

**М.Ю.ГОРСТ (ИНСТИТУТ ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКИ)*****НАЛОГОВАЯ РЕФОРМА: РЕАКЦИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И РОЛЬ корпоративного управления.***

Данный доклад подготовлен на основе проекта «Микроэкономическая оценка последствий налоговой реформы с учетом ожидаемой реакции экономических агентов». Поддержка данного проекта была осуществлена Московским общественным научным фондом за счет средств, предоставленных Агентством по Международному Развитию Соединенных Штатов Америки (USAID). Точка зрения, отраженная в данном документе и самим автором, может не совпадать с точкой зрения Агентства по Международному Развитию или Московского Общественного Научного Фонда.

Целью проекта является оценка реакций налогоплательщиков – промышленных предприятий - на произошедшие в ходе налоговой реформы и планируемые изменения налоговой системы.

Для оценки последствий налоговой реформы и выработки ее дальнейших шагов важны не только эффекты на макроуровне, которые часто являются следствием многих причин помимо налоговых, но и непосредственные реакции налогоплательщиков на стимулы, формируемые налоговыми новациями. Как правило, анализируются макроэффекты, а поведенческие аспекты моделируются на основе тех представлений, которые существуют в головах исследователей, но не являются непосредственным отражением реального процесса принятия решений налогоплательщиками.

Процесс формирования и принятия налоговых законов со всей ясностью показал, что четких представлений о том, какова будет реакция налогоплательщиков на налоговые новации, во властных структурах нет.

В то же время, оценка налоговых мер в этом контексте представляется исключительно важной для формирования стимулов развитию частного бизнеса, выходу «из тени», к повышению инвестиционной активности.

Исходная база данных проекта была сформирована на основе панели промышленных предприятий Института экономики переходного периода (ИЭПП), которая имеет традиционно высокий уровень отклика. В целом панель ИЭПП представляет около 20% занятости в российской промышленности. Она включает в основном предприятия обрабатывающих отраслей и подотраслей промышленности всех регионов Российской Федерации. Всего выделяется 61 подотрасль. Распределение предприятий по численности занятых свидетельствует, что панель представляет собой "средний класс" российской промышленности.

Всего было разослано более 1000 анкет, из которых возвращено 487 заполненных анкет. Таким образом, отклик составил чуть менее 50%, что является неплохим результатом, учитывая большое число (для дистанционного опроса) и сложный характер

вопросов. Предварительный анализ показал, что состав выборки не сильно смещен по основным структурным характеристикам относительно состава панели, что позволяет нам считать ее в определенной степени отражающей средние характеристики российской промышленности, хотя она, в силу небольшого числа наблюдений в ряде отраслей и регионов, не является репрезентативной в строгом статистическом понимании.

Структура выборки по размеру предприятий практически совпадает со структурой панели. В нашей выборке несколько выше доля предприятий с численностью занятых до 200 человек (12,8% против 10,9%) и несколько ниже доля сверхкрупных предприятий с численностью занятых свыше 10 тыс. человек (2,1% против 2,7%).

*Структура выборки и структура панели промышленных предприятий ИЭПП в разрезе размерных групп по числу занятых.*

Число занятых	Число ответов	Структура выборки	Структура панели
1-50	4	0.8%	0.72
51-200	60	12.3%	10.16
201-500	118	24.2%	23.07
501-1000	121	24.9%	25.43
1001-2000	89	18.3%	18.39
2001-5000	56	11.5%	14.28
5001-10000	30	6.2%	5.36
10001-20000	7	1.4%	2.01
>20000	2	0.4%	0.59
<b>Всего</b>	487	100.0	100

В основном в выборке присутствуют акционерные общества (83,5%, в том числе, 63% - открытые акционерные общества), что соответствует доле этой формы собственности в исходной панели и в промышленности в целом. Государственные предприятия составляют около 8%, и примерно столько же приходится на другие формы (в основном ООО).

