



Распределение бремени

Стоимость пособий сегодняшних пенсионеров ложится более тяжким бременем на плечи будущих поколений в США, чем в Италии

Николетта Батини и Джованни Каллегари

МЫ ВПРАВЕ РАДОВАТЬСЯ тому, что живем дольше, но по мере старения населения в структурированных обществах обнаруживаются два крупных недостатка большей продолжительности жизни. Первый — финансовый. Расходы на здравоохранение и выплату пенсий растут, поскольку численность населения в возрасте старше 65 лет растет быстрее, чем численность населения трудоспособного возраста. Подобное увеличение так называемой доли зависимого населения пожилого возраста (ДЗПВ) означает, что меньшая часть трудоспособного населения оплачивает медицинские и пенсионные пособия увеличивающегося пожилого населения. В последнее время растущая ДЗПВ усугубилась резко увеличившимися ценами на медицинское обслуживание и лекарства, которые, по прогнозам, продолжат свой рост во всем мире, причем темпами, намного превышающими ожидаемый рост номинальных доходов.

Второй недостаток касается справедливости распределения экономических благ между поколениями. Старение искажает чистый вклад, который более молодые и более пожилые граждане вносят в казну. По мере повышения процентной доли престарелых растет вероятность того, что работающие в настоящее время и их дети (а также их пока еще не родившиеся дети) будут отчислять все большие суммы из своих пожизненных доходов сегодняшним престарелым, тогда как вероятность того, что они будут пользоваться аналогичными льготами, когда состарятся, падает.

В традиционном анализе затрат на расходы по возрасту основное внимание обычно уделялось финансовым аспектам и развертыванию связанных с ними сценариев динамики отношения долга к валовому внутреннему продукту. Меньше внимания уделялось последствиям старения для справедливого распределения экономических благ между поколениями. Основная причина связана со сложностью расчета стоимости увеличения расходов по возрасту для каждого поколения. Такие расчеты трудно провести, поскольку значительная часть расходных обязательств страны связана обязательствами по будущим трансфертам (в рамках программ социальных благ), которые могут измениться. В результате традиционные бюджетные показатели, например, текущий дисбаланс между доходами и расходами страны или накопленный государственный долг, не позволяют оценить, будет ли налогово-бюджетное бремя будущих поколений таким же, как у современного или прошлого поколения.

Оценка справедливости распределения экономических благ между поколениями

Есть возможность рассчитать, насколько велики прибыли или убытки каждого из прошлых, живущих или будущих поколений в системе государственных расходов и налогообложения посредством определения разницы между всеми налогами, уплаченными данным лицом в течение жизни и всеми государственными трансфертами, которые были и будут им получены. Методология называется «учетом,

связанным с различиями в поколениях» — концепцию которого первоначально разработали Лоренс Котликофф, Алан Ауэрбах и Джагдиш Гокхале в 1991 году, — где предполагается, что налоги и пособия для живущего поколения не меняются в течение остального срока его жизни и что кто-либо (то есть будущие поколения) должен, в конечном счете, оплачивать излишества страны (то есть в стране никогда не наступает дефолт).

Такие счета поколений могут использоваться для оценки налогово-бюджетного бремени будущих поколений и представляют собой альтернативу использованию дефицита федерального бюджета для оценки политики взаимоотношения поколений. Счета поколений могут также использоваться для определения изменений, необходимых для достижения сбалансированной для поколений, а потому стабильной, налогово-бюджетной (расходы и налогообложение) политики, такой, которая устанавливает равные чистые налоговые ставки

в течение жизни для рождающихся сегодня и будущих поколений.

