

О СТРАТЕГИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

**Владимир
НАЗАРОВ**

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией бюджетного
федерализма научного направления
«Макроэкономика и финансы» ИЭПП

**Сергей
СИНЕЛЬНИКОВ-
МУРЫЛЕВ**

доктор экономических наук,
ректор Всероссийской академии внешней
торговли Минэкономразвития России

Оικονομία • Πολιτικά

• ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

1. Введение

Общепринятой является точка зрения, в соответствии с которой в период экономического кризиса целесообразно проведение так называемой контрциклической фискальной политики, которая приводила бы к снижению налогового бремени на экономику, с одной стороны, и к повышению роли государственных расходов в экономике, с другой. В России контрциклическая бюджетной политики обеспечивается за счет прогрессивности экспортных пошлин на нефть по мировым ценам, а также благодаря возможности использовать в период экономического спада накопленные во время благоприятной экономической конъюнктуры средства Резервного фонда. Дополнительную контрциклическую обеспечивает и налог на прибыль, поступления которого волатильны в гораздо большей степени, чем динамика валового внутреннего продукта.

В дополнение к уже имеющимся инструментам фискальной политики в конце 2008 года был оперативно реализован ряд антикризисных мер, направленных на снижение налоговой нагрузки на экономику. Была снижена с 24 до 20% ставка налога на прибыль, увеличена в 3 раза «амортизационная премия», изменен порядок уплаты авансовых платежей по налогу на прибыль, расширена возможность учитывать расходы в целях обложения налогом на прибыль, внесен целый ряд изменений в правила исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, включая возможность трехмесячной рассрочки его уплаты по итогам квартала.

Одновременно с проводимой антикризисной политикой в октябре 2008 года и затем совсем недавно — в апреле 2009 года — Правительством РФ были одобрены меры по совершенствованию пенсионной системы, предложенные Минздравсоцразвития России, которые, по утверждению авторов, направлены на обеспечение ее сбалансированности. Поскольку реализация указанных мер приводит к росту фискальной нагрузки на экономику (которую невозможно или очень сложно компенсировать за счет снижения иных налогов без нанесения ущерба бюджетным доходам), что вступает в прямое противоречие с необходимостью проведения контрциклической фискальной политики, их реализация, по нашему мнению, должна быть отложена до возобновления устойчивого экономического роста.

Тем не менее необходимость пенсионной реформы, направленной как на повышение уровня пенсионного обеспечения российских граждан, так и на решение проблемы сбалансированности действующей в России пенсионной системы, возникла задолго до проявления в России последствий мирового экономического кризиса. По нашим оценкам, при инерционном сценарии развития к 2020 году дефицит пенсионной системы превысит 6% ВВП¹, поэтому дискуссия о возможных альтернативных вариантах пенсионной реформы в настоящее время является чрезвычайно актуальной. В данной статье мы сделаем попытку оценить масштаб основных проблем, стоящих перед современной пенсионной системой Российской Федерации, проанализировать существующие предложения по решению этих проблем, а также сформулировать основные направления реформ в этой сфере на среднесрочную перспективу.

2. Основные проблемы существующей пенсионной системы

Современная пенсионная система России уже в среднесрочной перспективе неизбежно столкнется с двумя крупными вызовами.

Во-первых, Россия, как и большинство развитых стран, является частью базового демографического процесса — старения населения. Именно старение населения затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, в которых доминирует принцип «солидарности поколений»². Негативный демографический тренд является стратегическим долгосрочным вызовом для пенсионной системы России (табл. 1).

Как видно из таблицы, демографическая ситуация уже в ближайшие десять лет приведет к значительному увеличению расходов на выплату пенсий из-за роста числа пенсионеров и одновременного уменьшения количества работающих граждан, которые являются плательщиками пенсионных

¹ В настоящей работе при построении прогноза параметров бюджетной системы России нами использовались заданные в Концепции долгосрочной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года сценарные условия мировых цен на нефть, расчетные параметры темпов роста ВВП, индекса потребительских цен, роста доходов населения и других макропараметров: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventschronicle/doc1217949648141>.

Очевидно, что в краткосрочной перспективе в связи с развивающимся экономическим кризисом вероятность выполнения данных прогнозов невелика. Вместе с тем, сделанные в данной работе долгосрочные оценки во многом инвариантны по отношению к краткосрочным колебаниям экономической конъюнктуры.

² В соответствии с принципом солидарности поколений за счет платежей населения, находящегося в работоспособном возрасте, осуществляется выплата пенсий старшим поколениям. Альтернативой является накопительная система, при которой каждое поколение, находясь в трудоспособном возрасте, накапливает себе средства на пенсионное обеспечение.

Т а б л и ц а 1

**Соотношение численности населения в трудоспособном возрасте
и численности населения старше трудоспособного возраста в 2007–2050 годах***

Год	Численность населения, млн чел.		Число лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудо- способного возраста
	трудоспособного возраста	старше трудоспособного возраста	
2007	89,8	29,4	327
2010	87,5	30,8	352
2015	81,3	32,6	401
2020	75,3	33,9	450
2025	71,2	33,9	476
2030	67,7	33,3	492
2035	63,1	32,9	521
2040	57,1	32,9	576
2045	50,7	32,9	649
2050	45,8	31,7	692

* В таблице представлен инерционный демографический прогноз, при котором основные демографические показатели рождаемости и смертности предполагаются неизменными.

Источник: Росстат России, расчеты ИЭПП.

взносов. Уже к 2020 году на тысячу человек трудоспособного возраста вместо сегодняшних 340 человек будет приходиться 450 человек пенсионного возраста. В дальнейшем, при неизбежном старении населения, ситуация будет только ухудшаться.

При этом условиями эффективного функционирования пенсионной системы, основанной на солидарной ответственности поколений (при отсутствии «внешнего финансирования» такой системы), являются благоприятная демографическая динамика (простое или расширенное воспроизводство населения), стабильный рост уровня оплаты труда и отсутствие значительных и долговременных изменений в доле занятого населения. Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от внешнеэкономической конъюнктуры, то возникают проблемы периодического или нарастающего дефицита финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям (или как минимум повышается риск появления таких проблем).

В России увеличение доли пенсионеров в общем составе населения поставит перед правительством достаточно сложный выбор, связанный с наличием всего двух альтернативных стратегий, каждая из которых чревата либо политическими, либо бюджетными рисками:

1) при сохранении общей величины расходов на выплату пенсий в процентах ВВП на уровне 2007 года придется смириться со снижением коэффициента замещения до 16% к 2020 году (по сравнению с 23,4% в 2007 году)³;

2) при поддержании коэффициента замещения на социально приемлемом уровне около 30% придется допустить рост расходов на выплату пенсий до 8,2% ВВП в 2020 году (то есть увеличить расходы на 3,5% ВВП по сравнению с уровнем 2007 года).

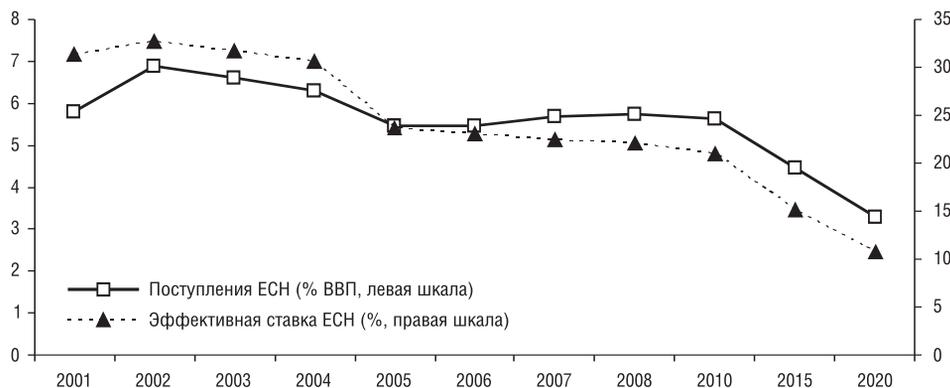
³ Под коэффициентом замещения в данном случае понимается отношение средней пенсии к средней заработной плате. Вопрос о применимости коэффициента замещения в качестве целевого ориентира развития пенсионной системы является дискуссионным, однако мы будем использовать его в настоящей статье в целях обеспечения сопоставимости различных вариантов реформирования пенсионной системы.

При этом отказ от принципа «солидарности поколений» и переход к накопительной пенсионной системе также не решает в кратко- и среднесрочной перспективе имеющихся проблем. Переход к накопительной системе требует значительных дополнительных ресурсов для финансирования так называемого двойного платежа работающих граждан во время переходного периода: работающее поколение должно и накапливать средства на свою пенсию, и оплачивать пенсии предыдущего поколения. Пенсионных взносов одного поколения может не хватить на выплату пенсий двум поколениям. Кроме того, для функционирования накопительной пенсионной системы необходимо создание эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

Во-вторых, действующие механизмы финансирования выплаты пенсий не направлены на смягчение финансовых последствий от ухудшения демографической ситуации, они не могут обеспечить стабильность финансирования в среднесрочной перспективе. Речь идет прежде всего об отсутствии механизма индексации шкалы единого социального налога (ЕСН).

Регрессивная шкала ставок ЕСН при отсутствии индексации границ применения ставок приводит к тому, что рост заработной платы в номинальном выражении снижает эффективную ставку ЕСН. В условиях экономического роста при опережающем росте доходов населения база ЕСН росла существенно быстрее, чем снижалась эффективная ставка. В результате в течение нескольких лет поступления ЕСН даже росли в процентах к ВВП. Однако в 2009 году в условиях экономической нестабильности поступления ЕСН, скорее всего, будут снижаться, так как экономические трудности отрицательно скажутся на росте налоговой базы, а инфляция (номинальный рост заработной платы) приведет к дальнейшему снижению эффективной ставки. При возобновлении экономического роста высокие темпы роста номинальной заработной платы при сохранении данного налога и его действующей конструкции обусловят дальнейшее падение суммы поступлений в процентах к ВВП (рис. 1).

