

НОВАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА ДЛЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ: ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

*БУЗУ О.В., доктор экономики,
Технический Университет Молдовы*

Abstract. The new real property valuation system which is implementing now in the Republic of Moldova is a component part of the well developed real property multifunctional cadastre. As a basis for the modern (ad valorem) property taxation system, it results in a lot of economic and social effects, including the „synergy effect” of the common functioning of the real property registration, valuation and taxation system. Main advantage is that after the new property valuation and taxation system in a country-scale implementation, the local authorities will receive a significant and permanent source of sustainable growth. At the same time, there are some limitations, which do not permit further successful implementation of the system. The paper deals with some proposals regarding the definition of some quality and quantity indicators of the new property valuation system for taxation and the concept of property reassessment.

Стоимостная оценка в Республике Молдова как вид независимой профессиональной деятельности сформировалась в начале 2000-х годов. В настоящее время создана правовая, нормативная, методологическая основа оценочной деятельности, инфраструктура рынка оценки. Одним из приоритетов оценочной деятельности на международном уровне является развитие налоговой оценки как основы адвальной системы налогообложения недвижимого имущества. Поскольку оценка недвижимости в целях налогообложения выполняется в интересах осуществления единой государственной политики в области налогообложения, в большинстве стран развитие налоговой оценки является сферой пристального внимания государства. Анализ различных систем налогообложения недвижимости показал, что большинство стран с развитой экономикой в качестве налогооблагаемой базы применяют рыночную стоимость недвижимого имущества. Во многих странах, к числу которых относится и Республика Молдова, новая система налогообложения находится на этапе внедрения и совершенствования.

В Республике Молдова налоговая оценка осуществляется в составе многоцелевого кадастра недвижимого имущества. Это позволяет создать систему оценки на основе использования достоверной базы данных кадастра обо всех объектах недвижимого имущества, расположенных на территории республики, их основных характеристиках и правообладателях; способствует более эффективному использованию всех производственных ресурсов, развитию и совершенствованию информационной системы кадастра. С другой стороны, проведение оценки недвижимого имущества в целях налогообложения, позволяет уточнить и обновить базу данных кадастра, повысить качество информации. Основанная на электронной базе данных кадастра, оценка недвижимого имущества в целях налогообложения характеризуется большей достоверностью результатов, так как использует достоверные исходные данные об объектах оценки и их правообладателях. Сведены до минимума возможные ошибки, связанные с определением точного местонахождения объекта и идентификацией собственников или владельцев объекта. Институциональная организация налоговой оценки в Республике Молдова является оптимальной. Оценка в целях налогообложения выполняется территориальными кадастровыми офисами – филиалами государственного предприятия «Кадастру», осуществляющими также регистрацию объектов и прав на них, владеющими наиболее полной системой учета сделок с объектами недвижимого имущества, обладающими высококвалифицированными трудовыми ресурсами, современным программным обеспечением и техническими средствами, позволяющими содержать уникальную базу данных кадастра. Такая

институциональная организация в наилучшей мере соответствует международный опыту, который показывает, что оптимальной структурой кадастра является объединение в одной системе функций по регистрации, кадастровым работам и оценке недвижимого имущества в целях налогообложения. Такая институциональная организация рекомендуется для стран, в которых начинается создание кадастра недвижимого имущества. В ряде развитых стран оценка для налогообложения и кадастр недвижимого имущества осуществляются разными организациями (Швеция, Канада, США), но это является результатом исторических традиций развития кадастра в этих странах.

Преимуществами системы массовой оценки для налогообложения также являются: возможность выполнять оценку большого количества объектов в сжатые сроки; экономия финансовых затрат, так как массовая оценка обходится значительно дешевле индивидуальной; возможность производить расчеты модели, поиск, сравнение, выявление отличий, используя большой объем информации; объективность результатов расчетов, так как одновременно оценивается много объектов и сведен к минимуму субъективный фактор; наличие большого объема данных, достаточного для обоснования и защиты результатов оценки.