Расчет счетов поколений основан на предположении, что сумма будущих государственных расходов на потребление должна быть одинаковой для всех будущих чистых налогов (то есть налоги без трансфертов, скорректированные так, чтобы отражать стоимость будущих платежей в текущих ценах) плюс текущая чистая стоимость государственного имущества. На основе данных официальных обследований существует возможность расчета индивидуальных счетов поколений — то есть стоимость в текущем долларовом исчислении индивидуальных налогов минус трансферты для каждого живущего и будущего поколения. Счета мужчин обычно существенно отличаются от счетов женщин, поскольку мужчины обычно зарабатывают больше, уплачивают пропорционально большие налоги и получают меньше трансфертов, предназначенных детям. Мужчины обычно также живут меньше и болевают чаще женщин. Такие различия в доходах и состоянии здоровья влияют на пособия, получаемые в старости, особенно, на пособия на медицинское обслуживание и определяют различные профили сферы действия налогов и трансфертом по гендерному признаку и по возрасту. Последний этап расчета счетов поколений требует трансформации таких профилей в пересчете на душу населения. Для этого прогнозы численности населения комбинируются с долгосрочными прогнозами налогов и трансфертов, чтобы получить чистое налоговое бремя в течение срока жизни на душу населения в зависимости от возраста и пола.

В настоящей работе используется методология связанного с различиями поколений учета, опирающегося на оценки Бюджетного управления Конгресса США и Национального статистического управления Италии, для сопоставления США и Италии, двух стран с близкими уровнями развития, но различными показателями старения населения. Например:

- До настоящего времени в Италии отмечались гораздо более активные демографические изменения, чем в США. Прогнозы ООН показывают, что ДЗПВ в США, которая в настоящее время составляет 0,22, по прогнозам, в 2050 году составит 0,38; тогда как текущая ДЗПВ в Италии, напротив, составляет 0,33, а к 2050 году вырастет до 0,66.

- В США дисбаланс между поколениями углубляется за счет продолжающегося спада государственных доходов. Поскольку это падение не компенсируется сокращением расходов, оно является предвестником перераспределения налогов от живущего поколения к будущим. Ситуация усугубляется быстрым увеличением (как фактических, так и прогнозируемых) расходов на медицинское обслуживание.

- Италия уже давно приступила к широкомасштабным реформам своих программ социальных благ, которые повысили возможности страны их оплачивать, но США еще предстоит изменить обязательные расходы таким образом, чтобы это благоприятствовало бюджетной платежеспособности.

В известном смысле США и Италия находятся не просто на различных стадиях процесса старения, но также на различных этапах разрешения проблем, которые вызваны старением. Ожидается, что в США проблемы старения (в том числе быстрый

Таблица 1

Кто и что получает?

Живущие сегодня в США будут платить меньше налогов, чем они получат в виде пособий, в то время как еще не родившиеся будут оплачивать это.

Возраст в 2010 г.	Получение реального чистого дохода (в млрд долларов)
0	111,0
5	92,3
10	75,0
15	52,6
20	30,4
25	19,6
30	31,4
35	56,7
40	89,5
45	124,3
50	169,6
55	229,7
60	291,8
65	332,7
70	305,0
75	268,6
80	236,1
85	203,2
90	164,7
Будущие поколения	–387,9

Источники: Бюджетное управление Конгресса США и расчеты персонала МВФ.

Примечание. Оценки основаны на постоянной реальной процентной ставке в размере 3 процентов в период с 2010 по 2084 годы при сохранении текущей политики. Чистый доход равен пособиям, полученным без учета налогов, выплаченных в течение всей жизни, в долларах по курсу 2010 года.

рост стоимости медицинского обслуживания) будут оказывать наиболее сильное воздействие на будущие дефициты. С другой стороны, в Италии этот процесс уже идет полным ходом. В краткосрочной и среднесрочной перспективе ожидается стабилизация связанных со старением расходов в Италии, примерно в то же время, когда в США предполагается взрывной рост расходов.

Учет в США

Применив методы учета, связанного с различием поколений, к США (см. таблицы 1 и 2), мы сформулировали несколько основных тезисов (см. работу Batini, Callegari, and Guerreiro, 2011):

- В рамках текущей политики наблюдается значительный дисбаланс между поколениями в США. Живущие поколения являются чистыми получателями общественных ресурсов, тогда как будущие поколения американцев, по-видимому, будут платить по счетам.

