



**В. В. Громов
Н. С. Милоголов**

**НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ
ИМУЩЕСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ
В УСЛОВИЯХ НЕРАВЕНСТВА ДОХОДОВ
И БЛАГОСОСТОЯНИЯ**

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

**Налогообложение имущества физических лиц в условиях
неравенства доходов и благосостояния**

Громов В.В. ^a, Милоголов Н.С. ^b

^a к.э.н., старший научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований,
лаборатория Исследований налоговой политики. ORCID: 0000-0003-1340-359X. E-mail:
gromov-vv@ranepa.ru



^b к.э.н., старший научный сотрудник, Институт прикладных экономических исследований,
лаборатория Исследований налоговой политики. ORCID: 0000-0001-8858-0182. E-mail:
milogolov-ns@ranepa.ru



Аннотация. Переход к прогрессивной шкале НДФЛ, состоявшийся с 2021 г., обозначил собой разворот налоговой политики РФ на большее использование налоговых механизмов для выравнивания личных доходов. Однако к настоящему времени степень неравенства столь высока, что прогрессивная шкала ставок, по которым облагаются доходы, не может охватить весь масштаб проблемы, что требует применения нестандартного, инновационного подхода к ее решению, которым фактически является переход к налогу на богатство. Необходимость смягчения неравенства определяет **актуальность** темы, а подход к ее разработке – **научную новизну**. Авторы ставили перед собой **цель** повысить справедливость распределения налоговой нагрузки в обществе путем дополнительного обременения не доходов и даже не роскоши, но крупных состояний граждан РФ, для чего были поставлены такие **задачи**, как анализ особенностей российской практики имущественного налогообложения, выявление недостатков в дизайне налогов на движимое и недвижимое имущество физических лиц, обобщение зарубежного опыта и формирование перечня конструктивных рекомендаций при использовании **методов** анализа, сравнения, аналогии, индукции и дедукции. По итогам исследования с привлечением статистических данных, работ зарубежных экономистов и релевантной нормативно-правовой базы были сделаны **выводы** о том, что налоги на имущество играют низкую роль в части выравнивания личных доходов и почти никак не влияют на прогрессивность налоговых изъятий; при этом наиболее перспективным сценарием решения проблемы неравенства является введение налога на богатство физических лиц, взимаемого с их недвижимости, т.е. без возложения повышенного бремени на иные активы, такие как банковские вклады, ценные бумаги, транспортные средства. **Рекомендации** отражают прикладную часть работы и направлены на формирование гармоничной концепции налоговой реформы, согласованной с интересами большинства налогоплательщиков и адаптированной к особенностям российской налоговой системы. В работе обосновано, что на первоначальном этапе налогообложения индивидуального богатства приоритетом должна быть эффективность налогового администрирования, что предполагает преемственность многих элементов налога на роскошь в налоге на богатство, включая порог необложения по границе в 300 млн руб. и размер предельной налоговой ставки на уровне 2%. Однако сама ставка в концепции реформы фиксируется, а порядок определения налоговой базы подлежит трансформации путем учета совокупной кадастровой стоимости недвижимых активов физического лица. Наряду с этим предполагается зачислять поступления налога не в местные бюджеты, но в федеральный бюджет. Перспективы исследования в рамках данной тематики связаны с использованием цифровых технологий в администрировании налога на богатство для минимизации издержек его уплаты и пресечения налоговых схем.

Ключевые слова: имущественное налогообложение, налог на богатство, налог на имущество физических лиц, недвижимость, неравенство доходов, принцип платежеспособности, прогрессивность налогообложения, справедливость

JEL H71, E62

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте РФ на 2021 год.

**Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education
“THE RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND
PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)”**

**Property Taxation of Individuals at Income and Wealth
Inequality**

Vladimir V. Gromov ^a, Nikolai S. Milogolov ^b

^a Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Senior Research Fellow, PhD in Economics.

ORCID: 0000-0003-1340-359X. E-mail: gromov-vv@ranepa.ru



^b Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Senior Research Fellow, PhD in Economics.

ORCID: 0000-0001-8858-0182. E-mail: milogolov-ns@ranepa.ru



Moscow 2021

Abstract. Since 2021 the Russian tax policy relies on greater use of progressive taxation in order to mitigate income inequality. In fact, personal income tax scale has been reformed; however, this measure is not enough to solve the problem because of disparities between rich and poor to be origin from wealth inequality to a large extent. So, there is a need to employ non-standard, innovative approach based on a reform of property taxation, such as the introduction of a wealth tax. The need to mitigate inequality determines the **relevance** of the topic, while the approach to its development determines its **scientific novelty**. The authors set the **goal** of increasing the fairness of taxation by shifting fiscal burden to wealth instead of income or luxury itself, with regard to Russian-specific environments. The goal incorporates, among other things, such **objectives** as analyzing the peculiarities of the Russian property taxation practice, identifying shortcomings in the design of taxes on movable and immovable property, summarizing the best foreign practice of wealth taxation and forming a list of constructive recommendations when using scientific **methods** of analysis, comparison, analogy, induction and deduction. Upon studying a wide range of information sources including statistical data, economic papers and relevant regulatory framework, it was **concluded** that property taxation contributes very little to personal income equalization and generally has weak effect on the Russian tax system progressivity; at the same time, the most promising scenario for solving the problem of inequality by tax means is to impose a wealth tax, which would be charged only on real estate, without affecting other assets such as bank deposits, securities, and vehicles. The **recommendations** refer to the applied part of the paper and are aimed at forming a tax reform procedure harmonized with the interests of taxpayers and adapted to the current real property tax design. The paper substantiates that at the initial stage of wealth taxation, priority should be given to the effectiveness of tax administration, which implies the continuity of many elements of the luxury tax in the wealth tax, including personal tax-free allowance at 300 million rubles and flat tax rate of 2%. However, tax base should be reformed and determined by the sum of cadastral values of individual immovable assets. Along with this, real property wealth tax is supposed to increase federal tax revenues (not municipal ones). The prospects of research in this field topic are related to the use of digital technologies in the administration of wealth tax that allow a reduction of compliance costs and preventing tax evasion.

Keywords: ability-to-pay principle, immovable property, income inequality, property taxation, real property tax, tax fairness, tax progressivity, wealth tax

JEL H71, E62

This working paper has been prepared on materials of the research carried out under RANEP State Assignment for 2021.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ БОГАТЫХ ГРАЖДАН В РФ	8
1.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ	8
1.2. ТРАНСПОРТНЫЙ НАЛОГ.....	9
1.3. НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ	11
1.4. ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ	13
2. НАЛОГ НА БОГАТСТВО	14
2.1. ЛОГИКА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ БОГАТСТВА.....	14
2.2. БОГАТСТВО КАК ОБЪЕКТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ	15
2.3. ВОСТРЕБОВАННОСТЬ НАЛОГА НА БОГАТСТВО В МИРЕ.....	18
2.4. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ БОГАТСТВА ПО НЕДВИЖИМОСТИ ВО ФРАНЦИИ.....	20
3. ПУТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ БОГАТСТВА В РФ.....	25
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	41
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	44

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы и постановка проблемы. При слабых позициях среднего класса в России наблюдается сильный разрыв в распределении доходов между самыми бедными и самыми богатыми гражданами страны, одной из причин которого является имущественное расслоение. Экономическая ситуация, характеризуемая, по словам Президента России, обострением проблемы социального неравенства и бедности, диктует необходимость выработки мер, которые позволили бы «обеспечить рост реальных доходов граждан ... и добиться ощутимых изменений в борьбе с бедностью» в перспективе ближайших лет [1]. Действующие механизмы налогообложения имущества физических лиц не обеспечивают справедливого распределения налоговой нагрузки в обществе. Согласно имеющимся оценкам, 10% самых богатых российских граждан владеют 83% всех материальных и финансовых активов, имеющих в стране [2]. На фоне того, что количество граждан с доходами ниже прожиточного минимума по-прежнему остается очень высоким, составляя 9,2% населения страны [3], мобилизация в бюджетной системе дополнительных налоговых поступлений требует большего участия богатых граждан в деле восстановления экономики и солидарной поддержки нуждающейся части населения.

Степень разработанности проблемы. Налогообложение личных доходов и имущества физических лиц формирует проблематику, которой уделяется достаточно много внимания в экономических работах, но вопросы фискальной корректировки неравенства с помощью налога на богатство проработаны в слабой степени. Кроме того, в России наблюдается дефицит теории налогообложения богатства как системной основы для развития отечественной налоговой системы.

Цель исследования состоит в разработке методологии налогообложения богатства физических лиц применительно к российской действительности. Для достижения этой цели были решены следующие **задачи**: систематизировать правила налогообложения движимого и недвижимого имущества граждан РФ; оценить механизм исчисления транспортного налога, налога на имущество физических лиц и земельного налога с позиции их влияния на прогрессивность российской налоговой системы; выявить экономическую сущность налога на богатство и мировые тенденции в его использовании; сформулировать перспективные рекомендации в части введения налога на богатство в РФ, соединив их гармоничной концепцией налоговой реформы. Исходя

из данной логики в работе проверяется **гипотеза** о наличии существенных недостатков в имущественном налогообложении физических лиц и невозможности перейти к налогообложению богатства без установления отдельного налога.

Методология исследования строится на комплексном анализе российского налогового законодательства, лучшего зарубежного опыта, существующих форм и предпосылок взимания налога на богатство. **Новизна исследования** определена используемым подходом к решению проблемы имущественного расслоения в контексте налогообложения не доходов, но имущества, рассматриваемого, с одной стороны, как источник налоговых доходов не только муниципалитетов, но и федерального центра; с другой стороны, в качестве индикатора способности налогоплательщика к уплате налогов. Имущество, трактуемое как богатство, позволяет под новым углом зрения оценивать перспективы реформирования налоговой системы на основе фундаментального для налоговых отношений принципа справедливости.

Практическая значимость результатов работы связана с возможностью их плодотворного использования в законотворческой деятельности Госдумы РФ, равно как при разработке основных направлений налоговой политики Правительством РФ для выравнивания доходов граждан РФ способом, не искажающим инвестиционный климат и международную конкурентоспособность страны.

1. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ БОГАТЫХ ГРАЖДАН В РФ

1.1. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РОЛЬ ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В условиях социального неравенства потенциал прогрессивной шкалы подоходного налога снижается. Это связано с тем, что, во-первых, этот налог никак не влияет на причину неравенства доходов, имея в виду институциональные искажения в доступности высоких стандартов потребления; во-вторых, смещение вверх налоговой ставки, по которой облагаются доходы, имеет пределы. Государство не может поднимать налоговую ставку до значений, при которых начинается уклонение от налогообложения, а налоговая база и вовсе размывается. В этой связи, чтобы усилить прогрессивность налогообложения, но при этом исключить потери в налоговых поступлениях, налоговое бремя возлагается на имущество. Причем в налоговых целях под имуществом обычно понимается недвижимость, выбираемая среди всех других активов по признаку своей немобильности. В отличие от финансовых активов, здания, помещения и земельные участки формируют более устойчивые экономические связи налогоплательщика со страной, а потому налоги на реальные активы образуют стабильный источник доходов бюджетной системы любого государства.

