

11 ноября 2014 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Томской области
«О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество
организаций»

Департамент по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – Департамент) в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Томской области», рассмотрел поступивший от и.о. заместителя Губернатора Томской области по экономике Т.А. Чудиновой (далее – Разработчик) проект закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций» (далее – проект акта) и сообщает следующее.

I. Направленность проекта нормативного правового акта.

Проект акта подготовлен в целях совершенствования закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций» (далее – Закон № 148-ОЗ) в связи с принятием Федерального Закона от 02 ноября 2013 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее - Закон № 307-ФЗ), который с 1 января 2014 года дает право субъектам Российской Федерации, на территории которых проведена кадастровая оценка объектов недвижимого имущества, устанавливать особенности определения налоговой базы в отношении отдельных объектов недвижимого имущества от кадастровой стоимости в соответствии со статьей 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 52-ФЗ) отменена льгота, полностью освобождающая организации, находящиеся на режимах упрощенной системы налогообложения и системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, от уплаты налога на имущество. Законом № 52-ФЗ предусматривается, что организации владеющие объектами коммерческой недвижимости, налоговая база по которым исчисляется исходя из их кадастровой стоимости, будут также облагаться налогом на имущество организаций.

В настоящее время уплата налога на имущество организаций осуществляется юридическими лицами, использующими общую систему налогообложения по ставке 2,2% от среднегодовой остаточной стоимости имущества, учитываемого на балансе в качестве объектов основных средств. Юридические лица, использующие специальные налоговые режимы, освобождены от уплаты налога на имущество организаций.

Существующая система налогообложения в отношении недвижимого имущества характеризуется рядом недостатков, основными из которых являются:

- неравномерность налоговой нагрузки в связи с существенными отклонениями налоговой базы, определяемой как среднегодовая остаточная стоимость, от реальной рыночной стоимости объектов (в том числе в связи с отражением в бухгалтерском учете сведений о стоимости объектов на основании данных, указанных в документах по их приобретению, которые намеренно занижены по сравнению с реальной рыночной стоимостью);
- возможность применять схемы ухода от уплаты налога при оформлении крупных торговых и офисных центров (в том числе после дробления на отдельные помещения) на организации, использующие упрощенную систему налогообложения и другие специальные налоговые режимы, что влечет за собой выпадающие доходы областного бюджета.

На сегодняшний день уровень налоговой нагрузки многих налогоплательщиков, владеющих крупными объектами коммерческой недвижимости, являющимися высокодоходными объектами, достаточно низок, и совершенно не увязан с рыночной стоимостью объектов. На практике налоговая база объектов коммерческой недвижимости может в разы отличаться (в меньшую сторону) как от рыночной, так и от кадастровой стоимости объектов.

Таким образом, принятие проекта акта позволит сбалансировать налоговую нагрузку и предотвратить уклонение от налога на имущество организаций крупных владельцев коммерческой недвижимости находящихся на режимах упрощенной системы налогообложения и системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, а также позволит областному бюджету располагать более стабильными источниками налоговых доходов.

Учитывая изложенное, целью предлагаемого правового регулирования является переход к более справедливому распределению налоговой нагрузки за счет использования кадастровой стоимости объектов недвижимости при расчете налоговой базы по налогу на имущество организаций и обеспечение роста доходов бюджета по налогу на имущество организаций. Данная цель соответствует среднесрочной цели Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2020 года (с прогнозом до 2025 года), утвержденной постановлением Государственной Думы Томской области от 27 октября 2005 года № 2539 - «Инновационная и конкурентоспособная экономика».

Новый порядок расчета налога на имущество организаций распространяется на административно-деловые и торговые объекты, объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства, а также объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не относящихся к деятельности данных организаций через постоянные представительства. В общем случае, согласно статье 375 Налогового кодекса Российской Федерации, налоговая база по налогу на имущество организаций по-прежнему будет определяться как его среднегодовая (балансовая) стоимость.

На сегодняшний день в Томской области проведена кадастровая оценка объектов недвижимого имущества, результаты оценки утверждены постановлением Администрации Томской области от 20 сентября 2012 года № 356а «Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки объектов недвижимости (за исключением земельных участков) на территории Томской области».

