

Ключевые слова:

пенсионная система,
фискальная нагрузка, страховые взносы,
обязательное пенсионное страхование,
социальная политика

Ю. А. Герман, аспирант

кафедры «Государственные доходы» ГУМФ
(e-mail: german_y_a@mail.ru)

Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы в России

Определение уровня фискальной нагрузки — вопрос неоднозначный, поскольку, с одной стороны, это бремя в первую очередь несет на себе работодатель, с другой — по своей природе страховые взносы имеют подоходный характер, и в то же время их финансирование отражается на всей экономике страны. Поэтому для получения полноценного представления о влиянии пенсионной системы на экономику при расчете данного показателя должен быть использован комплексный подход, т. е. он должен рассматриваться как на микро-, так и на макроуровне.

В итоговом докладе о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика»¹ одной из основных мер по реформированию пенсионной системы называют снижение бремени страховых взносов для бизнеса при одновременном повышении уровня пенсионных выплат. Можно сказать, что эти задачи по своей природе противоречат друг другу, но для российской пенсионной системы они справедливы и обоснованны. Это явление можно назвать особенностью определения оптимальной фискальной нагрузки финансирования пенсионной системы. При установлении тарифов страховых взносов необходимо учесть интересы не только налогоплательщиков и государства, но и застрахованных лиц и, самое главное, пенсионеров.

ТАРИФЫ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ

Действующий тариф страховых взносов, бесспорно, выступает основным показателем фискальной нагрузки финансирования пенсионной системы, но не столько на макроуровне, сколько на уровне плательщиков взносов. С 1 января 2011 г. тариф страховых

¹ Информационный сайт экспертных групп по работе над «Стратегией-2020» (<http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>).

взносов на социальное страхование в России был повышен с 26 до 34 %, из них 26 % должно было поступать в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР). Эти беспрецедентные меры позволили сократить дефицит распределительной составляющей бюджета ПФР на 207,3 млрд руб. по сравнению с 2010 г., согласно данным об ожидаемом исполнении бюджета ПФР за 2011 г. Однако под воздействием бизнеса было принято решение о снижении тарифов страховых взносов в 2012–2013 гг. с 34 до 30 %, а для малого бизнеса в производственной сфере и ряда некоммерческих организаций — до 20 %. Общий тариф страховых взносов, отчисляемых в бюджет ПФР, снизился до 22 %.

Таблица 1

**Уровень фискальной нагрузки
финансирования пенсионной системы в 2000–2014 гг.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012	2013	2014
Общий тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование**	28	28	28	28	28	20	20	20	20	20	20	26	22	22	26
Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы, в % к ВВП	4,9	5,1	5,9	5,7	5,4	4,1	4,1	4,2	4,2	4,5	4,2	4,8	4,6	4,7	5,1
Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы, в % к фонду оплаты труда	26,0	23,4	24,0	22,8	23,1	18,0	17,9	17,7	17,0	16,5	16,0	19,6	18,7	18,7	20,5
Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы, в % к фонду оплаты труда, скорректированному на уровень собираемости и облагаемости страховыми взносами***						19,3	19,4	19,3	18,5	18,8	19,8	24,7	24,0	24,0	26,3
Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы, в % к объему выручки (нетто) от продажи продукции (товаров, работ, услуг)	4,0	4,1	4,7	4,2	4,0	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2	2,6				
Объем расходов на обязательное пенсионное страхование, в % к ВВП	4,5	5,5	6,1	5,9	5,5	5,9	5,5	5,2	5,5	7,4	9,6	9	9,1	9,0	8,9

Примечание: * — бюджетные показатели за 2011 г. указаны согласно оценочным данным ожидаемого исполнения бюджета ПФР, опубликованным на сайте Государственной Думы; ** — единый социальный налог с 2005 по 2009 гг.; *** — данные по коэффициенту сбора и облагаемости были получены из расчетов поступлений страховых взносов на страховую и накопительную части трудовой пенсии, опубликованных на сайте Государственной Думы, и актуарных расчетов ПФР, опубликованных на сайте «Лаборатория Пенсионной реформы».

