

## ФЕДОТОВ Дмитрий Юрьевич

Доктор экономических наук, доцент,  
декан факультета налогов и таможенного дела

Байкальский государственный университет экономики и права

664003, РФ, г. Иркутск, ул. Ленина, 11

Контактный телефон: (3952) 24-13-58

e-mail: fdy@inbox.ru



## Исполнение пенсионных обязательств российскими работодателями<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** пенсионная система; работодатель; реформа; пенсия; бюджет; дотация; налог; пенсионное страхование.

Рассмотрена роль работодателей в формировании пенсионной защиты населения России. Проведен анализ источников формирования доходов бюджета Пенсионного фонда России (ПФР). Выявлены и проанализированы основные факторы, влияющие на рост обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России. Раскрыты ключевые причины снижения доходной базы ПФР. Обоснована необходимость укрепления страховых элементов в российской пенсионной системе.

**В**ажнейшая проблема российской пенсионной системы – хронический дефицит бюджета Пенсионного фонда России, вызванный его низкой доходной базой. Собственных доходов Пенсионного фонда России, состоящих из страховых взносов работодателей, недостаточно для полного финансирования выплаты государственных пенсий даже в текущем (относительно низком) размере (по итогам 2011 г. средний размер пенсии составил 8203 р., т. е. 34,9% размера средней заработной платы по стране), не говоря о повышении размера пенсионных выплат до уровня, который может обеспечить качественную пенсионную защиту населения России.

Анализ отечественной пенсионной системы целесообразнее проводить, ориентируясь не на общие расходы бюджета Пенсионного фонда России, а только на расходы, связанные с финансированием выплаты трудовых пенсий, поскольку существенная часть расходов Пенсионного фонда России (20,0–25,0%) напрямую не связана с обязательным пенсионным страхованием населения страны. Эти расходы финансируются за счет средств федерального бюджета для осуществления специальных выплат: государственных пенсий и пособий, предусмотренных законодательством о государственном пенсионном обеспечении; досрочных пенсий безработным гражданам; ежемесячных денежных выплат (появившихся после «монетизации льгот»); материнского капитала и т. п. Выплаты такого рода являются частью государственной социальной политики, но прямого отношения к национальной системе пенсионной защиты населения не имеют; они осуществляются учреждениями Пенсионного фонда России, так как он обладает разветвленной инфраструктурой и работает с тем же либо схожим контингентом получателей социальных выплат. В ходе дальнейшего анализа будем оперировать только той частью расходов бюджета Пенсионного фонда России, которая непосредственно связана с выплатой трудовых пенсий.

<sup>1</sup> Исследование проведено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Повышение уровня жизни населения на основе развития пенсионной системы России», проект № 12-32-01233а2.

Существуют два источника финансирования выплат трудовых пенсий: 1) обязательные платежи работодателей и индивидуально работающих лиц (страховые взносы и единый социальный налог); 2) дотации из федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России. Первый (традиционный) отвечает страховой модели пенсионной защиты населения, в которой источником выплаты трудовых пенсий (пенсий, выплачиваемых лицам, имеющим достаточно продолжительный период трудовой деятельности) являются обязательные платежи работодателей либо самих трудящихся. Эти платежи представляют собой отложенную часть заработка работника, которая ему недоплачивается в период трудовой жизни, а будет выплачена при выходе на пенсию. Второй (бюджетный) источник выплаты трудовых пенсий характерен для бюджетной модели пенсионной защиты населения, когда государственные пенсии включаются в общий перечень государственных социальных обязательств и финансируются за счет общих налоговых поступлений в государственный бюджет. В современной российской истории дотации на финансирование выплаты трудовых пенсий из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда России стали поступать с 2005 г., когда существенно (на 8 п. п.) была снижена ставка единого социального налога, зачисляемого в Пенсионный фонд России.