Основными группами участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты в результате принятия проекта акта, являются:

- организации - собственники объектов, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость в соответствии со статьей 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации;

- иностранные организации, не осуществляющие деятельности в Томской области через постоянные представительства, а также иностранные организации, осуществляющие деятельности в Томской области через постоянные представительства, имеющие в собственности объекты недвижимого имущества, не относящиеся к их деятельности на территории региона через постоянные представительства;

- Томская область, в лице исполнительных органов государственной власти.

II. Положения проекта нормативного правового акта, которыми изменяются права и обязанности субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности, изменяется содержание или порядок полномочий органов государственной власти Томской области в отношениях с субъектами предпринимательской, инвестиционной деятельности.

Проектом акта предусмотрены следующие положения:

1. Закон № 148-ОЗ дополняется статьей 4-1, которой устанавливаются особенности определения налоговой базы в отношении объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости.

Данной статьей налогообложение по кадастровой стоимости предлагается определить в отношении:

- 1) видов недвижимого имущества, включенных в перечень объектов недвижимого имущества, формирование и размещение которого осуществляется в соответствии со статьей 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, а именно:

- административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них;

- нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания;

- 2) объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, а также объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не относящихся к деятельности данных организаций в Российской Федерации через постоянные представительства.

2. Проектом акта установлены налоговые ставки в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база которых определяется как их кадастровая стоимость в размере 1,5 процента - в 2015 году, 2,0 процента - в 2016 году и последующие годы.

3. Переход к исчислению и уплате налога на имущество организаций для отдельных объектов недвижимого имущества от кадастровой стоимости будет осуществиться на территории Томской области с 1 января 2015 года.

III. Возможные последствия введения нового правового регулирования.

Проведенный предварительный анализ по наиболее крупным объектам торгового и офисного назначения, предлагаемым к включению в перечень объектов недвижимости для исчисления и уплаты налога на имущество организаций от кадастровой стоимости (по организациям, применяющим специальные налоговые режимы), показал, что дополнительные доходы областного бюджета в результате принятия данного законопроекта составят в 2015 году порядка 40 миллионов рублей. Помимо прямого бюджетного эффекта принятие проекта акта обеспечит более справедливое и экономически обоснованное распределение налоговой нагрузки в зависимости от реальной стоимости объектов.

Поскольку налог на имущество при упрощенной системе налогообложения вводится в первую очередь для тех субъектов, которые построили (приобрели) крупные торговые центры, раздробили их на маленькие предприятия, применив упрощенную систему налогообложения, и таким образом вывели этот массив из-под налогообложения, принятие проекта акта позволит сократить случаи применения схем ухода от уплаты налога на имущество организаций путем дробления крупных объектов торгового и офисного назначения на отдельные объекты прав и оформления их в собственность организаций, применяющих специальные налоговые режимы.

Вместе с тем, переход к новому механизму уплаты налога на имущество организаций от кадастровой стоимости приведет к росту налогов, уплачиваемых организациями, являющимися собственниками объектов торгового и офисного назначения, включенных в утвержденный перечень. Так налоговая нагрузка для организаций, применяющих специальные налоговые режимы, составит от 100 рублей до 600 рублей за 1 квадратный метр в год. В городе Томске в среднем 349 рублей за квадратный метр в год (в месяц порядка 29 рублей за квадратный метр), в Колпашевском районе - 205 рублей за квадратный метр в год (в месяц порядка 17 рублей за квадратный метр), в ЗАТО Северск - 262 рубля за квадратный метр в год (в месяц порядка 22 рублей за квадратный метр), в городе Стрежевой - 189 рублей за квадратный метр в год (в месяц порядка 15,8 рублей за квадратный метр).

Кроме того существует риск, связанный некорректной оценкой объектов недвижимого имущества, которая заключается либо в установлении завышенной кадастровой стоимости, либо в её занижении. В связи с этим, может увеличиться количество судебных споров, возникающих относительно правильности исчисления кадастровой стоимости объектов недвижимости.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта считаем, что правовое регулирование, предусмотренное проектом акта является необходимым и обоснованным, так как позволит решить проблемы, связанные с несовершенством существующей системы налогообложения имущества от остаточной балансовой стоимости, а также обеспечить экономически обоснованное налогообложение объектов коммерческой недвижимости исходя из их реальной рыночной стоимости, обеспечить сокращение объема выпадающих доходов бюджета в связи с искажением сведений о налогооблагаемой базе.