Если предположить, что расходы на выплату пенсий будут расти для поддержания коэффициента замещения на уровне около 30%, то расходы на выплату пенсий только за 10 лет (2010—2020 годы) увеличатся на сумму, эквивалентную 3,4% ВВП. Одновременно, при отсутствии индексации границ применения регрессивных ставок ЕСН, к 2020 году произойдет сокра-



Источник: Росстат России, ФНС России, Минэкономразвития России, расчеты ИЭПП.

Рис. 1. Динамика эффективной ставки и поступлений ЕСН в 2001—2007 годах и прогноз их динамики до 2020 года

Т а б л и ц а 2

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 годах (% ВВП)**

	2007	2020
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (без накопительной составляющей)	3,9	2,0
Баланс пенсионной системы	-0,9	-6,2

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также выплата пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

щение доходов пенсионной системы на 1,9% ВВП по сравнению с уровнем 2008 года⁴. В результате роста расходов и снижения доходов пенсионной системы ее дефицит увеличится к 2020 году на величину до 5,3% ВВП.

Таким образом, очевидно, что для сбалансированности пенсионной системы необходимо принять меры по снижению ее расходов и/или по повышению доходов. Ниже мы рассмотрим с этой точки зрения сначала предложения Минздравсоцразвития России, а затем предложения Минфина России.

3. Предложения Минздравсоцразвития России по преодолению дефицита пенсионной системы

1 октября 2008 года на заседании Правительства Российской Федерации было принято решение провести в 2010 году масштабную реформу единого социального налога. Основные положения пенсионной реформы и реформы ЕСН, основанные на предложениях Минздравсоцразвития России, состоят в следующем.

Повышение тарифа страхового взноса. Источником финансирования страховой и базовой частей пенсии становится страховой взнос (в настоящее время дефицит по выплате базовой части трудовой пенсии покрывается из федерального бюджета). При этом базовая часть пенсии по старости превращается в составную часть страховой пенсии и в дальнейшем подлежит индексации в связи с ростом доходов Пенсионного фонда Российской Федерации, но не выше роста среднемесячной заработной платы⁵. Для того чтобы с помощью страхового взноса можно было финансировать базовую и страховую части трудовой пенсии, резко увеличивается величина тарифа этого взноса (действующие ставки социального налога приведены в табл. 3,

⁴ Общее снижение доходов по ЕСН без индексации шкалы составит 2,5% ВВП (5,8% ВВП в 2008 году, 3,3% ВВП в 2020 году).

⁵ В настоящее время базовая пенсия является неким гарантированным государством минимумом пенсионного обеспечения и не зависит от продолжительности рабочего стажа и сумм уплаченных взносов (законодательством установлено лишь требование по минимальному трудовому стажу, дающему право на трудовую пенсию; если оно не выполняется, назначаются другие виды пенсий). Базовая часть устанавливается в абсолютном размере и индексируется с учетом инфляции. Страховая часть пенсии зависит от уплаченных взносов на обязательное пенсионное страхование. Индексация страховой части пенсии осуществляется на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. Величина накопительной части пенсии зависит не только от величины взносов, но и от доходности пенсионного фонда, в который перечисляются данные средства.

предлагаемые Минздравсоцразвития России тарифы страховых взносов приведены в табл. 4). При этом устанавливается предельный размер выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 135% от средней заработной платы (данный порог в дальнейшем предполагается ежегодно индексировать в зависимости от темпов роста номинальной заработной платы). В апреле 2009 года концепция Минздравсоцразвития России была модифицирована — в настоящее время предлагается установить предельный размер выплат для начисления страховых взносов в 2010 году на уровне 415 тыс. руб. в год, несмотря на то, что данная величина составит, по оценкам, уже более 150% средней заработной платы. Кроме того, повышение тарифа пенсионных взносов предлагается отложить на 2011 год.

Таблица 3

Действующая система финансирования пенсионной системы (%)

Налоговая база, тыс. руб.	На финансирова-ние страховой части пенсии		На финансирова-ние накопительной части пенсии		На финанси-рование базовой части пенсии	Итого отчисле-ния в пенси-онный фонд	Справочно:	
	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе			отчисле-ния в дру-гие внебюд-жетные фонды	ставка ЕСН
До 280	14,0	8,0	0	6,0	6,0	20,0	6,0	26
От 280 до 600	5,5	3,1	0	2,4	2,4	7,9	2,1	10
Свыше 600	0,0	0,0	0	0,0	2,0	2,0	0,0	2

Таблица 4

Предлагаемая Минздравсоцразвития России система финансирования пенсионной системы на 2010 год (%)

Налоговая база, тыс. руб.	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Соли-дарный тариф	Стра-ховой тариф, всего	Справочно:	
	на финансирова-ние страховой части пенсии		на финансирова-ние накопительной части пенсии				отчисле-ния в другие внебюд-жетные фонды	сово-купная ставка стра-ховых взносов
	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе				
До 415	16	10	0	6	10	26	8	34
Свыше 415					0			

Несмотря на рост налоговой нагрузки, тариф на обязательное пенсионное страхование в размере 26% на всех страхователей является недостаточным для финансирования базовой и страховой части пенсии в долгосрочном периоде. Поэтому Минздравсоцразвития России предлагает увеличивать размер страхового тарифа по мере роста потребности в финансировании (табл. 5).

Такой размер тарифов, по нашим оценкам, является крайне высоким. Если предложения Минздравсоцразвития России будут приняты, Россия станет страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение (см. ниже).

Внедрение страховых принципов пенсионной системы. Значительное внимание в предложениях Минздравсоцразвития России уделяется переходу на «страховые принципы» функционирования пенсионной системы. Важно отметить, что в рамках предлагаемой концепции страховой взнос противопоставляется налогу, что служит для обоснования ряда положений, в частности тезиса

Т а б л и ц а 5

Предлагаемая Минздравсоцразвития России ставка страхового тарифа (%)

Страховой тариф	2010	2015	2018	2025	2030	2039	2047
Всего	26	27	29	30	31	33	34
в том числе:							
солидарный тариф	10	11	13	14	15	17	18
тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах	16	16	16	16	16	16	16
<i>Справочно:</i>							
Совокупный тариф для пенсионного, медицинского и социального страхования*	34	35	37	38	39	41	42

* Совокупный тариф рассчитан исходя из предположения, что в 2010—2047 годы тарифы на обязательные медицинское и социальное страхования не будут меняться и в сумме составят 8%.

о необходимости отдельного от налогов администрирования сбора страховых платежей. Вместе с тем отличия предлагаемых Минздравсоцразвития России страховых взносов от налогов и собственно «страховой характер» данных взносов представляются несколько преувеличенными.

В первую очередь следует отметить, что для работодателя не существует принципиальной разницы между уплатой обязательных страховых взносов за работника и уплатой налогов. Поэтому величина страховых взносов может учитываться для характеристики налоговой нагрузки на предприятия и рынок труда.

Другим важным обстоятельством является то, что различные составляющие страхового взноса, предлагаемого Минздравсоцразвития России, в значительной степени отличаются от классического договора страхования, когда страховые выплаты, увязанные с возникновением страхового случая, обусловлены величиной страховой премии, а также актуарными расчетами. Так, страховая составляющая взноса не в полной мере соответствует принципам классического страхования, поскольку объем страховых выплат (полученной пенсии) в большей части не обусловлен величиной уплаченных взносов, а рассчитывается в соответствии с утвержденным законодательством механизмами индексации, основанными на инфляции и росте номинальной заработной платы в предыдущих периодах. Солидарный тариф является в чистом виде налогом, так как его уплата никак не влияет на размер будущей пенсии. Следует отметить, что если в настоящее время «солидарная часть ЕСН» (поступления, используемые на выплату базовой части пенсии) составляет около 29% от поступлений ЕСН в федеральный бюджет и взносов на обязательное пенсионное страхование, то при «переходе к страховым принципам» доля солидарного тарифа (а по сути, чисто налоговая составляющая) в общем тарифе на обязательное пенсионное страхование увеличивается до 38,5% в 2010 году и постоянно растет до 52,9% в 2047 году (табл. 5). Следовательно, предлагаемые страховые взносы являются в большей степени налогами (то есть обязательными платежами, доходы от которых не имеют персонифицированного целевого назначения), чем действующий ЕСН.

В данном случае мы не критикуем дизайн различных составляющих пенсионного обеспечения, так как, с нашей точки зрения, исключительно страховые принципы не могут лежать в основе построения системы государственного пенсионного обеспечения, которая основывается на сочетании обязательного пенсионного накопительного страхования и перераспределительной системы социального обеспечения, финансируемой за счет налогов. Однако для пред-

приятий и работников разницу между налогом и обязательным страхованием не следует преувеличивать. «Страховой взнос» в размере 34% (а в перспективе — 42%) от заработной платы представляет такую же фискальную нагрузку на фонд оплаты труда, как и налог с аналогичной ставкой.

Валоризация пенсионных прав пенсионеров старших возрастов. Дополнительной мерой, предлагаемой Минздравсоцразвития, является программа валоризации пенсионных прав старших поколений. Денежную оценку прав по состоянию на 1 января 2002 года предлагается увеличить одновременно на 10%, а также на 1% за каждый полный год общего трудового стажа до 1 января 1991 года. Данную переоценку предполагается реализовать за счет средств федерального бюджета (в 2010 году — 484,5 млрд рублей).

