



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 5 de octubre de 2022
(OR. en)

13189/22

ECOFIN 962
UEM 241
FIN 1028
COH 98
EMPL 375
SOC 549

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2022

A: Secretaría General del Consejo

N.º doc. Ción.: COM(2022) 494 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES **Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros**

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 494 final.

Adj.: COM(2022) 494 final



Bruselas, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros

{SWD(2022) 323 final}

Comunicación de la Comisión

Evaluar mejor el impacto distributivo de las políticas de los Estados miembros

Para garantizar el éxito de las políticas y la credibilidad de las medidas estratégicas, es fundamental que la elaboración de las políticas se base en datos empíricos. Más concretamente, las evaluaciones de impacto permiten adoptar opciones políticas informadas, y las evaluaciones del impacto distributivo ayudan a entender cómo pueden afectar a los distintos sectores de la población. Se trata de algo especialmente pertinente en un contexto en que la Unión Europea y sus Estados miembros se esfuerzan por que las transiciones digital y ecológica sean socialmente justas y se enfrentan a retos relacionados con el aumento del coste de la vida debido a la guerra de agresión rusa en Ucrania.

La economía social de mercado de Europa, única en su género, es la base de su prosperidad. En sus orientaciones políticas, la presidenta Von der Leyen destacó la importancia de no dejar a nadie atrás en las transiciones digital y ecológica. Destacó, asimismo, la contribución del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en 2017, que establece veinte principios para una Europa social fuerte que sea justa e inclusiva y garantice la igualdad de oportunidades.

En la Cumbre Social celebrada en Oporto en mayo de 2021, los dirigentes de la UE acogieron con satisfacción el objetivo de reducir en al menos quince millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social para 2030 presentado por la Comisión en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas¹. Tan solo un año después de la Cumbre Social, los Estados miembros de la UE se han comprometido a alcanzar objetivos nacionales para lograr de forma colectiva dicho objetivo. Paralelamente, dentro del marco del Plan de Acción, hay nuevas iniciativas a nivel de la UE que tienen como fin reducir las desigualdades de renta, por ejemplo, la Directiva sobre el salario mínimo y la propuesta de Recomendación del Consejo sobre los regímenes de renta mínima.

La pobreza y la desigualdad de renta son relativamente bajas en la Unión en comparación con los niveles internacionales, y la pobreza y la exclusión social han disminuido en la última década, si bien, en el caso de las personas con ingresos más bajos, la desigualdad en los ingresos aumentó tras la recesión de 2008-2012. Las medidas adoptadas por la UE y los gobiernos nacionales (incluidos los regímenes temporales de apoyo al empleo y los estabilizadores automáticos) amortiguaron el golpe socioeconómico que supuso la crisis de la COVID-19 e impidieron que la desigualdad siguiera aumentando. Aun así, la pandemia ha tenido un efecto desproporcionadamente negativo en las mujeres y en algunos grupos como los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y las personas con discapacidad.

Si bien Europa se está recuperando de la pandemia de COVID-19, la cohesión social podría verse afectada por la evolución actual. La invasión injustificada y no provocada de Ucrania por parte de Rusia ha generado una gran incertidumbre económica, especialmente por lo que

¹ Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 10. [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#).

se refiere al suministro de energía y a los precios de los alimentos. Existe el riesgo de que la elevada inflación exacerbe la situación de los hogares de ingresos bajos y de otros grupos desfavorecidos, mientras que la incertidumbre de la cadena de suministro podría repercutir en el empleo en determinados sectores.

La UE y sus Estados miembros están trabajando para amortiguar el impacto económico de la guerra. A fin de superar la dependencia europea de los combustibles fósiles rusos, el Plan REPowerEU de la Comisión ha presentado varias opciones: ahorrar energía, diversificar el suministro de energía y acelerar el despliegue de energías renovables para sustituir a los combustibles fósiles en los hogares, la industria y la generación de electricidad. El plan de la Comisión «Ahorrar gas para un invierno seguro» tiene por objeto acelerar la eliminación progresiva de los combustibles fósiles rusos y reducir la demanda de gas de la UE, prestando al mismo tiempo una especial atención a los consumidores vulnerables. Además, las propuestas de la Comisión de una intervención de emergencia en los mercados energéticos europeos tienen por objeto hacer frente a las recientes y dramáticas subidas de precios y aliviar la presión que ello supone para los hogares y las empresas de toda la UE. A fin de contrarrestar el rápido aumento de los precios de los alimentos y la energía, los Estados miembros han adoptado medidas para mitigar los efectos de la inflación en los hogares, en particular en los más vulnerables.

