



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 5 de outubro de 2022
(OR. en)

13189/22

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

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	28 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 494 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Melhor avaliação do impacto distributivo das políticas dos Estados-Membros

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 494 final.

Anexo: COM(2022) 494 final



Bruxelas, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Melhor avaliação do impacto distributivo das políticas dos Estados-Membros

{SWD(2022) 323 final}

Comunicação da Comissão

Melhor avaliação do impacto distributivo das políticas dos Estados-Membros

A elaboração de políticas baseadas em dados concretos é crucial para garantir o êxito das políticas e a credibilidade das ações políticas. As avaliações de impacto, em especial, permitem fazer escolhas políticas informadas e as avaliações do impacto distributivo ajudam a compreender de que forma tais escolhas são suscetíveis de afetar diferentes partes da população. Este aspeto é especialmente relevante, uma vez que a União Europeia e os seus Estados-Membros lutam por transições digitais e ecológicas socialmente justas e enfrentam desafios relacionados com o aumento do custo de vida devido à guerra de agressão russa na Ucrânia.

A economia social de mercado única da Europa é a pedra angular da sua prosperidade. Nas suas orientações políticas, a presidente Ursula von der Leyen salientou a importância de não deixar ninguém para trás nas transições digital e ecológica. Salientou igualmente o contributo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 2017, que estabelece 20 princípios para uma Europa social forte, justa e inclusiva e que garante a igualdade de oportunidades.

Na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, os dirigentes da UE congratularam-se com o objetivo de retirar pelo menos 15 milhões de pessoas da pobreza e da exclusão social até 2030, tal como apresentado pela Comissão no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, em consonância com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável¹. Apenas um ano após a Cimeira Social, os Estados-Membros da UE comprometeram-se a atingir os objetivos nacionais para alcançar coletivamente esse objetivo. Paralelamente, no âmbito do plano de ação, novas iniciativas a nível da UE visam contribuir para reduzir as desigualdades de rendimento, incluindo a diretiva relativa ao salário mínimo e a proposta de recomendação do Conselho relativa aos regimes de rendimento mínimo.

A pobreza e a desigualdade de rendimentos são relativamente baixas na UE, segundo as normas internacionais, e a pobreza e a exclusão social diminuíram ao longo da última década, embora a desigualdade de rendimentos tenha aumentado para as pessoas com rendimentos mais baixos na sequência da recessão de 2008-2012. As medidas tomadas pela UE e pelos governos nacionais (incluindo regimes temporários de apoio ao emprego e estabilizadores automáticos) atenuaram o golpe socioeconómico da crise da COVID-19 e impediram que as desigualdades continuassem a aumentar. No entanto, a pandemia teve um impacto desproporcionadamente negativo nas mulheres e em alguns grupos, como os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e as pessoas com deficiência.

Embora a Europa esteja a recuperar da pandemia de COVID-19, a coesão social pode ser afetada pela evolução atual. A invasão injustificada e não provocada da Ucrânia pela Rússia gerou uma elevada incerteza económica, especialmente no que diz respeito ao fornecimento

¹ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 e 10. [Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.](#)

de energia e aos preços dos produtos alimentares. A elevada inflação corre o risco de agravar a situação dos agregados familiares de baixos rendimentos e de outros grupos desfavorecidos, ao passo que a incerteza na cadeia de abastecimento pode ter um impacto no emprego em determinados setores.

A UE e os seus Estados-Membros estão a trabalhar no sentido de atenuar o impacto económico da guerra. Para minimizar a dependência da Europa relativamente aos combustíveis fósseis russos, o Plano REPowerEU da Comissão apresentou várias opções: poupar energia, diversificar o aprovisionamento energético e acelerar a implantação de energias renováveis para substituir os combustíveis fósseis nas habitações, na indústria e na produção de energia. O plano da Comissão «Poupar gás para um inverno seguro» visa acelerar a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis russos e diminuir a procura de gás na UE, prestando simultaneamente especial atenção aos consumidores vulneráveis. Além disso, as propostas da Comissão relativas a uma intervenção de emergência nos mercados europeus da energia visam combater os recentes aumentos dramáticos dos preços e aliviar a pressão que estão a exercer sobre os agregados familiares e as empresas em toda a UE. Para contrariar o rápido aumento dos preços dos produtos alimentares e da energia, os Estados-Membros adotaram medidas destinadas a atenuar o impacto da inflação nos agregados familiares, em especial nos mais vulneráveis.

As alterações climáticas e a digitalização também deverão ter um impacto na distribuição dos rendimentos e nas desigualdades. A transição ecológica tem potencial para criar mais um milhão de postos de trabalho adicionais até 2030² e 2dois milhões até 2050³, bem como para melhorar a qualidade do emprego, mas as suas repercussões no mercado de trabalho podem variar entre setores, regiões, grau ou urbanização (urbana/rural), competências necessárias ou tipos de emprego. O Pacto Ecológico Europeu e o pacote Objetivo 55 apresentam a resposta a médio prazo da UE para combater as alterações climáticas e integrar a dimensão social na elaboração das suas políticas desde o início. A fim de alcançar os objetivos da UE em matéria de energia e clima para 2030, os Estados-Membros elaboraram planos nacionais integrados em matéria de energia e clima que serão atualizados regularmente. Estão igualmente empenhados em adotar uma política abrangente para uma transição justa para a neutralidade climática. A Recomendação do Conselho relativa à garantia de uma transição justa para a neutralidade climática⁴ estabelece orientações concretas para os Estados-Membros sobre a forma de abordar os aspetos sociais e laborais pertinentes relacionados com a transição, nomeadamente analisando o impacto distributivo das medidas políticas, tirando ao mesmo tempo pleno partido das oportunidades de financiamento. A Comissão apresentou igualmente a sua visão para a transformação digital da Europa até 2030 e propôs orientações para a digitalização para a Década Digital da UE⁵. As competências digitais básicas para todos e a oportunidade de a mão de obra adquirir competências especializadas em tecnologias da