Изменение соотношения двух указанных источников финансирования выплат трудовых пенсий в России в 2002–2011 гг. проиллюстрировано на рис. 1. При составлении графика использовались данные, представленные в федеральных законах об исполнении бюджетов Пенсионного фонда России за соответствующий год, и данные Федерального казначейства Российской Федерации.

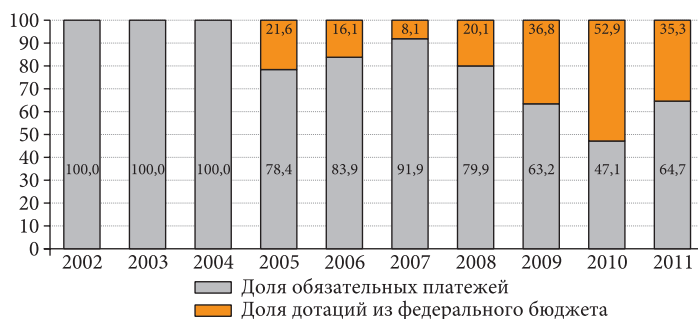


Рис. 1. Структура источников финансирования выплаты трудовых пенсий в России в 2002–2011 гг., %

В анализируемом периоде соотношение между обязательными платежами и дотациями из федерального бюджета существенно менялось – от 92,0 на 8,0% до 47,0 на 53,0%. Сокращение доли обязательных платежей до 47,0% имело место в кризисном 2010 г., когда, с одной стороны, работодатели несколько замедлили рост оплаты труда, являющейся источником исчисления обязательных платежей, а с другой – с целью ощутимого повышения материального положения пенсионеров из федерального бюджета государством были выделены беспрецедентно высокие суммы дотаций – 1,8 трлн р. В 2011 г. ставка страховых взносов была увеличена на 6 п. п., что позволило снизить размер бюджетных дотаций до 1,3 трлн р. В результате доля обязательных платежей в финансировании выплаты трудовых пенсий снова выросла – до 65,0%. Таким образом, можно констатировать, что роль работодателей в формировании пенсионной защиты населения России достаточно велика – трудовые пенсии на две трети выплачиваются за счет обязательных платежей работодателей.

Постараемся ответить на вопросы: как работодатели оценивают свою роль в национальной пенсионной системе и каким образом предлагают ее совершенствовать?

Работодатели достаточно активно участвуют в обсуждении пенсионной реформы. Большая часть их предложений касается снижения величины обязательных платежей в Пенсионный фонд России, а также их возможной отмены. Снижению ставки ЕСН с 2005 г. предшествовала бурная дискуссия об обременительности данного налога для бизнеса. О. В. Еремеев, бывший председатель Координационного совета объединений работодателей России, следующим образом сформулировал общее мнение работодателей: «Чрезмерное бремя, лежащее на фонде оплаты труда работников, не решая проблему дефицита средств государственного социального страхования, приводит к негативным микро- и макроэкономическим последствиям: ограничиваются возможности организаций, связанные с повышением заработной платы, создаются условия для расширения теневого рынка труда, снижения уровня официально установленной („белой“) заработной платы, сокращения поступлений в государственные социальные внебюджетные фонды. Необходимость снижения налоговой нагрузки на ФОТ очевидна. Для ее уменьшения требуется модификация финансирования социального страхования на основе изменения налогового законодательства в части значительного сокращения максимальной ставки ЕСН» [1. С. 61–62].

Представители бизнеса по-прежнему настаивают на обременительности обязательных платежей в Пенсионный фонд России и предлагают снизить их. А. Н. Шохин, президент Российского союза промышленников и предпринимателей, на встрече с В. В. Путиным, состоявшейся в 2011 г., выразил общее пожелание российского бизнес-сообщества переложить финансовую нагрузку отечественной пенсионной системы с предпринимателей (в частности, он предложил «доходы от приватизации в максимальной степени направлять в Фонд национального благосостояния, объединив его, может быть, с Пенсионным фондом, и приватизацию более агрессивную делать; посмотреть на возможность использования нефтегазовых доходов для решения пенсионной проблемы» [2]).