También se espera que el cambio climático y la digitalización repercutan en la distribución de la renta y en las desigualdades. La transición ecológica tiene potencial para crear hasta un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030² y dos millones para 2050³, así como para mejorar la calidad del empleo, pero sus repercusiones en el mercado laboral pueden variar entre los distintos sectores o regiones, o en función del grado de urbanización (urbano/rural), las capacidades requeridas o los tipos de puestos de trabajo. El Pacto Verde Europeo y el paquete de medidas «Objetivo 55» representan la respuesta a medio plazo de la UE para abordar el cambio climático e integrar la dimensión social en su elaboración de políticas desde el inicio. A fin de lograr los objetivos energéticos y climáticos de la UE para 2030, los Estados miembros han redactado planes nacionales integrados de energía y clima que se actualizarán periódicamente. También se han comprometido a adoptar una política global para una transición equitativa hacia la neutralidad climática. La Recomendación del Consejo para garantizar una transición equitativa hacia la neutralidad climática⁴ establece orientaciones concretas para los Estados miembros sobre cómo hacer frente a los aspectos sociales y laborales relacionados con la transición, entre otras cosas, mediante el análisis del impacto distributivo de las medidas estratégicas, al tiempo que se hace pleno uso de las oportunidades de financiación. La Comisión también ha presentado su visión de la transformación digital de Europa de aquí a 2030 y ha propuesto una Brújula Digital para la

² Según la Comunicación de la Comisión «Plan del Objetivo Climático para 2030», COM(2020) 562 final, y el documento SWD(2020) 176 final: proyecciones basadas en E-QUEST según un escenario de «menor imposición del trabajo poco cualificado», es decir, asumiendo una reducción específica de la fiscalidad del trabajo que estimule la oferta de mano de obra poco cualificada a través de salarios netos más elevados, al tiempo que se reducen los costes de la mano de obra poco cualificada para las empresas, lo que conduce a un aumento global del empleo.

³ Sobre la base de la evaluación de impacto de 2018 titulada «Un planeta limpio para todos», el estudio sobre la evolución social y del empleo en Europa (ESDE) de 2019 indica que existe potencial para crear alrededor de dos millones de puestos de trabajo de aquí a 2050.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>.

Década Digital de la UE⁵. Ocupan un lugar destacado la adquisición de capacidades digitales básicas para todos y la oportunidad de que la mano de obra adquiriera capacidades especializadas en tecnologías de la información y la comunicación, así como la importancia del reciclaje profesional y la mejora de las capacidades, para evitar que se agrave la brecha digital entre los trabajadores poco cualificados y los trabajadores altamente cualificados.

Encuestas recientes muestran que las desigualdades sociales son la mayor preocupación de los europeos (seguidas del empleo, las cuestiones medioambientales y el cambio climático)⁶ y que la preocupación que más ha crecido en toda la UE está relacionada con el aumento de los precios / la inflación y el coste de la vida⁷. Ya antes de la pandemia, más del 80 % de los ciudadanos de la UE querían que sus gobiernos nacionales adoptaran más medidas para reducir las desigualdades de renta⁸. Una elevada desigualdad de renta puede tener efectos perjudiciales para el crecimiento económico y puede poner en peligro la cohesión social⁹, lo que supondría un riesgo para el modelo de economía social de mercado, menoscabando, así, los valores europeos. Las desigualdades de renta y la falta de justicia social son una preocupación creciente, no solo entre las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, sino también entre la mayoría de las personas con una renta media.

Para garantizar que las tendencias a largo plazo y las perturbaciones a corto plazo descritas anteriormente no agraven las desigualdades existentes, es imprescindible mejorar la calidad de la elaboración de políticas mediante una mejor evaluación del impacto distributivo de las políticas y las reformas, tanto de las nuevas como de las ya existentes. A la hora de diseñarlas, es vital comprender su impacto en los diferentes grupos socioeconómicos y en las distintas zonas geográficas. Esto es necesario para orientar mejor las políticas y mitigar sus posibles efectos adversos, a fin de alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza para 2030 y garantizar transiciones sostenibles, inclusivas y justas.

La presente Comunicación ofrece orientaciones a los Estados miembros sobre la mejor manera de realizar evaluaciones del impacto distributivo sobre la renta de diferentes grupos socioeconómicos¹⁰ y de incorporarlas a los procesos de elaboración de políticas. Establece un proceso para seguir desarrollando las metodologías existentes junto con los Estados miembros, y presenta el apoyo que la Comisión puede ofrecer a estos¹¹.

El concepto de evaluación del impacto distributivo

La evaluación de impacto es un proceso que reúne pruebas para apoyar la elaboración de políticas¹². Las evaluaciones del impacto distributivo implican un análisis, normalmente

⁵ La Década Digital es la visión estratégica prospectiva de la Comisión Europea para el desarrollo de la economía digital y la transformación de las empresas europeas para 2030. El plan, presentado por la Comisión Europea el 9 de marzo de 2021, tiene por objeto respaldar un futuro digital próspero para todos.

⁶ [Eurobarómetro sobre el futuro de Europa](#) de enero de 2022.

⁷ [Eurobarómetro estándar](#) de abril de 2022.

⁸ Eurobarómetro Especial 471: [Equidad, desigualdad y movilidad intergeneracional, abril de 2018. Encuesta Eurobarómetro \(europa.eu\)](#).

