

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОЦЕНКИ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В ЦЕЛЯХ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Ольга БУЗУ

Технический университет Молдовы

În articol se cercetează sistemul de evaluare a bunurilor imobile în scopul impozitării, creat în Republica Moldova, avantajele și dezavantajele acestuia. Autorul studiază căile de îmbunătățire a evaluării în scopul impozitării din punctul de vedere al bazelor teoretice ale evaluării, îmbunătățirii unor etape ale procesului de evaluare a bunurilor imobile în scopul impozitării, de implementare a procedurii de reevaluare. Finalizând abordarea subiectului, autorul sistematizează efectele economice și cele sociale de la implementarea noului sistem de evaluare și impozitare a bunurilor imobile.

This paper offers outlines of the recently created in Republic of Moldova system of the real estate appraisal, its strong and weak points. In exploring the ways of real estate appraisal further development, the author determines certain theoretical issues of mass valuation, of the valuation process content, the needs of real property reevaluation implementation. At the end of the paper the economic and social effects of new real property appraisal and taxation implementation are summarised.

Одним из направлений развития оценочной деятельности является оценка недвижимости в целях налогообложения, что соответствует интересам государства по созданию системы справедливого налогообложения имущества. Многие европейские страны в последнее время осуществляют реформы системы налогообложения недвижимого имущества, основной тенденцией развития которых является переход на рыночную стоимость недвижимости как основу определения суммы налога на недвижимость. Адвалорная (*Ad valorem* – от лат. «в соответствии со стоимостью», прим. автора) система налогообложения недвижимого имущества широко применяется в США, Канаде, в большинстве стран Европейского Союза.

Особую актуальность реформирование систем налогообложения приобретает в странах СНГ. Поступления в государственный и местные бюджеты крайне необходимы для развития городов, создания развитой производственной и социальной инфраструктуры. Однако сбор налогов при этом затруднен по ряду причин. Некоторые виды недвижимого имущества не отражаются в налоговых ведомостях из-за отсутствия надежной системы учета объектов. Другой причиной является неадекватная оценка стоимости недвижимого имущества: зачастую налоги рассчитываются от стоимостей, которые намного ниже, чем реальная рыночная стоимость этого имущества.

В большинстве стран СНГ в настоящее время активно разрабатываются методологические и правовые основы новой системы налогообложения недвижимого имущества. Российская Федерация и Республика Беларусь практически завершили оценку недвижимого имущества для налогообложения, выполнив кадастровую оценку всех видов объектов недвижимости. Однако принятие политического решения о переходе на новую систему налогообложения недвижимого имущества в этих странах откладывается.

Республика Молдова является единственной из стран СНГ, где осуществляется реформа налогообложения недвижимого имущества. Владельцы жилой недвижимости в городах с 2007 года уплачивают налог на недвижимое имущество в зависимости от его оцененной (рыночной) стоимости. С 2010 года внедряется налогообложение по оцененной стоимости объектов коммерческого и промышленного назначения, гаражей в гаражно-строительных кооперативах и дачных участков в садово-огороднических товариществах. Новая система налогообложения осуществляется поэтапно, по мере выполнения работ по оценке недвижимого имущества в целях налогообложения [2].

В качестве доказательства успехов Республики Молдова в области налоговой оценки, можно привести следующие данные. В настоящее время в стране выполнена оценка следующих видов недвижимого имущества:

- всех квартир в многоэтажных жилых домах в городах – около 330 тысяч, в том числе 195 000 квартир в мун.Кишинэу;
- всех индивидуальных жилых домов и земельных участков, предназначенных для жилищного строительства в городах – около 175 000 объектов, в том числе 33 тысячи объектов в мун.Кишинэу;

- всех объектов коммерческого и промышленного назначения – всего около 85 000 объектов, расположенных по всей территории Молдовы;
- гаражей в гаражно-строительных кооперативах – около 50 тысяч объектов;
- дачных участков с расположенными на них строениями в садово-огороднических товариществах – около 80 тысяч объектов [9].

Не выполнена оценка для налогообложения индивидуальных жилых домов в сельской местности; земельных участков сельскохозяйственного назначения и объектов специального назначения, к которым относят объекты производственной инфраструктуры, объекты транспорта, связи, телекоммуникаций, недвижимое имущество энергетического сектора и т.п. Стоимость неоцененных объектов недвижимости относительно низкая, поэтому возникают сомнения в эффективности быстрого внедрения новой системы оценки и налогообложения для этих видов объектов недвижимости. Однако количество этих объектов достаточно большое и составляет около 85% от общего количества объектов недвижимого имущества, расположенных на территории Республики Молдова.