Переоценка пенсионных прав создаст дополнительные расходные обязательства для федерального бюджета, причем эти расходные обязательства будут подлежать «автоматической» индексации в соответствии с темпом роста фонда оплаты труда, но не ниже темпа инфляции⁶. Незначительное и постепенное снижение данных расходов в процентах к ВВП начнется лишь с 2012 года из-за сокращения числа пенсионеров старших возрастных групп. Представляется, что принятие такого рода обязательств представляется особенно опасным в нестабильной экономической обстановке, когда правительство может быть поставлено перед необходимостью поиска сложного баланса между дефицитом бюджета, социальной поддержкой населения и сдерживанием инфляции. В этом контексте предпочтительно иметь более гибкие расходные обязательства. Предпочтительно отказаться от анонсирования резкого повышения социальных обязательств в пользу индексации существующей базовой пенсии на темп инфляции и постепенного повышения уровня базовой пенсии теми темпами, которые, с одной стороны, обеспечивают социальную защиту населения, но, с другой стороны, не увеличивают риск всплеска инфляции или образования бюджетного дефицита.

Администрирование взносов. Крайне важным изменением в налоговой системе России является предлагаемая Минздравсоцразвития передача администрирования пенсионных взносов от Федеральной налоговой службы Пенсионному фонду. Данный шаг объясняется необходимостью повышения не только собираемости этих платежей, но и периодичности актуализации учетных данных по взносам, которая в настоящее время осуществляется один раз в год. Однако представляется сомнительным, что достижение этой технической цели может оправдать рост нагрузки на бизнес за счет создания еще одного проверяющего органа.

4. Анализ возможных последствий реализации предложений Минздравсоцразвития России по реформированию пенсионной системы

Отсутствие долгосрочной сбалансированности пенсионной системы

В первую очередь следует отметить, что предлагаемое повышение тарифа означает, что для большинства предприятий увеличится налоговая нагрузка

⁶ Согласно действующему законодательству индексация страховой части трудовой пенсии и расчетного пенсионного капитала осуществляется в одинаковом порядке, а именно: на уровень инфляции либо на темп роста страховой части ЕСН (если этот темп выше инфляции) в расчете на одного пенсионера. При индексации верхней границы облагаемого дохода по темпам роста средней заработной платы доходы Пенсионного фонда Российской Федерации будут расти пропорционально росту фонда оплаты труда.

на фонд оплаты труда (увеличение составит порядка 1,6% ВВП). Как уже отмечалось, предлагаемые тарифы страховых взносов являются нетипично высокими для большинства стран ОЭСР. Увеличение налоговой нагрузки на труд противоречит общемировой тенденции, когда для повышения конкурентоспособности экономики снижается налоговая нагрузка на труд и капитал и увеличивается налоговая нагрузка на потребление.

Одновременно предлагаемое значительное увеличение ставки страховых взносов не обеспечивает долгосрочной сбалансированности пенсионной системы. Для увеличения сбалансированности предложенная реформа предусматривает постоянное повышение ставок страхового тарифа. Тезис о бездефицитности пенсионной системы в случае реализации предложений Минздравсоцразвития России справедлив в том случае, если подразумевать под пенсионной системой только Пенсионный фонд России: из федерального бюджета осуществляется масштабное финансирование пенсионных выплат, пусть и не связанных со страховыми взносами.

Как минимум, в ближайшее десятилетие из федерального бюджета придется финансировать дополнительные расходы Пенсионного фонда, связанные с валоризацией пенсий, на сумму около 1% ВВП. Дальнейший рост дополнительного финансирования будет вызван необходимостью предотвращения снижения коэффициента замещения. Дефицит пенсионной системы к 2020 году превысит 4% ВВП (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 годах (% ВВП)**

	2007	2020
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей)	3,9	4,1***
Баланс пенсионной системы	-0,9	-4,1

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также выплата пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%. При реализации варианта Минздравсоцразвития России коэффициент замещения к 2020 году предполагается обеспечить на уровне 22,9%. Для этого потребуется 6,26% ВВП, а дефицит уменьшится по сравнению с приведенным в таблице до 2% ВВП, который, тем не менее, придется покрывать из федерального бюджета.

*** В случае отсутствия негативного влияния резкого повышения нагрузки на рынок труда на уровень уклонения от налогообложения, уровень занятости, темпы экономического роста и динамику доли фонда оплаты труда в ВВП.

В результате в 2020—2030 годы, даже при крайне высоких ставках социальных платежей, для поддержания коэффициента замещения на уровне 30% придется тратить порядка 4% ВВП из федерального бюджета⁷.

⁷ Это обусловлено тем, что в 2020—2030 годы выплаты по накопительной составляющей будут еще незначительны, а отчисления на накопительную пенсию достигнут максимума, так как на пенсию выйдет большая часть работников старше 1967 года. В результате для перераспределительной части пенсионной системы финансовых ресурсов будет недостаточно. Дефицит перераспределительной пенсионной системы будет усугубляться старением населения. Как следствие, поддержание коэффициента замещения на 30-процентном уровне в данный период будет практически невозможно без повышения пенсионного возраста.

*Снижение конкурентоспособности
российской экономики*

Увеличение страховых взносов противоречит современной общемировой тенденции, при которой страны снижают налоговую нагрузку на прибыль и заработную плату и увеличивают нагрузку на потребление.

Уровень налогообложения заработной платы отчислениями на обязательное пенсионное обеспечение в России после проведения реформы станет выше, чем во Франции, Германии, Швеции, Австрии и других развитых странах (табл. 7).

Т а б л и ц а 7

Ставка обязательных взносов на пенсионное обеспечение в странах ОЭСР

Страна	Ставки			Отношение предельного уровня налогооблагаемого дохода к средней зарплате, %
	работники	работодатели	итого	
Южная Корея	4,50	4,50	9,00	1627
Канада	4,95	4,95	9,90	104
США	6,20	6,20	12,40	237
	1,45*	1,45*	2,90*	порога нет
Япония	7,32	7,32	14,64	148
Франция	6,65	8,30	14,95	100
	0,10	1,60	1,70	порога нет
Люксембург	8,00	8,00	16,00	208
Швеция	7,00	10,21	17,21	110
Словакия	4,00	14,00	18,00	531 — для работников
				266 — для работодателей
Германия	9,95	9,95	19,90	147
Турция	9,00	11,00	20,00	270
Швейцария	10,05	10,05	20,10	порога нет
Австрия	10,25	12,25	22,50	122
Россия, 2010 год	0,00	26,00	26,00	135
Венгрия	8,50	21,00	29,50	316

* Взнос на больничное обслуживание пенсионеров.

Источник: Taxing wages 2006/2007 / OECD. 2008.

Резкое увеличение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда приведет к росту затрат предприятий на рабочую силу (либо к снижению номинальной заработной платы при сохранении на неизменном уровне расходов предприятий на оплату труда, что представляется более вероятным в период снижения занятости). Это, по нашим предварительным расчетам, изменит наблюдавшуюся в 2000-е годы тенденцию сокращения доли расходов предприятий на оплату труда, включающую социальные начисления⁸. В результате возникает риск усиления международной неконкурентоспособности российской экономики. Кроме того можно прогнозировать увеличение уровня безработицы, причем в самом социально опасном ее сегменте — среди малооплачиваемых и низкоквалифицированных работников.

⁸ Капелюшников Р.И. Производительность труда, реальная заработная плата, удельные издержки на рабочую силу // Вестник Левада-центра. 2007. № 2.

Нельзя не учитывать и то, что негативные эффекты реформы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, предложенной Минздравсоцразвития России, в большой степени отразятся на налогоплательщиках специальных налоговых режимов (упрощенная система налогообложения, единый налог на вмененный доход и единый налог для сельскохозяйственных товаропроизводителей). По итогам 2007 года сумма уплаченных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (по ставке 14%) налогоплательщиками специальных налоговых режимов составила, по оценкам, от 35 до 38 млрд руб. С учетом роста номинальной заработной платы на 30% в 2008 году общий объем страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в 2008 году, уплаченный налогоплательщиками, применяющими специальные режимы, составляет около 50 млрд руб. Вряд ли это значение следует увеличивать, особенно в условиях экономического кризиса. Тем не менее повышение тарифа страховых взносов с 14 до 26% в условиях 2009 года приведет к повышению налоговой нагрузки на фонд оплаты труда налогоплательщиков в рамках специальных режимов на 86 п.п., или на 42 млрд руб., при реализации варианта, предполагающего увеличение платежа в социальные фонды до 34%, налоговая нагрузка на фонд оплаты труда возрастет почти в 2,5 раза, или на 70 млрд руб.

Снижение прогрессивности налоговой системы

Как было показано выше, задача повышения уровня сбалансированности пенсионной системы решается в предложениях Минздравсоцразвития России путем резкого повышения ставки тарифа на пенсионное страхование. При этом предлагается перейти от существующей в настоящее время регрессивной шкалы ЕСН к установлению предельного размера выплат работнику для начисления страховых взносов в размере 415 тыс. руб. (данный порог в дальнейшем индексируется в соответствии с темпами роста заработной платы). Такое решение объясняется тем, что в условиях современного законодательства о пенсиях повышение пенсионных взносов (например, с помощью значительной индексации шкалы ЕСН, которая будет рассмотрена ниже) приводит к увеличению обязательств пенсионной системы по выплате пенсий, причем существенные обязательства появляются перед обеспеченными слоями населения. Появления такого рода обязательств считается нецелесообразным, поэтому предлагается перейти к двухступенчатой шкале: до 415 тыс. руб. ставка тарифа составляет 34%, свыше 415 тыс. руб. — 0%.