⁹ Véase, por ejemplo, el informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* [«Permanecemos divididos: por qué sigue aumentando la desigualdad», documento en inglés y francés], de 2015.

¹⁰ Deberán aumentarse los esfuerzos para captar también el impacto distributivo de las reformas en la igualdad de oportunidades, pero la presente Comunicación se centra en la desigualdad de renta, que es mucho más fácil de cuantificar que los demás aspectos.

¹¹ El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña ofrece información más detallada, entre otras cosas, sobre las prácticas existentes actualmente en los Estados miembros.

¹² Contribuye a desarrollar una respuesta estratégica (ya sea la reforma de una política o una inversión) a un determinado problema político proporcionando la base empírica de las distintas opciones y el impacto que pueden tener. Las evaluaciones de impacto abordan varias posibles repercusiones clave, como las económicas, medioambientales y sociales, así como los efectos en los derechos humanos.

cuantitativo, para determinar los efectos distributivos de las políticas (reformas, inversiones, etc.) en la renta de diversos grupos de población. Las evaluaciones del impacto distributivo ofrecen información útil y ayudan a los responsables políticos a elegir entre diferentes opciones de reforma. También pueden contribuir a detectar la necesidad de diseñar medidas de acompañamiento para proteger a grupos vulnerables de los posibles efectos negativos de algunas políticas y proporcionan información valiosa para calibrar dichas medidas.

Pueden utilizarse técnicas de evaluación del impacto distributivo para obtener estimaciones cuantitativas de los efectos de las reformas fiscales y de las reformas en materia de protección social e inclusión social, así como para proporcionar indicaciones sobre el impacto de las reformas de los servicios públicos prestados en especie. La importancia de la igualdad de acceso a servicios en especie como la asistencia sanitaria y la educación se puso de relieve durante la pandemia de COVID-19¹³. El seguimiento de los efectos redistributivos de las prestaciones en especie contribuiría a aprovechar su potencial para mitigar y reducir la pobreza, y puede contribuir también a que las evaluaciones del impacto distributivo sean más exhaustivas.

Las evaluaciones del impacto distributivo pueden cuantificar, antes de la aplicación de determinadas políticas y reformas, el modo en que estas afectarán a los ingresos de distintos grupos. También pueden contribuir a establecer con detalle el coste de las reformas (considerando también opciones distintas) y a diseñar medidas correctoras. Las evaluaciones realizadas después de que las medidas hayan comenzado a aplicarse contribuyen a evaluarlas una vez que se dispone de datos, e indican si es necesario adoptar nuevas medidas o corregir las reformas. Las evaluaciones del impacto distributivo se hacen a menudo como parte de la preparación de los presupuestos, pero es igualmente importante llevarlas a cabo para diseñar reformas que, aunque quizás no tengan un impacto (directo) en los presupuestos públicos, pueden tener un impacto mayor en determinados grupos socioeconómicos. Las evaluaciones del impacto distributivo deben integrarse, cuando proceda, en análisis más amplios que abarquen las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de nuevas iniciativas estratégicas.

Asimismo, pueden contribuir a mejorar significativamente la calidad del gasto público y las políticas fiscales. Las finanzas públicas se han visto sometidas a examen por la pandemia de COVID-19 y se espera que la normalización gradual de la política monetaria aumente los costes del endeudamiento público. Las reasignaciones bien calibradas de los gastos o los cambios en los ingresos pueden contribuir a garantizar que los déficits presupuestarios públicos se mantengan bajo control, pero esto solo puede mantenerse si se detectan y sopesan correctamente las consecuencias distributivas. El Reglamento (UE) n.º 473/2013 ya recomienda indicar el impacto distributivo previsto de las medidas en los proyectos de planes presupuestarios presentados a la Comisión por los Estados miembros de la zona del euro, pero rara vez se hace, y esta práctica podría mejorarse. En el contexto del Semestre Europeo,

¹³ Las pruebas demuestran que las prestaciones en especie tienen un impacto redistributivo significativo. Es importante garantizar que los cambios en las políticas respondan a las necesidades de los grupos más desfavorecidos o que, al menos, no tengan consecuencias negativas no intencionadas para ellos. Por ejemplo, el trabajo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la asequibilidad de la asistencia sanitaria en Europa muestra que algunos países deben rediseñar la política de cobertura sanitaria, mejorar la protección económica de determinados grupos y, al mismo tiempo, buscar más inversión pública en el sistema sanitario. Véase la siguiente publicación de la OMS/Europa: *Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe* [«¿Pueden los ciudadanos permitirse la asistencia sanitaria? Nuevas pruebas sobre la protección financiera en Europa», documento en inglés], 2019.

las orientaciones para las políticas de empleo de 2022 recomiendan el uso de evaluaciones del impacto distributivo para mejorar la eficacia de los sistemas de protección social¹⁴.