Дискуссии по вопросу определения величины обязательных платежей в Пенсионный фонд России заканчиваются либо их снижением, если принимается точка зрения представителей бизнеса, либо их повышением, если выигрывают оппоненты.

Результаты последней дискуссии наглядно представлены на вышеприведенном рис. 1, демонстрирующем изменение соотношения финансовых источников выплаты трудовых пенсий после снижения (2005 г.) и повышения (2011 г.) ставки обязательных платежей.

За последние 8 лет тарифная политика в отношении обязательных платежей стала самым популярным инструментом пенсионной реформы: в 2005 г. ставка снижена с 28,0 до 20,0%; в 2011 г. повышена до 26,0%; в 2012 г. вновь снижена до 22,0%. Результаты тарифной политики вносят наиболее ощутимые изменения в пенсионную систему страны последних лет. Большинство иных новаций в пенсионном законодательстве носят «косметический» характер: меняются названия обязательных платежей, названия и количество частей трудовой пенсии, но порядок ее расчета остается практически неизменным (периодически производится индексация в соответствии с целевыми установками правительства), тогда как изменение тарифной ставки влияет на структуру финансовых потоков в национальной пенсионной системе.

Рассмотрим, как влияет изменение ставки обязательных платежей в Пенсионный фонд России на суммы поступлений в бюджет Пенсионного фонда России. На темпы роста обязательных платежей в бюджет ПФР влияют три основных фактора:

- ежегодная инфляция, механически увеличивающая величину поступлений;
- ежегодный реальный прирост начисленной заработной платы, являющейся базой для исчисления обязательных платежей;
- изменение ставки обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России (рис. 2).



Рис. 2. Ежегодный прирост обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России в 2003–2011 гг. под влиянием различных факторов, %

Снижение ставки в 2005 г. на 8 п. п. вызвало ее понижение по сравнению с предыдущим годом на 28,6%; в свою очередь, увеличение тарифа в 2011 г. на 6 п. п. повлекло рост на 30,0%. Суммарное гипотетическое влияние всех трех факторов (на рис. 2 – пунктирная линия) несколько отличается от фактических ежегодных темпов прироста обязательных платежей (сплошная линия). Как видим, отклонение составляет от 1 до 6 п. п., причем в одни годы выше оказывались фактические темпы прироста, в другие – гипотетические. Чаще фактические темпы прироста обязательных платежей отставали от величины, ожидаемой вследствие суммарного влияния всех трех факторов. Это означает, что в те годы, когда ставка обязательных платежей оставалась неизменной, их общая сумма увеличивалась в меньшей степени, чем должно было бы происходить под влиянием инфляции и роста величины облагаемой базы. Тогда, когда изменялась ставка обязательных платежей, фактические поступления в бюджет Пенсионного фонда России превысили ожидаемые исходя из прямолинейной зависимости совокупных платежей от трех рассмотренных факторов.

Всё изложенное выше свидетельствует о том, что величина поступления обязательных платежей работодателей, кроме трех указанных факторов, зависит и от других, менее очевидных причин<sup>1</sup>, к числу которых стоит отнести распространенную практику сокрытия и неофициальных выплат объекта обложения обязательными платежами – заработной платы. Данная проблема существенно сокращает доходную базу бюджета Пенсионного фонда России.

Мнения экспертов о масштабах сокрытия оплаты труда разнятся: одни считают, что в скрытой и полускрытой форме выплачивается до половины заработной платы, другие – две трети. Выявить точную величину невозможно. Будем опираться на официальные данные статистики, полученные Росстатом расчетным путем. Соотношение официальной и скрытой частей оплаты труда, начисленной в России за девять последних

<sup>1</sup> На величину отклонения расчетных данных от фактических влияет то, что в расчетах используется единственная (максимальная) ставка обязательных платежей, тогда как фактически применяется вся регрессивная шкала ставок. Вместе с тем влияние данного фактора должно быть незначительным, так как используемая в расчетах ставка применяется в отношении подавляющего большинства застрахованных лиц, к тому же данный подход в равной мере применяется на протяжении всего анализируемого периода.