Переход на новую систему оценки недвижимого имущества для налогообложения является сложной задачей, требующей разработки и создания соответствующей теоретической, правовой, нормативной и институциональной основы оценочной деятельности. Несмотря на то, что оценка недвижимого имущества для налогообложения осуществляется достаточно активно, тем не менее остаются нерешенными ряд вопросов методологического и организационного характера.

Совершенствование методологии оценки

В теоретическом плане, на наш взгляд, большое значение имеет *вид стоимости, подлежащий расчету в процессе оценки для налогообложения, особенности массовой оценки по сравнению с индивидуальной оценкой, уточнение содержания каждого из этапов процесса оценки*. Отдельным этапам процесса оценки для налогообложения не было уделено должного внимания. Так, в настоящее время на уровне импровизации осуществляется работа с собственниками и владельцами недвижимого имущества, не разработана процедура апелляции. Не сформирован единый подход к сущности и содержанию процедуры переоценки недвижимого имущества для налогообложения.

В среде исследователей проблем налоговой оценки существуют разные точки зрения на то, какая стоимость является наиболее приемлемой для определения суммы налога. По мнению американских исследователей Дж.Мальме и Дж.Янгман, выбор между рентной стоимостью и рыночной стоимостью недвижимости в качестве базы налогообложения является больше техническим вопросом, так как если объект недвижимого имущества используется согласно принципу «наилучшего и наиболее эффективного использования», то его рентная стоимость будет соответствовать рыночной стоимости [8, с.4]. Другие ученые полагают, что рыночная стоимость является наилучшей базой для налогообложения, особенно для стран, где объекты недвижимого имущества скупаются в больших количествах для спекулятивных целей (во многих развивающихся странах) [6, с.27]. Однако даже при использовании рыночной стоимости в качестве налогооблагаемой базы остается открытым вопрос о том, какую рыночную стоимость следует использовать: рыночную стоимость, соответствующую варианту наилучшего и наиболее эффективного использования, или рыночную стоимость при условии текущего использования объекта недвижимости.

На наш взгляд, конкуренция между двумя стоимостями, которые могут быть определены для налогообложения недвижимого имущества, отражает нерешенные вопросы политической и социальной направленности налогов на недвижимость. «Наилучшее и наиболее эффективное использование» объекта недвижимого имущества предполагает его максимальную отдачу и приводит к наибольшей величине рыночной стоимости. По нашему мнению, теоретически правильная идея о том, что налоги на недвижимость должны стимулировать наиболее интенсивное использование объектов, вступает в противоречие с социальной направленностью налогов. Поэтому для обеспечения более плавного, максимально приемлемого для общества перехода на новую систему налогообложения недвижимости представляется более правильным в качестве основы для расчета суммы налога применять рыночную стоимость при условии продолжения текущего использования объекта недвижимости. В перспективе, с целью обеспечения стимулирующей функции налога, для ряда объектов недвижимого имущества можно использовать рыночную стоимость с учетом наилучшего и наиболее эффективного использования этих объектов.

Практика выполнения налоговой оценки показывает, что для определения оцененной стоимости недвижимого имущества могут применяться как методы массовой, так и методы индивидуальной оценки. В соответствии с Международными стандартами оценки, *массовая оценка* представляет собой практику оценивания (appraising) множества объектов имущества на данную дату посредством систематического и единообразного применения методов оценки, которые предусматривают статистическое исследование и анализ результатов [5, с.361]. *Индивидуальная оценка* основана на личном мнении оценщика и представляет собой процесс определения стоимости конкретного объекта оценки на конкретную дату с учетом всех факторов, влияющих на стоимость [1]. Но если методы индивидуальной оценки хорошо знакомы оценщикам Молдовы благодаря широкому распространению в стране правил выполнения оценки, изложенных в Европейских и Международных стандартах оценки, то методология массовой оценки до настоящего времени остается весьма дискуссионной.

