

ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ОЦЕНКИ ИЗМЕНЕНИЯ
НЕРАВЕНСТВА ПОД ВЛИЯНИЕМ ПАНДЕМИИ
И МЕР НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

Центр анализа доходов и уровня жизни
Института социальной политики
Попова Д.О.

Предварительные оценки изменения неравенства под влиянием пандемии и мер налогово-бюджетной политики

Показатели доходного неравенства относятся к ключевым индикаторам, определяющим успешность политики, направленной на повышение уровня и качества жизни населения. В предыдущих выпусках бюллетеня эксперты Института социальной политики НИУ ВШЭ уже не раз писали о негативном влиянии на доходы населения пандемии, развивающейся на фоне обострившихся глобальных экономических и политических конфликтов. В данной статье предпринята попытка оценить влияние на неравенство связанных с пандемией ограничений социальной и деловой активности и мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе-мае 2020 г. Для решения данной задачи использовалась микросимуляционная модель российской налогово-бюджетной политики RUSMOD.

Модель RUSMOD построена на основе платформы EUROMOD (<https://www.euromod.ac.uk/>) и моделирует прямые и косвенные налоги, взносы на социальное страхование и социальные трансферты согласно российскому законодательству для репрезентативной выборки населения. Базой данных RUSMOD является Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения Высшей Школы Экономики (РМЭЗ-ВШЭ, см.: <http://www.hse.ru/en/rlms/>). В данном исследовании использовалась модель RUSMOD, актуализированная на 1-й квартал 2020 г. с данными РМЭЗ-ВШЭ 2018 года. Для того чтобы компенсировать несоответствие по времени между данными опроса и годом моделирования, в модели используются индексы роста компонентов доходов. Модель RUSMOD прошла апробацию в ряде научных работ (Popova 2012, Popova 2013, Popova 2016, Matytsin, Popova et al. 2019).

Данная статья опирается на материалы исследования влияния пандемии на экономический рост и развитие экономики России, проведенного Всемирным Банком (Всемирный_Банк 2020).

Базовый сценарий моделирования опирается на докризисный прогноз роста ВВП на 1% в 2020 г., сделанный Всемирным Банком в конце 2019 года. Данный сценарий включает стандартную индексацию параметров пособий и налогов согласно законодательным нормам на 1й квартал 2020 г. Для оценки эффекта влияния на уровень неравенства кризисных изменений в экономике и мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе-мае 2020 г., использовались следующие эксперименты:

- **Эксперимент А** оценивает эффект мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе 2020 года. В частности, он включает моделирование следующих мер: (1) увеличение охвата пособия на первого и второго ребенка в возрасте до 3-х лет и смягчения порога нуждаемости домохозяйства до 200% величины прожиточного минимума в регионе; (2) новое пособие на детей в возрасте от 3 до 7 лет в домохозяйствах с доходом ниже 100% прожиточного минимума в регионе¹.
- **Эксперимент В** оценивает эффект снижения доходов домашних хозяйств в результате пандемии и нерабочих дней, введенных во многих российских регионах в апреле-мае 2020 г. Эксперимент В включал два сценария сокращения доходов домашних хозяйств в соответствии с двумя сценариями сокращения ВВП в 2020 г. согласно прогнозам Всемирного Банка:
 - Умеренный прогноз (6%-ное снижение ВВП, снижение среднедушевых доходов от занятости на 8%): моделируется через сокращение трудовых доходов на 5% и потеря 25% рабочих мест в пострадавших отраслях (оптовая и

¹ Мы не моделируем расширение группы получателей материнского капитала на семьи с первым ребенком, так как согласно правилам программы право распоряжения капиталом наступает по достижению ребенком возраста 3 лет.

розничная торговля, гостиницы и рестораны, транспорт и связь) в Москве, Санкт-Петербурге и региональных центрах.