Предлагаемое Минздравсоцразвития решение приведет к снижению прогрессивности обложения. Если в настоящее время часть базовой пенсии финансируется за счет обложения налогом заработной платы обеспеченных слоев населения (2% начисляется на заработную плату, превышающую 600 тыс. руб., то в предлагаемом варианте выплата базовой пенсии будет финансироваться в основном за счет обложения (страховым взносом) заработной платы низкооплачиваемых работников. Например, если в настоящее время с заработной платы в 280 тыс. рублей в год на финансирование базовой пенсии взимается 6 п.п. ставки ЕСН, то при реализации предложений Минздравсоцразвития будет взиматься 10 п.п. на финансирование солидарной части тарифа. Таким образом, под видом перехода к страховой системе предлагается ввести резко регрессивную шкалу ставок налога, где за счет налогов на низкооплачиваемых работников и трансферта из федерального бюджета будет осуществляться выплата пенсий всем пенсионерам.

В табл. 8 представлены оценки величины налоговой нагрузки для работников с разным уровнем заработной платы. Из приведенных в таблице данных видно, что налоговая нагрузка увеличится для 99% работников, на которых приходится 94% фонда оплаты труда. Налоговая нагрузка на наименее обеспеченных работников с заработной платой до 280 тыс. руб. в год повысится на 31%. Наибольшее увеличение налоговой нагрузки в размере 63% придется на работников, получающих 415 тыс. руб. в год. Для наиболее обеспеченных работников с заработной платой свыше 2415 тыс. руб. в год налоговая нагрузка сократится в среднем на 15%.

Т а б л и ц а 8

Изменение налоговой нагрузки на одного работника в результате отмены ЕСН и перехода на страховые взносы в 2010 году

Годовая заработная плата, тыс. руб.		Доля работников группы в численности занятых, %	Доля заработной платы в общем объеме ФОТ, %	Общая налоговая нагрузка на одного работника, тыс. руб.				Изменение налоговой нагрузки, %	
от	до			ЕСН		страховые взносы, предлагаемые Минздравсоцразвития России		от	до
				от	до	от	до		
0	280	67	35		72,8		95,2	31	
280	415	16	19	72,8	86,3	95,2	141,1	31	63
415	600	9	16	86,3	104,8	141,1	141,1	63	35
600	2415	8	24	104,8	141,1	141,1	141,1	35	0
2415	6000	1	6	141,1	212,8	141,1	141,1	0	-34

Источники: Росстат России, Минэкономразвития России; расчеты ИЭПП.

Такое неравномерное изменение налоговой нагрузки представляется неоправданным. Как показывает опыт развитых стран, обеспеченные слои населения, как правило, характеризуются более продолжительным сроком жизни, а значит, при реализации предложений Минздравсоцразвития России соотношение между уплачиваемыми взносами и получаемой пенсией изменится в пользу богатых (так как для обеспеченных граждан период получения пенсии выше, чем для менее обеспеченных).

Еще одним направлением повышения регрессивности пенсионной системы является предложение Минздравсоцразвития России о фактическом повышении пенсионного возраста для наименее обеспеченных слоев населения, не достигших в 2010 году пенсионного возраста, на 5 лет начиная с 2010 года. Это достигается за счет установления минимального размера трудовой пенсии. При этом если исчисленный по установленным нормам размер трудовой пенсии окажется ниже минимального, то трудовая пенсия не назначается. Однако гражданину может быть назначена социальная пенсия по старости, которая в настоящее время назначается при достижении 65 лет. В целях избежания резкого повышения возраста Минздравсоцразвития России предлагает установить переходный период, когда социальная пенсия по старости может быть установлена досрочно (табл. 9).

Т а б л и ц а 9

Распределение мужчин и женщин по возрасту и дате установления социальной пенсии

	2010	2011	2012	2013	2014	С 2015
Мужчины	60 лет	61 год	62 года	63 года	64 года	65 лет
Женщины	55 лет	56 лет	57 лет	58 лет	59 лет	60 лет

В результате гражданин предпенсионного возраста (например, мужчина, который достигнет возраста 59 лет в 2010 году) с низким уровнем накопленных пенсионных прав (например, в результате длительного периода безработицы или неофициальной занятости, а также низкого уровня оплаты труда) будет лишен возможности получить какую-либо пенсию (за исключением пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца) до достижения им 65 лет.

Подобное скрытое повышение пенсионного возраста исключительно для бедных слоев населения без достаточно длительного адаптационного периода представляется социально недопустимым. Очевидно, что повышение пенсионного возраста необходимо осуществлять более плавно. Однако одновременно рассмотренное предложение означает, что в расчетах Минздравсоцразвития России занижен страховой тариф либо недооценена необходимость финансирования пенсионной системы из федерального бюджета⁹.

Возможное воздействие повышения тарифа пенсионных взносов на уклонение от налогов

Хотя прогнозировать изменение поведения предприятий и граждан в результате резкого повышения тарифа пенсионных взносов весьма сложно, однако не учитывать возможного влияния принимаемых решений на налоговые поступления было бы, по нашему мнению, ошибочно. Исходя из опыта функционирования налоговых систем зарубежных стран, проведенного нами анализа последствий реформы подоходного налогообложения и введения социального налога в России в 2001 году¹⁰ нам представляется, что риски роста уклонения от налогообложения при реализации рассматриваемой реформы весьма велики. Ориентировочные расчеты показывают рост возможных потерь от снижения базы подоходного налога и социальных отчислений в размере 1,5—2% ВВП.

Можно прогнозировать, что рост нагрузки на заработную плату приведет к созданию достаточных стимулов для разрыва во многих случаях легальных трудовых отношений с работниками, особенно с низкооплачиваемыми. Соответственно вырастут масштабы так называемого обналичивания средств предприятий с помощью сделок с короткоживущими фирмами, что приведет к сокращению не только официально выплачиваемой заработной платы, но и поступлений налога на прибыль и НДС.

Многие предприятия могут увеличить практику выплаты значительной части фонда оплаты труда в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, которая затем неофициально перераспределяется между остальными сотрудниками.

Повышение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда при одновременном снижении ставки по налогу на прибыль приведет к возникновению арбитража между распределением прибыли после налогообложения (то есть уплатой налога на прибыль по ставке 20% и налога на доходы физических лиц в части дивидендов по ставке 9%) и выплатой заработной платы (то есть уплатой страховых взносов и налога на доходы физических лиц по ставке 13%) на тех предприятиях, где трудно сконцентрировать выплату зарплаты на ограниченном числе работников. Оплачивать труд работников станет

⁹ Таким образом, оценка дефицита системы пенсионного обеспечения при реализации варианта Минздравсоцразвития России, указанная в табл. 7, является несколько заниженной.

¹⁰ Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации. М.: ИЭПП, 2003 (Науч. тр. № 52Р).

выгодно из чистой прибыли (как в денежной форме, например распределяя дивиденды, выплачивая премии, формально не связанные с выполнением трудовых обязанностей, материальную помощь и др.¹¹, так и в натуральной форме — путем предоставления работникам определенных благ).

Описанные выше схемы могут привести не только к снижению поступлений в бюджет расширенного правительства, но и к уменьшению объема пенсионных прав работников (из-за того, что их заработная плата будет выплачиваться полулегально или нелегально без уплаты страховых взносов).

Администрирование отчислений на пенсионное страхование

В случае отмены единого социального налога и замены его отдельными страховыми взносами необходимо заранее обсудить вопрос об администрировании данных платежей.

В рамках существующей в России пенсионной системы функции Пенсионного фонда на практике сводятся к следующему:

- ведение персонального учета плательщиков взносов и их пенсионных прав;
- администрирование накопительной части пенсии;
- ведение учета пенсионеров и начисление пенсии;
- организация выплаты пенсий;
- прочие функции, связанные с социальной поддержкой.

В этих условиях особой функцией является администрирование накопительной части пенсии. Осуществление прочих функций Пенсионным фондом осуществляется независимо от того, из какого источника поступают денежные средства — система останется неизменной даже в случае полной отмены страховых взносов и предоставления финансирования за счет общих доходов бюджета (при условии изменения подходов к принципам формирования пенсионных прав — например на основании отработанного стажа либо величины уплаченного подоходного налога).

Таким образом, Пенсионный фонд в настоящее время фактически исполняет функции Федерального казначейства в части учета и организации бюджетных выплат физическим лицам, а также формирования будущих обязательств бюджета перед ними. В отсутствие пересмотра принципов начисления и формирования пенсий не существует необходимости в отдельном внебюджетном фонде. Поэтому стратегия пенсионной реформы, предложенная Минздравсоцразвития России, представляется направленной главным образом на максимизацию собственных ресурсов Пенсионного фонда и других фондов, а также на увеличение полномочий Минздравсоцразвития в области фискального администрирования.

Внесенная Минздравсоцразвития России модель реформы предлагает передачу полномочий по администрированию Пенсионному фонду и Фонду социального страхования. Эта идея игнорирует опыт 1990-х годов, когда в России использовалась модель, основанная на самостоятельном администрировании взносов внебюджетными фондами. Отдельные рудименты данной модели сохранились и в настоящее время. Эта модель оказалась неудобной,

¹¹ В настоящее время согласно п. 3 ст. 236 НК РФ: «...выплаты и вознаграждения (вне зависимости от формы, в которой они производятся) не признаются объектом налогообложения [единым социальным налогом], если у налогоплательщиков-организаций такие выплаты не отнесены к расходам, уменьшающим налоговую базу по налогу на прибыль организаций в текущем отчетном (налоговом) периоде».