1. Увеличение налоговой нагрузки осуществлять поэтапно: в 2015 году установить ставку налога 0,5 процента, в 2016 году - 1 процент, 2017 году и в последующие годы - 1,5 процента.

Данная мера позволит обеспечить переходный период, необходимый для того, чтобы не допустить резкого скачка цен на товары и услуги и сокращения рабочих мест.

2. Установить ограничения по площади объектов, подпадающих под налогообложение от кадастровой стоимости - свыше 1000 квадратных метров.

3. Рассмотреть предложение Томской торгово-промышленной палаты о внесении в проект акта дополнений, предоставляющих льготы субъектам налогообложения по налогу на имущество организаций в отношении недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, а именно:

- налоговая база уменьшается на величину кадастровой стоимости 300 квадратных метров площади объекта недвижимого имущества на одного налогоплательщика в отношении одного объекта по выбору налогоплательщика при одновременном соблюдении следующих условий:

1) налогоплательщик-организация является субъектом малого предпринимательства;

2) налогоплательщик-организация состоит на учете в налоговых органах не менее чем три календарных года, предшествующих налоговому периоду, в котором налоговая база подлежит уменьшению;

3) за предшествующий налоговый период средняя численность работников налогоплательщика, указанного в пунктах 1 и 2 настоящей части, составила не менее 10 человек и сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) на одного работника составила не менее 2 миллионов рублей.

- налогоплательщики уплачивают налог в размере 25 процентов суммы налога, исчисленной в отношении расположенных в административно-деловых центрах и торговых центрах (комплексах) помещений, используемых:

1) налогоплательщиками для осуществления образовательной деятельности и (или) медицинской деятельности;

2) научными организациями, выполняющими научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы за счет средств бюджетов, средств Российского фонда фундаментальных исследований и Российского фонда технологического развития, при условии, что указанные средства составляют не менее 30 процентов всех доходов, полученных научной организацией в отчетном (налоговом) периоде.

В ходе подготовки настоящего заключения Департаментом проведены публичные консультации по проекту акта в сроки с 24 октября по 7 ноября 2014 года посредством размещения проекта акта на официальном сайте Администрации Томской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также проект акта был направлен в Томскую торгово-промышленную палату, НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, консалтинговое объединение «Превентива». В рамках публичных консультаций по проекту акта поступили

прав предпринимателей в Томской области, консалтинговое объединение «Превентива». В рамках публичных консультаций по проекту акта поступили замечания и предложения от Томской торгово-промышленной палаты, консалтингового объединения «Превентива», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, большинство из которых учтены Департаментом при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта. Кроме того, в рамках публичных консультаций было проведено публичное обсуждение проекта акта на Экспертном совете при заместителе Губернатора Томской области по экономике. Справка по результатам публичных консультаций прилагается.

Начальник Департамента
по взаимодействию с законодательными
и представительными органами власти
Администрации Томской области



А.В. Руколеева

Справка по итогам публичных консультаций по проекту закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций»

Согласно пункту 15 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а, Департаментом по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности по проекту закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций» (далее – проект акта).

В рамках публичных консультаций проект акта был размещен на официальном сайте Администрации Томской области в сети «Интернет», а также направлен в Томскую торгово-промышленную палату, НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, консалтинговое объединение «Превентива».

Также в рамках публичных консультаций было запрошено мнение Экспертного совета при заместителе Губернатора Томской области по экономике о целесообразности введения предлагаемого проектом акта регулирования.

В рамках публичных консультаций по проекту акта поступили замечания и предложения от Томской торгово-промышленной палаты, консалтингового объединения «Превентива», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, большинство из которых учтены Департаментом при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта.

В прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций указаны мнения, замечания и предложения участников публичных консультаций и сведения об их учете уполномоченным органом при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия.