Источник: рассчитано автором по данным Росстата, Федеральных законов об исполнении бюджета ПФР на соответствующий год и Федерального закона от 30.11.2011 № 373-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

По расчетам Минфина России, объем выпадающих доходов, вызванный снижением ставки страховых взносов, будет составлять около 400 млрд руб. В качестве одного из источников компенсации выпадающих доходов с 2012 г. вводится регрессивная шкала

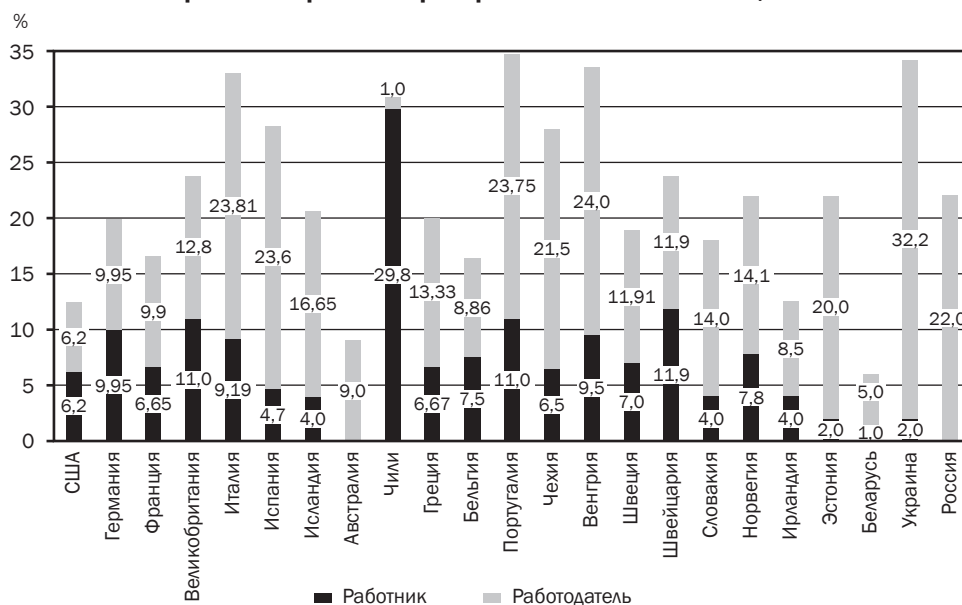
ставок страховых взносов в размере 10 % для доходов, превышающих предельную величину выплат в пользу работников, установленную в размере 512 тыс. руб. Это, по оценкам заместителя министра Минздравсоцразвития России Ю. Воронина, позволит привлечь дополнительно 160 млрд руб., или 40 % выпадающих доходов бюджета ПФР.

Также следует отметить, что, согласно вносимым изменениям в Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», теперь работодатель будет обязан уплачивать взносы в ПФР за каждого легального мигранта. Средства будут направляться на страховую часть трудовой пенсии. При этом обложению подлежат доходы только низкоквалифицированных работников. Эти поправки вносятся с целью лишить преимуществ мигрантов перед российскими работниками при приеме на работу. Однако эти меры имеют неоднозначный характер и, скорее всего, приведут к увеличению численности незаконных мигрантов, что сведет на нет все предпринятые меры по их легализации.

Очевидно, что такие изменения в тарифной политике не способствуют существенному снижению фискальной нагрузки. Помимо этого, на сегодняшний день предусмотрено восстановление в 2014 г. тарифа страховых взносов на уровне 34 %, что может свидетельствовать о популистских целях снижения налогового бремени в 2012–2013 гг. и о нивелировании его значения для бизнеса. А разделение на большой и малый бизнес приведет к усложнению планирования и прогнозирования бюджетных показателей, к проблемам при их администрировании и росту мошеннических схем.