Componentes clave de una evaluación del impacto distributivo de buena calidad

Los componentes clave de unas evaluaciones del impacto distributivo de calidad pueden detectarse sobre la base de las buenas prácticas en los Estados miembros. Tienen que ver con su calendario, con las políticas que deben analizarse, las herramientas (modelos y datos) que deben utilizarse y la manera de difundir los resultados.

a. Quién debe hacer una evaluación del impacto distributivo, cuándo y con qué nivel de detalle

Las evaluaciones del impacto distributivo deberían realizarse tanto antes como después de la aplicación de las políticas en cuestión. La realización de una evaluación del impacto distributivo durante el diseño de las reformas e inversiones es especialmente importante, ya que permite a los responsables políticos calibrar el efecto de las políticas previstas en los distintos tipos de hogares, incluso en los casos en los que la reforma no esté inicialmente destinada a abordar objetivos sociales (por ejemplo, en el caso de reformas sobre consumo de energía). Los análisis posteriores a la aplicación permiten evaluar el impacto de las reformas e inversiones en los distintos tipos de hogares durante un período de tiempo determinado después su aplicación. Esto puede contribuir a desarrollar posibles medidas adicionales o correcciones de las reformas. Se basan en datos sólidos, pero requieren la disociación de los efectos de las reformas respecto de otros cambios. Unos análisis fiables tras la aplicación ayudan a garantizar la apropiación y la calidad de las evaluaciones realizadas antes de la ejecución. Lo ideal sería que fueran las autoridades nacionales, y cuando proceda, regionales y locales, quienes realizaran las evaluaciones del impacto distributivo.

Se trata de una buena práctica para presentar el efecto de un paquete completo de cambios estratégicos, ya que algunas de sus interacciones pueden pasarse por alto si su efecto se presenta por separado, y más aún si se tiene en cuenta que los cambios presupuestarios suelen decidirse como un paquete, en el que algunas medidas compensan otras. Las medidas que tienen un impacto considerable también requieren un análisis individual.

Encargar las evaluaciones del impacto distributivo a organismos independientes puede contribuir a hacerlas más creíbles y precisas. Por su experiencia, las instituciones académicas o los institutos de investigación están en condiciones de desarrollar técnicas avanzadas de evaluación del impacto distributivo. Además, al evaluar decisiones a las que a menudo no han contribuido, no se ven afectados por los mismos motivos políticos que las administraciones. La reproducción de los resultados por parte de diversas instituciones también puede hacer que el análisis sea más exhaustivo y mejorar su calidad y credibilidad.

Se anima a los Estados miembros a que:

— realicen sistemáticamente evaluaciones del impacto distributivo de todas aquellas políticas que puedan afectar a los ingresos de los ciudadanos, y, en la medida de lo

¹⁴ [Orientación n.º 8](#).

posible, evalúen, tras la ejecución de las políticas, el impacto real de las reformas e inversiones;

— analicen tanto los efectos combinados como los efectos individuales específicos de las políticas;

— apoyen a las instituciones independientes en la realización de las evaluaciones del impacto distributivo.

b. Cuáles son los ámbitos estratégicos que deben elegirse para las evaluaciones del impacto distributivo y cuánto tiempo debe tenerse en cuenta

Las evaluaciones del impacto distributivo deberían cubrir los ámbitos estratégicos que tienen un efecto en los ingresos de los hogares y su distribución, que suelen estar relacionados con los impuestos y las prestaciones monetarias. Los modelos estándar pueden dar una idea del impacto de las reformas en la fiscalidad directa tradicional y en las prestaciones monetarias, que son las cuestiones en las que suelen centrarse las evaluaciones del impacto distributivo¹⁵. No obstante, debe hacerse un esfuerzo por evaluar el impacto de las reformas en otros ámbitos, como las reformas del mercado laboral o de las pensiones, así como los programas de inversión.

Merece la pena evaluar los impuestos sobre el consumo, dado que sus efectos suelen ser regresivos (ya que los hogares con rentas más bajas gastan una parte mayor de sus ingresos en bienes y servicios). Esto es más importante conforme aumenta la necesidad de reducir las emisiones de carbono y practicar la «presupuestación ecológica». Lo ideal sería que los Estados miembros realizaran también evaluaciones del impacto distributivo de las reformas del impuesto sobre el patrimonio, que tienen un impacto importante en las dinámicas de desigualdad a largo plazo, y sobre el efecto de los cambios en las prestaciones en especie, como las prestaciones sanitarias.

Las evaluaciones del impacto distributivo pueden utilizarse en una amplia gama de ámbitos estratégicos. Son fundamentales para evaluar el impacto de las reformas diseñadas para abordar megatendencias, como las transiciones ecológica y digital o el impacto de crisis recientes. No obstante, algunas reformas difieren en la medida en que se prestan a ser analizadas. Por ejemplo, las evaluaciones del impacto distributivo son muy útiles para valorar los efectos de las reformas que tienen una repercusión directa en los ingresos de los hogares, como la tarificación del carbono y el uso de los ingresos del carbono o las ayudas a la calefacción para los hogares con bajos ingresos. Sin embargo, suele resultar más complicado calibrar el impacto de nuevas medidas reglamentarias (por ejemplo, medidas para mejorar las normas de eficiencia energética). No obstante, las estrategias de evaluación posterior a la aplicación pueden proporcionar una buena visión de las consecuencias distributivas de tales reformas.

