размер скидки и не позволяющий пользоваться льготой слишком состоятельным (и слишком бережливым по отношению к налоговым расходам) гражданам.

Максимальная сумма скидки может основываться на минимальном стандарте качества жилищных условий, которая в законодательстве Российской Федерации имеет название «учетной нормой площади жилого помещения» и определяется органами местными самоуправления (статья 50 ЖК РФ). Например, в городе Брянске (как и в большинстве других городов России) размер нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма равен 18 кв. м на человека для семьи из трех или более человек [24].

Будем исходить из того, что для семьи из трех¹³ человек достаточно 54 кв. м жилья. Стоимость такого жилья и ставка налога, определяющие налоговый платеж, зависят от местности. При максимальной предлагаемой ставке 0,5% в отсутствии вычетов (критика которых приведена выше) для жилья ценой 31,2 тыс. руб. за кв. м (наша оценка удельной кадастровой стоимости квартир в Брянске в 2013 году) платеж за квартиру площадью 54 кв. м составил бы 8 424 рубля (5 054 руб. при ставке 0,3%) — потенциальный размер налогового вычета на семью.

Очевидно, что потолок льготы в приведенной схеме зависит от размера семьи, стоимости жилья и от того, где — в сельской или городской местности — семья проживает. При этом связывать потолок льготы со ставкой налога противопоказано: если льгота финансируется из регионального бюджета, то местные власти смогут повышать налоги без повышения налоговой нагрузки на граждан. Разбираясь с этим вопросом дальше, может выясниться нежелательность связи верхнего предела льготы со стоимостью жилья, так как жители беднейших поселений будут наказаны меньшей суммой предоставляемых льгот.

В силу открывающихся обстоятельств, а также различий в региональном развитии, задание параметров льготы представляется задачей для субъекта федерации, в то время как определение общего дизайна льготы должно происходить на федеральном уровне.

Другим параметром льготы является определение малоимущего. Хотя малоимущими гражданами в России считаются те, чей доход ниже прожиточного минимума в данном субъекте федерации, в контексте налогообложения имущества можно использовать и другие определения. Для вычислений в данной работе выберем значения доходов равных

¹³ Типичная молодая семья из двух родителей и ребенка может нуждаться в социальной защите.

первому или второму децилю и сравним последствия этих освобождений. В выборе потолка льготы остановимся на 5 000 рублей на одного налогоплательщика¹⁴.

В таблице 4.1 показан возможный вклад каждого дециля в сборы налога на имущество физических лиц при фиксированной ставке 0,3% и отсутствии льгот.

Таблица 4.1 — Характеристика групп населения Брянской области в 2013 году

Децильная группа	Доля в населении	Средний доход, руб./мес.	Обеспеченность жильем, кв. м/чел.	Сумма платежей, млн. руб.
Первая	10%	5 070	19,0	145
Вторая	10%	7 210	20,6	157
Третья	10%	9 500	24,5	187
Четвертая	10%	11 780	28,5	218
Пятая	10%	14 310	27,2	208
Шестая	10%	17 170	27,3	209
Седьмая	10%	20 970	23,4	179
Восьмая	10%	26 440	28,3	217
Девятая	10%	35 580	32,0	245
Десятая	10%	65 770	37,1	284
Итого	100%	21 380	26,8	2 049*

* Сумма получилась на 66 млн. руб. больше, поскольку данные разных исследований Росстата отличаются

Отсюда видно, что даже первый дециль обеспечен жильем более, чем по минимальному стандарту 18 кв. м на человека. По таблице 4.1 также можно отследить как бы регрессивный характер налога на имущество: платеж растет медленнее, чем доход, что оправдывает применение льготы для лиц с низким доходом.

Последний столбец также показывает, во сколько обойдется бюджету неуплата налога каждым из децилей (потолок льготы при невысоких ставках налога пренебрежительно мало влияет на прогноз налоговых сборов). Освобождение только первого дециля будет стоить 142 млн. руб. (0,6% расходов областного бюджета в 2013 г.). Добавление в число льготников второго дециля доведет объем недополученных доходов от налога на имущество до 298 млн. руб. (1,2% расходов областного бюджета). Больше увеличение

¹⁴ Поскольку семья в примере была из трех человек, а один налогоплательщик на двух человек, то условный эквивалент льготы 8 424 рубля на семью равен округленно 5 тыс. руб. на налогоплательщика.