Вместе с тем, система налоговой оценки в Республике Молдова имеет ряд недостатков, среди которых наиболее существенными являются следующие:

- не завершена массовая регистрация объектов недвижимого имущества, в связи с чем не представляется возможным завершить оценку всех категорий объектов недвижимости. В настоящее время в системе кадастра не зарегистрировано около одного миллиона объектов недвижимости в сельской местности;

- несовершенство законодательства. В настоящее время в Республике Молдова нет правовой нормы, обязывающей экономических агентов регистрировать в системе кадастра все принадлежащие им объекты недвижимого имущества. Следствием этого является неполная база данных кадастра, в результате чего не все объекты недвижимости могут быть идентифицированы и оценены. Принимая во внимание, что, в основном, эти объекты генерируют доходы и, соответственно, имеют гораздо большую стоимость, нежели объекты жилья, именно коммерческие и промышленные объекты могли бы стать одним из важнейших источников налоговых поступлений в местные бюджеты;

- местные органы власти, в большинстве случаев, формально относятся к проблемам внедрения массовой оценки в целях налогообложения. Они не видят в оценке недвижимого имущества для налогообложения перспективный и постоянно увеличивающийся источник доходов местных бюджетов. Финансирование внедрения новой системы оценки осуществляется только за счет средств государственного бюджета, в то время как в развитых рыночных странах заказчиком работ по оценке недвижимости для налогообложения являются местные администрации, получающие реальные выгоды, связанные с увеличением поступлений в местные бюджеты. Необходимость финансирования этих работ органами местной власти указана и в нормативных документах республики [1], однако в настоящее время отсутствует механизм использования этого источника финансирования.

Система оценки недвижимого имущества в целях налогообложения внедряется в Республике Молдова с 2004 года, однако до настоящего времени не завершена оценка всех объектов недвижимого имущества (табл.1).

Таблица 1. Взаимосвязь процессов регистрации и оценки объектов недвижимого имущества с новой системы налогообложения

Вид объектов недвижимого имущества	Количество объектов	Первичная регистрация (период времени)	Дата оценки	Новая система налогообложения (год внедрения)
Квартиры	335 000	2000-2002	1 июня 2004	2007
Жилые дома в городах	175 000	2001-2003	1 июня 2005	2007
Гаражи	50 000	2006 - 2007	1 июня 2007	2010
Коммерческие и промышленные объекты	90 000	Регистрация в процессе оценки	1 июня 2009	2010
Земля сельскохозяйственного назначения	4 030 000	1998-2003	1 июня 2007 для дачных участков	2010
Жилые дома в селах	1000 000	Зарегистрировано 550 000 объектов	Не выполнена	Не применяется
Объекты спецназначения	20 000	Частично зарегистрированы	Не выполнена	Не применяется

Составлена автором на основе анализа данных Агентства земельных отношений и кадастра).

С момента начала внедрения новой системы оценки в целях налогообложения в Молдове были достигнуты хорошие результаты. Выполнена оценка всех объектов жилья в городах, объектов коммерческого и промышленного назначения, гаражей в гаражно-строительных кооперативах, земельных участков в садово-огороднических товариществах. К концу 2011 года будут оценены земельные участки сельскохозяйственного назначения с расположенными на них строениями, индивидуальные жилые дома в селах муниципиев Кишинев и Бельцы. Начат массовый сбор данных о жилых домах в селах по всей территории страны. Таким образом, создается задел для выполнения оценки в последующие годы. Тем не менее, конкретные сроки завершения работ по оценке недвижимости в целях налогообложения не установлены, оцененные стоимости устаревают и не соответствуют рыночной стоимости объектов недвижимости. Анализ рынка недвижимости г. Кишинева показывает, что рыночные цены на квартиры в среднем в 2 раза превышают уровень их оцененной стоимости в целях налогообложения. Цены продажи жилых домов, гаражей, дачных участков также превышают их оцененные стоимости, соответственно в 2.0, 1.4, 1.8 раза. Оценка коммерческих и промышленных объектов для налогообложения выполнялась в 2009 году. В настоящее время рыночные цены офисных и торговых помещений увеличились на 15% – 25% по сравнению с уровнем 2009 года, а цены складских и промышленных объектов снизились более чем на 40%. Таким образом, оцененные стоимости не отражают реальные рыночные цены, а дальнейшее их использование в качестве основы налогообложения не способствует справедливому перераспределению налогового бремени.