- Единственный способ облегчить бремя будущих поколений — сделать так, чтобы живущие в настоящее время американцы платили больше налогов и получали меньше социальных пособий (например, пособий по социальному обеспечению). За счет этого можно будет снизить ожидаемое увеличение дефицита и распределить корректировку равномерно между будущими поколениями. Если такие изменения не будут осуществлены в ближайшее время, типичному американцу в будущем придется платить налоги по чистой ставке, по крайней мере, на 21,5 процентного пункта больше чем сегодня. Чем больше отсрочиваются такие изменения, тем больше будут необходимые корректировки.

- В существующих условиях (в предположении отказа от изменений в налоговом законодательстве или в законах о социальном обеспечении) основными движущими силами дисбаланса между поколениями в США являются

сокращения налогов в 2001 и 2003 годах (которые недавно были продлены до 2012 года) и прогнозируемое быстрое увеличение расходов на здравоохранение. По имеющимся оценкам, мировой финансовый кризис оказал очень незначительное воздействие на такой дисбаланс. Напротив, если не изменить законодательство, прогнозируемое ускорение темпов роста расходов на социальное обеспечение и снижение налоговых поступлений будут носить перманентный характер. Реформа здравоохранения 2010 года в США, хотя и незначительно меняет общий дисбаланс, приводит к существенному перераспределению в пользу работающих сегодня поколений, поскольку существенно увеличивает расходы для молодежи и будущих поколений.

Приведенные результаты указывают на существенное увеличение бремени будущих поколений по сравнению с ранее сделанными оценками счетов поколений США (см., например, Gokhale, Page, and Sturrock, 1999), главным образом, из-за искажения структуры государственных финансов после сокращений налогов в 2001, 2003 и 2010 годах, а также расширения пособий по Medicare в 2006 году с включением лекарств, отпускаемых по рецепту.

Сколько должны платить итальянцы

Результаты, опирающиеся на наиболее поздние из доступных — данные 2006 года, — указывают на возросший уровень

несправедливого распределения экономических благ между поколениями в Италии. Но с 2006 года в государственных финансах Италии отмечалось гораздо меньше негативных изменений, чем в финансах США, и финансовый кризис не оказал заметного влияния на финансовое равновесие или баланс между поколениями в США. Поэтому данные свидетельствуют о гораздо меньшем дисбалансе по сравнению с США (Rizza and Tommasino, 2008):

- Если выразить счета поколений через чистые ставки скрытого налога в течение жизни, то будущим поколениям в Италии придется уплачивать ставку, которая на 8,3 процентных пункта выше существующих, по сравнению с повышением на 21,5 процентных пункта в США.

- В отличие от США, где большая часть дисбаланса между поколениями объясняется текущими сравнительно низкими налоговыми поступлениями и прогнозируемыми резкими повышениями расходов на здравоохранение, основной движущей силой дисбаланса в Италии являются пенсионные расходы, главным образом, из-за увеличения ДЗПВ. В 2010 года на каждого престарелого итальянца приходилось три работающих. К 2050 году это соотношение сократится до 1,5. В настоящее время на каждого престарелого американца приходится 4,6 американца трудоспособного возраста, и несмотря на то, что это соотношение тоже будет снижаться и к 2050 году достигнет 2,6 к 1, оно будет находиться на более экономически приемлемом уровне, чем в Италии. Несмотря на большое значение абсолютных цифр, по сравнению с США расходы на здравоохранение в Италии представляют собой сравнительно несущественную проблему с точки зрения бюджета и различных поколений. Если бы не старение населения, Италии не пришлось бы увеличивать налоги для обеспечения баланса между поколениями; в действительности, для достижения баланса между поколениями потребовалось бы сокращение налогов на 4,4 процента.

- Оценка дисбаланса между поколениями в Италии с течением времени менялась в самых широких пределах. Необходимая корректировка чистой налоговой ставки существенно сократилась после реализации пенсионных реформ, утвержденных

в первой половине 1990-х годов, которые предусматривали повышение пенсионного возраста, возврат к накопительной системе на основе отчислений и введение добровольных частных программ страхования. Но такая корректировка росла в течение прошедшего десятилетия, поскольку в начале 2000-х годов страна не смогла достичь некоторых своих целевых налогово-бюджетных показателей, что привело к более медленному по сравнению с ожиданиями снижению государственного долга. Отмечалась также задержка в реализации пенсионной реформы.