числа льготников представляется нецелесообразным, поскольку приводит к издержкам сопоставимым с ранее рассмотренными вариантами.

Доход оставшихся децилей достаточно велик, чтобы они могли оплачивать налог по ставке 0,3%: как следует из таблицы 4.2 доля лиц, чей платеж превысит 5% дохода составляет не более 0,4% населения области.

Таблица 4.2 — Доля населения в 10-процентных группах по доходу, налоговое бремя которых превышает 5% или 10% их дохода при ставке налога на имущество 0,3%

Доля НИФЛ	более 10% дохода				более 5% дохода			
	Позитивный		Негативный		Позитивный		Негативный	
Сценарий	Число человек	Доля в населении	Число человек	Доля в населении	Число человек	Доля в населении	Число человек	Доля в населении
Дециль по доходам								
1	317	0,0%	367	0,0%	5901	0,5%	10224	0,8%
2	0	-	0	-	1708	0,1%	2301	0,2%
3	0	-	0	-	3672	0,3%	4229	0,3%
4	0	-	0	-	865	0,1%	865	0,1%
5	0	-	0	-	200	0,0%	200	0,0%
6	0	-	0	-	0	-	0	-
Итого	317	0,0%	367	0,0%	12346	1,0%	17819	1,4%

При ставке налога 0,5% картина несколько сложнее. Во-первых, налоговая нагрузка на неосвобожденные от налога децили становится более заметна: у 3,7% населения отношение налог/доход превысит 5%. Во-вторых, первые два дециля не могут быть освобождены от налога полностью, поскольку их обязательства превышают потолок в 5 000 рублей.

Оценка налоговых поступлений и расходов на льготное обеспечение вырастает почти пропорционально (т. е. в 5/3 раза), только теперь потолок льготы дает экономию бюджетных средств в размере около 10% потенциальных сборов с первого и второго децилей.

4.1.4 Льгота-переключатель для малоимущих

Потенциал льготы-переключателя раскрывается сильнее, если устанавливается не только максимальная сумма скидки (что естественно, когда мы фокусируемся на малоимущих), но и минимальная налоговая нагрузка, до которой скидка не предоставляется. Можно предположить, что благодаря экономии на части

налогоплательщиков из первых двух децилей, удастся предоставить льготу ARIP из третьего дециля, которые тоже испытывают налоговую перегрузку.

Как было показано в обзоре, льгота-переключатель определяется шестью параметрами, каждый из которых для целей прогноза бюджетных последствий льготы следует указать.

1. Размер дохода, ниже которого положена льгота: второй либо третий дециль.
2. Критический размер налога: 5% от дохода.
3. Субсидируемая доля превышения: 100%
4. Максимальный размер льготы: 5 000 рублей
5. Льгота предоставляется всем гражданам с низкими доходами.
6. Дополнительных ограничений нет.

Расчет производится для ставки налога 0,5%, чтобы продемонстрировать действие льготы в наиболее стрессовом сценарии.

Налоговая нагрузка на каждый дециль (первый, второй и третий) до и после применения льготы, а также расходы бюджета на её предоставление показана в таблице 4.3.

Таблица 4.3 — Налоговые сборы с первых трех децилей при ставке налога 0,5% и расходы на предоставление им льготы-переключателя

Децильная группа	Платеж без льготы, млн. руб.	Платеж со льготой, млн. руб.	Расходы бюджета, млн. руб.
Первая	242,5	211,4	31,1
Вторая	263,3	248,1	15,2
Третья	315,9	299,4	16,5

Из таблицы 4.3 хорошо видно, что расходы бюджета на предоставление данной льготы на порядок меньше, чем налоговые обязательства первых трех децилей (значит, на порядок меньше расхода на льготу всем малоимущим из этих децилей). А если льгота производится за счет местных бюджетов, то они почти не теряют дохода.