*Структура выборки и панели по организационно-правовым формам*

Организационно-правовая форма	Число ответов	Структура выборки	Структура панели
ГОСУДАРСТВЕННАЯ	43	8.87	9.5
ОАО	306	63.09	66.7
ЗАО	94	19.38	18.2
ООО	39	8.04	4.8
ПРОЧИЕ	3	0.62	0.8

В ходе анализа реакций предприятий выборки на произошедшие изменения в налоговой системе и предлагаемые меры налоговой реформы было показано, что воздействие стимулов, создаваемых каждой из этих мер, очень неоднородно и зависит от многих характеристик предприятий. Механизмы воздействия налоговых новаций в плане

повышения конкурентоспособности российских предприятий достаточно сложны и неоднозначны. Среди факторов, которые ощутимо влияют на структуру реакций предприятий на налоговые новации, выделяются такие, как размер предприятия, конкуренция с импортом, отраслевая принадлежность и некоторые другие. В ряде случаев значимым фактором выступает структура собственности, которая задает тот или иной тип модели корпоративного управления.

Специфика выборки такова, что количество предприятий, в отношении которых можно с определенной степенью уверенности судить о преобладающей модели корпоративного управления, не превышает 45 % выборки (213 респондентов). Объем выборки обуславливает ограниченность возможностей статистического анализа, однако позволяет говорить об определенных закономерностях на качественном уровне. Подавляющее большинство предприятий, по которым ведется анализ, являются открытыми акционерными обществами, число же обществ с ограниченной ответственностью крайне мало.

Организационно-правовая форма	Число ответов	Структура
ОАО	158	74,5%
ЗАО	47	22,2%
ООО	6	2,8%
ПРОЧИЕ	1	0,5%

Данные о числе занятых представлены по несколько меньшему числу предприятий и свидетельствуют о преобладании предприятий среднего размера – от 200 до 1000 человек.

Число занятых	Число ответов	Структура
до 200	38	19,2%
201-500	54	27,3%
501-1000	53	26,8%
1001-2000	31	15,7%
более 2000	22	11,1%
<b>Всего</b>	<b>198</b>	<b>100,0%</b>

В данном докладе мы сконцентрируемся на том, каковы различия в реакциях на налоговые новации у предприятий в зависимости от типа доминирующего собственника (администрация, крупный внешний акционер, миноритарные акционеры) и как стратегические цели предприятия преломляются в сфере налогообложения.

## **1. СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ РЕАКЦИИ ПРЕДПРИЯТИЙ НА РАЗЛИЧНЫЕ НАЛОГОВЫЕ НОВАЦИИ**

Для оценки респондентам предлагались налоговые новации, во-первых, сопоставимые по бюджетному эффекту (снижающие бюджетные доходы в пределах 1-1,8% ВВП), во-вторых, выдвигавшиеся и обсуждавшиеся предложения, то есть, те варианты, которые находятся в поле возможного политического выбора. В настоящем

докладе мы ограничимся рассмотрением тех новаций, которые вызвали наиболее сильные отклики респондентов.

Налог	Вид новации
НДС	Снижение ставки НДС с 20% до 16% с сохранением существующих льгот
ЕСН (1)	Одновременное снижение базовой ставки ЕСН с 35,6% до 30% и зарплаты, облагаемой по максимальной ставке, со 100 тыс. руб. до 50 тыс. руб. в год
ЕСН (3)	Введение единой ставки ЕСН 25% (с отменой регрессии)
Налог на прибыль (1)	Снижение ставки налога на прибыль с 24% до 12%
Налог на прибыль (2)	Введение инвестиционной льготы по налогу на прибыль на сумму инвестиций в основные фонды, но не более 30% налогооблагаемой прибыли

Следует отметить, что с позиций снижения налоговой нагрузки на предприятия эти варианты равнозначными не являются. Предметом анализа является снижение налоговой нагрузки и поведенческие реакции предприятий.

