

Справедливая оценка

Налоги на имущество являются эффективным, но непопулярным способом сокращения неравенства

Джон Норрегаард

СТОИМОСТЬ квартиры площадью в 1600 квадратных футов (150 кв. м) в престижном квартале Кейптауна, Южная Африка (стране, которая в последние годы, как и многие другие страны, сталкивается с проблемой растущего неравенства доходов), составляет примерно 480 000 долл. США, что означает, что при текущей ставке налога на имущество ее владелец должен будет ежегодно выплачивать в местный бюджет 2 700 долл. США.

Напротив, владелец квартиры в значительно менее привлекательном районе, оцененной, скажем, в одну десятую от стоимости первой,

заплатит не одну десятую от налога на имущество с первой квартиры, 270 долл. США в год, а пропорционально значительно меньшую сумму, 150 долл. США в год.

Налоги на имущество позволяют государственным органам перераспределять средства от богатых к бедным, уменьшая таким образом неравенство среди избирателей (хотя в идеале внимание должно быть сосредоточено на перераспределительном эффекте всех государственных налогов и расходов вместе взятых). Однако государственные органы не используют в полной мере налог на имущество для решения проблем неравенства доходов и богатства. Это связано с тем, что налоги на имущество также являются непопулярными налогами (возможно из-за того, что от их уплаты трудно уклониться), которые может быть трудно администрировать.

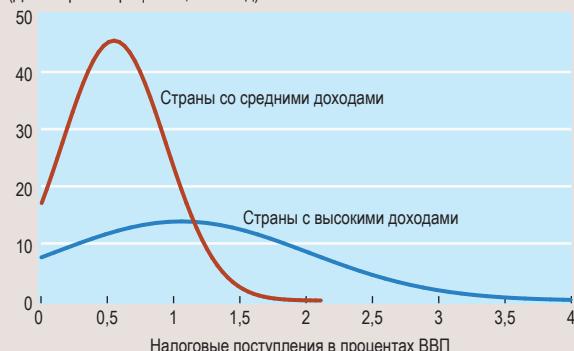
Термин «налог на имущество» часто используется в широком понимании и включает в себя целый спектр сборов, таких как годовые налоги, основанные на стоимости (или размере) недвижимости, налоги с продажи недвижимости, налоги на чистую стоимость активов, налоги на наследование и дарения и налоги на трансферты ценных бумаг. В данном случае мы используем традиционную узкую концепцию обычных налогов на недвижимость. Эти налоги применяются с древних времен, например в Китае и Греции (*The Economist*, 2013), и такие выдающиеся личности, как Адам Смит, Давид Рикардо и Уинстон Черчиль, отмечали их полезные характеристики. В последнее время отмечается большой интерес к увеличению доходов за счет налогов на недвижимость в столь разнородных странах, как Греция, Египет, Ирландия, Камбоджа, Китай, Либерия, Намибия и Хорватия (более подробную информацию см. в работе Norregaard, 2013).

Чем объясняется такое усиление интереса в последнее время?

Полагаясь на налоги

Собираемость доходов от налога на имущество сильно различается между странами с высокими доходами от почти нулевого дохода в Люксембурге, Швейцарии и Хорватии до более чем 2 процентов в таких странах, как Франция, Япония, Соединенное Королевство и США. Страны со средними доходами в меньшей степени полагаются на такие налоги.

(Доля стран в процентах, 2010 год)



Источники: МВФ, Статистика государственных финансов; Организация экономического сотрудничества и развития; расчеты персонала МВФ.



Прибрежный район, Кейптаун, Южная Африка.

Потенциальные доходы

В большинстве стран налоги на недвижимое имущество приносят относительно небольшие суммы дохода. Средний размер поступлений от этих налогов в странах с развитой экономикой составляет порядка 1 процента ВВП. Это в два с половиной раза больше среднего уровня в странах со средними доходами, которые собирают 0,4 процента ВВП. (Нам мало что известно об их значении для получения дохода в странах с низкими доходами). Кроме того, существуют большие различия в уровнях собираемого дохода внутри двух указанных групп, особенно между странами с развитой экономикой (см. рисунок). Эти сильные расхождения в налоговых поступлениях, несомненно, отражают различия в степени возражений общества против использования налога и технических ограничений на его администрирование, но они также указывают на значительный потенциал его более широкого применения.

Наиболее высокий уровень поступлений среди стран со средними доходами, который может быть принят за амбициозный общий целевой показатель для этих стран, равен 1 проценту ВВП, что является средним показателем среди стран с развитой экономикой. Среди стран с высокими доходами есть несколько стран (Канада, Соединенное Королевство и США), которые собирают более 3 процентов ВВП в виде годового налога на недвижимость, а еще ряд стран собирает выше 2 процентов ВВП (Израиль, Новая Зеландия, Франция, Япония). Таким образом, целевой показатель в 2–3 процента ВВП представляется

реалистичным на долгосрочную перспективу для стран с высокими доходами.

Одним из главных пунктов на повестке дня многих стран стоит проведение реформы налога на имущество с целью расширить его базу и повысить его ставки. Причины этого различаются между странами, но обычно связаны с необходимостью увеличить доходы, чтобы уменьшить дефицит, и поддержать

Налоги на имущество позволяют государственным органам перераспределять средства от богатых к бедным.

сокращение других налогов или с соображениями эффективности и справедливости. Некоторые страны, главным образом в Азии, в последнее время повысили налоги на имущество, чтобы сдержать сильный рост цен.

