

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ В РОССИИ

А. М. Вертянкина, студентка 5 курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»

О. В. Дерина, канд. эконом. наук, доцент кафедры налогов и налогообложения ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н. П. Огарева»

В статье рассматриваются целевые ориентиры реализации пенсионной реформы, а также оценивается комплекс мероприятий для их достижения в рамках реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Помимо анализа актуальных проблем социального налогообложения в связи с заменой ЕСН страховыми взносами, в статье выработаны предложения по его совершенствованию

Ключевые слова: социальное налогообложение, концепция, единый социальный налог, взнос, пенсия, фонд, тариф, нагрузка, реформирование

Современная практика государственного регулирования социально-экономического развития страны обуславливает необходимость перехода к формированию долгосрочных целевых ориентиров развития пенсионной системы РФ. Одним из мероприятий по реализации разработанной Правительством РФ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. является переход от ЕСН на уплату страховых взносов. Необходимость проведения пенсионной реформы обусловлена неудовлетворительными характеристиками финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств за счет собственных источников и, как следствие, увеличением разбалансированности бюджета Пенсионного фонда РФ, возрастанием его зависимости от госбюджетных трансфертов, неэффективной реализацией основных страховых принципов, предусмотренных пенсионной реформой 2002 г, а также отставанием уровня жизни пенсионеров, сформировавших свои права в условиях советского законодательства.

Необходимо учитывать, что пенсионная система является сложным экономическим объектом управления в современном обществе, на который оказывают влияние следующие факторы:

– макроэкономические: темп роста и структура ВВП, доля в нем фонда оплаты труда, индекс роста потребительских цен (инфляции), количественные характеристики состояния рынка труда и др.;

– демографические: рождаемость, смертность, продолжительность жизни, возрастно-половая структура населения;

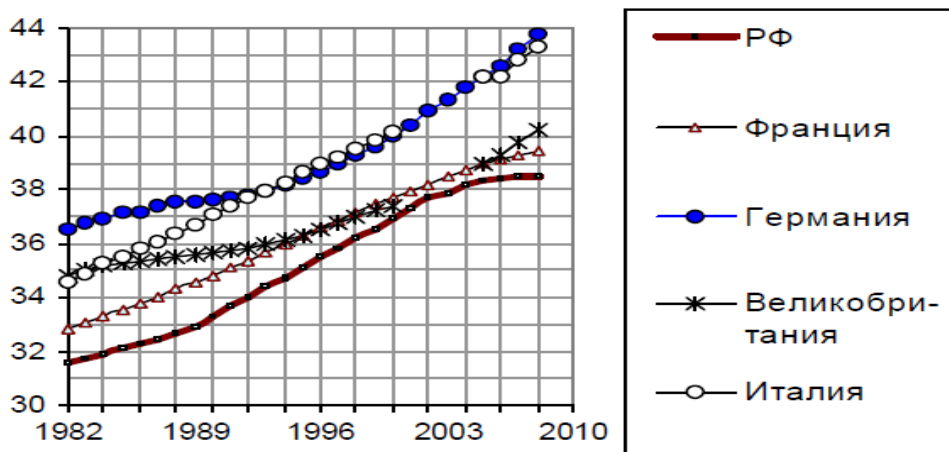
– социально-трудовые: ситуация на рынке труда, период трудовой активности и структура трудового стажа, уровень оплаты труда (доходы) лиц, уплачивающих взносы, величина прожиточного минимума трудоспособного и нетрудоспособного населения и др.;

Отдельно можно выделить и такие факторы как: нормативные требования к условиям выхода на пенсию (пенсионные схемы и пенсионные программы), исторически сложившаяся организационная структура самой пенсионной системы и т.п.

Перечисленные группы факторов накладывают определенные ограничения на формирование экономических механизмов, регулирующих развитие пенсионной системы, и должны приниматься во внимание при разработке нормативно-правовой базы. В связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ были внесены изменения в целый ряд законодательных актов РФ, а некоторые из них утратили силу.