В российской налоговой системе налогообложению подлежит как движимое (только транспортные средства), так и недвижимое имущество. Налог, взимаемый в связи с владением активом, представляет собой плату за право собственности: обязанность по перечислению в бюджет соответствующего налога сохраняется у налогоплательщика до тех пор, пока он не продаст налогооблагаемый объект или иным образом перестанет им владеть. Этим определяется регулирующая функция имущественного налогообложения. Налоговое бремя мотивирует граждан искать пути наилучшего использования актива, в том числе для получения дохода, необходимого для исполнения налоговых обязательств. Тем самым налоговая система запускает в экономику импульс, приводя в движение оборот активов и усиливая их предложение на рынке. В то же время налоговые издержки права собственности препятствуют раскручиванию цен, чем укрепляют рыночный спрос. Тем не менее при наличии важной регулирующей функции транспортный налог, налог на имущество физических лиц и земельный налог выполняют прежде всего фискальную функцию, будучи источником доходов для территориальных бюджетов.

1.2. ТРАНСПОРТНЫЙ НАЛОГ

Налогообложение богатых граждан в разрезе транспортного налога основано на двух механизмах: регулировании перечня налогооблагаемых объектов и адресном повышении суммы налога. Перечень индивидуальных средств передвижения, подпадающих под налогообложение, достаточно широк. Наряду с мотоциклами и автомобилями (как наиболее распространенными среди населения видами транспорта) он включает личные самолеты и вертолеты, гидроциклы и катера, яхты и парусные суда, снегоходы и мотосани. Хотя состав налогооблагаемых объектов является структурным элементом налога, наличие водных и воздушных транспортных средств в собственности физического лица является признаком очень высокого материального благополучия. В частности, стоимость личного самолета в настоящее время может достигать 21,5 млн долл. [4], что по нынешнему курсу составляет примерно 1,5 млрд руб. С этой точки зрения резонно говорить о том, что отдельные средства передвижения, которые облагаются транспортным налогом, представляют собой не что иное как богатство, а потому данный налог является одним из способов налогообложения богатых граждан.

Легковые автомобили представляют собой самый востребованный (массовый) вид транспортных средств, в связи с чем в налоговых целях принято выделять собственников дорогих автомобилей. На них возлагается повышенная налоговая нагрузка: исчисленный налог увеличивается на коэффициент, получивший в обществе название налога на роскошь [5]. В действительности никакой отдельный налог не взимается, но надбавка к налогу после определения его суммы воспринимается налогоплательщиками именно как отдельный платеж хотя бы потому, что раньше, а именно до 1 января 2014 г., налог не повышался в зависимости от цены автомобиля, а повышение относится далеко не ко всем налогоплательщикам. Порядок отнесения легкового автомобиля к роскоши основан на двух параметрах: средней стоимости и годом выпуска. Исходя из этого, роскошные легковые автомобили разделены на четыре класса премиальных сегментов, нижняя цена которых начинается от 3 млн руб. В существующей системе правил, представленной в *таблице 1*, сумма налога у самой богатой части населения может быть увеличена в три раза. Размер коэффициента при этом не меняется по решениям субъектов РФ. Предполагается, что даже если субъект РФ изменит базовую налоговую ставку в пределах своих полномочий, градация налоговых изъятий между богатыми и остальными гражданами сохранится.

Таблица 1

Параметры налога на роскошь – дорогие автомобили граждан

Размер повышающего коэффициента	Средняя стоимость автомобиля, млн руб.	Возраст автомобиля, количество лет	Количество транспортных средств, ед.	Средняя сумма налога, руб. (2019 г.)
1,1	3 - 5	≤ 3	125 042	14 532,4
2	5 - 10	≤ 5	42 692	53 371,5
3	10 - 15	≤ 10	4 952	148 272,0
	> 15	≤ 20		

Источник: п. 2 ст. 362 НК РФ, ФНС РФ, расчеты авторов.

Дизайн транспортного налога способствует росту прогрессивности налоговой системы за счет как налогообложения уникальных, свойственных только для очень богатой части населения транспортных средств, так и дифференциации налоговой нагрузки в тех случаях, когда приобретаемый автомобиль является роскошью и тем указывает на повышенную платежеспособность налогоплательщика. Для сравнения отметим, что средняя сумма налога для граждан, являющихся владельцами легковых автомобилей с мощностью двигателя до 100 л.с., оценивается по итогам 2019 г. на уровне 788,1 руб., тогда как для владельцев самых дорогих автомобилей налог в среднем составляет 148,3 тыс. руб., т.е. превышает годовой доход малоимущего налогоплательщика. Между тем, повышающий коэффициент не применяется в ситуации, когда налогоплательщик приобретает несколько обычных автомобилей (до 150 л.с.), хотя для роста налоговой нагрузки достаточно иметь, например, один элитный спорткар. Тем самым оценка благосостояния оказывается частичной, а подход к идентификации богатства в налоговых целях – избирательным. Способность к несению более высокого бремени упускается из виду, когда из поля зрения налоговых органов исчезает роскошь. Богатый гражданин платит больше, когда демонстрирует свои финансовые возможности через престижный образ жизни, но изобилие обычного имущества, по сути, не играет никакой роли, что не позволяет отождествить транспортный налог с налогом на богатство в виде движимого имущества и нарушает принцип горизонтальной справедливости. Более того, акценты на роскошности предмета могут искажать оценку платежеспособности в отношении граждан, приобретающих дорогой автомобиль за счет сбережений, накопленных за многие годы при не самых высоких доходах.

1.3. НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Вопрос о налогообложении недвижимости как роскоши был поставлен в Основных направлениях налоговой политики РФ на период 2013-2015 гг., согласно которым должен был решаться одновременно с реформой налога на имущество физических лиц. В течение многих лет порядок определения базы этого налога не соответствовал рыночным основам экономики, поскольку оценка имущества производилась по данным бюро технического обслуживания об инвентаризационной стоимости, которые сообщали эти данные налоговым органам. Она отражала величину затрат, которые бы потребовались для восстановления имущественного объекта, а не его приобретения. Так как цены, которые складываются на рынке жилья, во внимание не принимались, объективно оценить способность налогоплательщика к уплате налога, равно как дифференцировать налоговую ставку с учетом дороговизны объекта, на которую влияет разные ценообразующие факторы, не представлялось возможным. И хотя налоговая шкала была прогрессивной, фискальный потенциал налога оставался нераскрытым, поскольку налоговая база оказывалась гораздо ниже рыночных цен. Необходимость преодоления отмеченных недостатков привела к налоговой реформе, заменившей с 1 января 2015 г. инвентаризационную стоимость на кадастровую.

Кадастровая стоимость, в свою очередь, определяется по итогам анализа рынка недвижимости исходя из предположения, что оцениваемый объект может быть продан налогоплательщиком в условиях свободной конкуренции [6]. Такая налоговая база максимально приближена к рыночной стоимости, но не тождественна ей потому, что обычно является результатом массовой оценки, в ходе которой теряются влияющие на реальную цену индивидуальные характеристики объекта, такие как, например, наличие ремонта или вид из окна. Тем не менее разница в средней сумме налога, исчисляемого с объектов жилищного фонда, до и после налоговой реформы является ощутимой. В 2014 г. каждый налогоплательщик в среднем уплатил 500 руб. налога, но уже к 2020 г. размер индивидуального налогового обязательства увеличился до 1 тыс. руб. О двукратном возрастании фискальной роли налога на имущество физических лиц говорит и статистика, согласно которой в 2014 г. доля поступлений этого налога в ВВП оценивалась на уровне 0,03%, тогда как в 2019 г. поднялась до 0,06%. При этом реформа затронула и шкалу ставок, в которой появился налог на роскошь - дорогую недвижимость.

Так, если основная ставка налога на имущество физических лиц составляет 0,1% и по решениям местных органов власти может быть повышена до 0,3%, то максимальная ставка в отношении дорогой недвижимости достигает 2%. Порог дороговизны установлен на уровне 300 млн руб. и в равной степени относится ко всем объектам налогообложения, включая жилые и нежилые помещения. Согласно официальной позиции, выраженной Минфином России, эта ставка введена как инструмент повышенного налогообложения предметов роскоши [7]. Вместе с тем, отражая концепцию престижного потребления, порядок применения этой ставки как налога на роскошь имеет все присущие этой концепции недостатки. Прежде всего она отталкивается от идеи увеличения налогового бремени на вещи, которые признаются дорогостоящими. Совокупная стоимость налогооблагаемой недвижимости при этом не рассчитывается. Вместо этого налог исчисляется в отношении каждого отдельного объекта по налоговой ставке, размер которой зависит исключительно от его стоимости. И даже если эта ставка повышается, то богатый гражданин уплачивает повышенный налог не с богатства, составленного из недвижимости, а только с тех объектов, которые имеют крайне высокую оценку. Тем самым измерение фактической способности к уплате налога становится некорректным: во-первых, богатыми признаются только собственники элитного жилья; во-вторых, изобилие обычного имущества, в совокупности оцениваемое по такой же стоимости, как и один дорогостоящий объект, не является основанием, чтобы считать налогоплательщика богатым; в-третьих, повышенное налогообложение объекта, а не дополнительной платежеспособности делает налоговую шкалу более плоской, занижая фискальную функцию налога.

Если исходить из допущения, что богатые граждане всегда приобретают имущество стоимостью от 300 млн руб. и выше, то повышенную налоговую ставку было бы правомерно сравнить с налогом на богатство. Но на практике этого нет, так как выбранная законодателем отметка дороговизны настолько завышена по сравнению с реальными ценами на рынке недвижимости, что случаи применения ставки в размере 2% можно считать уникальными для практики¹. Для сравнения отметим, что средняя цена элитной квартиры площадью 150 кв. м в Москве, где стоимость жизни традиционно дороже, составляет около 44 млн руб., а по России в целом – примерно 30 млн

¹ Косвенно это подтверждается тем, что в статистике ФНС РФ не ведется учет поступлений налога на имущество физических лиц, исчисляемого по ставке 2%.

руб.² Иными словами, прогрессивная шкала является налоговым механизмом, который слабо влияет на справедливость налогообложения. В то же время налогоплательщик, приобретающий множество обычных квартир с целью сдачи их в аренду, не переходит в разряд повышенной ставки, отчего налоговая нагрузка распределяется неравномерно, нарушая горизонтальную справедливость, как и в случае с транспортным налогом.

Налог на дорогую недвижимость, реализуемый в виде повышенной ставки, является частью дизайна местного налога на имущество физических лиц и потому подчиняется фискальной автономии муниципалитетов, которые вправе снижать размер предельной ставки для богатых граждан, элиминируя налоговую прогрессию как таковую. Налогообложение роскоши на местном уровне усиливает диспропорции в региональном экономическом развитии, увеличивая в первую очередь доходы тех территорий, в границах которых размещено наибольшее количество дорогостоящего жилья, и утрачивая всякий смысл там, где элитного жилья нет. Например, по данным Росстата, более чем в половине российских регионов элитное жилье в принципе не имеет котировки (ценового диапазона). Кроме того, будучи привязан к местным бюджетам, налог не способен служить целям перераспределения доходов между группами населения с разным благосостоянием.