В целях повышения эффективности адвальной системы налогообложения недвижимого имущества нами разработана система мер по развитию правовой и нормативной базы стоимостной оценки, создана концепция переоценки недвижимости для налогообложения.

Концепция переоценки недвижимого имущества нацелена на обеспечение достоверной, постоянно обновляемой базы налогообложения. Переоценка, так же как и процесс первичной массовой оценки, должна проводиться поэтапно, по видам объектов недвижимого имущества. Предусматривается периодическое проведение общей переоценки, включающей обновление данных о технических характеристиках объектов недвижимого имущества, разработку новых моделей

оценки и карт стоимостных зон. Поскольку общая переоценка является повторением процесса оценки через определенные интервалы времени, она является достаточно дорогим мероприятием. Поэтому вопрос о периодичности проведения общей переоценки зависит от финансовых возможностей государства. По нашему мнению, этот период должен составлять не более 6-8 лет.

В период между двумя переоценками концепция предусматривает проведение актуализации оцененных стоимостей объектов недвижимости путем их индексации. Решение об актуализации оцененных стоимостей должно принимать Министерство финансов, на основании отчета о развитии рынка недвижимости, предоставляемого ежегодно Агентством земельных отношений и кадастра.

Для проведения постоянного анализа рынка недвижимости весьма актуальным является создание базы данных о сделках с объектами недвижимого имущества. Необходимость создания такой базы данных обсуждается в республике в течение многих лет, однако реальные шаги в этом направлении так и не были предприняты. Существенной проблемой при создании базы данных является то, что участники транзакций с объектами недвижимости далеко не всегда указывают в договорах реальную рыночную цену, пытаясь уйти от налога на доход («прирост капитала»), получаемый в результате продажи объекта. Вместе с тем, не разработан механизм проведения оценки в целях налогообложения в условиях слаборазвитого рынка и отсутствия достоверных данных о продаже подобных объектах в отдельных населенных пунктах.

Периодическое проведение переоценки объектов недвижимости в целях налогообложения будет способствовать повышению эффективности новой системы оценки и налогообложения недвижимости. Нам представляется, что эффективность налоговой оценки может определяться следующими критериями:

- уровнем затрат на оценку одного объекта. В международной практике не определен оптимальный уровень затрат, но они должны быть значительно меньше затрат на выполнение индивидуальной оценки;

- сжатыми сроками выполнения работ по налоговой оценке. Не существует идеального значения, но, как правило, оценка недвижимости в целях налогообложения проводится в установленные законодательством сроки. Например, оценка всех квартир в многоэтажных жилых домах в Молдове была выполнена за 2 года (в течение 2004 -2005 гг.), что означает, что оценка одной квартиры была выполнена в среднем за 55 секунд.

- соотношением «оцененная стоимость» / «цена продажи». Этот показатель впервые был предложен налоговыми оценщиками США и в настоящее время широко применяется во всех странах, внедряющих новую систему оценки для налогообложения недвижимости. Этот показатель является весьма полезным инструментом, позволяющим контролировать качество оценки. В идеальном случае, рассматриваемое соотношение должно быть близко к 1, но в практике оценки нормальным считается его значение в пределах 0,8 – 1,0.

Отдельным направлением изучения эффективности внедрения новой системы оценки для налогообложения, по нашему мнению, является углубление понятия «синергетический эффект» и изучение возможностей использования этого понятия применительно к оценке недвижимости. Синергетическим эффектом называют превышение совокупных результатов деятельности интегрированной экономической системы от суммы результатов деятельности предприятий до их объединения в интегрированную систему [2, с.219]. Поскольку не существует универсального метода определения синергетического эффекта, применительно к системе оценки и налогообложения недвижимости предлагается использовать следующий подход.