#### *Снижение налоговой нагрузки*

Налоговая новация	Удельный вес респондентов, указавших на связанное с налоговой новацией:		
	значительное снижение налоговой нагрузки	умеренное снижение налоговой нагрузки	значительное или умеренное снижение налоговой нагрузки
НДС	18,8%	70,0%	88,8%
ЕСН (1)	23,2%	64,0%	87,2%
ЕСН (3)	46,3%	39,2%	85,6%
Налог на прибыль (1)	45,6%	42,8%	88,4%
Налог на прибыль (2)	12,4%	60,6%	73,0%

Основываясь на данных выборки, можем заметить, что несколько меньшее воздействие на снижение налоговой нагрузки по сравнению с прочими рассматриваемыми налоговыми новациями окажет введение инвестиционной льготы. Наиболее «широкую» по охвату предприятий позитивную реакцию имеют такие новации, как снижение ставки налога на прибыль или ставки ЕСН (с отменой регрессии). Более сдержанно респонденты оценили снижение ставки НДС или эффективной ставки ЕСН (с сохранением регрессии).

#### *Поведение предприятий*

##### Инвестиции

Сопоставимые по влиянию на уровень бюджетных доходов меры сокращения налоговой нагрузки оказывают различное структурное влияние на деятельность предприятий:

Рассмотрим сначала блок реакций респондентов, имеющий инвестиционную направленность – это собственно рост инвестиций в основные фонды, освоение новой продукции и рост выпуска традиционной продукции, который может быть отнесен в эту категорию с определенными оговорками.

Высвобождение ресурсов в результате сокращения налоговой нагрузки дает определенные возможности предприятиям для роста инвестиций и повышения конкурентоспособности продукции, но то, как используются эти возможности зависит от ряда внутренних и внешних факторов, в том числе и от факторов, задающих модель корпоративного управления.

Предприятия с крупным внешним собственником (с долей превышающей 25 %) в среднем чаще отмечают в качестве реакции практически на все предлагаемые налоговые новации рост инвестиций в основные фонды<sup>1</sup>.

Крупный внешний собственник	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
нет	0,29	0,12	0,54	0,74	0,61
есть	0,25	0,21	0,60	0,79	0,78

В то же время, такие предприятия гораздо реже называют в качестве реакции на все налоговые новации рост выпуска традиционной продукции.

Крупный внешний собственник	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
нет	0,39	0,08	0,28	0,09	0,10
есть	0,31	0,08	0,20	0,07	0,07

Следует также отметить, что эта реакция у таких предприятий в целом выражена слабее, чем рост инвестиций. Исключение составляет только реакция на снижение НДС, что однако объясняется тем, что рост выпуска традиционной продукции является одной из доминирующих реакций на эту меру и в целом по выборке, и в разрезе отдельных группировок.

Рост выпуска новой продукции для этой категории предприятий также выглядит слабее, по сравнению с другими предприятиями (как в целом, так и по отдельным категориям), в частности в сравнении с предприятиями, где крупным пакетом акций владеют миноритарные акционеры.

Крупный внешний собственник	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
нет	0,22	0,07	0,31	0,21	0,26
есть	0,10	0,03	0,24	0,15	0,17
Крупный пакет у миноритариев	0,23	0,06	0,32	0,20	0,17

Что касается более активной «инвестиционной» реакции на налоговые новации предприятий, с формой собственности близкой к аутсайдерской, то можно заметить, что присутствие внешнего собственника дает особенно значимый позитивный эффект на предприятиях, находящихся в сложном финансовом состоянии. Вероятно, именно внешний собственник обеспечивает более высокий уровень мотиваций к реализации

<sup>1</sup> Здесь и далее в таблицах, если не оговорено иное, приведен средний уровень откликов (усредненное число реакций на данную налоговую новацию внутри группы нормированное к единице)

предприятием антикризисных мер, к активному реформированию бизнеса.