лет, показано на рис. 3. Для наглядности на данный рисунок наложен график изменения ставки обязательных платежей в Пенсионный фонд России.



Рис. 3. Соотношение официальной и скрытой частей оплаты труда, начисленной в России, и ставки обязательных платежей в ПФР в 2003–2011 гг., %<sup>1</sup>

График позволяет оценить влияние тарифной политики в области государственного пенсионного страхования на процесс легализации оплаты труда; он показывает следующее: стереотипное представление, что снижение налоговой нагрузки на фонд оплаты труда выводит заработную плату из «теневого оборота», а повышение – уводит в «тень», в российской действительности оказалось несостоятельным. Снижение ставки ЕСН в 2005 г. не привело к легализации оплаты труда – произошло увеличение ее скрытой части на 1,5 п. п. В то же время повышение ставки обязательных платежей в 2011 г. не изменило соотношения между официальной и скрытой частями заработной платы наемных работников, несмотря на заявление предпринимателей о том, что при росте налоговой нагрузки на фонд оплаты труда они будут вынуждены переводить выплату заработной платы в неофициальную форму.

По нашему мнению, этого не произошло потому, что механизм и принципы оплаты труда и социального страхования на российских предприятиях отличаются инертностью – законодательные изменения, осуществляемые органами власти, не приводят к соответствующей реакции работодателей – той, которой добивались инициаторы реформ. Если в организации сложилась определенная система оплаты труда, согласно которой работодатель вступает в сговор с наемным работником, выплачивая большую часть заработной платы неофициально, сознательно сокращая пенсионные права работников, то механическое снижение ставки обязательных платежей (которое имело место в 2005 г.) не позволит автоматически вывести оплату труда из «тени». Сэкономленные деньги предпринимателю проще «положить себе в карман». Вместе с тем предприниматель не в состоянии сразу перестроить систему оплаты труда в форму «выплаты в конверте» в ответ на рост ставок обязательных платежей.

Инертность системы оплаты труда не позволила получить ощутимые результаты от изменения в 2010 г. названия обязательного платежа в Пенсионный фонд России с «налога» на «страховой взнос». Это изменение носило формальный характер: не изменились ни процедуры его исчисления и уплаты, ни плательщик. Поменялись только название и орган контроля – органы ПФР сменили налоговые органы. И у работодателей, и у работников сохранилось отношение к нему как к налогу. Для них обязательные платежи в Пенсионный фонд России до сих пор – налоговое бремя. Как и на любой налог, сохранилась реакция – по возможности уклониться от его уплаты.

<sup>1</sup> Составлено по: [3. С. 21]; данные за 2011 г. см. в [4].

Для создания реальной страховой модели пенсионной защиты населения недостаточно простого переименования обязательного платежа с «налога» на «страховой взнос». Необходима выработка всех атрибутов, присущих страховой модели, результатами которых являются: осознание застрахованными лицами наличия пенсионного риска, его измерение; принятие личной ответственности застрахованных лиц в управлении страхуемого риска; осознание выгод для застрахованного лица от участия в системе страхования пенсионных рисков; и т. п. Не осуществлено такое очевидное изменение, как перераспределение уплаты части обязательных платежей с работодателей на работников (как это принято в большинстве развитых стран мира) с тем, чтобы частично перераспределить ответственность на выгодоприобретателя в системе пенсионного страхования. Данному изменению должно сопутствовать повышение оплаты труда соразмерно сокращению расходов работодателей по обязательным платежам.

### Источники

1. Еремеев О. В. ЕСН: вариант модернизации // Человек и труд. 2003. № 3.
2. Национальные счета России в 2003–2010 годах : стат. сб. / Росстат. М., 2011.
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
4. Официальный сайт Председателя Правительства РФ. Режим доступа: <http://premier.gov.ru>.