1.4. ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ

В отличие от транспортного налога и налога на имущество физических лиц, земельный налог не используется государством в целях налогообложения роскоши. Размер изъятий зависит только от использования земли и кадастровой стоимости участка. Площадь, количество и общая оценка земельных участков в собственности гражданина не играют роли в процессе определения индивидуальной налоговой нагрузки. То есть применительно к платежеспособности налогоплательщика шкала ставок, основная из которых сегодня не может превышать 0,3% (как и по налогу на имущество физических лиц), не различает ни бедных, ни богатых слоев населения. Отсутствие связи между размером земельной собственности и величиной налоговой нагрузки, равно как механизмов увеличения ставки в отношении богатых граждан, является существенным пробелом налоговой системы.

² По данным Росстата о средней цене 1 кв. м общей площади элитных квартир по состоянию на I квартал 2021 г.

2. НАЛОГ НА БОГАТСТВО

2.1. ЛОГИКА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ БОГАТСТВА

Неравенство является проблемой не потому, что в обществе кто-либо живет богато, а в связи с тем, что богатство одних соседствует с бедностью остальных. При ограниченном объеме благ, которые может создать и получить общество при заданном уровне развития экономики, величина доходов определяет финансовые возможности участия в процессе распределения этих благ, а потому богатые граждане оказываются в положении более преимущественном, чем граждане, у которых доходы не превышают минимальной оплаты труда. Когда в большинстве секторов экономики не поддерживается высокий размер заработных плат, а потоки доходов между разными слоями населения не сбалансированы, возникает эффект концентрации индивидуального богатства в руках относительно небольшой прослойки граждан.

На этом фоне задача государства состоит в перераспределении налогов согласно фактической способности граждан нести налоговое бремя. Мобилизованные в бюджетной системе налоги состоятельной части общества могут использоваться для корректировки низких доходов с помощью прямых бюджетных выплат и (или) посредством налоговых послаблений для низкодоходных групп населения. Поэтому налогообложение дополнительной платежеспособности представляет собой источник финансирования благ, которых лишены налогоплательщики, живущие за чертой бедности. Рост налоговой нагрузки на лиц со сверхдоходами нужен не для того, чтобы в стране не было богатых, но в первую очередь для проведения мер социальной политики. Наиболее точно данную мысль передают слова В. Путина, произнесенные им в стенах Государственной Думы РФ еще в 1999 г., в самом начале модернизации российской налоговой системы: «реформы – это только механизм улучшения жизни народа, жизни простых граждан прежде всего ..., сегодня стране нужны такие реформы, чтобы в ней не осталось нищих» [8]. Представляется, что и сегодня, когда проблема бедности заявляет о себе довольно остро, такой взгляд на дальнейшее развитие налоговой системы нисколько не утратил своей актуальности. Его реализация на практике должна быть нацелена на более точное измерение благосостояния, отождествляемого по отношению к высокодоходным группам населения с наличием богатства.

Ключевая идея периодического налогообложения богатства граждан состоит в том, чтобы, снижая неравенство в благосостоянии, поддерживать равенство возможностей исходя из того, что основная часть доходов богатых граждан даже после уплаты подоходного налога либо реинвестируется, либо потребляется в целях ведения роскошного образа жизни, отчего неравенство и в том, и в другом случае продолжает увеличиваться [9]. Рост доходов, генерируемых благосостоянием, далеко не всегда требует дополнительных усилий со стороны налогоплательщика, в то время как богатство дает ему преимущества (выгоды), которые нельзя количественно измерить. Это и высокий социальный статус, и лучшая защищенность от неблагоприятных колебаний рыночной конъюнктуры, и гарантии материального покрытия непредвиденных расходов (например, на дорогостоящее лечение), и финансовые возможности, влияющие на качество жизни и ее перспективы, начиная с потребления более качественных продуктов питания и заканчивая шансами принимать участие в политике, будучи более заметным членом общества и имея средства для участия в избирательных кампаниях. В этих условиях налог на богатство предстает как инструмент, который должен тормозить процесс раскручивания неравенства, повышая налоговую нагрузку как на доходы, так и на неформальные выгоды, извлекаемые наиболее обеспеченной частью населения. При этом, как и стандартный налог на недвижимое имущество, налог на богатство стимулирует рациональное использование имущества, но в более широких рамках.

2.2. БОГАТСТВО КАК ОБЪЕКТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В самом широком смысле под богатством понимается вся собственность налогоплательщика, но эту дефиницию было бы некорректно ставить в один ряд с имуществом, поскольку акцент в данном случае ставится на имущественном положении, материальном состоянии налогоплательщика, которое характеризуется обилием ценностей и денег [10]. Вместе с тем, универсального порога стоимости, начиная с которого накопленное имущество становится признаком богатства, не существует, и связано это с национально-историческими особенностями страны, культурно-политическими предпочтениями и самооценкой общества, его взглядами на оптимальный тип распределения экономических ресурсов. Идентификация социальной прослойки материально обеспеченных лиц также зависит от формального показателя, который берется

за основу сравнения. Им может быть, например, ВВП на душу населения или величина доходов, доходов вместе с имуществом, наличие сбережений и их размер и т.п. Не менее важную роль играют: состав принимаемых в расчет активов, интерпретация властями сущности разрыва в благосостоянии, восприятие обществом справедливости существующих и доступных способов накопления богатства. Тем не менее, общие признаки высокого материального достатка проявляются при сравнении стандартов жизни на полюсах благосостояния и выражаются: (1) доступностью для налогоплательщика таких материальных благ, как элитное жилье, дорогостоящие автомобили иностранных марок, импортная мебель, технологически передовая бытовая техника, а также (2) потреблением платных услуг, включая лечение в известных клиниках и обучение в престижных образовательных учреждениях, в том числе за рубежом. Образ жизни богатых граждан отличается возможностями ни в чем себе не отказывать и именуется комфортным потреблением. К нему относится то, что выходит далеко за пределы минимальных жизненных потребностей, как, например, регулярное проведение отпуска за границей.

Термин «wealth», используемый при налогообложении богатства за рубежом, охватывает собственность любого вида, которая имеет стоимостную оценку, но при этом содержит в себе признак материального достатка, фиксируя состояние избытка имущества, или, иными словами, благосостояния [11]. Для того чтобы обеспечить соразмерное участие богатых граждан в уплате налогов и одновременно уменьшить степень социального неравенства, налоговое определение богатства в идеале должно включать разные активы, чтобы налоговая база была достаточно широкой для обеспечения налоговой нейтральности и справедливости. Так, помимо недвижимости, богатством с экономической точки зрения являются транспортные средства (автомобили, самолеты и яхты), финансовые вложения в капитал компаний, банковские вклады (депозиты), наличные денежные средства, ювелирные украшения, произведения искусства и др. Перечень налогооблагаемых активов, по сути, ничем не ограничен, так как речь идет о налогообложении собственности в целом. В то же время следует понимать, что сами доходы не являются ни имуществом, ни богатством. Хотя материальное благополучие складывается из поступлений доходов, последние олицетворяют собой потоки экономической выгоды либо в денежной, либо в натуральной форме и служат только источниками богатства. Оно в свою очередь формируется из

активов с разной степенью ликвидности. Если доход не тратится, то прибавляется к активам в их самой ликвидной форме, имея в виду личные сбережения.

Как объект налогообложения богатство определяется в налоговых законах и наполняется тем содержанием, которые ему придает законодатель, руководствуясь приоритетами экономической политики, доступностью технологий и издержками налогового администрирования, состоянием информационного обмена с другими странами. Сами предпосылки для налогообложения богатых граждан по особым правилам определяются постановкой проблемы неравенства и ее наличием, в то время как налоговый состав богатства формируется по тем активам, которые налоговая администрация способна отследить. Иными словами, определение рационального периметра налоговой базы через регулирование перечня налогооблагаемых или, наоборот, освобождаемых от налога имущественных объектов не противоречит концепции налога на богатство. Так, нет смысла учитывать и облагать налогом активы, наличие которых невозможно проверить, в том числе когда они расположены на территории другого государства, не поддерживающего передачу налоговой администрации соответствующих данных. Нецелесообразно включать в налоговую базу и предметы быта, если они не относятся к категории роскоши, потому что сбор информации о вещах с низкой стоимостью был бы достаточно проблематичной и трудоемкой задачей для налоговой администрации, требующей к тому же для своего решения чуть ли не осмотра жилых помещений. Фискальное значение для бюджета имеют активы, которые, составляя капитал налогоплательщика и (или) обладая высокой ценностью (по отдельности и в совокупности), указывают на материальный достаток, в отличие от дешевых предметов домашнего обихода, которыми располагают и бедные, и богатые и которыми в этой связи можно пренебречь. На трактовку богатства в налоговых целях влияет фактор налоговой конкуренции со стороны других юрисдикций, политика которых может приводить к неэффективности налогообложения всего круга активов. Отдельные ограничения могут вызываться необходимостью гармонизации налоговых мер с задачами финансовой политики, равно как соблюдения фундаментальных принципов построения налоговой системы. Тот или иной порядок уплаты налогов не должен приводить к оттоку капитала из страны, равно как препятствовать ее экономическому процветанию. Отбирая активы для целей налогообложения, государство может сознательно жертвовать налоговой нейтральностью, чтобы влиять на потоки инвестиций, направляя их в приоритетные для национального развития сегменты экономики,

и (или) чтобы обходить нежелательные последствия налоговой конкуренции с другими странами, не допуская при этом роста теневого сектора. В целом речь идет о том, что налоговое определение богатства может существенно отличаться от индивидуальных и бытовых представлений о материальном благополучии. Каждое государство самостоятельно выбирает тот круг активов, по наличию которых сможет обоснованно судить о платежеспособности граждан.

2.3. ВОСТРЕБОВАННОСТЬ НАЛОГА НА БОГАТСТВО В МИРЕ

Исходя из того набора преимуществ, которые присущи налогу на богатство в теории, вполне резонно было бы ожидать его широкого применения многими странами мира, тем более что проблема неравенства в глобальных масштабах далека от своего окончательного решения. Но обзор налоговых систем развитых стран показал, что налогообложение богатства сегодня относится к исключительным мерам налоговой политики и используется крайне редко, а в динамике налоговых реформ ясно видна тенденция, указывающая на устойчивое снижение популярности данного налога. Если еще в 1990 г. богатство облагалось отдельным налогом на территории более десятка стран ОЭСР, то к настоящему времени из них остались только три страны, а именно Испания, Норвегия и Швейцария, которые продолжают взимать этот налог в его классическом виде, по собственности в целом. Пересмотр подходов к налогообложению богатых граждан не прекращался в течение последних тридцати лет. В частности, с 1994 г. налог на богатство был отменен в Австрии, с 1997 г. – в Германии и Дании, с 2001 г. – в Нидерландах, с 2006 г. – в Исландии, Люксембурге и Финляндии, с 2007 г. – в Швеции. Однако во Франции этот налог был реформирован с 2018 г.: отказавшись от обременения богатства в широком составе активов, власти страны увидели больше преимуществ в том, чтобы оценивать благосостояние граждан по размеру недвижимости и взимать с них налог на недвижимое богатство, сняв дополнительную нагрузку с финансовых активов.