Las evaluaciones del impacto distributivo que se realizan antes de la aplicación no solo deberían centrarse en los efectos de las nuevas políticas y medidas en los resultados inmediatamente posteriores a la ejecución, es decir, el año siguiente (estadísticas comparativas), sino que deberían adoptar una perspectiva plurianual. Una política progresiva

¹⁵ Los impuestos directos sobre las personas físicas, así como las cotizaciones a la seguridad social y las prestaciones sociales.

—por ejemplo, la reforma de las pensiones—, que produce cambios lentos a lo largo de varios años, puede no tener una gran repercusión en el curso de un año, pero podría tener repercusiones considerables de forma acumulativa. En estos casos, las evaluaciones del impacto distributivo pueden requerir proyecciones a largo plazo para tener en cuenta el impacto total de las reformas. La adopción de una perspectiva plurianual también puede ser útil cuando es especialmente importante tener en cuenta las tendencias demográficas. En ese caso podría ser pertinente utilizar modelos dinámicos.

Se anima a los Estados miembros a que:

- **incluyan los impuestos directos, las cotizaciones a la seguridad social y las prestaciones sociales en sus evaluaciones;**
- **en la medida de lo posible, analicen los efectos de otras políticas, en particular los impuestos indirectos y el impuesto sobre el patrimonio, así como las prestaciones en especie pertinentes, a fin de presentar una evaluación del impacto distributivo exhaustiva de determinadas medidas y reformas;**
- **adopten una perspectiva plurianual en las evaluaciones del impacto distributivo de las políticas cuya repercusión total se materialice en un período de tiempo más largo.**

c. Qué herramientas deben utilizarse

Los modelos de microsimulación son esenciales, ya que normalmente permiten a los usuarios estimar el coste presupuestario neto de los cambios en los impuestos y prestaciones, el patrón de ganancias y pérdidas derivadas de un cambio en una política y el efecto de los paquetes de reformas en la pobreza y la desigualdad. Los modelos avanzados permiten estimar las repercusiones por género, o por otros criterios de igualdad, como la discapacidad o la pertenencia a una minoría, y valorar el cambio en los incentivos al trabajo y las respuestas del mercado laboral a los cambios en las políticas.

Las reformas de los regímenes fiscales y de prestaciones pueden afectar al comportamiento de las personas y modificar el entorno macroeconómico. Incorporar respuestas conductuales, datos macroeconómicos¹⁶ y tendencias demográficas en las evaluaciones del impacto distributivo puede aumentar aún más su precisión.

Las evaluaciones del impacto distributivo pueden realizarse utilizando un modelo específico por país (actualmente es el caso de diez Estados miembros), o únicamente el modelo Euromod (cuatro Estados miembros), o ambos (doce Estados miembros)¹⁷. Euromod es un modelo de microsimulación sobre impuestos y prestaciones mantenido por la Comisión y disponible para todos los Estados miembros. Cubre los principales aspectos de la fiscalidad directa y las cotizaciones y prestaciones sociales¹⁸. Puede ser especialmente útil para los

¹⁶ Los modelos de microsimulación no suelen tener en cuenta respuestas conductuales (como los efectos previstos de los cambios en el impuesto sobre la renta en la oferta laboral) ni las reacciones macroeconómicas (por ejemplo, una mayor oferta laboral puede aumentar el PIB y los ingresos públicos). La incorporación de respuestas conductuales y reacciones macroeconómicas puede realizarse desarrollando modelos más avanzados que tengan en cuenta los diversos efectos (por ejemplo, incorporando las respuestas conductuales en un modelo de microsimulación o vinculándolo a un modelo macroeconómico).

¹⁷ Para más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente documento.

¹⁸ Lo mantiene actualizado el Centro Común de Investigación (JRC), en cooperación con Eurostat y con expertos nacionales.

Estados miembros que tienen poca experiencia en evaluaciones del impacto distributivo¹⁹. Una ventaja específica de Euromod es que permite calcular de manera comparable en todos los Estados miembros los efectos de los impuestos directos y las prestaciones en los ingresos de los hogares, la pobreza y la desigualdad de renta y los incentivos laborales. Los Estados miembros que cuentan con una larga tradición en la realización de evaluaciones del impacto distributivo suelen utilizar los modelos específicos por país, que implican enfoques más adaptados.

El análisis cuantitativo puede complementarse con consideraciones más cualitativas con el fin de detectar los grupos que pueden verse más afectados por un conjunto de políticas.