так как создавала избыточную административную нагрузку и для государства, и для плательщиков. В частности, это было связано с тем, что:

- в начале своей предпринимательской деятельности налогоплательщики вынуждены регистрироваться и вставать на учет как в регистрирующих органах, так и в органах внебюджетных фондов. Это замедляет процесс начала предпринимательской деятельности и оценивается самими предпринимателями как серьезный «административный барьер» (следует отметить, что такой порядок сохраняется в настоящее время);
- наделение органов внебюджетных фондов полномочиями по контролю за своевременностью и правильностью уплаты взносов, а также по их принудительному взысканию увеличивало число проверок, проводимых в отношении плательщиков, и повышало риски коррупции (в настоящее время внебюджетные фонды могут проверить своевременность и правильность начисления и уплаты взносов, но не обладают полномочиями по их принудительному взысканию);
- налогоплательщик должен был представлять копии документов по запросу каждого из проверяющих органов, что резко увеличивало документооборот плательщика и органов государственной власти;
- каждый из внебюджетных фондов должен был содержать свой штат проверяющих и финансировать контрольно-проверочную деятельность;
- ни один из контролирующих органов не располагал всей полной информацией о деятельности налогоплательщика, поскольку сведения, полученные одним из проверяющих, автоматически не передавались остальным. Как следствие, нарушения, связанные, например, с занижением базы по платежам во внебюджетные фонды, выявленные одним из проверяющих, не влекли обязательного привлечения налогоплательщика к ответственности за неуплату прочих взносов, а также начисления недоимки и пеней по прочим взносам во внебюджетные фонды.

Одним из наиболее значительных достижений налоговой реформы 2000 года было объединение полномочий по администрированию всех социальных налогов (взносов в социальные внебюджетные фонды) с администрированием налога на доходы физических лиц, в результате чего Федеральная налоговая служба стала единственным органом, уполномоченным осуществлять налоговое администрирование. Следует особо отметить, что в настоящее время, несмотря на формально существующее разделение между единым социальным налогом и страховыми взносами в пенсионный фонд, с точки зрения налогового администрирования эту совокупность платежей возможно считать одним налогом (единым социальным налогом).

Возврат к существовавшей до реформы 2000 года системе администрирования представляется нецелесообразным, так как при отсутствии альтернативной системы отраслевых и (или) региональных внебюджетных фондов, которые конкурировали бы между собой за деньги налогоплательщика, администрирование взносов во внебюджетные фонды практически ничем не отличается от администрирования налогов и сборов, установленных в Налоговом кодексе Российской Федерации. Это означает, что разделение функций в области налогового администрирования повлечет за собой дублирование, неэффективность и, вероятно, рост коррупции и снижение общих налоговых поступлений, обеспечивающих финансирование как бюджетов, так и внебюджетных фондов. Рассмотрим подробнее перечисленные аспекты рассматриваемой проблемы.

Дублирование функций. Базой единого социального налога является заработная плата, исчисленная для каждого физического лица, получающего

доходы в соответствии с трудовым или гражданско-правовым договором. Одновременно эта же налоговая база составляет часть базы налога на доходы физических лиц (за исключением налоговых вычетов). Таким образом, создание отдельной системы администрирования этих двух платежей (налога на доходы физических лиц и страховых взносов) потребует отдельного администрирования двух различных налогов, взимаемых с одной и той же базы. При этом Федеральная налоговая служба, с точки зрения налогового администрирования, способна осуществлять контроль за уплатой этих двух налогов как контроль за их совокупной величиной (с учетом особенностей каждого из этих налогов). Совершенствование системы исполнения бюджетов при этом может быть направлено на создание системы распределения сумм указанных налогов, администрируемых ФНС России, между различными внебюджетными фондами.

Дублирование функций будет происходить не только в процессе налогового администрирования. Предприятия и работодатели должны будут вести дублирующую документацию — видимо, по каждому работнику отдельно; потребуются две разные процедуры учета и даже налоговых проверок. Более того, эти дополнительные затраты работодателей на исполнение налогового законодательства увеличат как предельную, так и среднюю стоимость рабочей силы. Это приведет к дальнейшему искажению относительных цен труда и капитала, делая наем рабочей силы еще менее выгодным. Такое разделение и дублирование не приведут ни к увеличению налоговых сборов, ни к более полному исполнению налоговых обязательств.

Экономическая неэффективность. Дублирование полномочий по налоговому администрированию не будет эффективным с точки зрения расходования бюджетных средств. В результате проведения реформы возникнет необходимость организации содержания и контроля трех органов (ФНС, Пенсионный фонд и Фонд социального страхования), осуществляющих администрирование налогов, исчисляемых, по существу, с одной и той же базы. Кроме того, работодатели должны будут направить дополнительные ресурсы на исполнение налоговых обязательств, при этом подвергаясь проверкам одной и той же документации и первичных документов со стороны как минимум двух различных организаций. В результате реформы снизится общая экономическая эффективность налоговой системы, что приведет к снижению чистых доходов государства, поскольку любое потенциальное увеличение собираемости налогов, если даже оно произойдет, не будет компенсировано возросшими затратами труда и капитала на поддержание двойного административного аппарата. Работодатели будут вынуждены выделять дополнительные ресурсы на административные расходы, которые могли бы быть использованы с большей пользой для общества.

Появление дублирующих разделов законодательства. В ходе реформы потребуются создать новое административное законодательство, аналогичное Первой части Налогового кодекса. При этом можно возразить, что острой необходимости в таком дублирующем законодательстве не существует, напротив — в рамках передачи администрирования социальных платежей во внебюджетные фонды можно было бы адаптировать процедуры, применяемые в Первой части Налогового кодекса с отсылками на них в законодательстве, регламентирующем администрирование страховых взносов. Однако если это соответствует действительности, то есть отдельное законодательство не требуется, то это обстоятельство является наглядным подтверждением отсутствия необходимости в отдельном органе для администрирования социальных платежей.

Если принимается подход, подразумевающий создание нового административного законодательства, то в этом случае крайне негативной является возможность расхождения между административными процедурами контроля за исчислением социальных платежей, а также самих правил исчисления этих платежей и нормами Первой части НК РФ и правил исчисления налога на доходы физических лиц. В этом случае налогоплательщикам не только придется дублировать усилия по исчислению налогов с одинаковой базы, но и делать это по различным правилам, что приведет к еще большему росту неэффективных издержек.

Длительность организационного периода. Для реализации реформы потребуется создать новый административный аппарат, нанять новый персонал (или перевести сотрудников из Федеральной налоговой службы), а также разработать системы внутреннего контроля и другие процедуры. Потребуется годы на установление относительно эффективной административной системы, как показал опыт создания нынешней Федеральной налоговой службы.

Коррупция. Существование двух и более фискальных органов может привести к росту коррупции, если не будет создано ясной и четкой схемы координации и мониторинга. Такой дополнительный «коррупционный налог» повышает расходы предприятий, связанные с исполнением налогового законодательства, и создает дополнительные стимулы для ухода в теневой сектор.

Краткий обзор опыта некоторых стран показывает, что из развитых стран налоговые службы администрируют налоги на социальное страхование в Канаде, Швеции, Великобритании и США, в то время как в Австралии, Франции, Германии и Японии социальные платежи администрируются другими агентствами. Однако наблюдается тенденция отказа от разделения сбора налогов на социальное страхование от остальных налогов. Две страны, относительно недавно реорганизовавшие свои системы сбора налогов на социальное страхование (Швеция в 1985 году и Великобритания в 1998 году), перевели их сбор в налоговые службы. Российская реформа налогообложения налогов на доходы 2000 года соответствует этой тенденции. Возвращение к старой системе было бы движением в неверном направлении.

Политико-экономические последствия пенсионной реформы

В условиях существенного роста налоговой нагрузки в связи с увеличением ставок социальных взносов в современных социально-политических условиях, скорее всего, активизируются требования предпринимательского сообщества о необходимости компенсировать это повышение путем снижения ставок других налогов, поддерживаемые в некоторых федеральных органах исполнительной власти. Принятые в настоящее время меры по снижению нагрузки по налогу на прибыль в условиях финансового кризиса, а также анонсированные меры по снижению нагрузки на малый бизнес при повышении тарифа пенсионных взносов будут восприняты бизнесом как недостаточные. Поэтому возникает риск усиления политического давления в пользу снижения НДС. В связи с этим становится очевидным, что повышение сбалансированности пенсионной системы будет осуществлено при возрастании структурного дефицита федерального бюджета.

Ситуация, при которой уплата социальных взносов по высоким ставкам компенсируется налогоплательщикам снижением других налогов, по своим бюджетным последствиям идентична ситуации, в которой взносы остаются на прежнем уровне, а дефицит пенсионной системы финансируется из федераль-

ного бюджета. Однако при этом существуют два принципиальных различия. Во-первых, увеличение социальных взносов и снижение иных налогов (например, НДС) деформирует налоговую систему, перенося основную нагрузку на рынок труда. Во-вторых, осуществление первого варианта концентрирует значительные бюджетные ресурсы под контролем Пенсионного и иных внебюджетных фондов, выводя их из-под контроля не только Минфина и ФНС России, но и системы органов государственной власти в целом (напомним, что Пенсионный фонд не является органом государственной власти, а имеет особый статус самостоятельного финансово-кредитного учреждения, осуществляющего свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующим Положением (Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ).

Разворачивающийся экономический кризис развеял иллюзию многих экономистов и политиков о том, что экономическое развитие России не подвержено циклическим колебаниям, свойственным любой рыночной экономике. Периодические спады экономической активности, безусловно, будут наблюдаться и в будущем. Поэтому предлагаемая крайне высокая ставка страхового тарифа не может быть устойчивой в долгосрочной перспективе: в периоды экономического спада ее придется значительно сокращать. Минздравсоцразвития России, напротив, предусматривает неуклонный рост страхового тарифа — до 42% в 2047 году.

Из-за отсутствия в российском законодательстве института автоматической индексации параметров налогообложения в условиях инфляции введение порога обложения заработной платы, превышающей определенную величину, еще в большей степени, чем существующая шкала ЕСН, повышает риски потери части поступлений при занижении уровня индексации данной пороговой величины. Предлагаемый вариант не обеспечивает устойчивость поступлений при неожиданных инфляционных всплесках (увеличении номинальной заработной платы).