Но это доказывает тот факт, что в целом идея полного налогообложения собственности физических лиц теряет позиции, и у данного процесса, охватившего столь много стран и набравшего достаточно высокие темпы, должны были быть свои причины, перевесившие в итоге те потенциальные выгоды, которые соответствующие страны видели в налоге на богатство, когда вводили его.

Отмена любого налога не является случайной и, как правило, обуславливается одним или сразу несколькими обстоятельствами, такими как: недостижение целей налоговой реформы, связанной с введением налога; риски и проблемы, которое может породить или усилить его дальнейшее применение; ухудшение инвестиционного климата; нарушение справедливости налоговой системы; искажение решений, принимаемых экономическими субъектами; превышение издержек сбора налога над его поступлениями и т.д. Но нельзя сбрасывать со счетов и смену парадигмы налогообложения, в рамках которой может происходить переоценка взглядов на оптимальный состав налоговой системы и распределение налоговой нагрузки между классами общества, в том числе при реализации программных положений тех или иных господствующих политических сил. В случае с налогом на богатство объяснение его отмены следует искать, с одной стороны, в контексте международной налоговой конкуренции, а, с другой стороны, в его способности выполнять предназначенную ему экономическую роль.

Государство, сильно обременяющее богатство налогами, провоцирует отток капитала из страны притом, что именно самым богатым гражданам легче всего не только оптимизировать эффективный уровень налогообложения за счет тех или иных налоговых схем, но и уходить из-под налогового законодательства той юрисдикции, налоговые условия которой менее всего благоприятны. Инвестиции, составляющие разновидность богатства, очень мобильны, отчего их потоки изначально стремятся в юрисдикции с пониженным налогообложением, а налогоплательщики, которые распоряжаются этими потоками, могут без заметных для себя проблем менять место налогового резидентства, выбирая ту юрисдикцию, в которой как минимум нет налога на богатство.

При сравнительно небольшом количестве лиц, на которые ложится бремя по уплате налога на богатство, его поступления не дают существенного прироста доходов бюджета, но издержки налогового администрирования растут. Контроль полноты налогообложения разнообразных активов, не всегда прозрачных для налоговой администрации (например, драгоценностей), требует с ее стороны многих, в том числе мелких, усилий. Как следствие, при несбалансированном дизайне налога большая часть налоговых поступлений поглощается издержками налогового администрирования. Общей чертой всех стран, которые применяли, но затем отменили налог на бо-

гатство, был низкий уровень его поступлений, измеряемый вкладом в валовой внутренний продукт. Доля в нем налога на богатство до отмены в среднем составляла 0,2%, т.е. гораздо меньше, чем подоходный налог, который на территории ОЭСР формирует до 24% ВВП (в Дании).

С этой позиции становятся понятнее причины сохранения налога отдельными странами. Швейцария отличается самым успешным опытом налогообложения богатства, и здесь его фискальное значение всегда было заметно выше, чем в остальных странах. Налог на богатство обеспечивает в этой стране свыше 1% ВВП, причем эта доля со временем только увеличивается. Сравнительно высокий уровень вклада в ВВП – 0,5% – поддерживает, как и ранее, Норвегия, в которой данный налог тоже не был отменен. В Испании данный показатель соответствует указанному выше среднему, т.е. низкому, значению, но в то же время и само положение испанского налога на богатство не является устойчивым. В разгар финансово-экономического кризиса, случившегося в конце нулевых гг., власти Испании встали на путь отмены налога, сохраняя его в налоговой системе, но предоставляя налогоплательщикам 100-процентное освобождение от его уплаты. Спустя несколько лет налог был восстановлен уже в целях оздоровления финансов и не считается элементом обычного состояния налоговой системы. Он входит в число чрезвычайных мер, временно используемых в рамках политики фискальной консолидации.

Налогообложению богатства должен благоприятствовать экономический фон, и речь в данном случае идет не о проблеме неравенства, но глобальном распределении богатства и наличии потенциальных плательщиков налога, а именно концентрации в налоговой юрисдикции богатых граждан. И эта связь подтверждается реальным положением дел: применение налога на богатство Испанией и Швейцарией вполне оправдано тем, что на эти страны, по данным Credit Suisse [12], приходится по 2% от общего числа долларовых миллионеров мира.

2.4. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ БОГАТСТВА ПО НЕДВИЖИМОСТИ ВО ФРАНЦИИ

Из числа европейских стран, ранее взимавших налог на богатство в его классическом виде (по широкой налоговой базе), но впоследствии отменивших его, Франция дает пример того, как можно найти компромисс между недостатками и преимуществами этого налога. В настоящее время руководство данной страны встало на путь

адаптации его дизайна к рискам ухудшения инвестиционного климата. Стремясь избежать крайностей, вызванных принятием как самых простых решений в виде отказа от налога, так и использованием затратных в администрировании конструкций, власти стремятся достичь оптимальности, облагая богатых граждан не по всем, а по отдельным активам, а именно тем, которые относятся к недвижимому имуществу. Будучи установленным в середине прошлого столетия, французский налог на богатство, которым облагалась собственность целиком, был существенно модифицирован с 2018 г. Именно с этого времени он стал налогом на недвижимое богатство (*Impôt sur la Fortune Immobilière*). Тогда была пересмотрена и его экономическая роль: если прежде налог считался механизмом солидарной поддержки богатыми своих менее благополучных соотечественников и сокращения на этой основе неравенства, то теперь он рассматривается преимущественно как источник доходов бюджетной системы, обеспечиваемых налогообложением самой крупной по стоимости недвижимости [13].

Для целей налогообложения богатства недвижимость разделяется на три категории объектов. К первой из них относятся вещи, являющиеся недвижимостью в ее традиционном определении и принадлежащие налогоплательщику на праве собственности. Это здания, строения, помещения и земельные участки, которые облагаются налогом, в том числе, когда они передаются в доверительное управление трастам (во избежание злоупотреблений в виде занижения стоимости имущества путем его формального отчуждения). Вторую категорию образуют права на объекты, квалифицируемые как недвижимость и потому приравняемые к ней. Сюда включаются доли (финансовые вложения) в капитале компаний, если через них (прямым или косвенным участием) налогоплательщик владеет ее недвижимостью; и права арендодателя на постройку зданий на земле арендодателя по договору лизинга. Третья группа – это объекты недвижимости и права на них, выводимые из-под налогообложения. В нее включены коммерческие объекты, которые используются в промышленной, сельскохозяйственной и иной деятельности корпоративного сектора, и права на недвижимость, которые обеспечиваются участием в бизнес-структурах при условии, если размер такого участия, рассчитываемый по совокупности долей всех членов домохозяйства, не превышает 10% капитала компании в общем случае и 5% при вложениях в капитал компаний, чьим основным видом деятельности является инвестирование на рынке недвижимости. Недвижимое имущество квалифицируется в налоговых целях как богатство, если его суммарная рыночная стоимость превышает 1,3 млн евро, т.е. почти 110 млн

руб. В отличие от других стран, взимающих налог в части превышения стоимостного порога богатства, необлагаемый минимум здесь представляет собой отдельную величину, которая встроена в прогрессивную шкалу ставок и составляет 800 тыс. евро, или около 70 млн руб. [14]. Это значит, что, будучи богатым, налогоплательщик в любом случае должен платить налог как минимум с 500 тыс. евро., что призвано обеспечить бюджетную эффективность налога, в том числе путем экономии на издержках его администрирования. Создавая разницу в обоих показателях, государство избегает контроля незначительных по сумме налогов.

Налоговая оценка недвижимости производится ежегодно по состоянию на 1 января года. На этапе исчисления налога стоимость богатства очищается от долгов и обязательств, которые фиксируются на момент проведения оценки и имеют непосредственное отношение к объекту налогообложения. К таковым прежде всего относятся обязательства по ипотеке и налог на недвижимость. Имущественный объект, являющийся для домохозяйства основным местом жительства, включается в налоговую базу после вычета 30% его стоимости, что направлено на смягчение нагрузки для налоговых резидентов [15]. Вместе с тем, обязанность по оценке активов возложена на самих граждан, которые могут использовать официальную базу онлайн-данных о ценах сделок с недвижимостью, датах продажи объектов и их площади. Если портфель активов содержит финансовые вложения, подпадающие под действие налога, данные могут предоставлять компании, в капитале которых участвует налогоплательщик. Оценка активов производится по домохозяйству, признаваемого субъектом налоговых отношений во французской налоговой системе. Домохозяйство включает в себя супругов и их детей, не достигших совершеннолетия (в этой же логике суммируются и их долги). Процесс налогообложения включает в себя этап декларирования активов, однако оно требуется только в том случае, когда преодолевается порог богатства в 1,3 млн евро; без налоговых обязательств декларация не подается. Если же она необходима, то подается в сроки, которые установлены в части подоходного налогообложения, и с перечислением в отчетной форме имущества и релевантных долгов, из чего следует, что налог на богатство – это один из способов контроля полноты раскрытия и налогообложения личных и семейных доходов, основанный на их синхронном сопоставлении с размером декларируемого имущества.

Налог на богатство исчисляется по сложной налоговой прогрессии, состоящей из шести налоговых ставок, включая нулевую. Предельный размер изъятий не может превышать 1,5%, как показано в *таблице 2*.

Таблица 2

Шкала ставок налога на богатство во Франции

Суммарная стоимость		Ставка налога, %
евро	руб. (по курсу ЦБ РФ на 04.11.2021)	
до 800 000	до 66 248 960	0
800 000 - 1 300 000	66 248 960 - 107 654 560	0,5
1 300 000 - 2 570 000	107 654 560 - 212 824 784	0,7
2 570 000 - 5 000 000	212 824 784 - 414 056 000	1
5 000 000 - 10 000 000	414 056 000 - 828 112 000	1,25
свыше 10 000 000	свыше 828 112 000	1,5

Источник: <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/calcul-de-lifi>.

Налог на богатство устроен таким образом, чтобы фискальные интересы государства не нарушали права собственности граждан, поэтому в его дизайне задействован «налоговый щит». Это механизм, который блокирует чрезмерное обременение налогоплательщика, учитывая, что в конечном итоге любой налог платится с доходов. Исходя из этого, установлено, что в случае, когда сумма налога на богатство и подоходного налога превышает 75% полученных за налоговый период доходов, величина такого превышения вычитается из налога на богатство, сокращая совокупную нагрузку на бюджет домохозяйства и тем самым повышая платежную дисциплину [16].