Рисунок 1

Тарифы страховых взносов в разных странах мира с разбивкой по плательщикам



Источник: составлено автором по данным «Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010», «Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010», «Social Security Programs Throughout the World: Americas, 2009».

Как следует из рис. 1, несмотря на значительное снижение тарифа страховых взносов в 2012 г., фискальная нагрузка по-прежнему выше среднего уровня в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом она значительно уступает нагрузке в таких странах, как Украина (34,2 %), Венгрия (33,5 %), Португалия (34,75 %), Чили (28,8 %) и Италия (33 %).

ДОЛЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ И РАСХОДОВ НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ОБЪЕМЕ ВВП

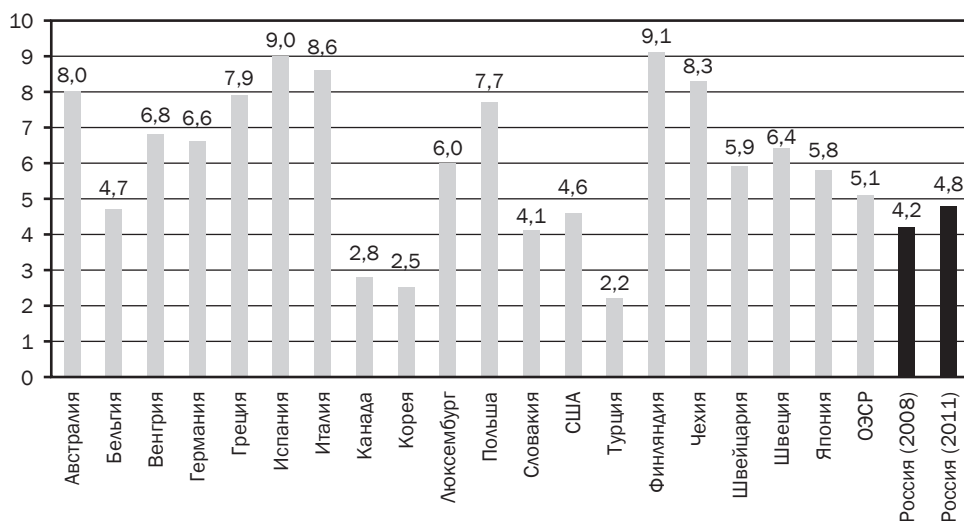
Другой общепринятый индикатор, характеризующий уровень фискальной нагрузки финансирования пенсионной системы, но уже на экономику страны в целом, — отношение страховых взносов на обязательное пенсионное страхование² к объему ВВП. Как показал проведенный анализ, фискальная нагрузка пенсионного страхования в России в 2011 г. была на уровне 4,8 % ВВП, а в 2010 г. она составила 4,2 % ВВП, уступив только поступлениям таможенных пошлин и НДС в бюджет расширенного правительства (см. табл. 1).

В целом динамика этого индикатора в 2000–2010 гг. была неоднозначной. Так, максимальный объем страховых взносов в ВВП был достигнут в 2002 г., затем последовал спад, который резко усилился при снижении тарифа страховых взносов в 2005 г. При этом сейчас уровень фискальной нагрузки значительно уступает уровню начала 2000-х гг.

На рис. 2 представлено сравнение России и некоторых стран — членов ОЭСР по доле страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в объеме ВВП.

Рисунок 2

Фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы в странах ОЭСР и в России, % от ВВП



Источник: составлено автором по данным «Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries», а также данным, представленным в табл. 1.

Как следует из рис. 2, фискальная нагрузка финансирования пенсионной системы в России ниже аналогичного показателя в большинстве стран ОЭСР.