5. Предложения Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы

Основным предложением Минфина России по сокращению дефицита пенсионной системы является индексация шкалы ЕСН таким образом, чтобы обеспечить эффективную ставку налога на уровне величины, имевшей место в 2005 году¹². При этом ставка налога и распределение его поступлений между внебюджетными фондами остаются неизменными.

В результате налоговая нагрузка на труд возрастает, однако в меньшем объеме, чем предлагается Минздравсоцразвития России (табл. 10).

Уровень налоговой нагрузки на бизнес при реализации предлагаемой Минфином России реформы ЕСН также достаточно высок (налоговая нагрузка увеличится на 1,3% ВВП). Поэтому с учетом развития кризиса в экономике России нам представляется более целесообразным вариант постепенной индексации шкалы ЕСН, рассмотренный ниже.

Как было отмечено выше, предложение Минфина России об индексации шкалы ЕСН без изменения правил формирования пенсионного капитала приводит к появлению дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения (рис. 2).

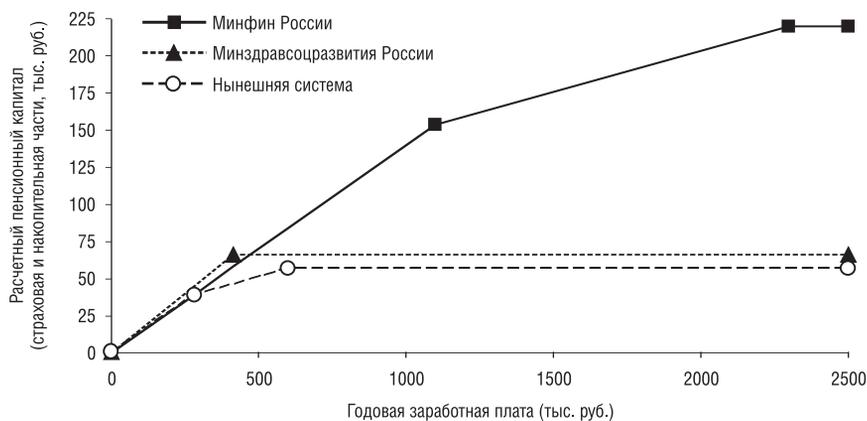
¹² См.: «Проект Бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года» от 25 августа 2008. <http://www.minfin.ru/ru/>

**Сравнительная характеристика налоговой нагрузки в 2010 году
при сохранении действующей шкалы ЕСН и при принятии
предложений Минфина России и Минздравсоцразвития России**

	Краткая характеристика	Эффективная ставка*	Поступления, % ВВП*
Инерционный сценарий (сохранение действующей шкалы ЕСН)		18,8—19,1	4,3—4,6
Индексация действующей шкалы по темпам роста заработной платы (предложение Минфина России)	Индексация действующих шедулей ЕСН по темпам роста заработной платы с целью повышения эффективной ставки ЕСН до уровня 2005 года <ul style="list-style-type: none"> • 1-й порог: до 1100 тыс. руб. (ставка 26%); • 2-й порог: от 1100 до 2300 тыс. руб. (10%) • 3-й порог: свыше 2300 тыс. руб. (2%) 	24,6—24,7	5,6—5,9
Повышение базовой ставки страховых взносов до 34% с установлением предельной величины налогооблагаемой базы (предложение Минздравсоцразвития России)	Введение предельной величины налогооблагаемой базы: <ul style="list-style-type: none"> • 1-й порог: до 415 тыс. руб. (34%) • 2-й порог: свыше 415 тыс. руб. (0%) 	25,6—26,1	5,9—6,3

* Эффективная ставка ЕСН и, следовательно, объем поступлений в значительной степени зависят от темпа роста номинальной заработной платы. Прогнозы данного показателя, осуществляемые Минэкономразвития России, существенно различаются в зависимости от сценария развития страны.

Источники: Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минфин России, Росстат России, расчеты ИЭПП.



Источники: Минздравсоцразвития России, Минфин России, Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ».

Рис. 2. Расчетный пенсионный капитал, формирующийся в результате уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование

Из представленных на рис. 2 данных видно, что при реализации предложений Минздравсоцразвития России дополнительные обязательства пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения возникают в суще-

ственно меньшем объеме, чем при реализации предложений Минфина России. Однако данный недостаток предложений Минфина РФ, как отмечалось выше, может быть устранен двумя способами:

- во-первых, с помощью более постепенной и умеренной индексации шкалы ЕСН;
- во-вторых, путем снижения зависимости между взносами, уплачиваемыми высокооплачиваемыми работниками, и уровнем пенсий, то есть за счет уменьшения коэффициента замещения с ростом дохода индивидуума. Технически этого можно достигнуть с помощью снижения доли страховых взносов, влияющих на увеличение пенсионных прав, которые уплачиваются с высоких заработных плат, и симметричного повышения доли страховых взносов, не влияющих на увеличение пенсионных прав (солидарной части тарифа).

Политически трудно реализуемым, особенно в условиях кризиса, представляется предложение Минфина России о введении обязательного пенсионного взноса в размере 3% от заработной платы для граждан моложе 40 лет. Данный взнос предлагается взимать с годовой зарплаты до 1,1 млн руб., а доходы выше этого порога облагаться взносом не должны. Эти взносы предполагается зачислять на индивидуальные счета для формирования накопительной части трудовой пенсии. Одновременно половина взносов, уплачиваемых в настоящее время работодателями и направляемых на накопительные счета, передается на финансирование страховых пенсий. Такое предложение, хотя и увеличивает налоговую нагрузку в меньшей степени, чем предложения Минздравсоцразвития России, фактически может быть воспринято, как повышение налога на физических лиц, что политически всегда крайне болезненно.

Как видно из представленных в табл. 11 данных, предложения Минфина России также не приводят к сбалансированности пенсионной системы, однако в отличие от предложений Минздравсоцразвития России они не деформируют налоговую систему, оказывают меньшее давление на рынок труда и не создают дополнительных стимулов по уклонению от налогов.

Т а б л и ц а 11

**Баланс доходов и расходов системы пенсионного обеспечения
в 2007 и 2020 годах (% ВВП)**

	2007	2020
Расходы на пенсионное обеспечение*	4,8	8,2**
Поступления по ЕСН (без накопительной составляющей)	3,9	3,9
Баланс пенсионной системы	-0,9	-4,3

* Расходы на выплату базовой части трудовой пенсии, страховой части трудовой пенсии, пособий и компенсаций, а также выплата пенсий, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

** В случае поддержания коэффициента замещения на уровне 30%.

Исходя из сказанного предложения Минфина России представляются нам гораздо более предпочтительными по сравнению с предложениями Минздравсоцразвития России. Тем не менее в краткосрочном периоде они не могут быть реализованы из-за развивающегося в России экономического кризиса, а в среднесрочном и долгосрочном периодах они не позволяют решить накапливающиеся проблемы пенсионного обеспечения и должны быть дополнены мерами как по повышению доходов пенсионной системы, так и по снижению ее расходов.

6. Пенсионная реформа — альтернативный сценарий

Нынешняя государственная пенсионная система, направленная на страхование утраченного заработка работника, возникла в развитых европейских странах в конце XIX века и была направлена на смягчение положения старшего поколения в условиях индустриализации. Соотношение государственной пенсии и среднего уровня оплаты труда (то есть коэффициент замещения) в такой системе является хорошим индикатором уровня социальной защиты пожилого населения.

На обеспечение пожилых людей в индустриальном обществе (где большинство населения уже не имеет большого числа детей, но все еще недостаточно богато, чтобы иметь собственные накопления на старость) была направлена норма о 40-процентном коэффициенте замещения, закрепленная в Конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 года. Необходимо отметить, что в Конвенции речь идет о 40-процентном коэффициенте замещения для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на его иждивении. В постиндустриальном обществе, где работают, как правило, оба супруга, существенно расширены возможности для самостоятельного формирования сбережений, значительно вырос уровень оплаты труда и в ряде случаев есть определенный запас накопленного богатства. В таких условиях для анализа благосостояния пожилого населения необходимо оценивать дополнительные соотношения, в частности соотношение минимальной и средней пенсий к величине прожиточного минимума и соотношение среднего дохода до выхода на пенсию к среднему доходу после выхода на пенсию. Последнее соотношение более адекватно характеризует уровень достатка пожилого населения, так как помимо пенсии у него могут быть и иные доходы (доходы от накоплений помимо обязательного пенсионного обеспечения, доходы от собственности). Для обеспеченной категории пожилого населения «непенсионные» доходы могут значительно превосходить пенсионные.

В современной России коэффициент замещения также не является идеальным измерителем степени достатка пожилого населения. Например, для населения с низким уровнем заработной платы даже выплата пенсии на уровне прожиточного минимума будет означать высокий коэффициент замещения (например, в настоящее время наибольший коэффициент замещения у работников сельского хозяйства, что отнюдь не означает высокий уровень социальной защиты данных слоев населения). Также при оценке уровня социальной защиты населения старших возрастов необходимо принимать во внимание существующий высокий уровень поддержки в неденежной форме — бесплатное медицинское обслуживание, лекарственное обеспечение, транспортные и прочие льготы. Поэтому даже несмотря на номинально высокую пенсию, для жителей сельской местности, «технически» не имеющих доступа к социальным льготам, уровень социальной поддержки за счет бюджетных средств гораздо ниже, чем для городских пенсионеров. У населения с высокой заработной платой, напротив, даже относительно высокая государственная пенсия сможет обеспечить лишь небольшой коэффициент замещения.