- Негативный прогноз (9,6%-ное сокращение ВВП, снижение среднедушевых доходов от занятости на 12%): моделируется через сокращение трудовых доходов на 8% и потеря 35% рабочих мест в пострадавших отраслях и территориях.
- **Эксперимент С** оценивает эффект мер поддержки доходов населения в связи с эпидемией COVID-19, принятых в период марта – мая 2020 г. В список моделируемых мер вошли следующие²: (1) сниженные ставки социальных отчислений для работников малых и средних предприятий, если их оплата труда превышает минимальный размер оплаты труда (МРОТ); (2) налоговый вычет в размере МРОТ для самозанятых в наиболее пострадавших отраслях; (3) отмена налога на доходы физических лиц (НДФЛ) и страховых взносов за 2-ой квартал 2020 г. для самозанятых и занятых на малых и средних предприятиях в наиболее пострадавших отраслях; (4) индексация трудовых пенсий на 6,6%, социальных пенсий – на 5,1%; (5) увеличение максимального размера пособия по безработице до уровня МРОТ; (6) новое пособие по безработице в размере МРОТ и доплаты на детей для тех, кто потерял работу с 1 марта 2020 г., на три месяца; (7) увеличение размера пособия по уходу за первым ребенком до 1,5 лет для неработающих родителей; (8) выплата в размере 15000 рублей на каждого ребенка до 3 лет; (9) выплата в размере 10000 рублей на каждого ребенка в возрасте 3-15 лет; (10) региональные выплаты для пенсионеров в возрасте 65+ лет (4000 рублей в Москве, 3000 рублей в Московской области, 2000 рублей в Тюменской области).

При моделировании использовались допущения о вероятности неполучения новых пособий потенциальными получателями. Например, предполагалось, что фактическая доля получателей нового пособия по безработице составит 25% от числа тех, кто формально имеет право на данное пособие. Это допущение основано на том, что в настоящее время доля получающих квази-страховое пособие по безработице среди всех безработных составляет 15–20%. Что касается новых выплат на детей, мы предполагаем, что их получают 75% семей, имеющих право на эти выплаты.

В модели также использовался ряд других допущений, которые могут влиять на полученные результаты. Среди них ключевым является допущение об отсутствии изменений в экономическом поведении населения в результате изменений в системе налогов и трансфертов. Это решение в основном объясняется краткосрочным характером действия новых программ, который не подразумевают изменения поведения на рынке труда в долгосрочном периоде. Другое важное допущение модели заключается в том, что экономическая нагрузка всех налогов, включая налоги на труд, полностью падает на работников. В действительности, экономическая налоговая нагрузка распределяется между работниками и работодателями, и, таким образом, положительный эффект от снижения страховых взносов и подоходного налога в реальности может оказаться ниже. В связи с этим наши оценки эффекта кризиса и компенсационных мер политики можно рассматривать как верхнюю границу их возможного эффекта.

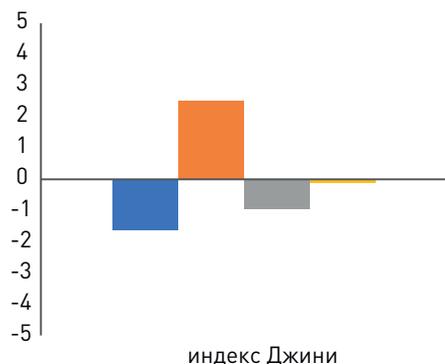
По нашим оценкам, экономический спад в результате пандемии приводит к усилению неравенства в обществе по сравнению с базовым прогнозом на 2020 год на 2,5% при умеренном сценарии падения ВВП и доходов населения и на 3,6% при негативном сценарии. Принятые в январе 2020 г. меры политики, нацеленные на бедные семьи с детьми, и дополнительные меры, принятые в

² Остальные меры, принятые на данный момент, не могут быть смоделированы из-за ограничений базы данных.

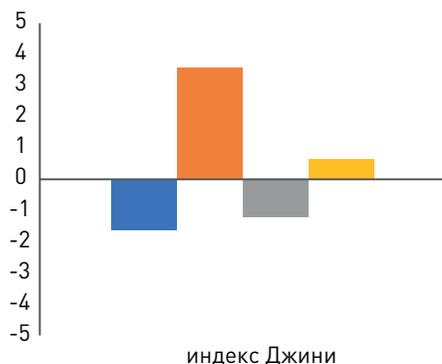
марте-мае 2020 г. для преодоления экономических последствий пандемии, особенно в случае умеренного сценария падения доходов населения относительно базового сценария (см. рисунок 1, панель А), не оказывают существенного влияния на неравенство доходов, измеряемое индексом Джини³.

Рисунок 1 – Изменение уровня неравенства: эффект падения доходов в результате эпидемии COVID-19 и действия мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе-мае 2020 г.