Se anima a los Estados miembros a que:

- **utilicen un modelo de microsimulación que calcule los efectos de los cambios en las políticas en los ingresos de los hogares a lo largo de toda la distribución de la renta, así como sus efectos en la pobreza y la desigualdad de renta;**
- **continúen desarrollando sus modelos mediante el uso de técnicas avanzadas que incorporen respuestas conductuales y datos macroeconómicos;**
- **complementen los análisis cuantitativos con análisis cualitativos, a fin de generalizar la consideración de los impactos distributivos en la elaboración de las políticas.**

d. Qué datos deben utilizarse

Una buena evaluación del impacto distributivo requiere datos exhaustivos y oportunos. Los datos de encuestas, como las estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC)²⁰, proporcionan información sociodemográfica y sobre la renta detallada, fundamental para la calidad de una evaluación del impacto distributivo. No obstante, suele haber un desfase temporal entre el momento en que se realiza la encuesta y la disponibilidad de los resultados²¹. Los datos administrativos pueden colmar las lagunas con información más precisa y, en la mayoría de los casos, con una información relativamente más oportuna, con un mayor tamaño de la muestra y con más datos geográficos. La combinación de una encuesta con registros administrativos sobre ingresos, ayudas sociales y fiscalidad también pueden mejorar significativamente la calidad de una evaluación del impacto distributivo, lo que, a su vez, puede permitir ampliar el alcance de la modelización, conservando al mismo tiempo la información socioeconómica detallada de las encuestas.

Hay que seguir trabajando para facilitar la disponibilidad de los datos administrativos nacionales²². Los datos administrativos anonimizados (no muestreados) son un recurso valioso para realizar análisis precisos de las evaluaciones del impacto distributivo²³. Esos datos deben ser accesibles de manera transparente para diversos organismos públicos e

¹⁹ El *software* y los modelos están disponibles para su uso, pero, aun así, las autoridades nacionales o los investigadores tienen que solicitar a Eurostat el acceso a los datos subyacentes.

²⁰ [Overview - Income and living conditions - \[«Panorama general: renta y condiciones de vida», documento en inglés\] Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ En el caso de EU-SILC, en el marco del Reglamento (UE) 2019/1700, Eurostat recibe microdatos de los Estados miembros correspondientes al año de actividad N a finales del año N, y conjuntos de datos completos con los datos finales de ingresos el 28 de febrero del año N+ 1. Los indicadores por país se publican en cuanto se validan y aprueban los datos.

²² En consonancia con la [Estrategia Europea de Datos](#), que destaca la importancia del intercambio de datos entre las autoridades públicas, pues puede mejorar significativamente la elaboración de políticas y la prestación de servicios públicos.

²³ La razón es que las muestras uniformes no están adaptadas para medir la desigualdad cuando la concentración es elevada.

investigadores independientes. También es importante hacer hincapié en el papel crucial de los institutos nacionales de estadística a la hora de proporcionar encuestas oportunas, exhaustivas y detalladas y otros datos que puedan utilizarse para el análisis de las evaluaciones del impacto distributivo.

Se anima a los Estados miembros a que:

- **combinen datos de encuestas y datos administrativos al realizar las evaluaciones del impacto distributivo;**
- **faciliten la disponibilidad de los datos administrativos, tanto para los organismos públicos como para los investigadores.**

e. Qué indicadores deben elegirse

La utilización de parámetros comunes permite a los responsables políticos comparar mejor los resultados y evaluar los efectos de distintas medidas nuevas. Los resultados de las evaluaciones del impacto distributivo deberían calibrar el impacto de las reformas sobre: 1) la distribución de los ingresos²⁴; 2) el nivel de desigualdad, basándose en una selección de indicadores clave [como la ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)]²⁵; 3) el nivel de pobreza, utilizando indicadores clave relacionados, como la tasa de riesgo de pobreza y el desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza²⁶.

También puede haber otros resultados pertinentes, dependiendo de la situación nacional y de los datos disponibles. Esta es la razón por la que las evaluaciones del impacto distributivo se realizan a menudo para evaluar el impacto de las reformas en diversos grupos²⁷ diferenciados por edad y género (también para la presupuestación con perspectiva de género²⁸) y tipo de hogar (como los hogares en edad de trabajar, los hogares en edad de jubilación, los hogares monoparentales, de adultos solteros y de parejas, con o sin hijos). Puede merecer la pena realizar otros análisis, como los que se centran en las personas de origen migrante, con discapacidades o en cualquier otro grupo desfavorecido, así como en grupos diferenciados por el grado de urbanización o la región.

²⁴ Renta disponible equivalente, es decir, la renta tras los impuestos directos y las prestaciones y ajustada en función de la composición de los hogares. Los miembros del hogar se igualan o se convierten en equivalentes ponderando a cada uno según su edad, utilizando la denominada «escala de equivalencia de la OCDE modificada» (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

²⁵ Indicador principal del cuadro de indicadores sociales del pilar europeo de derechos sociales; S80/S20 es el porcentaje de ingresos del 20 % de la población con ingresos más altos en comparación con el 20 % de la población con ingresos más bajos. También es útil presentar su desglose entre la parte superior S80/S50 y la parte inferior S50/S20 de la distribución de la renta. Puede completarse con el porcentaje de renta del 40 % inferior de la población en la distribución de la renta (S40, que constituye la base para el ODS de reducción de la desigualdad) o el índice de Gini (la medida sintética más utilizada de la desigualdad de renta, que capta qué porcentaje de la renta nacional de un país corresponde a cada percentil acumulado de la población y lo convierte en un índice).