Необходимость внесения изменений в пенсионную систему вызвана, в первую очередь, демографическими процессами, а именно старением населения. Действующий сейчас так называемый принцип солидарности поколений, то есть когда работающее население обеспечивает пенсию неработающему, перестает быть эффективным. Количество пенсионеров с каждым годом растет, процент трудоспособного населения снижается, в связи с чем средств на выплату пенсий не хватает [6].

Население государства считается старым, если в его структуре доля людей в возрасте от 65 лет и старше превышает 7 %. По прогнозам Госкомстата в России этот показатель равен 12 %. На одного пенсионера приходится всего 1,7 работающих. За период 1989-2007 гг. средний возраст россиянина вырос на 4,5 года, до 38,5 лет (рисунок 1). Выполнение принципа – «сегодняшний» работник содержит «вчерашнего» работника – становится затруднительным. Это привело к необходимости проведения пенсионной реформы [5].



Р и с у н о к 1 Средний возраст населения России и развитых стран Европы

Единственным выходом из складывающейся ситуации является, по мнению правительства, отказ от финансирования пенсий государством и передача этой обязанности самим будущим пенсионерам, то есть переход к накопительному формированию пенсий. Государство, в свою очередь, будет контролировать процесс накопления денег на старость (уплату страховых взносов в полном объеме и в установленные сроки) и передачу их в управляющую компанию.

В развитых странах пенсионные выплаты производятся на основе сочетания двух способов – пенсионного обеспечения и пенсионного страхования. Первый предполагает выплату гарантированного государством минимума, а второй – формирование пенсионных выплат в зависимости от заработной платы и стажа трудовой деятельности (по правилам накопительного страхования). Таким образом, минимум обеспечивается государственным бюджетом, а остальная часть пенсии формируется по принципу накопительного страхования. При

этом выплаты в рамках пенсионного обеспечения «обеспечиваются» за счет налога на доходы физических лиц, поскольку такой способ выплаты пенсии к страхованию не имеет практически никакого отношения.

Страховые взносы в большинстве развитых стран уплачиваются работодателем и работником в различных пропорциях, что повышает заинтересованность работника в легализации его заработной платы, а также снижает риск уклонения работодателя от уплаты указанных взносов [1].

В России до принятия решения о замене ЕСН страховыми взносами обсуждение того, как без увеличения налоговой нагрузки на работодателей решить все накопившиеся проблемы, протекало в условиях дефицита инициатив. Суть одного из таких предложений состояла в том, чтобы бремя уплаты ЕСН разделить приблизительно поровну между работодателем и самим работником. В этом случае предполагалось, что нагрузку на работодателей можно уменьшить, на работника переложить платежи накопительного и отчасти страхового характера, а совокупную ставку по данному налогу увеличить, не ущемляя интересов бизнеса. Однако такое предложение не получило широкой поддержки со стороны общественности.

Другой инициативой, которая обсуждалась в Правительстве РФ, являлось изменение регрессионной шкалы ЕСН. Министерство финансов предложило оставить регрессию, но ежегодно индексировать пороговые значения налоговой базы, с которых начинает применяться регрессия. Аргументировало свою позицию Министерство финансов тем, что действующие пороги регрессии не индексировались ни разу с момента их введения, что обуславливает снижение эффективной ставки ЕСН (отношение фактических совокупных поступлений данного налога к совокупной налоговой базе, которой является начисленная по стране заработная плата) темпами около 1 процентного пункта в год. Так, по соответствующим оценкам, величина эффективной ставки ЕСН в отсутствие индексации порогов регрессии уменьшилась с 24,5 % в 2005 г. до 20,2 % по итогам 2009 г. Такое предложение представлялось вполне приемлемым и имеющим все шансы для внедрения [4].