Отношение объема расходов на обязательное пенсионное страхование к ВВП также выступает своеобразной характеристикой фискальной нагрузки, поскольку, во-первых, в России велика доля различных пенсионных выплат, финансируемых за счет федерального бюджета (27,2 % от общего объема расходов бюджета ПФР в 2011 г.); во-вторых, из федерального бюджета финансируется значительный дефицит бюджета ПФР (7,9 % от общего объема доходов федерального бюджета в 2011 г.). Соответственно, помимо

² В качестве страховых взносов рассматривается только объем поступлений страховых взносов на обязательное пенсионное страхование от плательщиков, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам.

финансирования пенсионного страхования за счет страховых взносов на различные пенсионные выплаты идет значительная часть других налоговых поступлений федерального бюджета. Это означает, что фактическая нагрузка финансирования пенсионной системы на экономику страны возросла в 2011 г. в 1,9 раз — с 4,8 до 9 % ВВП.

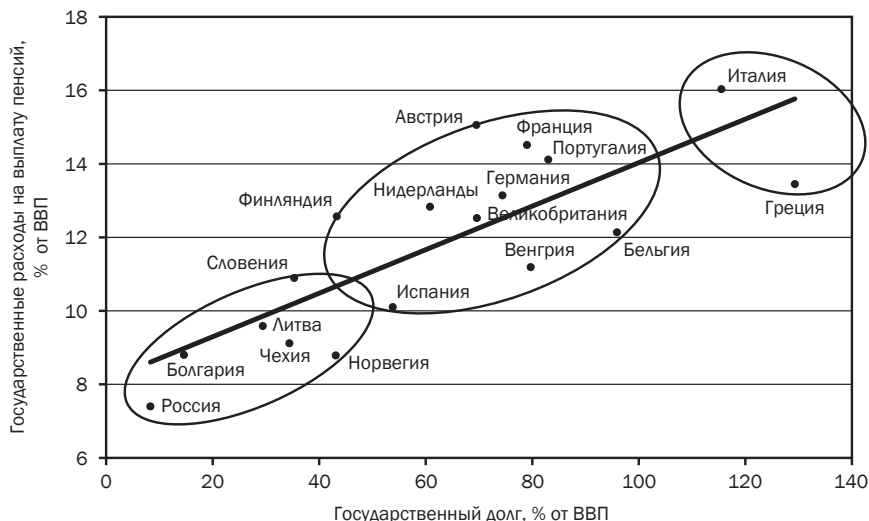
Следует отметить, что отношение расходов на пенсионное обеспечение к ВВП, с одной стороны, характеризует уровень развития системы пенсионного обеспечения, а с другой — стоимость пенсионной системы и ее нагрузку на экономику страны.

Россия по данному показателю находится на уровне развитых стран, однако существенно выше уровня развивающихся стран. Так, по данным Евростата, средний уровень расходов на пенсионное обеспечение в странах Европейского союза в 2009 г. превысил 13 % ВВП. Помимо этого, наблюдается постепенное увеличение расходов на выплату пенсий — общемировая тенденция, вызванная проблемой старения населения, которая охватывает все больше стран. Однако уровень датирования пенсионного обеспечения из бюджета в странах, где так же остро стоит проблема старения населения, значительно ниже. Так, в Италии финансирование пенсионных выплат составляет 3,1 % ВВП, в Португалии — 1,1 %, в Венгрии — 2,2 %. В России данный показатель в 2011 г. был запланирован на уровне 3,7 % ВВП³.

Однако можно выделить определенную закономерность: в развитых странах с высокими уровнями замещения и бюджетного финансирования пенсионного обеспечения и низким уровнем поддержки (Италия, Греция, Португалия, Испания) экономика находится в предефолтном состоянии. Это свидетельствует об опасности увлечения повышением расходов на социальное обеспечение. На рис. 3 отчетливо прослеживается определенная зависимость между стоимостью пенсионной системы для экономики страны и объемом государственного долга: чем выше объем финансирования системы пенсионного обеспечения, тем больший объем заимствований для покрытия этих расходов необходим.

Рисунок 3

Соотношение объема расходов на выплату пенсий и объема государственного долга в ряде стран Европейского союза и в России в 2009 г.