Общая сумма расходов на переключаемую льготу при ставке налога 0,5% равна 62,8 млн. руб. или около 2% потенциальных налоговых сборов¹⁵. При этом налоговое бремя облегчено максимально (никто из первых трех децилей не платит более 5% своего дохода; доля ARIP из оставшихся децилей — около 1% населения), а сложность администрирования не возрастает по сравнению с предыдущим вариантом льготы для всех малоимущих: кроме кадастровой информации нужна только справка о доходе.

Льгота-переключатель крайне экономно расходует бюджетные средства, не вызывая эрозии базы налога на имущество (однако её могут вызывать ставки налога выше допустимых 0,5%), предоставляя максимум помощи нуждающимся налогоплательщикам. Это позволяет рассматривать её как наиболее перспективный вариант льготного режима для налога на имущество физических лиц в России, который призван в должной степени наполнить местные бюджеты, сделав их менее зависимыми от трансфертов из регионального центра.

Далее стоит отметить, что доходы беднейших 10% населения столь малы, что 5-процентное уменьшение их располагаемых доходов может оказаться губительным. Поэтому имеет смысл скомбинировать вариант 3 и вариант 4, предоставив первому децилю полное освобождение от уплаты налога, а второму и третьему децилю дать возможность не платить, когда их налоговые обязательства превышают 5% их годового дохода.

4.2 Рекомендации по применению льготного режима

Для разработки рекомендаций по выбору льготного налогового режима для России, подведем итоги сравнения различных вариантов льгот на примере Брянской области в таблице 4.4. Расходы бюджета и налоговое бремя даны для сопоставимости результатов при ставке налога 0,3%.

Таблица 4.4 — Сравнение различных вариантов льготы по налогу на имущество физических лиц в Брянской области

№	Название	Параметры	Расходы бюджета	Налоговое бремя	Сложность администрирования
1	Вычет	см. 403 НК РФ	837 млн.	>5% у 500 чел.	Очень

¹⁵ При ставке налога 0,3% расходы на этот же вариант льготы для первого, второго и третьего децилей равны символическим суммам: 4,5, 1,3 и 1,5 млн. руб. соответственно. Ранее было подмечено, что при ставках не выше 0,3% льгота почти не нужна (вернее нужна только 1-1,4% населения).

			руб. (42%)	(менее 0,1% насел)	низкая
2	Категориальные льготы	см. 407 НК РФ	870 млн. руб. (44%)	превышает 5% дохода у 8900 чел. (0,7% насел)	Низкая
3	Льгота для малоимущих	первому и второму децилям до 5000 руб.	298 млн. руб. (15%)	>5% у 5300 чел. (0,4% насел.)	Средняя
4	Льгота-переключатель	первому децилю — 100%, второму и третьему — размер превышения 5% их доходов до 5000 руб.	145 млн. руб. (7%)	>5% у 1100 чел. (0,1% насел.)	Средняя

При прочих фиксированных ставках соотношение значений параметров сохраняется, поэтому таблица 4.4 наглядно демонстрирует характер разных типов льгот в российских условиях и позволяет сделать выводы о целесообразности их использования.

Заметим, что при налоговых ставках, различающихся в разных муниципалитетах, льготы начинают действовать несколько иначе. По определению, все освобождения уменьшают налогооблагаемую базу, что при заданных потребностях бюджетов заставляет местные власти вводить более высокие ставки. Искажающий характер льготы (ее влияние на аллокацию благ) будет тем больше, чем она сильнее и непропорциональнее уменьшает налоговую базу. Таким образом, наиболее сильное воздействие оказывают категориальные льготы. Искажения от вычетов, возможно, даже меньше искажающего эффекта щедрых льгот для малоимущих, но проблемы вычета из-за его несправедливости и неумеренного размывания налоговой базы значительно перевешивают другие возможные преимущества: вычет просто делает эффективную ставку налога ниже номинальной, только несправедливым образом.

Исходя из цели реформы налога на имущество в России (наполнение местных бюджетов), наиболее привлекательным выглядит использование четвертого варианта льготного режима (льготы-переключателя или даже более экономной) для предотвращения эрозии налоговой базы. К тому же, именно этот вариант наиболее эффективно решает проблему неплатежеспособного налогоплательщика при достаточно невысокой ожидаемой сложности администрирования.