Независимо от избирательного подхода к налогообложению богатства, круг активов, которые формируют налоговую базу, подчиняется правилам налогового резидентства. Они содержат несколько критериев, по которым оцениваются личные и экономические связи налогоплательщика со страной. Прежде всего налоговая администрация обращает внимание на наличие постоянного места жительства во Франции, в том числе семьи налогоплательщика. Если этот критерий выполняется, лицо признается резидентом независимо от времени, проведенного в стране; если же он не выполняется, проверяется критерий образа жизни. Необязательно иметь дом, чтобы считаться резидентом, но достаточно проводить во Франции больше времени, чем в другой стране, например проживая в гостинице больше 183 дней в году. К признанию физического лица резидентом ведет осуществление профессиональной деятельности

на территории страны, будь то работа по найму или иная независимая активность. Тем не менее, значение имеет основной характер такой деятельности по отношению ко времени налогоплательщика, которое он тратит на нее, и к доходам, которые эта деятельность приносит. Выполнение функций, имеющих вторичный или вспомогательный характер, не играет роли. Но статус резидента присваивается по умолчанию, когда налогоплательщик назначается директором офиса какой-либо компании во Франции с оборотом свыше 250 млн евро (20,7 млрд руб.). Такая деятельность квалифицируется как основная, пока не будет доказано обратное. Наряду с тем, что можно отнести к активности, налоговая администрация принимает во внимание и пассивное присутствие, охватываемое понятием центра экономических интересов. Они выражаются в активах, размещаемых и управляемых во Франции, а также пассивных доходах от инвестиционных вложений [17]. Как и всегда, богатство налоговых резидентов – если иное не предусмотрено международными налоговыми соглашениями – облагается независимо от юрисдикции, в которой оно фактически размещено, тогда как нерезиденты подпадают под действие законодательства этой страны только в части своего французского имущества.

Налог на богатство зачисляется в национальный бюджет и полностью регулируется государством, не оставляя никакой фискальной автономии территориям и поддерживая единообразие налоговых правил в границах всей страны. Несмотря на реформу налога, его критика не исчезла, но сместилась в плоскость налоговой нейтральности и справедливости. Если прежний дизайн налога, охватывавший разные активы, в том числе ценные бумаги и счета в банках, осуждался за то, что мог препятствовать притоку инвестиций, то теперь он вызывает недовольство у тех, кто держит свое богатство в недвижимости. Однако очевиден тот факт, что количество плательщиков налога на богатство и его фискальный эффект сильно сократились. Накануне налоговой реформы богатыми признавались около 358,2 тыс. чел., тогда как после отмены налога на богатство со всего имущества, кроме недвижимости, их количество, по оценкам за 2018 г., составляло 132,7 тыс. чел., за 2019 г. – 139,1 тыс. чел. [18]. И если с 2014 г. налогообложение богатых граждан приносило в государственный бюджет свыше 5 млн евро ежегодно, то сразу после сужения периметра налога его поступления упали в среднем за 2018-2019 гг. до 2 млн евро [19]. По данным ОЭСР, реформа привела к более чем двукратному снижению поступлений налога на богатство в налоговых доходах государства (с 0,5% до 0,2%).

3. Пути налогообложения богатства в РФ

Роль имущественных налогов в справедливом распределении налоговой нагрузки между богатыми и бедными слоями населения остается крайне низкой. Повышенная ставка налога на имущество физических лиц, установленная на уровне 2%, фактически не работает, поскольку при завышенном пороге дороговизны недвижимости переход в разряд этой ставки является маловероятным событием для налогоплательщиков. Соединение налоговой прогрессии с фискальными целями муниципалитетов создает предпосылки для усиления регионального неравенства, так как регионы, не возводящие домов с элитными квартирами, могут регулировать ставку, но не имеют возможностей для ее применения в качестве источника роста доходной части бюджета. Крупная земельная собственность, в свою очередь, выведена из понятия даже роскоши, и потому благосостояние изначально измеряется не по всему кругу недвижимости. Движимое имущество, понимаемое как транспортные средства в налоговых целях, может быть признано роскошью, но повышенному налогообложению подвергаются граждане, которые демонстрируют свои материальные возможности, приобретая дорогой автомобиль. Наличие нескольких транспортных средств массового сегмента не считается признаком достатка, что является «провалом» налоговой системы в регулировании неравенства. Названные проблемы обусловлены отставанием дизайна имущественных налогов от повестки современных экономических проблем, для решения которых эти налоги могли бы успешно использоваться. И у сложившейся ситуации есть две основные причины.

Во-первых, адаптация налогового законодательства к рыночным отношениям в экономике оказалась замедленной. Так, коэффициент, повышающий сумму транспортного налога для лиц, считающихся богатыми (владельцев дорогих автомобилей), появился лишь с 2014 г., тогда как проблема неравенства возникла еще в 90-х гг. прошлого века. Рыночный дизайн налога на имущество физических лиц был введен только с 2015 г., а земельный налог и вовсе не претерпел никаких прогрессивных изменений. Конструкция имущественных налогов носит отпечаток переходного этапа и, как следствие, придает российской налоговой системе незавершенный характер, проявляющийся, например, в отсутствии единого налога на недвижимость.

Во-вторых, имеет место инерционность представлений о месте имущества в системе налоговых отношений. Оно воспринимается не более чем источник доходов

региональных или местных бюджетов, что выводит имущественные налоги из сферы федеральной налоговой политики, в задачи которой как раз и входит регулирование социально-экономических процессов в масштабах страны. На протяжении многих лет прогрессивность налоговой системы отождествлялась только с подоходным налогом и дискуссией о том, какую выбрать шкалу налоговых ставок. Однако этот путь оказался слабо применимым к российской действительности, поскольку при низких доходах основной массы населения невозможно создать полноценную налоговую прогрессию по образцам развитых стран. Нормальной является ситуация, когда богатые граждане платят больше для того, чтобы государство, перераспределив через бюджетную систему денежные средства, собранные в форме налогов, направляло их на корректировку доходов нуждающихся граждан. Но в ситуации, когда нуждаемость является не столько исключением, сколько вызовом для государства, повышенная ставка подоходного налога теряет способность аккумулировать объем средств, достаточный для компенсации низкого уровня жизни. Именно поэтому в России до сих пор не введен такой механизм, как необлагаемый минимум доходов, а единственно приемлемым способом реформировать НДФЛ оказалось наращение его фискального потенциала без перераспределения налоговых доходов в интересах малоимущих лиц.

В этих условиях дополнительная платежеспособность должна облагаться через имущественные налоги, которые тоже падают на доходы, повышая эффективную ставку их налогообложения. Поскольку действующее законодательство не подготовлено к этому, его необходимо преобразовать, причем таким образом, чтобы, с одной стороны, более полно реализовать принцип горизонтальной справедливости, увеличивая налоговую нагрузку на материальные возможности, а не на их демонстрацию, а, с другой стороны, не ухудшить инвестиционный климат и не исказить нейтральность налогообложения разных видов недвижимости.

Очевидно, что уход от концепции роскоши и престижного потребления может быть осуществлен только в пользу богатства как объекта налогообложения, по которому лучше измеряется фактическая способность гражданина нести повышенное налоговое бремя. Но так как содержательные изменения налогового законодательства сопряжены с издержками на внедрение и администрирование не применявшихся ранее механизмов, эффективность таких изменений определяется степенью, в которой отменяются привычные, технически наработанные правила расчета и взимания нало-

гов, уступая место новым элементам. Исходя из этого, при проведении налоговых реформ сперва необходимо проверять их осуществимость в рамках действующих налогов, и выходить за эти рамки следует только в том случае, если как таковые они становятся препятствием для реформы. В этой связи мы должны оценить перспективы достижения указанных выше ориентиров без установления нового налога на богатство, т.е. путем донастройки дизайна существующих налогов.

Этот путь, будучи консервативным, имеет рамки: имущественные налоги продолжают взиматься отдельно, а текущий порядок определения налоговой базы не подлежит реформированию. Тогда рычагами налоговой политики здесь являются: налоговая ставка, порог дороговизны и канал зачисления налога в бюджетной системе. Отталкиваясь от заданных ограничений, отметим, что налог на имущество физических лиц может быть эффективно реформирован в части, касающейся фискальной автономии органов местного самоуправления. Главным образом здесь должна фиксироваться предельная налоговая ставка в размере 2%. Сегодня она является снижаемой, поскольку отнесена к правам местного самоуправления, и, в принципе, ничто не мешает ее выравниванию на уровне базовой (основной) ставки с одновременным элиминированием какой бы то ни было налоговой прогрессии. Вероятность стирания различий между богатыми гражданами и остальной частью населения, особенно ввиду рисков раскручивания локально-региональной налоговой конкуренции за налоговую базу³, ведет к необходимости забрать у муниципалитетов полномочия снижать размер повышенной ставки, которая в русле федеральной налоговой политики призвана все-таки поддерживать прогрессивность налога. В дополнение к этой мере центр может снизить порог дороговизны жилья – например, с 300 млн до 100 млн руб. – с тем, чтобы расширить налоговую базу, охватив больше налогоплательщиков. Субъектный охват прямо влияет на величину налоговых поступлений, но его корректировка сегодня важна не столько для роста налоговых поступлений, сколько для превращения самой ставки в работающий в пользу государства и общества механизм налоговой политики.

³ Если объекты недвижимости не отличаются мобильностью, то их владельцы, будучи богатыми гражданами, могут менять налоговое резидентство, продавая старое и покупая новое жилье, не говоря уже о перемещениях внутри страны между регионами.

В свою очередь более спорным является вопрос о том, в бюджет какого уровня рациональнее зачислять налог, рассчитываемый по повышенной ставке, а именно стоит ли передать его в федеральный бюджет или оставить в местных бюджетах.

С одной стороны, учитывая проблему региональной дифференциации, сохранение за муниципалитетами права оставлять себе налоги богатых граждан не является рациональным решением. Рост поступлений налога должен рассматриваться как вознаграждение за эффективность мер, принимаемых властями для укрупнения налоговой базы, и по налогу на имущество это правило не выполняется, потому что размещение элитного жилья, подпадающего под налоговую прогрессию и увеличивающего доходы соответствующей территории, зависит не от решений и действий местных властей, а от экономического благополучия региона, частью которого является муниципалитет. Поскольку элитное жилье строится в первую очередь на территории регионов с высокими показателями бюджетной обеспеченности, то, привлекая состоятельных граждан, именно эти регионы выигрывают от применения повышенной ставки, что делает распределение налоговых доходов неравномерным по стране.