²⁶ La tasa de riesgo de pobreza, calculada como el porcentaje de personas con una renta disponible equivalente anual inferior al 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente anual, es uno de los tres componentes del indicador de riesgo de pobreza o exclusión social que sustenta el objetivo de la UE de reducir la pobreza y la exclusión social para 2030. El desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza muestra la diferencia entre la mediana de la renta disponible equivalente de las personas que se encuentran por debajo del umbral de riesgo de pobreza y el propio umbral de riesgo de pobreza (punto de corte: 60 % de la mediana de la renta equivalente).

²⁷ Las evaluaciones del impacto distributivo resultan útiles para presentar tanto las diferencias en la situación inicial de diversos grupos como los cambios que se esperan de las intervenciones estratégicas (pertinentes tanto para la dimensión ambiental como la dimensión social, en las que los grupos socialmente desfavorecidos tienden a experimentar entornos de mayor pobreza).

²⁸ Según la definición ampliamente utilizada del Consejo de Europa, la presupuestación con perspectiva de género consiste en incorporar la perspectiva de género al proceso presupuestario. En resumen, se trata de una estrategia y un proceso que, a largo plazo, buscan conseguir metas en materia de igualdad de género centrándose en cómo se recaudan y gastan los recursos públicos. Para más información, véase: Bova, E.; Jerosch Herold da Costa Reis, J.: *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence* [«Prácticas de presupuestación con perspectiva de género: conceptos y pruebas», documento en inglés], European Economy Discussion papers, n.º 165, Comisión Europea, 2022. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#).

Se anima a los Estados miembros a que:

- **se aseguren de que las evaluaciones del impacto distributivo presentan el efecto de las políticas en los diversos grupos a lo largo de la distribución de la renta (como los deciles de renta), así como los niveles de desigualdad y los indicadores de pobreza;**
- **en la medida de lo posible, presenten los resultados desglosados por edad, género y grupo socioeconómico específico.**

f. Cómo difundir las evaluaciones del impacto distributivo

La publicación del análisis del impacto en los distintos grupos de ingresos mejora la transparencia de la elaboración de políticas. Permite un mayor control de los efectos de las medidas propuestas y, de este modo, puede mejorar la calidad del debate público y aumentar la confianza en los procesos de toma de decisiones. Cabe esperar que una mayor transparencia sobre el impacto de las reformas dé lugar a la adopción de medidas que reduzcan o eliminen las repercusiones negativas en la pobreza o el aumento de las desigualdades. También puede contribuir a desmentir falsas percepciones sobre el efecto último de las políticas al aportar claridad sobre los grupos beneficiarios. Por ejemplo, los proyectos de planes presupuestarios son una buena manera de presentar el impacto de las medidas estratégicas relacionadas sobre distintos sectores de la población.

Cuando son los órganos administrativos quienes hacen públicas y accesibles las evaluaciones del impacto distributivo, se alimenta el debate público y se puede contribuir a una mayor aceptación de las medidas y reformas. Las evaluaciones del impacto distributivo deben presentarse en documentos presupuestarios accesibles al público (por ejemplo, proyectos de planes presupuestarios) y en cualquier otro tipo de documento que acompañe al diseño, la aplicación y la evaluación de reformas e inversiones, como las evaluaciones de impacto (integradas). De este modo, además de posibilitar más decisiones basadas en datos empíricos, las evaluaciones del impacto distributivo pueden ofrecer una imagen más creíble y nutrir así un debate público sobre los efectos de las reformas políticas que incluya a los interlocutores sociales y a la sociedad civil.

Para despertar el interés de los medios de comunicación y del público, los resultados de las evaluaciones del impacto distributivo deben considerarse fiables y razonablemente fáciles de entender. Por tanto, la publicación de las evaluaciones del impacto distributivo debería ir acompañada de una presentación de las principales decisiones de modelización en las que se hayan basado los análisis. La presentación de los resultados de las evaluaciones del impacto distributivo en momentos concretos (por ejemplo, una vez al año) puede ser útil, pues esto demuestra que se comunican sistemáticamente. También es posible que los resultados se consideren más fiables y creíbles si el análisis ha sido realizado o puede ser verificado por investigadores independientes. Facilitar la reproducción del análisis y la publicación de todos los supuestos de modelización, decisiones y datos pertinentes puede también aumentar su credibilidad.

Se anima a los Estados miembros a que:

- **presenten las evaluaciones del impacto distributivo en documentos públicos de una manera fácilmente comprensible para el público en general;**

— faciliten el acceso público a los modelos, supuestos y datos subyacentes, de modo que los resultados puedan reproducirse.