А. Умеренный сценарий падения ВВП



В. Негативный сценарий падения ВВП



Примечание: Прогнозные оценки получены на основе модели RUSMOD и данных РМЭЗ-ВШЭ 2018 г. Синие столбцы показывают эксперимент А (меры, принятые в январе 2020 г.). Оранжевые столбцы показывают эксперимент В (умеренный или негативный прогноз сокращения ВВП, связанный с потерей рабочих мест в ряде отраслей и территорий). Серые столбцы показывают эксперимент С (компенсационные меры, принятые в марте-мае 2020 г.). Желтые столбцы показывают суммарный эффект всех экспериментов.

Отметим, что эти оценки следует интерпретировать с осторожностью. Например, неформально занятые могут остаться неохваченными компенсационными мерами, что снизит итоговый эффект этих мер на уровень социального неравенства. Эффект данных мер также зависит от того, как они будут реализованы на практике, что будет зависеть от множества факторов. Например, моделирование предполагает, что фактический охват потенциальных получателей нового пособия по безработице составит 25%, однако фактический уровень охвата может быть другим. То же самое касается адресных выплат на детей, для которых предполагаемый уровень охвата составляет 75%. Налоговые льготы для малых и средних предприятий являются новыми мерами налогово-бюджетной политики, и на данный момент трудно определить степень их востребованности населением. Если какая-либо из этих мер будет иметь более низкие показатели охвата, чем предполагалось в модели, из-за административных или других материально-технических сложностей, рост неравенства может оказаться выше прогнозируемого. Наш анализ также исходит из допущения о том, что основной удар кризиса придется на мегаполисы и крупные города, распространение пандемии по всей остальной территории страны будет сдержано, а меры изоляции будут меньше влиять на экономическую активность населения.

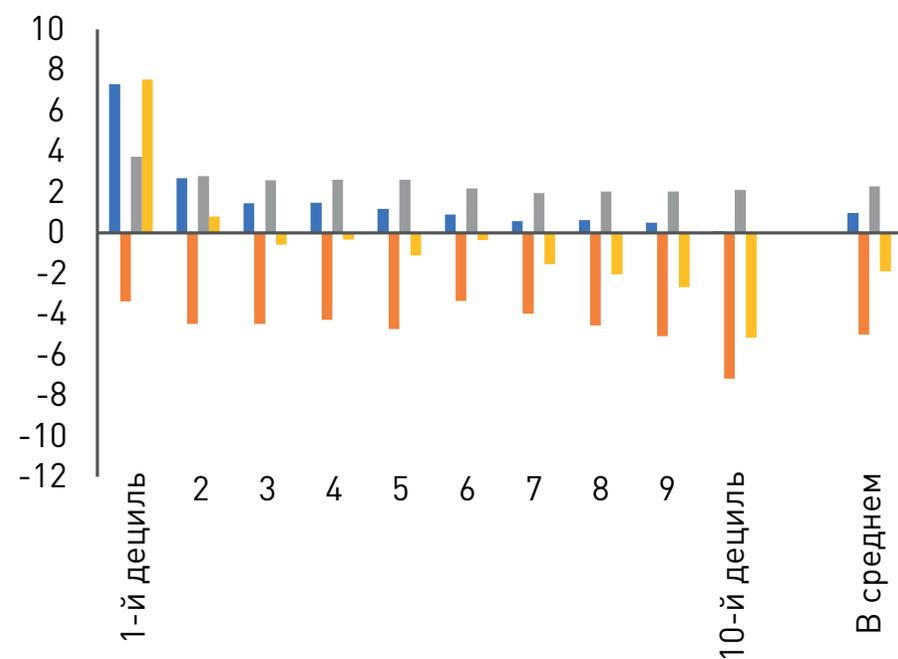
Рисунок 2 отражает воздействие экономического кризиса и принятых в январе-мае 2020 г. мер на различные группы населения. В блоках 1А и 2А показано, что кризис повлиял на нижнюю часть распределения доходов в меньшей степени, чем на верхнюю часть, так как последняя в гораздо большей степени зависит от трудовых доходов. От мер налогово-бюджетной политики, принятых до и после начала пандемии, в большей степени выиграли бедные слои населения, то есть они носили прогрессивный характер⁴.

³ Индекс Джини – это индекс неравенства, показывающий степень расслоения общества по доходам. Индекс Джини изменяется от 0 до 1. Чем больше его значение отклоняется от нуля и приближается к единице, тем выше неравенство доходов.