*Удельный вес респондентов, отметивших рост инвестиций при различных налоговых новациях, по группам в зависимости от финансового состояния и наличия контроля со стороны внешнего собственника*

Варианты налоговых новаций	Финансовое состояние	
	плохое	нет*)
НДС	,08	
ЕСН (1)	,13	
ЕСН (2)	,20	
ЕСН (3)	,23	
Налог на прибыль (1)	,70	
Налог на прибыль (2)	,80	
Налог на прибыль (3)	,83	

\*) «НЕТ» – внешний собственник владеет не более 25% акций предприятия, «ДА» - внешний собственник владеет более 25% акций предприятия.

В целом наличие крупного внешнего собственника обуславливает то, что предприятие склонно уделять большое внимание развитию производственной базы, в то время как краткосрочные цели, такие как рост выпуска традиционной продукции (по сути – расширение рынка) для этой категории предприятий менее важны, нежели для предприятий, где крупным пакетом акций обладают миноритарные акционеры. Важно при этом отметить, что доля предприятий, на которых объем инвестиций сочли удовлетворительным среди предприятий с крупным внешним собственником почти в два раза выше (26,3 %), чем на предприятиях, где крупным пакетом владеют миноритарные акционеры.

Эти же выводы можно сделать и для более узкой выборки предприятий, для которых можно говорить о преобладающем контроле за предприятием. Критерием формирования этой выборки является наличие 50-процентного пакета акций в руках администрации, внешнего собственника или миноритарных акционеров.

*Рост инвестиций в основные фонды как реакция на соответствующие налоговые новации*

	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
Контроль администрации	0,31	0,07	0,60	0,78	0,71

Контроль крупного внешнего собственника	0,27	0,24	0,61	0,75	0,75
Контроль миноритариев	0,43	0,11	0,57	0,68	0,64
В среднем по выборке	0,32	0,15	0,60	0,74	0,71

Очень похожие уровни реакций демонстрируют предприятия, на которых контроль принадлежит администрации или внешнему собственнику, существенно различие наблюдается только в уровне реакции на ЕСН-1, который дает меньшее снижение налоговой нагрузки, чем ЕСН-3. Предприятия, находящиеся под контролем внешнего собственника, в среднем более интенсивно реагировали на ЕСН-1, в то время как для предприятий, контролируемых менеджментом реакции на ЕСН-3 оказались сильнее. Как правило, для предприятий с доминирующим внешним собственником характерен более жесткий контроль над расходами и более высокое качество корпоративного управления. На предприятиях, контролируемых менеджментом, более пристальное внимание уделяется прямым расходам, прежде всего, расходам на оплату труда персонала, в то время как многие косвенные расходы фактически являются скрытой оплатой труда менеджмента. Поэтому при более низких зарплатах персонала эффективная ставка ЕСН на такие предприятия выше, а ЕСН-3 дает более существенное снижение налоговой нагрузки.

В сравнении с реакциями предприятий, контролируемых миноритарными акционерами, реакции первых двух категорий в сфере инвестиций в основной капитал, как и ожидалось, оказываются более активными. Исключение составляет реакция на снижение НДС, которая, напротив, для предприятий, контролируемых миноритарными акционерами, оказалась выражена более ярко. Адекватного объяснения этому факту пока не найдено, тем более, что снижение налоговой нагрузки в результате сокращения НДС для данной категории предприятий оказалось менее существенным, чем для предприятий, находящихся под контролем внешнего собственника. Следует отметить, что средний уровень реакций на данную налоговую новацию у этой категории респондентов и для других типов реакций (выпуск традиционной продукции, выпуск новой продукции и др.) выше.