С другой стороны, есть объективные препятствия для того, чтобы передать налог, уплачиваемый владельцами роскошной недвижимости, в федеральный бюджет. Во-первых, в дизайне налога на имущество установлена простая прогрессия, в соответствии с которой повышенная ставка применяется ко всей стоимости имущественного объекта, а не к величине, которая выше 300 млн руб. Следовательно, если центр заберет себе налог, исчисляемый по ставке 2%, муниципалитеты целиком потеряют налоговую базу состоятельных граждан, что может негативно отразиться на доходной части местных бюджетов. Во-вторых, бюджетные отношения между центром и территориями строятся на принципах федерализма, включая принцип разграничения доходов между бюджетами. Он не позволяет центру забирать доходы, образующиеся от уплаты организациями и физическими лицами территориальных (региональных и местных) налогов. Доходами центра являются только федеральные налоги, а потому зачисление хотя бы даже части налога на имущество физических лиц в доходы федерального бюджета было бы равнозначно превышению законодательно разграниченных полномочий.

Как следствие, попытки усилить прогрессивность налога, совершенствуя только его дизайн, наталкиваются на сложности, источником которых является закрепленное положение самого налога в общей системе налогов и сборов, диктующей

подчиненность любого правила фискальным интересам местных бюджетов. Более того, аналогичная ситуация наблюдается и в сфере налогообложения земли как недвижимого имущества. В частности, если ранжировать ставки земельного налога по кадастровой стоимости участка и установить повышенную ставку на особо крупные по площади и, как следствие, дорогие участки, то выиграют от этого консолидированные бюджеты регионов с плодородной почвой и благоприятным климатом, предпочтительным для обустройства земельных владений.

Ситуация с транспортным налогом несколько отличается. Его дизайн лишен ряда изъянов, присущих налогу на имущество физических лиц – повышающий коэффициент не меняется по решениям субнациональных властей, а пороговая цена дорогого автомобиля в целом отражает ситуацию на автомобильном рынке. Притом вместо повышенной ставки действуют коэффициенты, повышающие сумму налога, и они в свою очередь закреплены, т.е. не подлежат какой-либо корректировке по решениям регионов. Но принадлежность транспортного налога к источникам региональных доходов блокирует перевод налога на дорогие автомобили в доходы федерального бюджета по той же причине, которую мы отметили применительно к налогу на имущество физических лиц. Роскошь входит в объект обложения транспортным налогом, а потому права центра на изъятие налога с роскоши ограничены и здесь. Иными словами, чтобы центр имел право на поступления имущественных налогов в части, уплачиваемой гражданами с имущества как богатства, потребовалось бы сначала сделать эти налоги федеральными, т.е. провести реформу бюджетной системы, являющуюся по своим мерам более масштабной, чем введение лишь отдельного налога на богатство, а по замыслу – нерациональной.

Из этого следует, что усиление прогрессивности имущественных налогов, таких, прежде всего, как налог на имущество физических лиц и земельный налог, путем совершенствования их дизайна, является реалистичной задачей, если ее рамки не выходят за пределы шлифовки налогового законодательства, предусматривающей корректировку налоговой ставки и стоимостной границы роскоши. Несмотря на то, что отдельные проблемы, проявляющиеся в виде необоснованной дифференциации ставок или отсутствия налоговой прогрессии как таковой, действительно могут быть решены и без налога на богатство, движение в рамках традиционных правил останавливается там, где необходимо преодолеть неравенство регионов в распределении нало-

гов, уплачиваемых состоятельными гражданами. Кроме того, невозможность реформирования налоговой базы нарушает главную идею реформы, а она состоит в том, чтобы суммировать стоимость налогооблагаемых объектов для более точного измерения фактической способности граждан платить налоги. Поэтому точечные поправки, которыми можно было бы ввести прогрессивную ставку в дизайн земельного налога или зафиксировать предельную ставку налога на имущество физических лиц, не позволяют тем не менее осуществить переход к налогообложению имущества как богатства. Независимо от размера предельной ставки и ее фиксации повышенная сумма налога в этом случае будет по-прежнему падать на отдельные имущественные объекты; крупные состояния, сложенные из многих, но не роскошных активов, нельзя будет учесть в налоговой оценке благосостояния граждан; а государство не восполнит упущенных выгод из-за усеченной (избирательной) прогрессивности налогов. Следовательно, преодолеть эти барьеры можно не иначе как введением налога на богатство физических лиц, обособленного от правил исчисления имущественных налогов.

Конечно, практика знает случаи, когда внутри одного налога правила определения налоговой базы расщепляются. Так было с налогом на имущество физических лиц в рамках переходного периода, когда до 1 января 2020 г. он мог исчисляться по кадастровой или инвентаризационной стоимости. В настоящее время налог на имущество организаций исчисляется по среднегодовой или кадастровой стоимости, выбираемой в зависимости от категории имущества. Но все же эти примеры иллюстрируют использование разных стоимостных характеристик одного и того же объекта налогообложения, в то время как богатство – это принципиально другой объект, который имеет отдельную налоговую базу. И даже если допустить дискретность объекта налогообложения внутри того или иного имущественного налога, надо понимать, что в этом случае перевод налога на богатство в федеральный бюджет – а, как мы показали, это необходимо – становится технически не осуществим в силу регулируемости ставки региональными и местными органами власти. Дифференциация размера изъятий по территориям не позволяет вывести единую сумму налога, в том числе и по транспортному налогу, где повышающий коэффициент, хотя и фиксирован, применяется к сумме налогового обязательства, рассчитываемого по ставке, выбранной регионом. Наряду с этим раздельное налогообложение недвижимости, характеризующее современное состояние налоговой системы, окажется препятствием для объединения

земельных участков и строений, включая помещения, в одной налоговой базе, из чего следует, что формальная замена роскоши богатством неприемлема.

На этом мы приходим к пониманию того, что оптимальным способом внедрить оценку богатства для целей налогообложения является обособление повышенной ставки в отдельный обязательный платеж. То, что он должен быть федеральным, сомнений не вызывает, поскольку только в этом случае гармонизируются фискальные интересы центра и субнациональных властей. Центр получает дополнительный источник налоговых доходов, которые могут быть направлены на реализацию национальных проектов и программ, в том числе по борьбе с бедностью, а также выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Преимущества очевидны: вместо провоцирования регионального неравенства налог на богатство, аккумулируемый в федеральном бюджете, способен стать средством решения этой проблемы, выступая в качестве перераспределительного механизма. В свою очередь территории не лишаются налогоплательщиков и их налоговой базы, ведь к центру переходят только начисления на стоимость, включаемую в рамки богатства. То есть имущество с крупной стоимостью не выпадает из числа объектов обложения у стандартных имущественных налогов, но в их дизайне исчезает само деление имущества на роскошь и иные объекты по стоимости, что отменяет градацию налоговых ставок по данному критерию. Именно таким образом взимание налога на богатство с недвижимости позволило бы отказаться от применения повышенной ставки по налогу на имущество физических лиц, чем значительно упростило бы порядок его исчисления налоговыми органами, а значит и бюджетную эффективность. Между тем, передача налога на богатство в компетенцию центра соответствует и международному опыту.

Среди всех стран, применявших ранее либо продолжающих облагать богатство отдельным налогом, доминирует предлагаемый нами подход. И хотя большинство таких стран пошли по пути отмены налога, не стоит забывать, что в России не исчезли предпосылки для его применения: за рубежом неравенство проявляется гораздо меньше и прогрессивная шкала подоходного налога справляется с корректировкой доходов. Но при этом нельзя ожидать идентичности подходов, так как в каждой стране разными являются не только экономические условия, но и решаемые с помощью налога проблемы. Среди стран, сохранивших налог на богатство, нет единства в представлениях о его роли в бюджетной системе. Если Франция взимает налог на богатство в пользу центрального бюджета, то в Норвегии его поступления делятся между

центром и муниципалитетами, в Испании они полностью переданы на региональный уровень, а в Швейцарии центр и вовсе не участвует в налоговых доходах, бенефициарами которых являются кантоны и муниципалитеты.

Так как в России налог на богатство призван усилить прогрессивность налоговой системы, одним из первых этапов его введения является проработка вопроса о том, каким должен быть необлагаемый минимум. Он определяет периметр налога за счет того, что вводит границу стоимости, начиная с которой физическое лицо считается богатым в налоговых целях и на этом основании должно отдавать государству (а через него обществу) более весомую долю личного дохода, чем остальное население. Эта граница заметно влияет на прогрессивность налога даже при единой плоской налоговой ставке. Смещая измеряемый порог богатства вниз, государство привлекает к налогообложению большее количество граждан и может рассчитывать на рост налоговых поступлений. И наоборот: рост необлагаемого минимума ведет к сужению фискальной функции налога. От установленной границы богатства зависят как справедливость налоговой системы, так и издержки налогового администрирования.

С точки зрения интересов бюджетной системы ключевым ориентиром является целевой уровень собираемости, т.е. тот объем налоговых доходов, который нужен государству в качестве фискального результата реформы. Отталкиваясь от него, правительство должно выбирать оптимальное (или близкое к нему) соотношение необлагаемого минимума и налоговой ставки. Так, если устанавливается низкий порог богатства, вовлекающий в сферу повышенного налогообложения представителей среднего класса с высокими доходами, логично, чтобы налоговая ставка была невысокой. При этом условии можно избежать возникновения фискального гнета в отношении лиц, которые не являются самыми богатыми, и одновременно обеспечить требуемый объем поступлений без обращения к высоким ставкам, ведь чем шире субъектный охват налога, тем ниже ставка, достаточная для наполнения доходной части бюджета. В то же время при высоком необлагаемом минимуме, подводящем под действие налога малое число граждан, собираемость укрепляется именно ростом ставки, без которой создаются риски для бюджетной системы. Применительно к России соотношение «порог богатства – налоговая ставка» следовало бы устанавливать примерно в следующей логике. Если богатством признается недвижимое имущество так, как сейчас оно относится к роскоши, т.е. при границе в 300 млн руб., налоговую ставку следует оставить на уровне 2%. Порог стоимости, завышенный для отдельных объектов,

остаётся крайне высоким и для богатства (в несколько раз выше, чем в других странах, измеряющих богатство по разным активам, а не только по недвижимости), отчего нецелесообразно понижать ставку в случае ее переноса в налог на богатство. При этом, если бы богатыми считались граждане, владеющие недвижимостью с совокупной стоимостью, например, от 50 млн руб., ставку следовало бы установить в интервале 0,5-1% в целях нейтрализации рисков ухудшения позиций среднего класса, еще недостаточно устойчивого в нашей стране для того, чтобы платить налог на богатство в формате сильно выраженной прогрессии.

Учитывая последнее обстоятельство, а также тот факт, что налоговые органы не имеют никакого опыта в администрировании налога на богатство (поскольку ранее он никогда не взимался на территории РФ), желательно, чтобы периметр налога, по крайней мере на первоначальном этапе его взимания, был достаточно узким. В этом состоит условие безболезненной для населения адаптации налоговой системы к новому налогу. Речь идет о том, что органы ФНС РФ не должны перегружаться обработкой данных по большому количеству плательщиков налога на богатство, когда возможны ошибки в определении налоговой базы, ведущие к нарушениям прав граждан, и неизвестны области риска как в правовом поле, так и при налоговом контроле. Поэтому нужен переходный этап от одного года до нескольких лет, в течение которого накапливались бы первичные результаты реформы, опираясь на которые, власти смогли бы совершенствовать правила исчисления налога, планомерно выявляя и устраняя законодательные пробелы; оценивать реалистичность расширения периметра налога с учетом информации о его социальной приемлемости обществом; и, наконец, оптимизировать технические процедуры расчетов и налоговых проверок.