Источник: составлено автором по данным Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>), Росстата, Основным направлениям бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов.

³ См.: Гурвич Е. Т. Как обеспечить стабильность пенсионной системы? — Экономическая экспертная группа, 2011.

Таким образом, раздувается своеобразный «мыльный пузырь», который обязательно лопнет в определенный момент времени. Как видно из рис. 3, Италия и Греция — главные проблемные члены ЕС — находятся на вершине этого «пузыря». Португалия и Испания относятся ко второй группе стран. При этом в Испании объем государственного долга и расходов на пенсионное обеспечение был относительно невысок в 2009 г. К этой же группе относятся наиболее развитые страны ЕС: Германия, Франция, Великобритания, Бельгия и др. Исключение здесь составила Венгрия. Следует отметить, что перед венгерской пенсионной системой, так же как и перед российской, в настоящее время остро стоит проблема низкого соотношения плательщиков страховых взносов и пенсионеров. Поэтому, так как Венгрия не имеет таких «дополнительных» источников финансирования пенсионной системы, как нефтедоллары, ее главный источник покрытия расходов на пенсионное обеспечение — государственное заимствование. К третьей группе относятся преимущественно страны Восточной Европы, исключение составляет Норвегия. Россию также можно отнести сюда. Страны этой группы еще не успели нарастить значительный объем заимствований, да и уровень пенсионного обеспечения в них значительно уступает уровню развитых стран.

Особый интерес представляет анализ связи между показателями уровня государственного долга и объемом расходов на пенсионное обеспечение в 1998–2009 гг. (табл. 2). Произведенные расчеты показали, что в Греции, Португалии, Венгрии, Испании, Франции и ряде других стран можно говорить о сильной зависимости между этими двумя показателями. При этом Италия относится к странам со слабой связью. Таким образом, только в трех из четырех стран PIGS столь высокий объем государственного долга во многом объясняется объемом взятых на себя социальных обязательств. Следует отметить, что в Германии — самой мощной экономике ЕС между объемом государственного долга и расходами на выплату пенсий имеется вообще обратная зависимость.

Таблица 2

Группы стран ЕС в зависимости от тесноты связи между уровнем государственного долга и объемом расходов на пенсионное обеспечение в 1998–2009 гг.

Характер связи	Страна	Значение	Характер связи	Страна	Значение	Характер связи	Страна	Значение
Обратная связь	Польша	-0,310	Слабая (от 0,3 до 0,5)	Ирландия	0,326	Сильная (от 0,7 до 1)	Эстония	0,760
	Норвегия	-0,225		Чехия	0,333		Литва	0,761
	Швеция	-0,179		Великобритания	0,430		Испания	0,786
	Дания	-0,083		Словения	0,469		Исландия	0,876
	Германия	-0,009		Нидерланды	0,476		Австрия	0,885
Практически отсутствует (от 0 до 0,3)	Латвия	0,030		Италия	0,498		Франция	0,892
	Словакия	0,066					Греция	0,897
	Бельгия	0,256					Португалия	0,957
	Финляндия	0,279					Венгрия	0,959

Примечание: качественные характеристики связи определены в соответствии с учебным пособием «Эконометрика. В схемах и таблицах» под ред. д. э. н., проф. С. А. Орехова. — М.: Эксмо, 2008. — С. 30.

Источник: рассчитано автором по данным Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

ДОЛЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В ФОНДЕ ОПЛАТЫ ТРУДА И ОБЪЕМЕ ВЫРУЧКИ