De qué manera se basa la Comisión en las evaluaciones del impacto distributivo y cómo apoya a los Estados miembros

El historial de elaboración de políticas basadas en datos empíricos de la Comisión ha mejorado constantemente en los últimos años. La Comisión seguirá evaluando sistemáticamente las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de sus medidas estratégicas para garantizar una gran calidad de la legislación propuesta, como prevé su sistema «Legislar mejor»^{29/30}.

La Comisión seguirá realizando evaluaciones del impacto distributivo a fin de atribuir más importancia a las consideraciones distributivas pertinentes para el diseño de reformas e inversiones. La Comisión utiliza Euromod con regularidad para llevar a cabo las evaluaciones del impacto distributivo de determinadas reformas de los Estados miembros. El análisis resultante se presenta también en los informes por país que constituyen evaluaciones de políticas como parte del Semestre Europeo, esto es, el marco para la supervisión y la coordinación integradas de las políticas económicas y de empleo en la Unión Europea.

La Comisión seguirá ayudando a los Estados miembros a establecer o desarrollar sus prácticas de evaluación del impacto distributivo. Esta ayuda se prestará manteniendo el modelo Euromod y prosiguiendo con su desarrollo. La Comisión pone el modelo a disposición de todos los Estados miembros y lo actualiza anualmente. El JRC ofrece distintos cursos de formación sobre Euromod, en particular sobre cómo realizar evaluaciones del impacto distributivo. Los Estados miembros también pueden solicitar ayuda adicional para el desarrollo de prácticas de evaluación del impacto distributivo en el marco del Instrumento de Apoyo Técnico³¹.

La Comisión seguirá apoyando el aprendizaje mutuo reuniendo a representantes de los Estados miembros que participan activamente en la realización de las evaluaciones del impacto distributivo en las administraciones nacionales o que, en el caso de los Estados miembros en los que la práctica de realizar evaluaciones del impacto distributivo no está tan extendida, podrían participar en ellas en el futuro. Los debates que tienen lugar en las sesiones de aprendizaje mutuo cubren diversos aspectos de la realización de las evaluaciones del impacto distributivo, lo que permite, por tanto, intercambiar las mejores prácticas. Dado que las prácticas de evaluación del impacto distributivo difieren significativamente entre los Estados miembros, es evidente que conocer la experiencia de los demás aporta un valor añadido, pues permite aprovechar aquellas mejores prácticas que pueden adaptarse a los contextos específicos de cada país.

²⁹ [Legislar mejor: aunar fuerzas para mejorar la legislación](#), COM(2021) 219 final.

³⁰ [Herramientas para la mejora de la legislación](#) (noviembre de 2021), en particular la [Herramienta#30. Empleo, condiciones de trabajo, distribución de ingresos y protección e inclusión social](#).

³¹ En este contexto, el JRC colabora desde 2017 en proyectos destinados a prestar apoyo técnico a los Estados miembros en materia de microsimulación y uso de datos administrativos para evaluar las reformas sobre impuestos y prestaciones. Esto permite desarrollar un modelo para las evaluaciones del impacto distributivo haciendo un mayor uso de Euromod, a partir de encuestas y datos administrativos. Estos proyectos se han realizado con Eslovaquia, Grecia, Lituania y Rumanía. También se están llevando a cabo proyectos de desarrollo de capacidades y proyectos *ad hoc* con España.

Como parte del proceso de aprendizaje mutuo con los Estados miembros, la Comisión realizará un seguimiento del uso de las evaluaciones del impacto distributivo en los proyectos de planes presupuestarios o en otros contextos e informará al Comité de Protección Social y al Comité de Empleo, los órganos consultivos del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales, y al Comité de Política Económica, el órgano consultivo del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros.

La Comisión:

- **seguirá realizando periódicamente evaluaciones del impacto distributivo, también como parte del Semestre Europeo;**
- **continuará ayudando a los Estados miembros a establecer o desarrollar sus prácticas de evaluación del impacto distributivo (entre otras cosas, apoyando el aprendizaje mutuo y el intercambio de las mejores prácticas, poniendo a su disposición el modelo de microsimulación Euromod y continuando con su desarrollo);**
- **supervisará el uso de las evaluaciones del impacto distributivo por parte de los Estados miembros.**

Conclusión

La confluencia de diversas tendencias a largo plazo y perturbaciones a corto plazo descritas en la presente Comunicación subraya la importancia de prestar más atención a las consideraciones distributivas a la hora de diseñar reformas e inversiones. Por ello, se invita a los Estados miembros a que sigan las orientaciones dadas para ampliar el uso de las prácticas de evaluación del impacto distributivo y mejorarlas. Los análisis resultantes deben ofrecer un impacto creíble de las políticas en distintos grupos socioeconómicos y deben ponerse a disposición del público para mejorar la calidad del debate político. La Comisión está dispuesta a apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de metodologías de evaluación del impacto distributivo, en el seguimiento de las prácticas ya existentes y en la creación de un foro de intercambio de puntos de vista sobre cómo seguir mejorando las evaluaciones del impacto distributivo.