Более активный рост инвестиций в основные фонды как возможная реакция на снижение налоговой нагрузки в группе предприятий, контролируемых внешним собственником, соответствует самой высокой доле предприятий, которые были удовлетворены уровнем своих инвестиций в 2002 г. Хотя таких предприятий немного и в общей выборке и среди тех, для кого возможна идентификация доминирующего собственника, большая их часть (56,5 %) контролируется внешними собственниками.

Более существенным фактом является то, что среди предприятий,

контролируемых внешним собственником, самая высокая доля предприятий, которые считают свои производственные мощности недостаточными по сравнению с ожидаемым спросом (70 %) и нет ни одного предприятия, на котором посчитали бы свои мощности избыточными.

Все это вместе взятое может свидетельствовать, о том, что для таких предприятий в среднем характерна более активная инвестиционная стратегия.

*Рост выпуска традиционной продукции как реакция на соответствующие налоговые новации*

	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
Контроль администрации	0,36	0,02	0,16	0,11	0,13
Контроль крупного внешнего собственника	0,34	0,05	0,20	0,08	0,08
Контроль миноритариев	0,57	0,04	0,39	0,14	0,07
В среднем по выборке	0,36	0,02	0,16	0,11	0,13

Рост выпуска традиционной продукции как реакция на снижение налоговой нагрузки наиболее ярко проявляется на предприятиях, контролируемых миноритарными акционерами. Для предприятий, доминирующим собственником которых является администрация, рост выпуска традиционной продукции по сравнению с предприятиями, находящимися под контролем внешнего собственника, чуть более заметен в новациях, связанных с налогом на прибыль. Однако и в этих случаях он остается достаточно низким.

*Освоение новой продукции как реакция на соответствующие налоговые новации*

	НДС	ЕСН-1	ЕСН-3	Налог на прибыль	Инвестиционная льгота
Контроль администрации	0,16	0,07	0,33	0,20	0,27
Контроль крупного внешнего собственника	0,05	0,02	0,19	0,12	0,12
Контроль миноритариев	0,32	0,07	0,43	0,32	0,21
В среднем по выборке	0,14	0,05	0,29	0,19	0,19

Освоение новой продукции в качестве реакций на меры налоговой реформы занимает весьма незначительное место в списке откликов предприятий, контролируемых внешним собственником, в то время как предприятия, с доминирующими миноритариями для ряда налоговых новаций (главным образом связанных с реформой налогообложения прибыли) демонстрируют в этом отношении даже более высокую активность, чем в отношении роста выпуска традиционной продукции. Наиболее вероятное объяснение этого в том, что миноритарные акционеры ориентированы более быстрое получение прибыли и в среднем более скупно финансируют инвестиционные



проекты, контроль за осуществлением которых затруднен, а отдача не столь близка и очевидна. Необходимо отметить, что среди тех предприятий, которые оценивают свои производственные мощности как избыточные доля предприятий с крупным пакетом акций, принадлежащим миноритарным акционерам, выше, чем среди тех, кто считает свои производственные мощности достаточными. Вложения же в расширение рынка или освоение нового рынка в большей степени поддаются контролю. При этом снижение НДС с точки зрения расширения рынка дают производителю больше свободы в отношении маневрирования ценами.

Таким образом, структура собственности, во многом определяющая используемые модели корпоративного управления, определяет качественно различный спектр реакций предприятий на налоговые новации. Предприятия выборки, на которых доминирующее положение занимает внешний собственник, в большей степени склонны реагировать на налоговые новации ростом инвестиционной активности. Та же тенденция (хотя и чуть более слабая) характерна для предприятий, на которых внешний собственник хотя и не занимает однозначно доминирующее положение, но обладает крупным пакетом. Для предприятий, где доминируют (или имеют крупный пакет акций) миноритарные акционеры, в ответ на сокращение налоговой нагрузки характерно преобладание реакций, связанных с решением более простых, тактических задач. Среди таких задач, носящих инвестиционную окраску - это увеличение выпуска традиционной продукции или освоение новой продукции.