На основе изучения международного опыта оценки недвижимого имущества для налогообложения, а также практики внедрения этой системы в Молдове, нами определены общие характеристики массовой и индивидуальной оценки недвижимого имущества:

- 1) оба вида оценки основаны на одинаковых принципах оценки и предполагают проведение анализа рынка;
- 2) оба вида оценки имеют целью определение рыночной стоимости объекта.

При этом результатом массовой оценки может быть не только рыночная, но и оцененная стоимость либо кадастровая стоимость. Экономическое содержание этих трех понятий в большинстве случаев одинаково, если массовая оценка имеет целью приближение к рыночной стоимости. Но в новых независимых государствах понятия «кадастровая» и «оцененная» стоимость могут иметь совершенно иной смысл. Так, под «кадастровой» стоимостью часто подразумевается результат кадастровой оценки – определение уровня плодородия земельных участков.

Массовая оценка отличается от индивидуальной оценки большим перечнем показателей (см. табл.).

Таблица

Характеристики индивидуальной и массовой оценки недвижимого имущества

№ п/п	Критерий сравнения	Индивидуальная оценка	Массовая оценка
1.	Область применения	Для залога, дарения, наследования и других целей, установленных законодательством	Для налогообложения, но можно использовать для залога, для нотариального подтверждения сделок по объектам недвижимого имущества
2.	Количество оцениваемых объектов	Один или несколько конкретных объектов недвижимости	Большая группа объектов с похожими характеристиками
3	Заказчик	Любое физическое или юридическое лицо, государство	Государство и местные органы публичного управления
4.	Применяемые методы	Все подходы к оценке	Преимущественно метод сравнительного анализа продаж
5	Требования, предъявляемые к оценщику	Наличие квалификационного удостоверения оценщика, работа в составе предприятия по оценке	Сотрудники территориальных кадастровых офисов (нет обязательных требований к наличию квалификационного удостоверения оценщика)
6.	Самостоятельность оценщика	Самостоятельно принимает решение о подходах к оценке	Самостоятельность ограничена, выполняет оценку в строгом соответствии с инструкциями
7	Количество вовлеченных специалистов	Один или несколько в зависимости от сложности оценки	Все оценщики территориальных кадастровых офисов и центрального предприятия «Кадастру»
8.	Дата оценки	Любая, по согласованию с заказчиком, согласно договору об оценочных услугах	Определена в законодательных документах: это 1 июня года, в котором завершается выполнение оценки определенной категории объектов недвижимого имущества

Продолжение таблицы

9.	Объективность работ по оценке	Менее объективна, оценщик выражает свое мнение о ценности объекта	Более объективна, так как высок уровень стандартизации всех этапов процесса оценки
10	Оформление результатов оценки	Отчет об оценке, составленный в соответствии с законодательством	Оценочный список, содержащий данные обо всех объектах оцениваемой категории, их стоимости и правообладателях
11.	Использование компьютера, программного обеспечения	Microsoft Word, EXCELL для составления отчета об оценке	EXCELL, ACCESS, автоматизированная система кадастра VALUECAD, автоматизированные модули ввода данных и расчета стоимости, разработанные в центральном предприятии «Кадастру»
12.	Специализация оценщиков	Широкая. Один и тот же оценщик выполняет осмотр объекта, определяет стоимость и составляет отчет об оценке	Узкая специализация. Отдельные этапы процесса оценки выполняют разные специалисты; есть четкое распределение функций между оценщиками центрального предприятия и его филиалов

Методология проведения массовой оценки достаточно детально разработана в США и странах Западной Европы. Относительно недавно в Международных стандартах оценки и в Единых стандартах профессиональной оценочной практики (USPAP) приводится методическое руководство, посвященное выполнению массовой оценки. Однако на уровне отдельных государств методология массовой оценки претерпевает определенные изменения с учетом специфики рынка недвижимости, особенностей нормативно-правовой базы, традиций оценки.

Методология оценки недвижимого имущества в целях налогообложения в Республике Молдова была создана специалистами офиса по внедрению Первого Кадастрового проекта на примере нескольких тестовых зон в период 2002 - 2004 гг. Большое влияние на ее разработку оказал и один из основателей компьютеризированной системы массовой оценки в США Джозеф К. Эккерт, а также специалисты из Канады, Швеции, Голландии. Основные этапы методологии отражены в Законе об оценочной деятельности и ряде положений и программ, утвержденных постановлениями правительства [1,2,3]. Не останавливаясь на подробном изложении содержания этапов процесса массовой оценки недвижимого имущества, отметим лишь, что каждый из них состоит из ряда конкретных технологических процедур и видов работ [3].