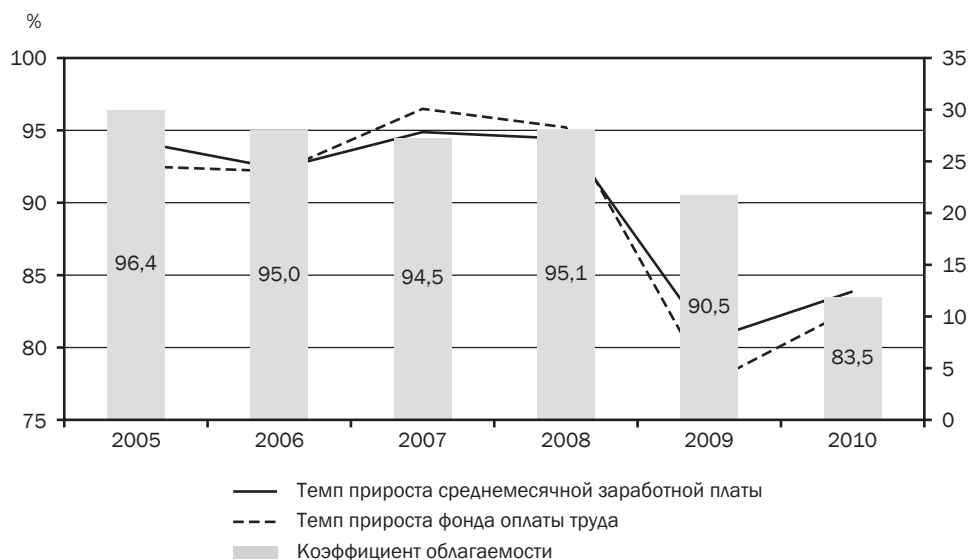
Поскольку страховые взносы, согласно теории налогообложения, относятся к налогам на труд, то фискальную нагрузку финансирования пенсионной системы справедливо также рассматривать как отношение уплаченных страховых взносов к ФОТ.

Мы получим эффективный тариф страховых взносов, объективно отображающий бремя, которое в действительности ложится на доходы граждан. Так, в 2011 г., несмотря на повышение тарифа страховых взносов на 6 %, фискальная нагрузка на ФОТ составила лишь 19,6 %, что на 3,6 % выше аналогичного показателя в 2010 г. Для того чтобы рассчитать этот индикатор более точно, необходимо скорректировать ФОТ на коэффициенты сбора и облагаемости. Таким образом, фактический эффективный тариф в 2011 г. должен был составить 24,7 %, т. е. фактическая нагрузка на плательщиков взносов должна была увеличиться на 5,1 %.

Следует отметить, что отношение страховых взносов к ФОТ (если абстрагироваться от периода изменения тарифной политики) имело устойчивую тенденцию к снижению почти на всем рассматриваемом периоде. При этом снижение происходило на фоне ежегодного увеличения средней заработной платы с одной стороны и понижения коэффициента облагаемости и уменьшения численности наемных работников с другой стороны. Снижение обусловлено ростом льгот и увеличением числа граждан, чей доход превышает установленные пределы для определения взносооблагаемой базы (рис. 4).

Рисунок 4

Коэффициент облагаемости, темпы прироста фонда оплаты труда и средней заработной платы в 2005–2010 гг.



Источник: составлено автором по данным Росстата, актуарным расчетам ПФР (<http://pensionreform.ru>).

Проблема снижения облагаемости также вызвана отсутствием ежегодной индексации предельных значений шкалы, используемой для определения взносооблагаемой базы при уплате страховых взносов. Механизм индексации был введен лишь с 2010 г.

Отношение объема страховых взносов на пенсионное страхование к объему выручки (нетто) от продажи продукции (товаров, работ, услуг), полученной российскими организациями, за исключением малого предпринимательства, также можно рассматривать как показатель фискальной нагрузки финансирования пенсионной системы на микроуровне. Данный индикатор в 2010 г. составил всего лишь 2,6 %, при этом на протяжении последнего десятилетия наблюдалась устойчивая тенденция к его снижению, что свидетельствует о снижении фискальной нагрузки на работодателя. Однако этот показатель нельзя рассматривать как строгую качественную или количественную