Оценка недвижимого имущества в целях налогообложения в составе кадастра недвижимого имущества формирует единую систему многофункционального кадастра, создавая синергетический эффект расширения. Этот эффект является результатом возможности одной подсистемы использовать ресурсы другой подсистемы. Проблемы использования ресурсов каждой из подсистем кадастра является актуальной не первый год. Когда система оценки находилась на начальном этапе своего развития (разработка методологии, создание нормативной и правовой среды, обучение специалистов), она использовала ресурсы кадастра недвижимого имущества, необходимые для ее развития. Со временем, по мере укрепления системы оценки, она становится источником пополнения необходимых ресурсов (финансовых, информационных) для кадастра недвижимого имущества. При взаимодействии системы оценки в целях налогообложения с фискальным кадастром, на наш взгляд проявляется синергия связанности, когда, в результате объединения информации кадастра, данных об оцененной стоимости объектов недвижимого имущества и информации фискального кадастра появляется качественно новый ресурс - новая адвалантная налоговая система.

Являясь составной частью земельно-информационной системы, оценка недвижимости служит не только цели установления адекватной базы налогообложения недвижимого имущества, но и в значительной степени способствует повышению качества кадастровых данных и данных о регистрации имущественных прав на объекты недвижимого имущества. По замечанию известного перуанского ученого Эрнандо де Сото «капитал возникает благодаря его отражению в записях о праве собственности, о залоге, в тексте контрактов и в прочих подобного рода бумагах, фиксирующих социально и экономически наиболее полезные характеристики отношений активов в противоположность зримым качествам самих вещей. Именно на этой стадии происходит описание и регистрация потенциальной ценности активов» [4, с.56]. Таким образом, регистрационная запись о праве собственности на объект недвижимости отображает социально и экономически значимые свойства объекта (способность быть полезным для обеспечения кредита, возмещать требования кредиторов, быть носителем права сервитута и т.п.). Критерием качества кадастровых данных (подразумевая под ними наиболее полную систему данных обо всех объектах недвижимого имущества и их правообладателя) является налоговая оценка. В процессе налогообложения объектов недвижимого имущества возникает обратная связь с обладателями имущественных прав на объекты, в результате чего качество исходной информации, необходимой для оценки и ведения кадастра существенно улучшается.

Эффективность совершенствования налоговой оценки является показателем результативности функционирования всех подсистем многофункционального кадастра. Представляется наиболее правильным определять экономическую эффективность совершенствования налоговой оценки с учетом всех затрат, связанных с созданием многоцелевого кадастра недвижимого имущества и фискального кадастра. Определенный смысл могут иметь ряд частных показателей эффективности: эффективность совершенствования кадастровой системы; эффективность совершенствования фискального кадастра, эффективность совершенствования новой системы оценки недвижимого имущества в целях налогообложения. Кроме того, принимая во внимание, что в Республике Молдова, оценка недвижимого имущества в целях налогообложения выполняется поэтапно, по видам объектов, подлежащим оценке, и налогообложение недвижимого имущества также происходит поэтапно, по мере завершения работ по оценке, представляется важным определять эффективность совершенствования налоговой

оценки также по видам объектов недвижимого имущества. Это важно сделать для последующего принятия решений об эффективности налоговой политики, об установлении конкретных ставок налога на недвижимое имущество в разных населенных пунктах. Формула расчета эффективности налоговой оценки имеет следующий вид:

Эффективность налоговой оценки = Увеличение поступлений в местные бюджеты от уплаты налога на недвижимость: (Затраты на выполнение кадастровых работ + Затраты на проведение массовой первичной регистрации объектов + Затраты на проведение оценки + затраты на создание фискального кадастра) (1)

Эффективность новой системы налогообложения очевидна для объектов жилья, расположенных в городах, для которых, начиная с 2007 г. применяется адвалорная система налогообложения недвижимости. Только за счет налогообложения этой категории объектов недвижимости, местные бюджеты ежегодно стали получать на 14-15 млн.леев больше, чем в 2006 (дореформенном) году. Затраты на проведение кадастровых работ, массовую регистрацию и оценку объектов жилья в городах составили около 11 млн.леев. Таким образом, экономическая эффективность создания кадастра составляет 114,7%, что означает, что годовой прирост дохода местных бюджетов за счет перехода на новую систему налогообложения полностью компенсирует все затраты, связанные с ее внедрением. Анализ международного опыта показывает, что в среднем доходы от создания земельно-информационных систем в десять раз превышают расходы на создание кадастра.