На наш взгляд, в течение переходного периода дизайн налога на богатство в целом должен выстраиваться в максимально простой для администрирования форме с тем, чтобы избежать роста издержек не только у налоговых органов, но и у самих граждан. В этой связи необходимо стремиться не столько к воплощению концепции богатства в ее чистом виде (когда оно трактуется как совокупность реальных и финансовых активов, из стоимости которых вычитаются обязательства), сколько к преемственности параметров налога на дорогую недвижимость, обособление и модификация которого в части правил определения налоговой базы и позволит плавно перейти к налогу на богатство. Мягкий вариант налоговой реформы – это налоговый маневр, когда порог роскоши, составляющий 300 млн руб., трансформируется в необлагаемый

минимум, а бюджетный эффект поддерживается налогообложением не отдельных очень дорогих объектов, принадлежащих узкому кругу лиц, а недвижимого богатства, но у большей доли населения, причем по той же ставке, равной 2%. Преемственность важна для того, чтобы уйти от избытка сложностей при исчислении нового налога и в то же время быстрее решить вопрос с установлением нижней границы богатства. Очевидно, что помимо ставки на нее влияет состав активов, стоимость которых учитывается при оценке богатства в налоговых целях. Чем разнообразнее оцениваемые активы, тем выше поднимается порог богатства, и для того, чтобы он был достаточно обоснован, каждый вид актива должен получить правила оценки своей стоимости, и они не могут быть одинаковыми хотя бы потому, что одни активы должны оцениваться по рыночной стоимости, а другие, не находя аналогов на рынке, – иным методом. Для российской действительности это может привести к отсрочке налоговой реформы на неопределенный срок, тогда как потребность в реформе уже назрела. Если оставить в налоговом определении богатства только недвижимость, порядок оценки которой по кадастровой стоимости уже отработан, гораздо проще провести реформу, при необходимости добавляя другие активы в качестве объекта налогообложения после выполнения главной задачи – повышения прогрессивности налоговой системы.

Между тем, причины, объясняющие целесообразность держаться близко к налогу на дорогую недвижимость при разработке дизайна налога на богатство, лежат в плоскости не только администрирования, но также экономических соображений выбора активов, которые будут формировать состав богатства физических лиц на более поздних этапах его налогообложения, когда технические вопросы уплаты налога и налогового контроля будут автоматизированы и отойдут на второй план. Следует ли в этом случае расширять объект налогообложения и вообще двигаться к классическому налогу на богатство, исчисляемому помимо объектов жилой недвижимости с земельных участков, транспортных средств, банковских депозитов, ценных бумаг, ювелирных изделий, произведений искусства, т.е. тех активов, под которыми обычно подразумевается богатство? С позиции налоговой теории ответ является скорее положительным, поскольку какие-либо исключения для тех или иных активов служат мотивами для богатых граждан искусственно менять структуру богатства, увеличивая в нем долю имущества, которое не подлежит налогообложению, ради налоговых выгод. Подобные действия, вызываемые отступлениями от нейтральности, имеют своим ре-

зультатом истощение налоговой базы и снижение налоговых поступлений, а в конечном итоге ставят перед правительствами вопрос о целесообразности налогообложения богатства как такового. При этом благоприятствование налогоплательщикам по виду принадлежащих им активов нарушает горизонтальную справедливость, ведь при одинаковой величине богатства размер налоговой нагрузки определяется предпочтительными способами вложения денег. Но действительность, более сложная, чем теория, предлагает другие решения.

Хотя избирательность в выборе активов ведет к тому, что налог начинает искажать инвестиционные решения, это не всегда плохо для экономики, и, более того, налоговые освобождения могут сознательно использоваться государством в качестве инструмента, направляющего инвестиции в сферу наибольшей эффективности. Прежде всего это касается развилки между вложениями средств либо в финансовые активы, либо в объекты недвижимости. Если облагать налогом и то и другое, налоговая система будет нейтральной, но дополнительная нагрузка на ценные бумаги и доли участия в капитале компаний приведет к ухудшению инвестиционного климата страны, а вслед за этим к перемещению инвестиций и самих налогоплательщиков (путем искусственной смены налогового резидентства) в юрисдикции с более благоприятными налоговыми условиями. Последствия обычно проявляются в виде потери государством налоговой базы и сокращения бюджетных поступлений, которое не окупается налоговой нейтральностью. Поэтому с позиции международной конкурентоспособности страны финансовые активы следует освобождать от налогообложения, выбирая, как говорится, меньшее зло (имея в виду отказ от полной налоговой нейтральности).

Но освобождение финансовых активов от налога на богатство обосновано и целями внутренней политики. В стремлении к рентабельности инвестиций налогоплательщики предпочитают те сектора экономики, где налоговая нагрузка меньше. Благоприятствуя финансовому рынку, обеспечивающему приток инвестиций непосредственно в экономику, и облагая недвижимость как богатство, государство регулирует инвестиционные потоки между внутренними рынками, снижая долю непроектируемых инвестиций, которые оседают в недвижимости, и повышая инвестиционную активность в области финансовой поддержки бизнеса. Увеличивая нагрузку на недвижимость, государство одновременно препятствует росту цен на жилье в ситуации, когда его скупают богатые граждане, а цены начинают расти для всего населения. Таким

образом, нейтральность не является оптимальным форматом налогообложения независимо от того, как решается вопрос налоговой конкуренции с другими странами. Отсюда следует, что налогообложение финансовых активов не является перспективным путем реформы. Контраст налоговой нагрузки в части недвижимости должен способствовать, с одной стороны, смещению инвестиций на рынок ценных бумаг и в бизнес, а, с другой стороны, установлению равновесной цены на рынке недвижимости.

Корректировка состава богатства в налоговых целях также обуславливается целями вывести из-под обременения активы, которые распространены у среднего класса и притом не отличаются высокой доходностью. Имеются в виду денежные средства, размещаемые населением на банковских депозитах. Для богатых граждан вложения в депозиты являются слишком консервативной стратегией сбережений, но для среднего класса именно такая стратегия является предпочитаемой в силу отсутствия того резерва средств, которые можно вложить с высокими рисками полной потери капитала. Отнесение депозитов как налогооблагаемых активов к богатству не относится к тем механизмам, с помощью которых можно сильнее обременить лиц, находящихся на вершине благосостояния. Как правило, они держат свои инвестиции в других активах, и потому налогообложение депозитов следует рассматривать как одну из причин, которые могут затормозить развитие именно среднего класса. В России это тем более верно, что с 1 января 2021 г. проценты по депозитам облагаются налогом на доходы физических лиц, на фоне которого налог на богатство выглядел бы избыточной мерой.

В свою очередь, ювелирные изделия и произведения искусства вовсе не приносят доход и к тому же сложны в администрировании из-за трудностей стоимостной оценки. Как правило, ее надежность определяется оборачиваемостью идентичных и аналогичных активов, цены на которые позволяют оценить стоимость конкретного актива. Если какой-либо предмет не имеет котировок и тем более уникален, налоговые органы сталкиваются с проблемой дефицита данных о рыночной стоимости. Как следствие, чтобы не повышать издержки администрирования слишком высоко в расчете на единицы налогооблагаемых объектов, проще отказаться от их налогообложения из прагматических соображений. При этом нулевая доходность данной категории активов препятствует взиманию с них налога на богатство, через который, в сущности, облагается вероятный доход, который может принести актив. Если заранее известно, что реального дохода нет, нецелесообразно облагать и его вмененную величину.

Назвав активы, которые не следует вводить под налогообложение богатства, и показав причины для этого, важно теперь отметить имущество, за счет которого в перспективе можно расширить налоговую базу. Это земельные участки. Предпосылки для их повышенного налогообложения у богатых граждан проистекают из того, что земельный налог не обеспечивает никакой прогрессивности в градации налоговых ставок по стоимости земельных владений. С позиции администрирования здесь тоже нет препятствий, так как налоговая база определяется по кадастровой стоимости, причем, как и в случае с застроенной недвижимостью, соответствующие данные передает налоговым органам Росреестр. Объединение земельных участков и остальных перемещаемых объектов в одном налоге позволит реализовать на практике принцип единства налогообложения недвижимости. При этом исчезнет необходимость в том, чтобы каким-либо образом реформировать земельный налог: все новые элементы, отвечающие за прогрессивность налогообложения земли, можно сразу перенести в дизайн налога на богатство, которое в своих уточненных рамках останется недвижимым.

Транспортные средства, такие как, например, личные яхты и самолеты, роскошные автомобили и мотоциклы, в принципе, должны входить в категорию богатства, потому что являются признаком благосостояния в не меньшей степени, чем недвижимость. Однако объединение движимого и недвижимого имущества в налоге на богатство сегодня вряд ли является правильным решением по двум причинам: разная налоговая база и неодинаковый масштаб стоимости. Так, автомобили оцениваются по средней розничной цене, в то время как объекты недвижимости – по кадастровой стоимости; в первом случае оценка производится ежегодно, во втором – 1 раз в 4 года⁴. Таким образом, налоговая база изначально не унифицирована. Кроме того, обладание роскошными автомобилями само по себе не будет дотягивать до нижней границы богатства, измеренной прежде всего по дорогой недвижимости, масштаб цен на которую значительно выше. Следовательно, при указанном объединении активов возникают риски того, что состоятельные автовладельцы, купившие дорогой автомобиль, но проживающие в обычной квартире, смогут избежать уплаты налога на богатство, если стоимость одного или нескольких автомобилей будет ниже порога богатства. Тогда прогрессивность налоговой системы в части транспортного налогообложения станет даже слабее, чем это есть в настоящее время. Исходя из этого, более правильный путь

⁴ В городах федерального значения она проводится один раз в два года. См. Федеральный закон от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

в данном случае связан с совершенствованием правил исчисления транспортного налога в русле реформирования коэффициентов, повышающих налоговую нагрузку. Если сейчас они действуют в отношении отдельных автомобилей с высокой стоимостью, то в перспективе целесообразно применять их с учетом общей стоимости всех автомобилей, находящихся в собственности налогоплательщика. Такой порядок измерения платежеспособности более точен и справедлив, поскольку уходит от идеи повышенного налогообложения демонстративного потребления в пользу повышенного налогообложения дополнительной платежеспособности, увеличивая налог не только для тех, кто купил дорогой автомобиль, но для всех, кто может купить и несколько обычных автомобилей (массового сегмента).