Сводная таблица результатов проведения публичных консультаций по закону Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О налоге на имущество организаций»

№ п/п	Наименование организации	Замечания и предложения по проекту акта	Возможность учета предложений участника в заключении об оценке регулирующего воздействия
1.	Томская торгово-промышленная палата	Проект акта направлен на пополнение бюджета Томской области. Данная проблема актуальна. Предлагаемое правовое регулирование достигнет цели пополнения бюджета Томской области. Полезным эффектом принятия проекта акта является расширение возможностей реализации социально значимых проектов за счёт дополнительных поступлений в бюджет Томской области. Негативным эффектом для некоторых категорий субъектов предпринимательской деятельности является увеличение налоговой нагрузки. Негативным эффектом для потребителей явится возможный рост цен ввиду увеличения себестоимости предоставляемых услуг. В целях оптимизации налоговой нагрузки на субъектов предпринимательского сообщества, осуществляющих свою деятельность в сфере услуг, предлагаем внести в проект акта следующие дополнения, предоставляющие льготы субъектам налогообложения по налогу на имущество организаций в отношении недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость: 1. Налоговая база уменьшается на величину кадастровой стоимости 300 кв. метров площади объекта недвижимого имущества на одного налогоплательщика в отношении одного объекта по выбору налогоплательщика при одновременном соблюдении следующих условий: 4) налогоплательщик-организация является субъектом малого предпринимательства;	Учтено.

		5) налогоплательщик-организация состоит на учете в налоговых органах не менее чем три календарных года, предшествующих налоговому периоду, в котором налоговая база подлежит уменьшению; 6) за предшествующий налоговый период средняя численность работников налогоплательщика, указанного в пунктах 1 и 2 настоящей части, составила не менее 10 человек и сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) на одного работника составила не менее 2 млн. рублей. 2. Налогоплательщики уплачивают налог в размере 25 процентов суммы налога, исчисленной в отношении расположенных в административно-деловых центрах и торговых центрах (комплексах) помещений, используемых: 1) налогоплательщиками для осуществления образовательной деятельности и (или) медицинской деятельности; 2) научными организациями, выполняющими научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы за счет средств бюджетов, средств Российского фонда фундаментальных исследований и Российского фонда технологического развития, при условии, что указанные средства составляют не менее 30 процентов всех доходов, полученных научной организацией в отчетном (налоговом) периоде.	
2.	Консалтинговое объединение «Превентива»	Федеральный закон от 02.04.2014г. № 52-ФЗ откорректировал нормы Налогового кодекса, по которым организации на «спецрежиме» освобождались от уплаты налога на имущество. В новой редакции п. 2 ст. 346.11 и п. 4 ст. 346.26 Налогового кодекса сделано уточнение: с 2015 года организации на УСН освобождаются от налога на имущество «за исключением объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость». Можно ли говорить, что для малого бизнеса значительно возрастет налоговая нагрузка? Конечно, нет, если взять в пример Закон г. Москвы от 07.05.2014 №25 «О налоге на имущество организаций». Во-первых, под налог на имущество подпадает по-настоящему крупная недвижимость, которая вряд ли числится на балансе небольших предприятий на УСН или ЕНВД. Это, в частности, административно-деловые и торговые	Учтено.

центры, нежилые помещения, предназначенные для размещения офисов, торговых объектов, объектов общепита и бытового обслуживания (ст. 378.2 НК РФ). К примеру, в 2014 году в столице, собственники рассчитывают налог только с той недвижимости, площадь которой превышает 5000 кв. метров. Но с 2015 года станет гораздо больше недвижимости, за которую надо платить новый налог на имущество. Согласно закону № 25 уменьшится порог площади с 5000 до 3000 кв. метров. Кроме того, действия нового закона на имущество распространится на офисные, торговые помещения, объекты общепита и бытового обслуживания, расположенные в многоквартирных домах. При этом ставка налога в следующем году вырастет с 0,9 до 1,2 процента (Закон г. Москвы от 20.11.13 № 63).

Не сильно страдают и те предприятия, которые являлись плательщиками налога на имущество организаций и до 2015 года. Повышение ставки налога происходит естественно и не повлечет за собой негативных последствий. Но если рассматривать законопроект Томской области «О налоге на имущество организаций» то ситуация выглядит иначе. Никаких послаблений нет. Все организации, имеющие на балансе имущество, обязаны платить данный налог исходя из кадастровой стоимости данного имущества. Налоговая нагрузка вырастает в разы, так как это коснется и предприятий «спецрежимников», которые были освобождены от данного налога до 2015 года.