На федеральном уровне стоит задать наиболее общие ограничения на дизайн переключаемой льготы. В виду региональных различий в уровне доходов населения, стоимости жилья, неодинаковой готовности кадастров и разных приоритетов развития

территорий, конкретные параметры льготного режима (шесть параметров, полностью определяющих circuit-breaker) следует устанавливать на уровне субъекта федерации. На этом уровне определяются понятия малоимущих (индивида, который может претендовать на пособие, и домохозяйства, которое может претендовать на социальное жилье), что существенно для проектирования льготного режима.

Также льготу лучше предоставлять из регионального бюджета, поскольку так или иначе из него приходится финансировать трансферты в бюджеты муниципальных образований, а данный механизм субсидирования местных бюджетов представляется более прозрачным. Особенно это верно, если параметры льготы определяются правительством субъекта федерации, иначе из-за щедрости (или популизма) региональных политиков может пострадать местное самоуправление.

Выводы

Оценка различных сценариев предоставления налоговых льгот (как существующих, так и перспективных) на статистических данных о доходах, расходах и жилищных условиях населения, а также ценах жилья в Брянской области позволила найти сумму выпадающих доходов бюджета в зависимости от льготного режима.

Наименее затратным в условиях данной оценки является дизайн льготы-переключателя с ограничением на минимальную налоговую нагрузку (5% по отношению к доходу) и максимальный размер льготы (5 000 рублей), ниже и выше которых льгота не предоставляется. Расходы на такую льготу для беднейших 30% населения составят лишь около 2% потенциальных налоговых сборов.

Если состояние самых бедных (первого дециля — беднейших 10% населения) не допускает и малейшего увеличения налоговой нагрузки, то их можно полностью освободить от уплаты налога на имущество, оставив ту же льготу-переключатель для менее бедных (второго и третьего децилей). В таком случае, налоговые сборы уменьшатся на 7%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе осуществлен поиск льготного режима для налога на имущество физических лиц в России, который, с одной стороны, снимает проблему избыточной налоговой нагрузки на необеспеченных и «социально не защищенных» граждан, а с другой стороны, не противоречит задачам реформы налогообложения недвижимости, в частности, сохраняет доходный потенциал налога на имущество и гарантирует равный и справедливый подход к налогообложению. Для этого требуется льгота, целенаправленно созданная для помощи тем, кому сложно платить налог.

Применяемые по сей день широкие категориальные льготы, освобождающие более трети налогоплательщиков (пенсионеров, инвалидов, военнослужащих, «чернобыльцев» и некоторых других) от уплаты налога за любой принадлежащий им объект недвижимости, выглядят чрезмерно расточительными. Согласно сделанной оценке текущие льготы уменьшают налоговые сборы на сумму от 40 до 45 процентов (44% для Брянской области) от их возможной величины. При этом, они не решают проблемы неплатежеспособности малоимущих налогоплательщиков, поскольку далеко не все малоимущие – пенсионеры (или инвалиды и т. п.) и не все пенсионеры – малоимущие.

Рассмотрение международного опыта выявило несколько перспективных вариантов налоговой льготы, которые оказались успешными и популярными в практическом применении. Один из таких вариантов льготы-переключателя (circuit-breaker) позволяет эффективно предоставить помощь налогоплательщикам, чье налоговое бремя очень высоко по отношению к их доходу.

В целях повышения доходов местных бюджетов широкие категориальные льготы следует отменить (или хотя бы, поскольку вопрос достаточно острый политически, заметно ограничить), заменив их специальной льготой-переключателем, эффективно предоставляющей помощь нуждающимся.

Льгота должна предоставляться гражданам, доходы которых весьма низки (ниже прожиточного минимума), а налог на имущество превышает существенную долю (5%) их доходов. С точки зрения экономии бюджетных ресурсов, стоит освободить налогоплательщиков только от величины превышения налогового обязательства над 5 процентами дохода. Во избежание злоупотреблений при использовании данной льготы, размер освобождения следует ограничить суммой 5-10 тыс. руб., в зависимости от социальной нормы жилищных условий и стоимости жилья в данной местности.

Конкретные параметры льготы должны определяться на уровне субъекта федерации, поскольку сильно зависят от региональных условий. При этом возможно рассмотреть вопрос предоставления льготы за счет средств регионального бюджета, чтобы выпадающие сборы налога на имущество физических лиц не наносили ущерба местным бюджетам.