Определение богатства через недвижимое имущество в налоговых целях имеет преимущества в минимизации издержек соблюдения законодательства. Когда активов, учитываемых при оценке благосостояния, достаточно много, появляется необходимость в сопоставлении данных, имеющихся в распоряжении налоговых органов и декларируемых гражданами, от которых для осуществления налогового контроля требуется специальная декларация. Множественность объекта налогообложения, усложняя законодательство и увеличивая административную нагрузку на граждан, может быть причиной уклонения от уплаты налога. Налогообложение богатства через недвижимость, данные о стоимости и владельцах которой передаются налоговым органам в порядке информационного обмена с органами, регистрирующими права на имущество, изначально позволяет минимизировать эти издержки и риски, так как исчерпывающий объем данных налоговые органы могут получать от внешних источников при полной уверенности, что у налогоплательщика нет каких-либо налогооблагаемых объектов, о которых он должен был бы сообщить сам. В этой связи декларирование богатства теряет свою значимость как инструмент налогового контроля, отчего уплата налога может осуществляться на основании уведомлений, ежегодно высылаемых налоговыми органами по окончании года.

И, наконец, чтобы логически завершить проект налога на богатство для России, отметим, что по экономической природе данный налог, хотя и взимается с имущества, является способом обложить доходы налогоплательщика из допущения, что они являются результатом использования налогооблагаемого имущества. В этом состоит одновременно регулирующая функция налога на богатство, за счет которой это богатство должно распределяться среди эффективных собственников, и его слабое место.

Если фактическая доходность актива ниже предполагаемой либо вовсе отсутствует, уплата налога на богатство осуществляется за счет иных доходов, а это значит, что эффективная налоговая ставка может чрезмерно возрасти, забирая у налогоплательщика чуть ли не весь доход, а при недостаточности его суммы – не оставляя у налогоплательщика иных вариантов уплаты налога, кроме как продажи самого имущества для полного расчета с бюджетом. К решению этой потенциальной проблемы государство должно подходить аккуратно, так как исполнение налоговых обязательств за счет объекта налогообложения так или иначе имеет своей тенденцией его исчезновение, а вместе с ним налоговых поступлений, что невыгодно уже бюджетной системе. Поэтому для того, чтобы налог на богатство не превратился в механизм конфискации личных доходов и имущества для отдельных граждан, при установлении элементов налога необходимо оговорить в законодательстве два ключевых правила, препятствующих как размыванию налоговой базы, так и изъятию необоснованно высокой доли дохода.

Первое из них предусматривает преференциальный порядок налогообложения объекта недвижимости, которое используется для проживания, будучи основным местом жительства налогоплательщика. Вполне очевидно, что оно не подходит для извлечения каких-либо доходов, а потому стандартное налогообложение здесь может оказаться завышенным. В мировой практике преференции предоставляются в форме налогового вычета из стоимости жилья, который может устанавливаться либо в фиксированной сумме (по аналогии с необлагаемым минимумом), либо как процентная доля оцениваемой стоимости (в интервале до 40%). И хотя вряд ли можно ожидать, что у самых богатых граждан страны не найдется средств для уплаты налога без преференций, замысел льготирования связан с защитой интересов среднего класса, в недвижимости которого основное жилье занимает более весомую долю, чем у граждан, приобретающих недвижимость как роскошь.

Второе правило – это ограничение доли дохода, которую вправе изымать государство в качестве налогов: на доходы и на богатство в совокупности. Практика говорит о том, что данный механизм («налоговый щит») является общей чертой налоговой политики стран, взимающих налоги на богатство. Если указанную долю ничем не ограничивать, то государство будет иметь основания для изъятия всей суммы дохода, а вместе с ней и имущества налогоплательщика (когда эффективная ставка поднимается выше 100%). Как правило, для пресечения подобных ситуаций устанавливается

лимит как отношение суммы подоходного налога и налога на богатство к фактической величине дохода, полученного за налоговый период (например, на уровне 75%). Если обязательства перед бюджетом выходят за лимит, то их величина корректируются путем уменьшения налога на богатство на образовавшееся превышение. В итоге сумма налогов возвращается в установленные рамки, и за налогоплательщиком сохраняется доход.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

Корректировка шкалы подоходного налогообложения физических лиц не должна рассматриваться как единственный налоговый механизм выравнивания доходов и благосостояния граждан. Налогоплательщики с высокими доходами, в отличие от бедных слоев населения, имеют гораздо больше возможностей для инвестирования денежных средств в недвижимость и финансовые активы, которые сами в свою очередь являются источником экономической выгоды. И чем дольше сохраняется неравенство по доходу, тем острее становится проблема социального расслоения по имуществу. Многократный разрыв в величине ежегодно получаемых доходов и крайне неравномерное распределение собственности между домохозяйствами указывает на слабую роль имущественного налогообложения в регулировании неравенства. Без необходимых реформ рост благосостояния высокодоходных групп населения будет опережать темпы роста средних доходов малоимущих лиц.

Центральным элементом налогообложения имущества богатых граждан в России является категория не богатства, а роскоши. Несмотря на схожие, почти аналогичные смысловые рамки, указывающие на отличия в материальном достатке и уровне жизни, богатство обозначает материальный достаток и возможности больше потреблять, тогда как роскошь только указывает на вещи, владение которыми не является для человека необходимостью [20]. В налоговой политике разница между налогообложением богатства и роскоши лежит в том, что в первом случае налогом облагается дополнительная платежеспособность, измеренная совокупной стоимостью активов независимо от их дороговизны, тогда как во втором случае действует допущение о том, что богатым является тот, кто владеет роскошью, и налог повышается в случае потребления исключительно дорогостоящих активов. В этой связи вектор изменений должен быть направлен на повышение прогрессивности имущественного налогообложения путем замены роскоши на богатство в качестве объекта налогообложения.

Совершенствование только дизайна имущественных налогов эту задачу не может решить из-за ряда ограничений: фискальной автономии территорий (принципа разграничения доходов между бюджетами); отсутствия предпосылок для исчисления

налога по ставке, размер которой меняется от одной территории к другой; невозможность облагать одним налогом всю недвижимость (земельные участки и строения, включая помещения) и рассчитывать ее совокупную стоимость. Наиболее простым и в то же время эффективным способом преодолеть эти ограничения является трансформация местного налога на роскошь, являющегося частью налога на имущество физических лиц, в федеральный налог на недвижимое богатство.

Результаты исследования подтверждают перспективность данной стратегии развития налоговой системы: будут сняты ограничения на суммирование кадастровой стоимости, а, значит, измерение платежеспособности станет более точным; возрастут налоговые поступления в бюджетную систему, в том числе благодаря фиксации размера изъятий; сократится региональное неравенство ввиду зачисления налога в федеральный бюджет. Налог на богатство не приведет к двойному налогообложению, поскольку повышенная ставка налога на имущество физических лиц в предлагаемой реформе подлежит отмене, а сумму последнего можно засчитывать в уменьшение обязательства по налогу на богатство. В свою очередь на первом этапе проведения реформы необходимо стремиться не столько к его идеальному дизайну, сколько к простой и эффективной форме его исчисления и администрирования, поэтому допустимо обеспечить преемственность отдельных элементов налога на роскошь, включая необлагаемую стоимость и предельный размер ставки, но с условием ее фиксации и суммирования кадастровой стоимости недвижимых активов при определении налоговой базы. В условиях неотработанной техники взимания налога его конструкция должна быть ориентирована на минимизацию издержек контроля и повышение прозрачности прав собственности. После получения первичных результатов реформы можно двигаться от практики администрирования к принципу прогрессивности, при необходимости снижая необлагаемый минимум (т.е. расширяя охват налога – количество налогоплательщиков) и уточняя порядок налогообложения в соответствии с правоприменительной практикой.

Сформулированные в разделе 3 рекомендации, обладая научной новизной, теоретической и практической значимостью, могут быть предметом законодательных инициатив, выдвигаемых как Государственной Думой РФ, так и Правительством РФ и подходят в качестве инструментария для решения таких экономических вопросов, как рост налоговых доходов бюджетной системы при наращивании расходов на соци-

альную политику, реализацию национальных проектов и (или) выравнивание бюджетной обеспеченности регионов; повышение прогрессивности налоговой системы при сокращении неравенства; улучшение собственно практики исчисления и уплаты налогов с имущества.

Дальнейшие перспективы работы над темой связаны с разработкой методики администрирования налога на богатство в контексте доступных цифровых технологий и рисков уклонения от налогообложения. Оптимизация издержек на исполнение налогового законодательства и высокая собираемость являются важными факторами социальной приемлемости нового (предлагаемого) налога.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- 1 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46794>.
- 2 Global wealth report 2019 // Credit Suisse. - URL: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2019-en.pdf>.
- 3 'Росстат рассчитал численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в IV квартале 2020 года и за 2020 год в целом' // Росстат, 2021. - URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/119787#:~:text=В%20IV%20квартале%202020%20года,от%2016%20марта%202021%20г.>
- 4 Предложения по продаже самолетов // Портал бизнес-авиации Jets.ru. - URL: <https://jets.ru/sale/samolety/>.
- 5 'Налог на роскошь: как рассчитать и какая ставка' // ФНС России, 2019. - URL: https://www.nalog.gov.ru/rn17/news/activities_fts/8880829/.
- 6 Приказ Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 «Об утверждении методических указаний о государственной кадастровой оценке» [Электронный ресурс]. - КонсультантПлюс.
- 7 Письмо Минфина России от 19.03.2019 № 03-05-06-01/17967 [Электронный ресурс]. - КонсультантПлюс.
- 8 Хроника внеочередного заседания Государственной Думы 16 августа 1999 года. - URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcriptFull/1999-08-16>.
- 9 OECD (2018), The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, OECD Tax Policy Studies, No.26, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- 10 Богатство (определение термина). Толковый словарь Ожегова онлайн. - URL: <https://slova-rozhgova.ru/word.php?wordid=1887>.
- 11 Wealth - Богатство (определение термина). Lexico Dictionary (by Oxford). - URL: <https://www.lexico.com/definition/wealth>.
- 12 Global wealth report 2020 // Credit Suisse. - URL: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-report-2020-en.pdf>.
- 13 J.-M. Tirard. Wealth taxes in France // Wealth Tax Commission Background Paper no. 135. - URL: https://www.wealthandpolicy.com/wp/BP135_Countries_France2.pdf.
- 14 M. Dupas. Wealth tax: France // Wealth Tax Commission Background Paper no. 134. - URL: https://www.wealthandpolicy.com/wp/BP134_Countries_France1.pdf.
- 15 Patrimoine taxable à l'IFI // General Directorate of Public Finances. - URL: <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/patrimoine-taxable-lifi>.
- 16 Calcul de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) // Le site officiel de l'administration française. - URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F138>.
- 17 France - Income Tax // KPMG. - URL: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2011/12/france-income-tax.html>.
- 18 Nombre de déclarations d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en France de 2007 à 2019 // Statista. - URL: <https://fr.statista.com/statistiques/498981/nombre-declarations-isf-france/>.
- 19 Revenu total généré par la collecte de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en France de 2006 à 2019 // Statista. - URL: <https://fr.statista.com/statistiques/477214/revenu-collecte-impot-sur-fortune-france/>.
- 20 Luxury - Роскошь (определение термина). Cambridge Dictionary. - URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/английский/luxury>.

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