Налоги на имущество в целом считаются более эффективными, чем другие налоги (особенно налоги на доходы), так как, в частности, считается, что они не служат антимотивом для трудовой деятельности, сбережений и инвестиций и от них



труднее уклониться, чем от большинства других налогов, главным образом, из-за того, что имущество является недвижимым. Характеристики имущества, связанные с его местонахождением, отражаются в его стоимости: государственным органам легко обнаружить красивый летний домик у озера, а собственник не может его скрыть на оффшорном банковском счете.

В исследованиях детерминант экономического роста, как правило, делается вывод о том, что налогообложение имущества менее негативно сказывается на росте, чем другие формы налогообложения, в частности прямые налоги (OECD, 2010). Однако обычно более эффективными оказываются налоги на жилую, чем на коммерческую недвижимость, так как земля и строения являются промежуточными вводимыми факторами производства. Исключением являются налоги, которые представляют собой некую форму платы за услуги.

Реформа налогов на имущество обычно порождает напряженность между органами государственного управления различных уровней. Общепринято и широко рекомендуется передавать поступления от налога субнациональным органам государственного управления. В конечном итоге качество местных государственных услуг, как правило, отражается в стоимости имущества. Налогообложение на местном уровне позволяет повысить подотчетность и эффективность политических институтов, но может потребовать некоторого сокращения трансфертов между органами государственного управления различных уровней. Может также потребоваться согласование минимальных и максимальных ставок для ограничения налоговой конкуренции между местными органами государственного управления (которые тем самым наносят друг другу ущерб) и «экспорта» налогов (когда слишком большое бремя перекладывается на нерезидентов).

Справедливо или нет?

Справедливость налогов на имущество (кто несет реальное бремя) на протяжении многих лет является предметом оживленных споров. Все большее число людей сходится во мнении, что налог в основном должны оплачивать лица со средними и высокими доходами. Именно по этой причине усиление налогообложения имущества во многих странах в настоящее время считается способом повышения справедливости всей налоговой системы, учитывая растущее неравенство. Прогрессивность налога можно усилить, приняв различные меры для уменьшения или отмены налоговых обязательств лиц с низкими доходами или владельцев имущества низкой стоимости. Например, можно взимать налог только с имущества сверх определенной стоимости, а затем плавно повышать ставку, или разрешить кредитование под залог имущества или отсрочку выплаты сумм налога на имущество в случае домохозяйств с низкими доходами. Если налог на имущество действительно представляет собой то, что специалисты по налогам называют бенефициарным налогом (когда сумма налога равна стоимости полученных услуг), такие изменения никак не скажутся на распределении доходов. Но это редко встречается на практике.

Все большее число экономистов настоятельно выступает за более широкое применение (надлежащим образом разработанных) налогов на имущество вследствие их таких экономически привлекательных характеристик, как уменьшение искажений и большая справедливость в сравнении с другими налогами при высоком потенциале получения доходов. Тем не менее многие в обществе возражают против их более широкого применения, что

частично связано с их прозрачностью и относительно ограниченными возможностями для уклонения от уплаты. Действительно, несмотря на то что налог на имущество именуется его сторонниками «идеальным налогом» (Webb, 2013), его часто также называют самым ненавистным налогом (Cabral and Hoxby, 2012).

Налоги на имущество непопулярны, а их применение сопряжено с определенными трудностями. Начисление налога на землю и строения, исходя из их рыночной стоимости, является сложной операцией, которая требует значительных вложений в административную инфраструктуру. Это включает в себя создание комплексного официального реестра, в котором, помимо информации о собственниках и стоимости имущества, указываются его физические координаты. Это требует большой работы по сбору данных, которая обычно сопряжена с осуществлением широкого сотрудничества и обмена информацией между несколькими учреждениями, включая налоговые органы, местные органы государственного управления, суды и картографические ведомства. Для обеспечения динамики (то есть роста налоговых поступлений параллельно с увеличением стоимости имущества) и справедливости налога необходима эффективная система стоимостной оценки, которая точно отслеживала бы рыночную стоимость путем регулярной актуализации сведений. Хотя создание эффективных компьютеризованных систем массовой оценки (КСМО) значительно облегчило процедуры стоимостной оценки, многие практические трудности сохраняются, включая нехватку во многих странах высококвалифицированных оценщиков имущества.

Наконец, во многих странах не существует действительно правообеспечения налогообложения имущества, причем не только потому, что оно политически непопулярно, но и потому, что исторически оно не приносит высокого дохода. Кроме того, стимулы к сбору налога могут быть невысокими, так как ответственное ведомство не всегда является конечным получателем дохода.

Существуют убедительные экономические доводы в пользу усиления налогообложения недвижимого имущества. Однако тщательное планирование и исполнение в сочетании с совершенствованием базовой административной инфраструктуры (и, во многих случаях, наличием сильной политической воли) крайне необходимы для успешной реформы налога на имущество. Это ведет к созданию налоговой системы, проиллюстрированной нашим примером с домами в Кейптауне, когда обеспечивается получение дохода и сокращается неравенство. ■

Джон Норрегаард является заместителем начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Данная статья основана на подготовленном автором Рабочем документе МВФ 2013 года “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges” («Налогообложение недвижимого имущества: потенциал получения дохода и трудности осуществления»).

Литература:

Cabral, Marika, and Caroline Hoxby, 2012, “The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts,” NBER Working Paper 18514 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

The Economist, 2013, “Governments Should Make More Use of Property Taxes,” June 29. www.economist.com/propertytax13

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, “Tax Policy Reform and Economic Growth,” Tax Policy Studies No. 20 (Paris). www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf

Webb, Merryn Somerset, 2013, “How a Levy Based on Location Values Could Be the Perfect Tax,” Financial Times, September 27. www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8aff-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700