Следовательно, снижение коэффициента замещения (при его существующей методике расчета) в среднесрочной перспективе может отражать не только старение населения, но и рост его благосостояния. В краткосрочной перспективе (2009—2010 годы) при снижении уровня оплаты труда и выпол-

нении государством обязательств по выплате пенсии может наблюдаться рост коэффициента замещения, что, однако, не будет означать улучшения благосостояния пенсионеров.

Можно предположить, что в постиндустриальном обществе государственная пенсия будет направлена в большей мере не на замещение утраченного заработка, а на предотвращение бедности среди пожилого населения. При такой предпосылке дифференциация данного пособия в зависимости от полученного в период трудовой деятельности заработка может быть либо незначительной, либо просто отсутствовать. Отдельно необходимо рассматривать вопрос о степени охвата пожилого населения данным пособием. В случае если большинство населения не имеет иных источников существования, кроме государственной пенсии, предпочтителен 100-процентный охват населения данным пособием. В противном случае пособие может выплачиваться лишь беднейшим слоям населения для доведения уровня их доходов до прожиточного или иного гарантированного минимума.

Таким образом, в долгосрочной перспективе основной задачей системы государственного пенсионного обеспечения, вероятно, все в большей мере будет становиться борьба с бедностью в пенсионном возрасте. Уже в краткосрочной перспективе необходимо решить задачу установления минимальной пенсии на уровне не ниже прожиточного минимума для пенсионеров; в среднесрочном периоде пенсия должна быть не ниже уровня, обеспечивающего основные потребности пенсионера — 2—2,5 прожиточного минимума, или так называемого воспроизводственного минимального потребительского бюджета пенсионера.

Решение задачи роста благосостояния пожилого населения — повышения соотношения доходов, получаемых до и после выхода на пенсию, может стимулироваться государством (обеспечение низкой инфляции, стабильности банковской системы, прозрачности фондового рынка, программа софинансирования пенсий и т. д.), но в основном она должна решаться гражданами (прежде всего обеспеченными) самостоятельно.

Исходя из сказанного постановка социально-политической цели, заключающейся в увеличении коэффициента замещения до уровня 40—50%, представляется весьма дискуссионной, поскольку игнорирует не только объективные негативные (старение населения), но и позитивные (ускоренный рост заработной платы) сдвиги в экономике. Поэтому в дальнейших расчетах мы считаем коэффициент замещения в 30% социально приемлемым, при том, что для бедных слоев его величина должна быть существенно больше, а для обеспеченных — существенно меньше.

Краткосрочный период

Представляется, что до начала устойчивого подъема российской экономике не следует осуществлять никаких мер, приводящих к увеличению налоговой нагрузки на заработную плату. В этом контексте в 2010 году предлагается ограничиться умеренной индексацией шкалы ЕСН, выводящей эффективную ставку ЕСН на уровень 2008 года.

Поскольку возможности государства по финансированию пенсионной системы в ближайшие годы будут существенно ограничены, целесообразно сконцентрировать ресурсы в области расходов пенсионной системы на наиболее важном направлении. С нашей точки зрения, приоритетом в сфере пенсионного обеспечения является ликвидация бедности среди пенсионеров, то есть доведение уровня базовой части пенсии до прожиточного

минимума пенсионера. Достижение данной цели потребует значительных финансовых средств (около 0,45% ВВП в 2010 году)¹³. Поэтому от осуществления иных мер по повышению пенсионного обеспечения (в частности, от валоризации пенсионных прав лиц старших возрастов) в ближайшие годы необходимо отказаться.

Среднесрочный период

В среднесрочном периоде, после выхода российской экономики из кризиса, следует осуществить индексацию шкалы ЕСН, обеспечивающую величину эффективной ставки налога на уровне 2005 года. После этого следует осуществлять ежегодную индексацию шкалы ЕСН по темпам роста номинальной заработной платы или по темпам инфляции. При индексации шкалы тарифа на ожидаемые темпы роста заработной платы возможно предусмотреть механизм последующей коррекции шкалы в случае, если фактический темп роста заработной платы отличался от прогнозного. Следует отметить, что данная коррекция возможна лишь с двухлетним опозданием (установление на будущий год индексации исходя из данных за прошедший год).

Как показывают приведенные выше расчеты, само по себе изменение ставки ЕСН не способно сбалансировать пенсионную систему. Даже при установлении крайне высокого тарифа взносов на обязательное пенсионное страхование не удастся достичь сбалансированности пенсионной системы. Следовательно, при реформировании шкалы ЕСН необходимо руководствоваться следующими соображениями: максимизировать сумму налоговых сборов при минимизации искажений в экономике. Применение такой логики налагает жесткие ограничения на возможность дальнейшего повышения ставки ЕСН. С учетом этого рассмотрим два варианта реформирования шкалы ЕСН.

1. Постепенная индексация шкалы ЕСН с тем, чтобы в течение 5 лет (к 2015 году) повысить эффективную ставку ЕСН до уровня 2005 года. Этот вариант является некоторой модификацией первоначального предложения Минфина России. Он позволяет обеспечить постепенное увеличение налоговой нагрузки и только до того уровня, который имел место при снижении ставки ЕСН, принятом в 2004 году. Кроме того, он обеспечивает стабильность законодательства о ЕСН.

Однако данный вариант может быть подвергнут критике за создание дополнительных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения. Если создание таких обязательств будет признано нежелательным, то при данном устройстве шкалы ЕСН следует изменить пропорции отчислений на финансирование базовой (солидарной) пенсии и пенсии, отражающейся на индивидуальных лицевых счетах. Изменение этих пропорций является, на наш взгляд, более значимым для пенсионной системы, чем пересмотр шкалы ЕСН.

2. Установление двухступенчатой шкалы ЕСН. В большинстве развитых стран используется двухступенчатая (а не трехступенчатая) шкала для социальных взносов. Предлагаемый нами для российских условий вариант шкалы представлен в табл. 12.

¹³ В результате ускоренной индексации базовой части пенсии с 1 декабря 2009 года при доведении размера социальной пенсии до прожиточного минимума пенсионера дополнительные расходы на базовую часть пенсии составят в 2010 году не менее 185 млрд руб., что соответствует 0,38% ВВП, дополнительные расходы на финансирование социальных пенсий (за счет федерального бюджета) в 2010 году составят не менее 22 млрд руб. (0,05% к ВВП).

Предлагаемая система финансирования пенсионной системы на 2010 год (%)

Налоговая база, тыс. руб.	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах				Солидарный тариф (или финансирование базовой части пенсии)	Страховой тариф, всего	Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН)
	на финансирование страховой части пенсии*		на финансирование накопительной части пенсии				
	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе	для лиц 1966 г.р. и старше	для лиц 1967 г.р. и моложе			
До 200% от среднероссийской заработной платы (600 руб. в 2010 году)	14	8	0	6	2	16	22
Свыше 600	0				5	5	5

* В случае отсутствия дополнительного финансирования ускоренного перехода к накопительной пенсионной системе.

Этот вариант имеет следующие достоинства:

- увеличивается финансирование страховой и накопительной части пенсии (на 0,52% ВВП в 2010 году по сравнению с инерционным сценарием, предполагающим отсутствие каких-либо изменений в ЕСН) за счет того, что базовая часть пенсии целиком финансируется из федерального бюджета. Это позволяет несколько повысить пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- эффективная ставка ЕСН обеспечивается на уровне 19%, налоговое бремя не увеличивается (в 2010 году поступления ЕСН не меняются по сравнению с инерционным сценарием, предусматривающим отсутствие изменений действующего законодательства), но за счет ежегодной индексации шкалы дальнейшего снижения эффективной ставки не происходит;
- снижается базовая ставка ЕСН, то есть уменьшается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и на конкурентоспособности российской экономики. Снижение базовой ставки ЕСН позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;
- снижение базовой ставки налога при некотором повышении уровня налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от уклонения от ЕСН путем выплаты заработной платы высокооплачиваемым работникам с последующим перераспределением «в конвертах» остальным сотрудникам;
- устанавливаемый порог отчисления для страховой и накопительной части пенсии в размере 200% от средней заработной платы обеспечивает большую территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в регионах, где заработная плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем данный вариант не создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.

Недостатком данного варианта является увеличение дефицита по базовой части пенсии, который должен финансироваться из федерального бюджета.

При сохранении размера выплат по базовой части пенсии в процентах к ВВП на уровне 2007 года из федерального бюджета необходимо профинансировать выплату базовой пенсии в размере 1,35% ВВП (в 2007 году на эти цели из федерального бюджета помимо средств ЕСН тратилось 0,6% ВВП).

Необходимо также отметить, что предлагаемый вариант шкалы ЕСН в меньшей степени соответствует зарубежной практике, чем вариант Минздравсоцразвития России: в большинстве стран ОЭСР (за исключением США и Франции) с заработной платы, превышающей определенный порог, обязательные страховые платежи не взимаются. Однако необходимо принять во внимание, что в большинстве стран ОЭСР используется прогрессивная шкала подоходного налога, тогда как в России — плоская шкала НДФЛ. Поэтому для сбалансированного обложения доходов населения желательнее взимать с высокой заработной платы «солидарный» взнос, который не влиял бы на величину пенсионных прав высокообеспеченных слоев населения¹⁴.

Привлечение дополнительных доходов в пенсионную систему. В среднесрочном периоде помимо страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и средств ЕСН необходимо привлечь дополнительные финансовые ресурсы в пенсионную систему.

В периоды благоприятной конъюнктуры мировых рынков сырья и энергоносителей следует продолжать политику накопления сырьевой ренты в Резервном фонде и Фонде национального благосостояния. При этом, учитывая приоритетность задачи построения сбалансированной пенсионной системы, целесообразно пересмотреть принципы функционирования этих фондов с тем, чтобы сберегаемые средства в значительной пропорции направлялись на формирование активов пенсионного фонда и использовались для формирования накопительных пенсионных счетов всех граждан, в том числе уже вышедших на пенсию¹⁵.