В 2010 году новая система адвалорного налогообложения стала применяться и для коммерческих и промышленных объектов, дачных участков и гаражей. Общие данные по уплате налога на недвижимое имущество экономическими агентами, показывают, что только за счет адвалорного налогообложения коммерческой и промышленной недвижимости общие доходы местных бюджетов увеличились примерно на 30 млн.леев. Таким образом, эффективность внедрения новой системы оценки для промышленных и коммерческих объектов, достаточно высока. Рыночная стоимость этих объектов намного превышает остаточную восстановительную стоимость зданий и сооружений. Налог, уплачиваемый от рыночной стоимости земли, значительно выше сумм земельного налога, рассчитываемых по площади участка. Таким образом, идея о том, что «на городской земле обычно выращивают налоги» [3, с 491], становится очень актуальной.

В настоящее время не представляется возможным выполнить расчет эффективности новой системы налогообложения в целом, так как еще не завершена массовая регистрация и оценка большого количества объектов недвижимости в сельской местности. При этом эффект от внедрения новой системы налогообложения недвижимости в селах едва ли будет достигнут в ближайшие годы. Внедрение новой системы налогообложения применительно к участкам земли сельскохозяйственного назначения повсеместно приведет к существенному снижению налоговых поступлений. Но даже в этом случае, за счет повышения суммы налогов на объекты жилой недвижимости в городах, коммерческие и промышленные объекты, существует реальная возможность компенсировать затраты на проведение массовой оценки и потери налога на недвижимое имущество, расположенное в сельской местности.

Таким образом, в результате исследования методологии и опыта внедрения новой системы оценки для целей налогообложения в Республике Молдова, можно сделать следующие выводы:

Методология массовой оценки недвижимого имущества нуждается в дальнейшем развитии. Достигнуто понимание сущности и содержания основных этапов массовой оценки, однако для быстро изменяющегося рынка недвижимости необходимо дальнейшее развитие налоговой оценки, создание механизма переоценки недвижимого имущества.

Для обеспечения эффективной организации выполнения налоговой оценки и переоценки, предлагается поэтапное их внедрение, по видам объектов недвижимости. Это связано с реальными возможностями кадастровых органов по выполнению оценочных работ, с неоднородным развитием рынка недвижимости.

В целях обеспечения эффективности новой системы налогообложения нами предложена концепция переоценки недвижимого имущества, основанная на мониторинге объектов недвижимости и рыночных данных, предусматривающая совместные действия органов центрального и местного управления по созданию совершенной системы налоговой оценки. В результате исследования установлено, что совместное функционирование кадастра недвижимого имущества и фискального кадастра в области создания новой системы налогообложения приводит к появлению синергического эффекта, многократно усиливающего действие каждой из структур, составляющих эту систему.

Литература:

1. Постановление Правительства Республики Молдова № 670 от 9 июня 2003 г. об утверждении Программы мероприятий по внедрению новой системы оценки недвижимого имущества в целях налогообложения.
2. Краснов Г.А., Виноградов В.В., Краснов А.А. Условие возникновения синергического эффекта при интеграции экономических систем // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского, 2009. - №4, с.219-222.
3. О’Салливан А. Экономика города.- 4-е изд.: Пер. с англ.-М.:ИНФРА-М, 2002.
4. Де Сото Э. Загадка капитала: почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. / Пер с англ. – М.:ЗАО «Олимп-Бизнес». – 2001.- 272 с.