По нашему мнению, применяемая в настоящее время схема массовой оценки является излишне упрощенной, учитывает небольшое количество факторов, влияющих на стоимость недвижимости. Модели оценки не вполне адекватно отражают факторы, влияющие на рыночную стоимость, поэтому они часто подвергались изменениям. Модели оценки индивидуальных жилых домов, коммерческих и промышленных объектов следует изменить, основываясь на принципе вклада и исходя из того, что рыночная стоимость объекта оценки не является арифметической суммой стоимости земельного участка и всех расположенных на нем строений.

Одним из этапов процесса оценки является извещение собственников об оцененной стоимости. Эта идея была заимствована из опыта ряда развитых стран – Австралии, Швеции, Японии, Швейцарии, Великобритании. Обратная связь с собственниками недвижимого имущества предполагает, в том числе, и процедуру апелляции. По нашему мнению, можно выделить следующие этапы апелляционного процесса: неофициальная апелляция, не предполагающая изложение претензии в письменном виде; официальная апелляция в территориальные кадастровые офисы, далее – в центральный офис предприятия «Кадастру», далее – в Агентство земельных отношений и кадастра, далее – в судебную инстанцию.

Несомненно, следует продолжить работу по созданию концепции переоценки объектов недвижимого имущества в целях налогообложения. Несмотря на то, что в Налоговом кодексе и в нормативных документах, утвержденных правительством, есть определение понятия «переоценка», на самом деле среди специалистов в области оценки для налогообложения нет единого мнения по этому поводу. Исходя из практики развитых стран, в которых широко внедряется система автоматизированной оценки, переоценка – это процесс нового определения стоимости всего налогооблагаемого имущества в населенном пункте для создания справедливой базы налогообложения. Она включает подготовительные работы, измерение каждого строения, запись всех внутренних и внешних характеристик; оценку каждого объекта. Главная цель переоценки – добиться справедливости в определении стоимости для последующего расчета соответствующей суммы налога.

Периодичность проведения переоценки зависит от многих факторов и определяется источником финансирования этих работ. В идеальном случае, переоценку следует проводить ежегодно, постоянно совершенствуя технологию сбора исходных данных, повышая качество собираемой информации, пересматривая модели оценки и разрабатывая новые, позволяющие более точно оценить реальную рыночную стоимость недвижимого имущества. Такая переоценка обходится очень дорого, поэтому она проводится в немногих странах мира, характеризующихся высоким уровнем экономического развития – в Соединенных Штатах Америки, Голландии, Канаде. На наш взгляд, ежегодная переоценка возможна только в условиях самофинансирования системы оценки. Во многих европейских странах переоценка проводится значительно реже. Например, до недавнего времени Швеция проводила поэтапную переоценку объектов недвижимого имущества для налогообложения каждые шесть лет, оставляя на этот промежуток времени неизменными оцененные стоимости. Налогоплательщики в этих случаях либо переплачивали сумму налога на недвижимое имущество, либо недоплачивали, так как за шесть лет ситуация на рынке недвижимости могла резко измениться в сторону повышения или понижения цен на определенный вид объектов недвижимости. В ряде стран переоценка проводится каждые 5 лет или каждые 3 года. Чем чаще проводится переоценка, тем более точной является оцененная стоимость. В Молдове массовая оценка квартир для налогообложения была выполнена в 2004 году, переоценка квартир не производилась, хотя законодательством установлен интервал в 3 года для проведения последующей переоценки. В настоящее время средняя стоимость 1 м² общей площади квартир увеличилась, даже с учетом кризиса на рынке недвижимости, более чем на 70%. Таким образом, оцененная стоимость квартир существенно отличается от их реальной рыночной стоимости, что приводит к недополучению местными бюджетами значительной суммы налогов.

Совершенствование институциональной системы оценки

Характерной чертой создаваемой в Молдове новой системы оценки для налогообложения недвижимости является ее институциональная организация. Оценка в целях налогообложения выполняется территориальными кадастровыми офисами (правопреемниками бюро технической инвентаризации), являющимися филиалами единого государственного предприятия «Кадастру». Эти же кадастровые офисы осуществляют массовую и селективную регистрацию объектов и прав на них, владеют наиболее полной системой учета сделок с объектами недвижимого имущества, обладают высококвалифицированными трудовыми ресурсами, современным программным обеспечением и техническими средствами, позволяющими располагать уникальной базой данных кадастра.