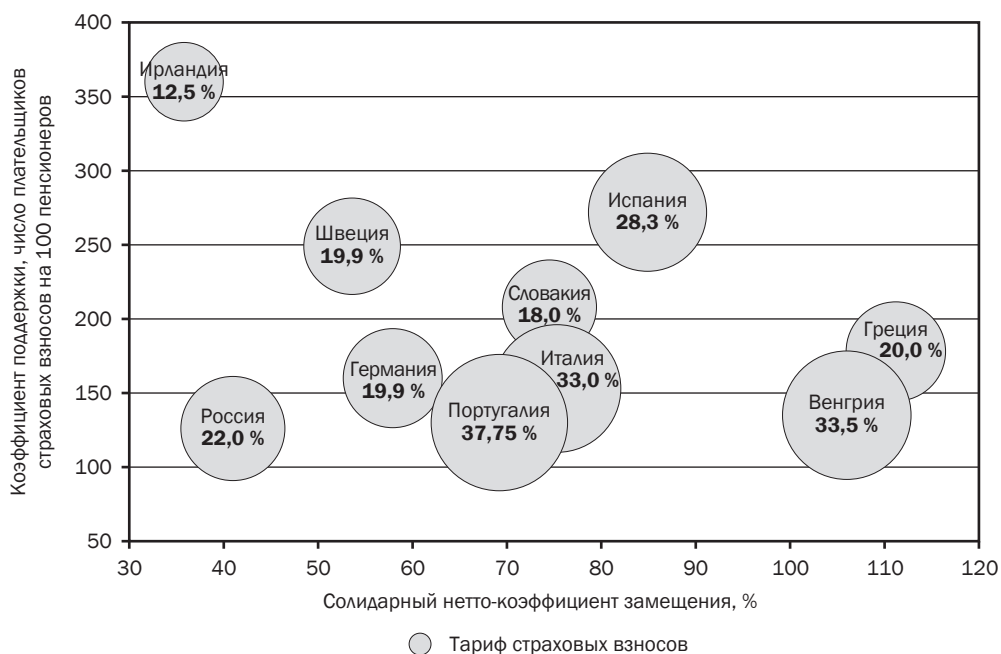
характеристику фискальной нагрузки, поскольку сам показатель суммарной выручки носит весьма абстрактный характер. Подобное соотношение необходимо анализировать в рамках конкретного предприятия.

ФИНАНСИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ И МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ФИСКАЛЬНОЙ НАГРУЗКИ

Можно выделить ряд особенностей финансирования пенсионной системы в России. Главный парадокс — размер тарифов страховых взносов достаточно высок даже по сравнению с тарифами развитых стран Европейского союза, а по уровню замещения Россия уступает также и странам с меньшими отчислениями на пенсионное страхование. Одна из важнейших причин этого несоответствия — очень низкий уровень коэффициента поддержки (рис. 5). При этом низкий коэффициент поддержки — следствие скорее не демографического старения населения, а большого числа получателей пенсий моложе общеустановленного пенсионного возраста. В 2009 г. доля таких пенсионеров в общей численности получателей трудовой пенсии по старости, по данным Росстата, составила 10,7 %. Однако по данным ПФР численность досрочников составляет около 30 %.

Рисунок 5

Размер страховых взносов, нетто-коэффициент замещения и коэффициент поддержки в ряде стран Европейского союза в 2010 г. и в России в 2012 г.



Источник: составлено автором по данным «Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010»; «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060). Statistical annex», «Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries»; Росстат.

Следует подчеркнуть, что эти три показателя — коэффициент поддержки, коэффициент замещения и тариф страховых взносов — можно назвать главными показателями пенсионной системы. При этом под нетто-коэффициентом замещения понимается

отношение среднего размера пенсии после налогообложения к среднему размеру заработной платы после налогообложения в стране.

Тогда как во многих странах тариф страховых взносов пересматривается в зависимости от текущей финансовой ситуации, в России этот процесс носит скорее не экономический, а политический характер.