В дополнение к возможности использования рентных доходов от экспорта сырья и энергоносителей при обсуждении вопроса о сбалансированности пенсионной системы речь должна идти о приватизации государственного имущества. Такой подход является привлекательной альтернативой повышению налогового бремени. Произошедшее в последние годы существенное увеличение масштабов государственного сектора экономики, усиленное процессами огосударствления, связанными с финансовой поддержкой предприятий в период кризиса, не только создает предпосылки будущей масштабной приватизации, но и усиливает ее объективную необходимость. Постепенная приватизация и вовлечение в рыночный оборот государственных активов, не связанных непосредственно с исполнением ключевых государственных функций, является экономически целесообразной мерой и приведет к общему росту эффективности экономики.

По нашим расчетам, рыночная оценка государственных пакетов акций, имущества государственных унитарных предприятий, земельных ресурсов, подлежащих приватизации, и пр. составит в послекризисный период более 50% ВВП¹⁶. Разумеется, период приватизации не может быть коротким; более того, Пенсионному фонду следует передавать не средства от приватизации

¹⁴ Подобное решение возможно с учетом допущения, что возможности высокооплачиваемых работников самостоятельно обеспечить накопление будущей пенсии гораздо выше аналогичных возможностей низкооплачиваемых работников.

¹⁵ См. подробнее: Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000—2007 / ИЭПП. М.: Дело, 2008. С. 1204—1208.

¹⁶ См. подробнее: *Дмитриев М., Дробышевский С., Михайлов Л., Омельчук Т., Сычева Л.* Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы? // Экономическая политика. 2008. № 3.

государственной собственности, а сами активы, принадлежащие государству с тем, чтобы Пенсионный фонд (через соответствующие управляющие компании) мог как получать доходы от использования переданной собственности, так и приватизировать ее в зависимости от имеющихся потребностей в финансировании.

Масштабная передача государственных активов в пенсионную систему с их последующей постепенной продажей для целей финансирования пенсий представляет собой принципиально новую модель справедливой и потенциально популярной приватизации в интересах подавляющего большинства населения. Такая политика может способствовать укреплению доверия к институтам частной собственности в российском обществе.

Привлечение средств федерального бюджета. Расчеты показывают, что в среднесрочной перспективе с учетом рассмотренных мер по умеренному повышению ЕСН конъюнктурных доходов бюджета в периоды высоких цен на энергоносители и сырье, а также доходов от государственной собственности не хватит для обеспечения сбалансированности пенсионной системы. Это определяет необходимость покрытия соответствующего дефицита за счет общих доходов государственного бюджета. Если таких доходов при неизменном налоговом законодательстве будет не хватать и встанет вопрос о повышении налогового бремени, то выбор между единым социальным налогом, налогом на доходы физических лиц, налогом на прибыль и НДС, на наш взгляд, целесообразно осуществить в пользу последнего. Такое решение обуславливается следующими причинами:

- во-первых, база НДС существенно шире, чем база ЕСН и других налогов. Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение ЕСН (в первую очередь это относится к рынку труда);
- во-вторых, повышение НДС сможет решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение ЕСН. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от колебаний цены на нефть) в поступлениях по НДС меньше, чем в поступлениях по ЕСН;
- в-третьих, повышение НДС, в отличие от повышения ЕСН, окажет меньшее влияние на конкурентоспособность российской экономики. ЕСН — это налог на заработную плату, который частично перелagается в цену товара. Следовательно, повышение ЕСН отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров, особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, является налогом на внутреннее потребление, облагая таким образом импорт и освобождая экспорт.

Выбор между повышением НДС и ЕСН, как показывает опыт ФРГ, решается в пользу повышения НДС. Так, в Германии были снижены ставки налога на прибыль организаций и социального налога при одновременном повышении налога на добавленную стоимость с 16 до 19%¹⁷. Снижая налоги на труд и капитал, правительство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить отток инвестиций в страны Восточной Европы), повысить занятость населения и улучшить платежный баланс. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом в том числе и импорт. Таким образом, немецкие

¹⁷ Botman D., Danninger S. Tax Reform and Debt Sustainability in Germany: An Assessment Using the Global Fiscal Model // IMF Working Paper No WP/07/46. 2007. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf>

экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их затрагивает в меньшей степени (НДС при экспорте возмещается).

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный запас повышения ставки НДС (в отличие от ЕСН, базовая ставка которого достаточно высока). Во-первых, существует льготная 10-процентная ставка НДС, которая может быть отменена для повышения не только доходов бюджета, но и нейтральности налоговой системы. Во-вторых, существуют возможности для снижения уклонения от НДС как легальными (например, путем применения специальных налоговых режимов), так и нелегальными способами (главным образом путем концентрации добавленной стоимости в короткоживущих предприятиях, которые исчезают, не выполнив своих обязательств перед бюджетом).

Долгосрочный период

Обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы России, по мнению многих специалистов¹⁸, невозможно без повышения пенсионного возраста. Это решение позволяет добиться увеличения коэффициента замещения без чрезмерного, а следовательно, вряд ли реализуемого повышения налогового бремени.

Для минимизации политических издержек повышение пенсионного возраста должно проводиться постепенно и коснуться лишь сравнительно молодых людей. Оптимальным видится постепенное повышение пенсионного возраста для мужчин моложе 50 лет и для женщин моложе 45 лет (то есть для тех категорий граждан, которым осталось еще 10 лет до выхода на пенсию по действующему законодательству). При этом должна обеспечиваться постепенность увеличения возраста выхода на пенсию (для мужчин, например, на 3 месяца в год, для женщин — на 6 месяцев в год).

Эффект от данной реформы для бюджетной системы скажется через 10 лет — в 2020 году и будет нарастать к 2040 году, когда возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин достигнет 65 лет. По нашим прогнозам, именно период 2020—2030 годов будет наиболее сложным для пенсионной системы из-за того, что демографическая ситуация (соотношение численности получателей пенсионных выплат к плательщикам взносов) будет постоянно ухудшаться¹⁹, а величина накопительной составляющей в пенсионных выплатах в данный период будет еще несущественной для поддержания коэффициента замещения на социально приемлемом уровне.

Дополнительной мерой является стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию, главным образом для тех возрастных групп, которых не затронет в полной мере принудительное повышение пенсионного возраста. Для данной категории граждан возможно значительное повышение пенсионного обеспечения в обмен на выход на пенсию в более позднем возрасте. Это должно сопровождаться осуществлением набора мероприятий по созданию рабочих мест для людей пенсионного и предпенсионного возраста. Целесообразно рассмотреть возможность индексации пенсий для старших поколений более быстрыми, чем средние, темпами.

¹⁸ Гурвич Е. Т. Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO. 2008. № 8; Малева Т. М., Синявская О. В. Пенсионная реформа в России: история, результаты перспективы: Аналитический доклад / Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005.

¹⁹ При этом ожидаемая продолжительность жизни вырастет к 2020 году с нынешних 67 лет до 72—75 лет согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития России, подготовленной Минэкономразвития России.

На рис. 3 представлены расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 годах при предлагаемом варианте изменения возраста выхода на пенсию, по сравнению с сохранением существующих правил.

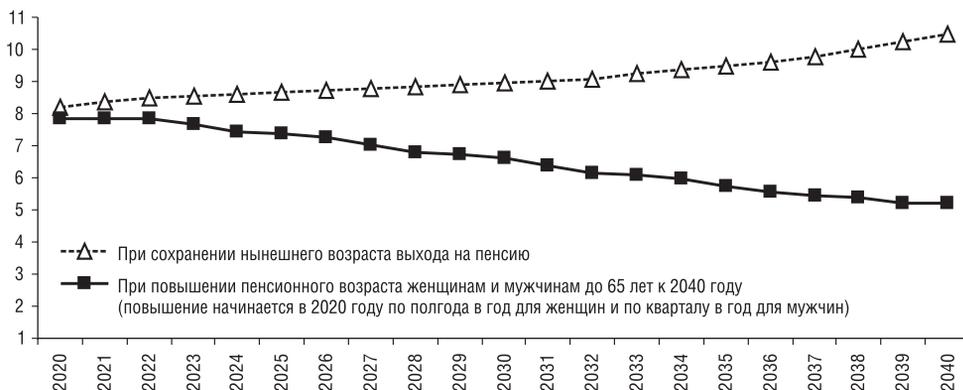


Рис. 3. Расходы на поддержание коэффициента замещения на уровне 30% в 2020—2040 годах (% ВВП)*

* Представленная оценка не учитывает некоторые факторы: как ослабляющие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (рост инвалидности и безработицы среди старших предпенсионных возрастов), так и усиливающие фискальный эффект от повышения пенсионного возраста (заложенный в расчетах инерционный демографический прогноз игнорирует возможность снижения смертности мужчин в трудоспособном возрасте и существенное увеличение продолжительности жизни, которые приведут к бóльшему росту численности пенсионных и предпенсионных когорт населения, чем учитывается в наших расчетах).

Из представленных на рис. 3 данных видно, что при повышении пенсионного возраста к 2040 году удастся снизить расходы на удержание коэффициента замещения на уровне 30% — с 10,5 до 5,5% ВВП.

Повышение пенсионного возраста способно решить проблему 2020—2030 годов. Однако данное решение необходимо принять именно сейчас, чтобы граждане и пенсионная система страны смогли адаптироваться к новым условиям. Сейчас повышение пенсионного возраста до 65 лет для тех, кто моложе 30, политически достаточно безболезненно, повышение же пенсионного возраста потом, когда данному поколению будет около 50 лет, может спровоцировать серьезный политический кризис.