Однако такой путь реформирования не был одобрен и реализован на практике, в связи с чем подготовку проектов передали социальному ведомству – Министерству здравоохранения и социального развития РФ. Главным ощутимым результатом выработки экономической доктрины правительства стал пакет законопроектов, вносящих изменения в пенсионное законодательство, который был принят Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Основным результатом принятых решений стало резкое увеличение налоговой нагрузки на фонды оплаты труда при одновременном ухудшении внешнеэкономической конъюнктуры, что в конечном итоге может привести к снижению уровня занятости (как официального, так и неофициального) и к замедлению темпов экономического роста.

Одновременно с отменой регрессивной шкалы ставок произошло сокращение налоговой базы до 415 тыс. р. (т.е. с выплат свыше этой суммы страховые взносы вообще не взимаются). Таким образом, если в 2009 г. с налогоплательщика, выплачивающего высокие заработные платы, можно было взыскать в виде ЕСН хотя бы 2 % с сумм, превышающих 600 тыс. р. в год, то с 2010 г. с сумм выплат, превышающих 415 тыс. р., поступлений в бюджет не будет [7]. Значительно расширился перечень плательщиков этих взносов – ими стали и субъекты малого предпринимательства, находящиеся на специальных налоговых режимах (для таких категорий предусмотрен 4-летний переходный период, в течение которого нагрузка плавно возрастает). Для всех остальных хозяйствующих субъектов переходным является только 2010 г., когда совокупный тариф страховых взносов будет на уровне ЕСН (26 %), но уже в 2011 г. вырастет до 34 %.

По мнению ряда экспертов, принятое решение означает, что правительство предлагает обеспеченным гражданам самостоятельно копить на пенсии и

фактически удаляет их из системы государственного пенсионного обеспечения. До сих пор пенсионные права накапливались на неограниченно большие зарплаты – при годовом доходе свыше 600 тыс. р. в год ставка ЕСН составляла 2 %. Теперь же зарабатывать больше 18 тыс. р. в месяц с точки зрения накопления будущей пенсии бессмысленно. Такой подход позволит правительству без труда выполнить задачу повышения коэффициента замещения. Его будут считать по отношению не к заработку вообще, а лишь к вводимому порогу.

Очевидно, что при таком раскладе изменение схемы уплаты налога приведет к тому, что при зарплате в 10 тыс. р. в месяц эффективная ставка платежа увеличивается на 8 процентных пунктов – с 26 до 34 %. При зарплате в 30 тыс. р. из-за отмены регрессии увеличение эффективной ставки будет самым значительным – 11,6 пункта, то есть с 22,4 до 34 %. При более высоких зарплатах реальная ставка увеличивается не так стремительно. При зарплате 60 тыс. р. в месяц – на 4,7 пункта, то есть с 14,9 до 19,6 %, а при 120 тыс. р. в месяц – всего на 1,4 пункта, то есть с 8,4 до 9,8 %. Таким образом, значительное усиление нагрузки на «средние зарплаты» может привести к тому, что заметная их часть снова уйдет в тень [2].

Кроме того следует обратить внимание и на то, что замена ЕСН страховыми взносами предполагает передачу контрольных полномочий по взиманию взносов от налоговых органов к органам внебюджетных фондов. Однако при реализации указанной цели не были учтены некоторые обстоятельства. Дело в том, что деятельность Пенсионного фонда РФ до настоящего времени осуществляется на основе правового акта почти двадцатилетней давности, принятого за два года до вступления в силу Конституции Российской Федерации, – Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2122-1). Согласно этому документу Пенсионный фонд Российской Федерации является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, т.е. к органам государственной власти не имеет никакого отношения. В то же время на него с 1 янва-

ря 2010 года были возложены такие полномочия, которыми до этого времени располагали налоговые органы, являющиеся органами государственной власти.