В большинстве как развивающихся, так и развитых стран бремя финансирования пенсионного обеспечения распределяется между работодателем и работником. Так, из 170 стран мира, рассматриваемых в аналитическом докладе «Social Security Programs Throughout the World», который был подготовлен Администрацией социального обеспечения США, само застрахованное лицо не уплачивает страховые взносы только на Кубе, в Ливане, Австралии и России. В Великобритании 11 % уплачивает работодатель, 12,8 % — работник; в США по 6,2 % — и работодатель и работник; в Венгрии 9,5 % — работодатель, а 24 % — работник (см. рис. 1). В Беларуси работник уплачивает «символический» 1 %, на Украине — 2 %. В России такой принцип не используется, хотя переложение части фискальной нагрузки на работника часто предлагается как органами государственной власти, так и экспертами в этой области. Сейчас граждане фактически не ощущают на себе бремени социального страхования, что, с одной стороны, приводит к низкой заинтересованности и плохой информированности граждан в вопросе формирования пенсионных накоплений и судьбы будущей пенсии, и с другой — делает их уязвимыми перед безответственностью и произволом некоторых работодателей.

Таким образом, уровень фискальной нагрузки финансирования пенсионной системы в России нельзя назвать высоким. Но несмотря на это следует признать, что она несправедлива относительно как пенсионеров, так и плательщиков взносов в силу того, что не все отрасли уплачивают взносы в полном объеме и высока доля скрытой оплаты труда, а это увеличивает бремя страховых взносов.

Поэтому с целью снижения фискальной нагрузки необходимо:

- повысить заработную плату в стране посредством повышения производительности труда, что возможно только при инновационном развитии экономики и модернизации промышленного сектора;

- решить проблему высокой дифференциации граждан по уровню доходов, в первую очередь за счет развития регионов;

- совершенствовать порядок определения взносооблагаемой базы. Сейчас она в 1,6 раз превышает средний годовой доход граждан⁴. Это означает, что основное бремя страховых взносов приходится на граждан, получающих меньший доход. Поэтому с целью повышения облагаемости необходимо увеличить это соотношение до 2 раз, что будет соответствовать среднему уровню в странах ОЭСР;

- снизить уровень льготности при уплате страховых взносов путем установления полного тарифа страховых взносов для всех видов экономической деятельности при снижении ставок по некоторым налогам;

- разработать новый механизм финансирования досрочных и ранних пенсионных выплат;

- снизить объемы теневой экономики, что позволило бы увеличить доходы бюджета ПФР до 1 трлн руб., т. е. покрыть весь дефицит бюджета ПФР в 2011 г. Если работники и работодатели не будут осознавать социальной ответственности за уплату страховых взносов и налогов, решить проблему скрытой оплаты труда не удастся. При этом нельзя забывать, что граждане будут выводить из тени свои скрытые доходы, если смогут доверять государству и точно знать, что объем уплаченных ими взносов в будущем обеспечит их пенсионные права.

⁴ Средняя заработная плата по стране за 12 месяцев.

Таким образом, российская экономика имеет возможности для снижения тарифов страховых взносов и одновременно увеличения доходных поступлений в бюджет ПФР. Они заключаются в решении глубинных проблем экономики: низкого уровня заработной платы, сильного неравенства в доходах населения, высокой доли теневой экономики и коррупции.

Библиография

1. Гурвич, Е. Т. Как обеспечить стабильность пенсионной системы? — Экономическая экспертная группа, 2011.
2. Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика» [Электронный ресурс] / Информационный сайт экспертных групп по работе над «Стратегией-2020». — Режим доступа: <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>.
3. 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27. Member States (2008–2060). Statistical annex [Электронный ресурс] / European commission. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.
4. Pensions at a Glance-2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries [Электронный ресурс] / OECD. — Режим доступа: http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_34757_42992113_1_1_1_1,00.html. — OECD, 2011.
5. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2010 [Электронный ресурс] / Social Security Administration. — Режим доступа: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/index.html>.