Среди технических решений, содействующих совершенствованию новой системы оценки для налогообложения, можно выделить те, которые направлены на создание более тесной связи между системой данных юридического кадастра и базой данных стоимостного (экономического) кадастра. Свободный обмен данными между этими составляющими кадастра недвижимого имущества будет направлен на повышение быстродействия системы и качества данных, так как существенно сократит возможность механических ошибок, будет способствовать повышению прозрачности данных кадастра.

В этом контексте следует отметить практически отсутствие системы фискального кадастра в республике, что явилось бы логическим завершением создания новой системы оценки и налогообложения недвижимого имущества. Решение этих задач мы считаем абсолютно необходимым для формирования современной системы оценки и налогообложения недвижимого имущества.

В организационном плане следует также рассмотреть ряд других проблем, как то: перенесение центра тяжести работ по налоговой оценке в территорию; повышение уровня подготовки специалистов-оценщиков; привлечение частного сектора к работам по оценке недвижимого имущества в целях налогообложения.

В результате внедрения предложений по совершенствованию оценки недвижимого имущества для налогообложения можно получить экономические эффекты, среди которых: эффективное ведение бизнеса, адекватное определение суммы акционерного капитала; привлечение в страну иностранных инвестиций, добросовестных инвесторов. Основная цель осуществления оценки недвижимого имущества в целях налогообложения состоит в обеспечении адекватной базы для налогообложения. Переход к уплате налога на объекты жилой недвижимости от ее оцененной стоимости привел к увеличению поступлений местных бюджетов на 14 млн. леев ежегодно, что намного превысило затраты на внедрение новой системы оценки для налогообложения недвижимости. Переоценка стоимости объектов недвижимого имущества должна привести к ежегодному приросту доходов местных бюджетов еще на 9,8 млн. леев.

Социальные эффекты совершенствования оценки недвижимого имущества также достаточно велики: это повышение доверия населения страны к государству, пропагандирующему и проводящему рыночную, реальную оценку имущества; повышение рейтинга Республики Молдова на международной арене как государства, создающего рыночную экономику, имеющего цивилизованный рынок недвижимости и рыночную инфраструктуру; создание цивилизованного рынка недвижимости, прозрачность сделок, что привлечет к сделкам на рынке недвижимости большое количество потенциальных покупателей и продавцов, арендаторов. При этом мы придерживаемся мнения о том, что все социальные эффекты, получаемые в настоящее время, в долгосрочной перспективе приведут к получению и экономических эффектов.

Литература:

1. Закон Республики Молдова об оценочной деятельности № 898-XIV от 18.04.2002.
2. Об утверждении Программы мероприятий о внедрении новой системы оценки объектов недвижимого имущества для налогообложения // Постановление Правительства №670 от 9 июня 2003 г.
3. Об утверждении Положения об оценке объектов недвижимого имущества для налогообложения // Постановление Правительства № 1303 от 24 ноября 2004 г.
4. Бузу О.В. Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества: Монография / О.В.Бузу, В.Г.Гуцу, О.В.Гуцу. - Кишинев: ИПЦ МолдГУ, 2004. - 222 с.
5. Международные стандарты оценки. Седьмое издание. 2005 / Пер. с англ. И.Л.Артеменкова, Г.И.Микерина, Н.В.Павлова. - Москва: ООО «Российское общество оценщиков», 2006. - 414 с.
6. Организация оценки и налогообложения недвижимости. Том I. / Под общей ред. Джозефа К.Эккерта. - Москва: РОО, Академия оценки, СТАР ИНТЕР, 1997. - 383 с.
7. The development of property taxation in economies in transition: case studies from Central and Eastern Europe/ edited by Jane H.Malme, Joan M. Youngman.- The World bank.- Washington D.C. 2001. - 96 p.
8. Youngman Joan M. An international survey of taxes on land and buildings / Joan M. Youngman, Jane H. Malme; Lincoln Institute of Land Policy , International Association of Assessing Officers, OECD. - Deventer-Boston, 1994. - 225 p.
9. www.arfc.gov.md

Prezentat la 12.02.2010