Пример Италии показывает, что можно сделать очень многое для решения проблемы расходов, связанных со старением, даже если старение населения идет быстрыми темпами. Приверженность реформам является неотъемлемой частью решения. Поскольку пенсионная реформа распространяется на многие поколения, политика, призванная исключить несправедливость в отношении некоторых поколений из-за конкретных систем социального обеспечения, должна стать частью устойчивых институциональных механизмов. Такие механизмы могут включать налогово-бюджетные правила, которые устанавливают обязательную платежеспособность пенсионной системы за счет учета старения населения и создания независимых учреждений, которые гарантируют проведение реформы во времени и в условиях меняющегося законодательства. Опыт Италии показывает, что такие механизмы могут пережить изменения в государственной и политической власти, в том числе и те, которые диктуются изменениями в медианном возрасте избирателей.

Внутренние дебаты о характере реформирования программ социальных благ экономически приемлемым и политически реализуемым способом в США все еще находятся на зачаточном уровне. США следует учитывать накопленный опыт стран с более старым населением, например, Италии, и обращать внимание на оптимальную международную практику в отношении подходов к ограничению расходов на медицинское обслуживание стареющего населения. Растущие медицинские расходы создают еще более острую проблему, которая должна быть решена как можно скорее. В самом деле, анализ счетов поколений США показывает, что стоимость ожиданий реформ здравоохранения может быть очень высокой. ■

Николетта Батини является старшим экономистом в Департаменте стран Западного полушария МВФ, Джованни Каллегари работал экономистом в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ во время подготовки над статьей.

Таблица 2

Последствия налогообложения

В рамках существующей политики те, кто родился в США сегодня, будут пользоваться отрицательной чистой ставкой налога (получать больше трансфертных платежей, например, по социальному обеспечению и Medicare, чем они уплачивают в форме налогов). Будущие поколения будут уплачивать завышенную ставку налога — на 21,5 процентных пункта выше. На такую разницу могут повлиять изменения в политике и событиях.

	Только что родившиеся (проценты)	Неродившиеся (проценты)	Разность (процентные пункты)
Текущая политика	-4,8	16,7	21,5
Без учета влияния реформ здравоохранения	-5,0	16,6	21,5
Без учета влияния мирового финансового кризиса	-4,8	16,6	21,4
Без продления сокращений налогов 2001, 2003 года и сокращений налогов на недвижимость	-2,7	15,4	18,0
Без излишнего роста расходов на здравоохранение	4,4	12,1	7,8

Источники: Бюджетное управление Конгресса США и расчеты персонала МВФ.
Примечание. Прогнозы во всех случаях предполагают, что реальная процентная ставка будет на уровне 3 процентов. Чистая налоговая ставка определяется процентом чистой приведенной стоимости дохода от рабочей силы. Разность между чистой налоговой ставкой «только что родившихся» и чистой налоговой ставкой «не родившихся» представляет собой разницу в бремени для поколений. Отсутствие чрезмерного роста расходов на здравоохранение означает, что темпы роста расходов здравоохранения на получателя пособия не превышают рост объема производства на душу населения.

Литература:

Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, 1991, "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, ed. by David F. Bradford (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Batini, Nicoletta, Giovanni Callegari, and Julia Guerreiro, 2011, "An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?" *IMF Working Paper 11/72* (Washington: International Monetary Fund).

Gokhale, Jagadeesh, Benjamin Page, and John Sturrock, 1999, "Generational Accounts for the United States: An Update," *Generational Accounting around the World*, National Bureau of Economic Research project report, ed. by Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, and Willi Leibfritz (Chicago: University of Chicago Press).

Rizza, Pietro, and Pietro Tommasino, 2008, "Will We Treat Future Generations Fairly? Italian Fiscal Policy through the Prism of Generational Accounting," paper presented at the 20th meeting of the Italian Society for Public Economics, Pavia, Italy, September 25–26.