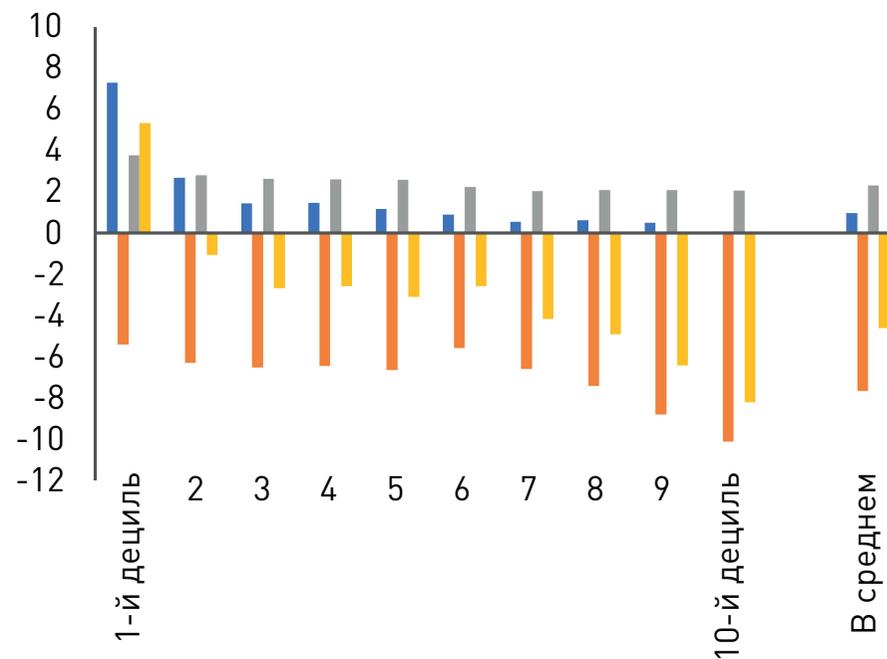
⁴ Прогрессивными считаются социальные трансферты, размер которых уменьшается по мере роста дохода получателей. В случае налогов, прогрессивными считаются налоги, ставки которых увеличивается по мере роста дохода налогоплательщика.

Рисунок 2 – Изменение среднедушевых денежных доходов: эффект от падения доходов в результате эпидемии COVID-10 и мер налогово-бюджетной политики, принятых в январе-мае 2020 г.

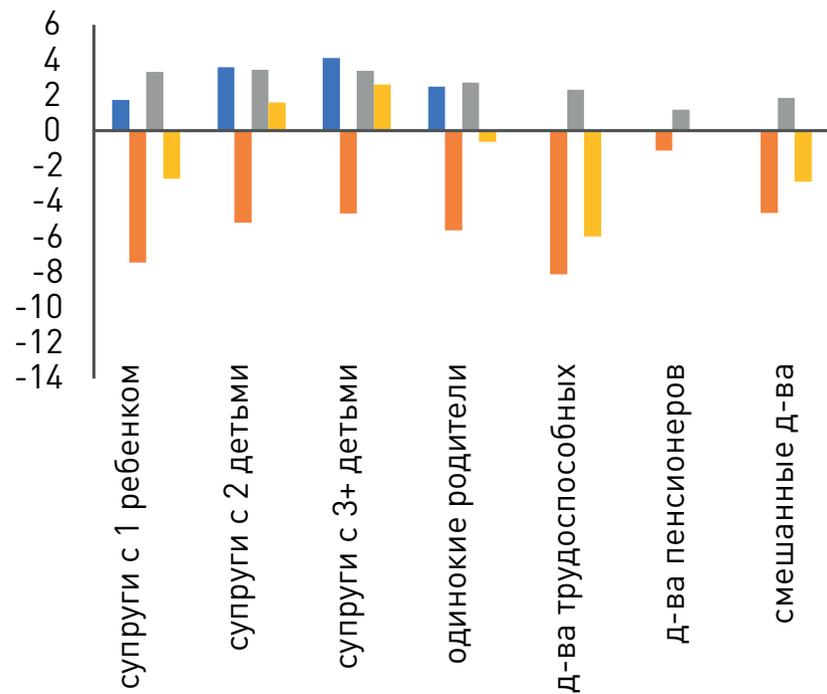
1А: по децильным группам, умеренный сценарий