Также отмечаем, что применение вычетов для каждого жилого объекта недвижимости в эквиваленте площади, составляющее особенности определения налоговой базы согласно статье 403 НК РФ, представляется нежелательным. Такие вычеты приводят к несправедливости налогообложения и искусственному уменьшению налоговой базы.

Прогноз последствий использования вычетов на примере Брянской области показал, что вычеты по правилам статьи 403 НК РФ сокращают налоговую базу на 42%.

Предлагается убрать из закона существующую норму о вычетах, а налоговую нагрузку на население регулировать ограничениями на ставку налога в зависимости от доли налога в доходах граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Johannesson-Linden, Asa, and Christian Gayer. "Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies." European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers 119 (2012).
2. Youngman, Joan M. "Tax on Land and Buildings." Tax Law Design and Drafting 1 (1996).
3. Slack, E. and R. Bird (2014), "The Political Economy of Property Tax Reform", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18, OECD Publishing.
4. Уровень жизни [Электронный ресурс]. — Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level
5. Malme, J., "Preferential Property Tax Treatment of Land," Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., 1993.
6. Anderson N. B. Property tax limitations: An interpretative review //National Tax Journal. – 2006. – С. 685-694.
7. Mikhailov, Nikolai, and Jason Kolman. "Types of property tax and assessment limitations and tax relief programs." Boston, MA: Lincoln Institute of Land Policy (1998).
8. Kitchen H. Property Tax: A Situation Analysis and Overview //A Primer on Property Tax Administration and Policy. – 2013.
9. Ontario Energy and Property Tax Credit [Электронный ресурс]. - Ontario Ministry of Finance. – Режим доступа: <http://www.fin.gov.on.ca/en/credit/oeptc/>
10. Bird, R.M. and Slack, E. (1978) Residential Property Tax Relief in Ontario. Ontario Economic Research Council Studies, Toronto: University of Toronto Press.
11. Slack, E. (1989) An Analysis of Property Tax Relief Measures and Phase-in Mechanisms. Toronto: Task Force on Reassessment in Metropolitan Toronto, mimeograph.
12. Shah, A.M. (1989) A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level. Land Economics, 65 (4): 359 – 375.
13. Council Tax [Электронный ресурс]. – GOV.UK. – July 2015. - Режим доступа: <https://www.gov.uk/council-tax/who-has-to-pay>
14. Taxe foncière [Электронный ресурс]. – impots.gouv.fr. – 08/18/2015. - Режим доступа: http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/popup?espId=0&typePage=cpr02&docOid=documentstandard_6643&temNvlPopUp=true
15. Grundsteuergesetz [Электронный ресурс]. – Gesetze im Internet - Режим доступа: http://www.gesetze-im-internet.de/grstg_1973/
16. Haveman & Sexton. Property Tax Assessment Limits. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy. 2008.

17. Wasi, Nada, and Michelle J. White. 2005. Property tax limitations and mobility: Lock-in effect of California's Proposition 13. *Brookings Wharton Papers on Urban Affairs*: 59–88.
18. David W. Hamilton. Circuit-Breaker Legislation: A Practical Approach to Property Tax Relief for Low-Income Households. *The Tax Lawyer*, Vol. 32, No. 1 (Fall 1978), pp. 187-219.
19. Senior Citizen Property Tax Deferral [Электронный ресурс]. - Minnesota Revenue. – Режим доступа: www.taxes.state.mn.us
20. Doherty, Patrick. "Collection of Local Taxes." *Journal of Property Tax Assessment and Administration* 4.3 (1999): 31-40.
21. Bendick Jr, Marc. "Designing Circuit-breaker Property Tax Relief." *National Tax Journal* (1974): 19-28.
22. Dick Netzer, "The Incidence of the Property Tax Revisited", *National Tax Journal* 26 (December 1973).
23. John E. Anderson, 2012. Income-Based Property Tax Relief: Circuit-breaker Tax Expenditures.
24. Постановление Брянской городской администрации от 25 мая 2005 года № 1824-1 «Об установлении учетной нормы предоставления площади жилого помещения по договору социального найма на территории города Брянска».