Положения Конституции РФ позволяют усомниться в конституционной легитимности правотворческой и правоприменительной деятельности такого образования, как Пенсионный фонд РФ. Пункт 2 ст. 3 Основного закона гласит: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». И далее в ст. 10: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную» [3].

Таким образом, делегирование полномочий федерального органа исполнительной власти может осуществляться только органу государственной власти субъекта Российской Федерации на основе соответствующего соглашения при условии, что это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Следует отметить, что даже до принятия Конституции РФ Фонду не были предоставлены полномочия по контролю за уплатой страховых взносов в полном объеме. В соответствии с Положением о Пенсионном фонде РФ контроль за своевременным и полным поступлением страховых взносов осуществлялся с участием налоговых органов.

По нашему мнению, реформа социально ориентированных платежей действительно необходима. Но развитие накопительного страхования в нашей стране пока находится на стадии развития. Убытки от него в настоящее время полностью компенсируются за счет бюджетных средств. Значительные суммы, направляемые работодателями на накопительную часть трудовой пенсии, остаются на счетах Пенсионного фонда РФ и никуда не инвестируются, что является одной из важнейших проблем в современных условиях. Проводимая реформа должна быть экономически и социально обоснована. И хотя ее целью является увеличение объемов поступлений от фонда оплаты труда, особенно после снижения ставки по налогу на прибыль с 1 января 2009 года с 24 % до 20 % и возникновения острой необходимости компенсировать выпадающие доходы

бюджетов, в финансовой сфере обязательного социального страхования так и не определены принципы распределения нагрузки страховых платежей между работодателями, работниками и государством, чем обусловлена ее несбалансированность и, как следствие, периодические концептуальные изменения в системе обязательного социального страхования.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие основные предложения по реформированию системы социального налогообложения, предусматривающие:

– введение взносов на обязательное пенсионное страхование для работников в размере 1 %, как это происходило до 2002 года. Это необходимо для повышения заинтересованности работников в формировании будущих пенсий и контроля за перечислением взносов работодателем;

– подготовку предложения о распространении на налогоплательщиков, применяющих УСН и ЕНВД, льготных размеров страховых взносов на переходный период 2011-2014 годов (по аналогии с плательщиками ЕСХН);

– рассмотрение различных варианты формирования добровольных пенсионных накоплений работниками с уровнем заработной платы, превышающим 415 тыс. р. в год;

– предусмотрение мер экономического стимулирования, направленных на сохранение и развитие корпоративных пенсионных систем;

– разработку мер против обесценивания пенсионных накоплений в связи с инфляцией, в том числе:

а) мер, направленных на повышение доходности от инвестирования средств пенсионных накоплений;

б) введение системы государственного страхования обязательных пенсионных накоплений граждан и взносов, добровольно вносимых гражданами на накопительную часть пенсии и софинансируемых за счет средств Фонда национального благосостояния (по аналогии с государственным страхованием банковских вкладов);

в) формирование системы объединенных гарантийных фондов для накоплений граждан по добровольному негосударственному пенсионному обеспечению (корпоративные пенсии, добровольные пенсионные взносы и т.п.).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1 Конституция Российской Федерации: официальный текст. (1993). – Ростов-на-Дону: Изд-во Мир, 2009. – 50 с.

2 Аминев С. Х. Социальные аспекты национальной безопасности / С. Х. Аминев. // Право и безопасность. – 2003. – № 3-4. – С. 8-9.

3 Блохин К. А. Прощание с ЕСН ... [Электронный ресурс]/ К. А. Блохин. // Босс.— 2008. — № 11. — Режим доступа: <http://www.bossmag.ru/view.php?id=3948>.

4 Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 гг. [Электронный ресурс] – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

5 Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

6 Песчанских Г. В. От единого социального налога – к системе страховых взносов / Г. В. Песчанских // Моя империя. – 2009. – № 7 (32). – С. 30.

7 Практический комментарий основных изменений налогового законодательства с 2010 года [Электронный ресурс] – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».