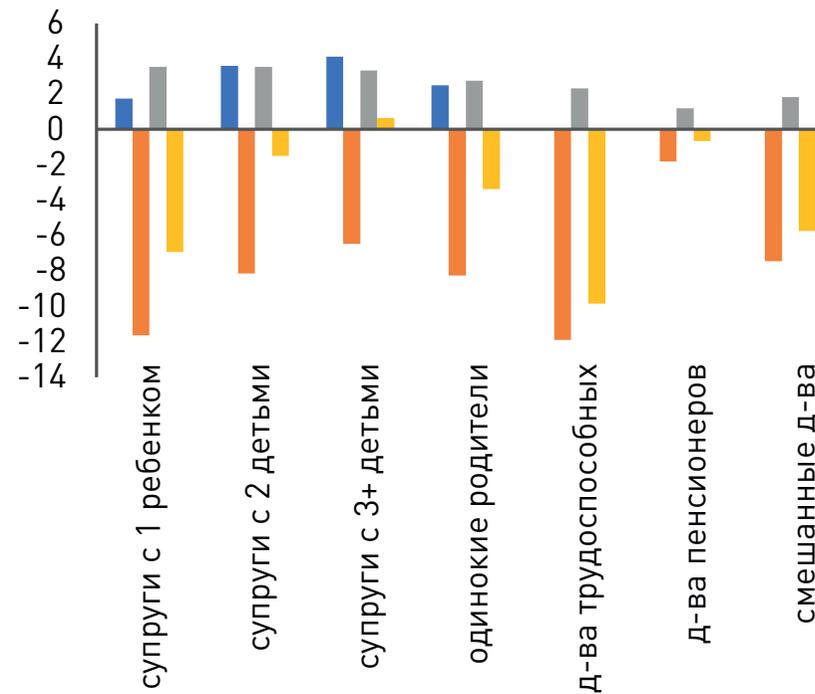
2А: по децильным группам, негативный сценарий



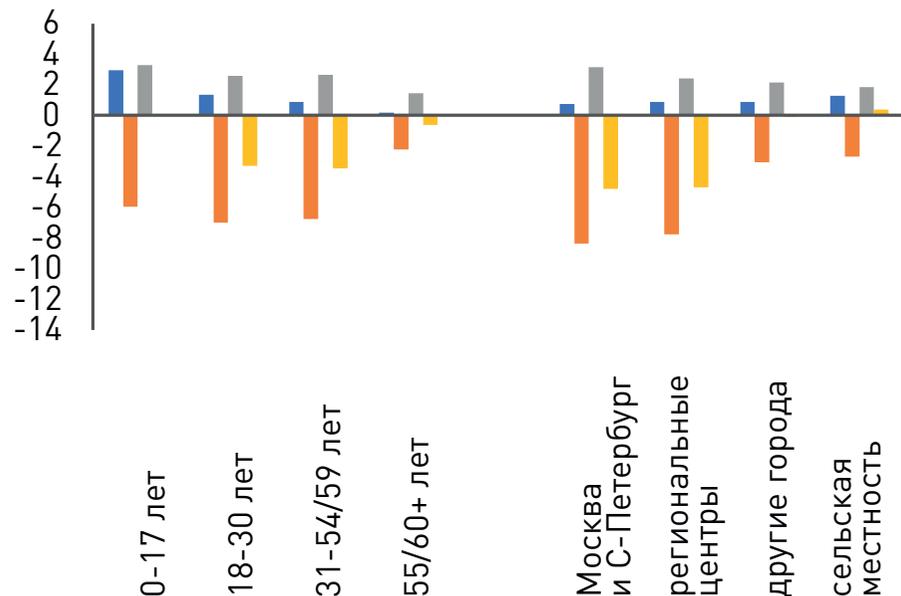
1В: по типам домохозяйств, умеренный сценарий