Необходимо обратить внимание на некоторые проблемы администрирования налога на имущество организаций исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости. Так как, индивидуальные предприниматели продолжают освобождаться от налога имущества и с 2015 года, то всегда есть возможность ухода от налогообложения путем передачи объектов недвижимости в собственность от юридических лиц физическому лицу, не являющемуся плательщиком данного налога в статусе индивидуального предпринимателя применяющего Упрощенную систему налогообложения. Этой схемой пользовались и ранее, но на сегодняшний день это станет еще более актуально.

3.	Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области	Проект предполагает внедрение нового способа определения налоговой базы по налогу на имущество организаций, в качестве основы которого будет использоваться кадастровая стоимость объектов недвижимости. При этом налогом будут облагаться все без исключения виды недвижимого имущества, предусмотренные ст.378.2 НК.РФ, а также будут установлены максимальные налоговые ставки (1,5 процента - в 2015 году, 2,0 процента - в 2016 году и последующие годы). На наш взгляд, предлагаемое правовое регулирование направленно исключительно на пополнение бюджета за счет увеличения налоговых поступлений. При этом следует понимать, что тяжелее всего принятие проекта отразится на субъектах малого и среднего предпринимательства, которые, как правило, применяют специальные налоговые режимы (УСН и ЕНВД), и ранее были освобождены от уплаты налога на имущество организаций. Это в свою очередь может повлечь ухудшение условий ведения бизнеса, снижение темпов развития малого и среднего предпринимательства, как в отношении владельцев объектов недвижимого имущества, так и арендаторов указанного имущества. Таким образом, заявленные разработчиком цели принятия законопроекта (сбалансировать налоговую нагрузку и предотвратить уклонение от налога на имущество организаций крупных владельцев коммерческой недвижимости) не будут достигнуты в полной мере. Достижение положительного эффекта посредством применения предлагаемого правового регулирования вызывает сомнение. Практика показывает, что резкое увеличение налогового бремени зачастую провоцирует увеличение случаев уклонения от налога, распространению «серых» схем, прекращению предпринимательской деятельности субъектами предпринимательства. Для налогоплательщиков принятие проекта обернется увеличением налога на имущество по объектам налогообложения, среднегодовая балансовая стоимость которого значительно ниже его кадастровой стоимости, а также увеличением налогового бремени для организаций, применяющих специальные налоговые режимы.	Учтено частично.
----	--	--	-------------------------

В целях недопущения резкого роста налоговой нагрузки, а также поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства предлагаем:

3. в 2015 года ввести налог на имущество организаций в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость, только в населенных пунктах Томской области с численностью населения свыше 45 тыс. чел (г. Томск, ЗАТО Северск, г. Стрежевой).

4. увеличение налоговой нагрузки осуществлять поэтапно: в 2015 г. установить ставку налога 0,5 процента, в 2016 г. - 1 процент, 2017 г. - 1,5 процента, 2018 и в последующие годы — 2 процента (по такому пути пошла Москва: ставки были установлены на максимально низком уровне, более того, для большей предсказуемости своей налоговой политики Правительство Москвы приняло горизонт роста ставок на 5-летнюю перспективу).

5. установить ограничения по площади объектов, подпадающих под налогообложение по кадастровой стоимости - свыше 1000 кв.м. (по этому пути пошли ряд субъектов Российской Федерации, например, Омская область - свыше 500 кв.м, Кемеровская области - свыше 1000 кв.м., Новосибирская область - свыше 1000 кв.м.).

Указанное правовое регулирование поможет сбалансировать налоговую нагрузку и предотвратить уклонение от налога на имущество организаций крупных владельцев коммерческой недвижимости.

С учетом того факта, что плательщиками налога по УСН и ЕНВД являются, как правило, субъекты малого и среднего бизнеса, рекомендуем рассмотреть возможность установления налоговых льгот или пониженных ставок по налогу на имущество организаций в отношении указанных субъектов предпринимательства.