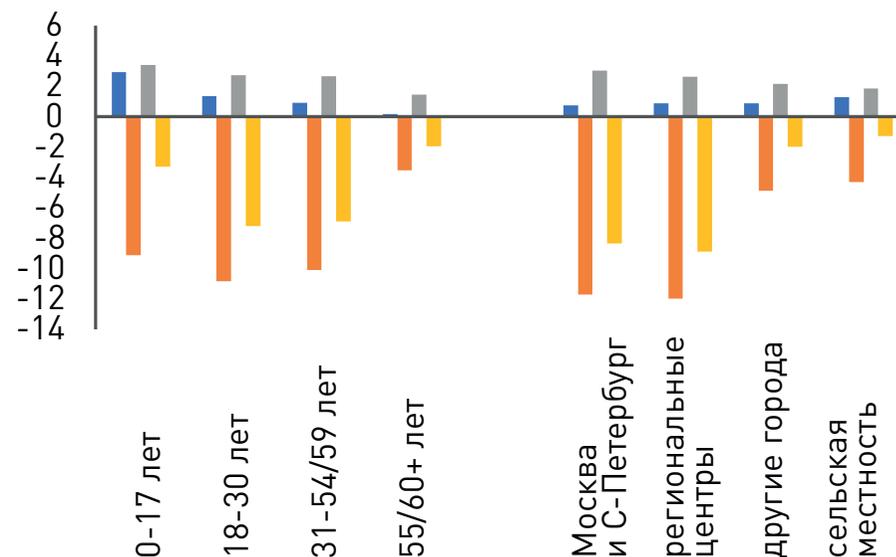
2В: по типам домохозяйств, негативный сценарий



1С: по возрасту и типу поселения, умеренный сценарий



2С: по возрасту и типу поселения, негативный сценарий



Примечание: Прогнозные оценки получены на основе модели RUSMOD и данных РМЭЗ-ВШЭ 2018 г. Синие столбцы показывают эксперимент А (меры, принятые в январе 2020 г.). Оранжевые столбцы показывают эксперимент В (умеренный или негативный прогноз сокращения ВВП, связанный с потерей рабочих мест в ряде отраслей и территорий). Серые столбцы показывают эксперимент С (компенсационные меры, принятые в марте-мае 2020 г.). Желтые столбцы показывают суммарный эффект всех экспериментов. Децильные группы на панелях 1А и 2А рассчитаны по располагаемому доходу и зафиксированы на уровне базового сценария (до экспериментов).

Данный результат можно расценивать как косвенное подтверждение того, что в период пандемии в большей степени пострадал средний класс. Положительный совокупный эффект всех мер для первого дециля – это результат сочетания прогрессивности принятых мер, а также нашего допущения о том, что кризис в основном затрагивает мегаполисы и региональные центры и в меньшей степени – небольшие города и сельскую местность.

Блоки 1В и 2В на рисунке 2 показывают, что от мер политики, принятых в январе 2020 года, в выигрыше остаются только семьи с детьми, поскольку большая часть мер направлена на эту группу. С другой стороны, расширение охвата и увеличение размера пособия по безработице и снижение налогов для самозанятых и работников малых и средних предприятий оставляет в выигрыше все типы домохозяйств, возрастные группы и типы поселения. Пенсионеры и пожилые люди, которые как правило не работают и, следовательно, не могут пользоваться пособием по безработице или налоговыми льготами, немного выигрывают от увеличения размера страховых и социальных пенсий (блоки 1С и 2С). Совокупный эффект всех экспериментов положителен только для семей с двумя и более детьми в случае умеренного сценария падения ВВП и доходов населения и для семей с 3 и более детьми в случае негативного сценария падения ВВП и доходов населения. Во всех других группах домохозяйств наблюдается снижение располагаемого дохода, несмотря на компенсационные меры.

Подчеркнем, что при моделировании использовалось допущение о том, что основной удар кризиса придется на мегаполисы и региональные центры. Это достаточно оптимистичный сценарий, предполагающий, что распространение вируса в других типах поселений будет сдержано (см. блоки 1С и 2С на рисунке 2), а пандемия будет носить кратковременный характер. Однако в случае более сильного шока (негативный сценарий падения доходов) доходы населения значительно сократятся во всех типах поселений.

Если в среднесрочной и долгосрочной перспективе пандемию будет сложнее контролировать и кризис затронет другие отрасли и типы поселений, данный прогноз, разумеется, потребует пересмотра.

Источники:

Matytsin, M., D. Popova and S. Freije (2019). RUSMOD A Tool for Distributional Analysis in the Russian Federation. Policy Research Working Paper No. 8994. Washington DC, World Bank.

Popova, D. (2012). Constructing the tax-benefit microsimulation model for Russia - RUSMOD. EUROMOD Working Paper No. EM7/12.

Popova, D. (2013). «Impact assessment of alternative reforms of Child Allowances using RUSMOD – the static tax-benefit microsimulation model for Russia.» International Journal of Microsimulation 6(1): 122-156.

Popova, D. (2016). «Distributional impacts of cash allowances for children: A microsimulation analysis for Russia and Europe.» Journal of European Social Policy 26(3): 248-267.