² De acordo com a Comunicação da Comissão «Plano para atingir a Meta Climática em 2030», COM/2020/562 final, e SWD (2020) 176 final: projeções baseadas em E-QUEST utilizando um cenário de «redução da tributação do trabalho pouco qualificado», ou seja, assumindo uma «redução seletiva da tributação do trabalho que estimula a oferta de mão de obra pouco qualificada através de salários líquidos mais elevados, reduzindo simultaneamente os custos da mão de obra pouco qualificada para as empresas e conduzindo assim a um emprego global mais elevado».

³ Com base na avaliação de impacto «Um Planeta Limpo para Todos» de 2018, o ESDE 2019 dá conta de um potencial ganho de cerca de dois milhões de postos de trabalho até 2050.

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

⁵ A Década Digital é a visão estratégica prospetiva da Comissão Europeia para o desenvolvimento da economia digital e a transformação das empresas europeias até 2030. O plano, apresentado pela Comissão Europeia em 9 de março de 2021, visa apoiar um futuro digital próspero para todos.

informação e da comunicação ocupam um lugar de destaque, tal como a importância da requalificação e da melhoria de competências, a fim de evitar o agravamento do fosso digital entre os trabalhadores pouco qualificados e os altamente qualificados.

Os inquéritos recentes mostram que as desigualdades sociais são a maior preocupação dos europeus (seguidas do emprego, das questões ambientais e das alterações climáticas)⁶ e que o maior aumento em termos de preocupações a nível da UE diz respeito ao aumento dos preços/inflação e do custo de vida⁷. Mesmo antes da pandemia, mais de 80 % dos cidadãos da UE desejavam que os seus governos nacionais tomassem medidas adicionais para reduzir as desigualdades de rendimento⁸. A elevada desigualdade de rendimentos pode ter efeitos prejudiciais no crescimento económico e pôr em perigo a coesão social⁹, colocando em risco o modelo de economia social de mercado e comprometendo, assim, os valores europeus. As desigualdades de rendimento e a falta de justiça social constituem uma preocupação crescente não só para as pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, mas também para a maioria das pessoas de rendimento médio.

Para garantir que as tendências a longo prazo e os choques a curto prazo acima descritos não agravem as desigualdades existentes, é imperativo melhorar a qualidade da elaboração de políticas através de uma melhor avaliação do impacto distributivo das políticas e reformas já existentes e das novas. Na sua conceção, é fundamental compreender o seu impacto em diferentes grupos socioeconómicos e em diferentes zonas geográficas. Esta compreensão é necessária para orientar melhor as políticas e atenuar os seus possíveis efeitos adversos, a fim de alcançar os objetivos de redução da pobreza para 2030 e assegurar transições sustentáveis, inclusivas e justas.

A presente comunicação fornece orientações aos Estados-Membros sobre a melhor forma de realizar avaliações de impacto distributivo dos rendimentos dos diferentes grupos socioeconómicos¹⁰ e de as incorporar nos seus processos de elaboração de políticas. Estabelece um processo para continuar a desenvolver as metodologias existentes em conjunto com os Estados-Membros e apresenta o apoio que a Comissão pode disponibilizar aos Estados-Membros¹¹.

O conceito de avaliação do impacto distributivo

A avaliação de impacto é um processo que reúne dados para apoiar a elaboração de políticas¹². As avaliações de impacto distributivo (AID) implicam uma análise, geralmente quantitativa, para avaliar os efeitos distributivos das políticas (reformas, investimentos, etc.) no rendimento de vários grupos da população. As AID fornecem informações úteis e ajudam

⁶ [EB sobre o Futuro da Europa](#) a partir de janeiro de 2022.

⁷ Abril de 2022 [Eurobarómetro normal](#).

⁸ Eurobarómetro Especial n.º 471 «[Justiça, desigualdade e mobilidade intergeracional](#)» — abril de 2018 — inquérito Eurobarómetro ([europa.eu](#))

⁹ Ver, por exemplo, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*.

¹⁰ No futuro, devem ser envidados mais esforços para ter igualmente em conta o impacto distributivo das reformas na igualdade de oportunidades, mas a presente comunicação centra-se na desigualdade de rendimentos, que é muito mais fácil de quantificar do que os outros aspetos.

¹¹ O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente documento fornece informações mais pormenorizadas, nomeadamente sobre as práticas atuais nos Estados-Membros.

¹² Ajuda a desenvolver uma resposta política (reforma política ou investimento) a um determinado problema político, fornecendo a base factual e os impactos de várias opções. As avaliações de impacto abordam um conjunto de impactos potenciais fundamentais, tais como os impactos económicos, ambientais e sociais, além dos impactos nos direitos humanos.

os decisores políticos a escolher entre diferentes opções de reforma. Podem também ajudar a identificar a necessidade de conceber medidas de acompanhamento para proteger os grupos vulneráveis dos potenciais impactos negativos de determinadas políticas e fornecer informações valiosas para calibrar essas medidas.

As técnicas de AID podem ser utilizadas para obter estimativas quantitativas do impacto dos impostos e das reformas em matéria de proteção social e inclusão social, bem como para fornecer indicações sobre o impacto da reforma dos serviços em espécie prestados publicamente. A importância da igualdade de acesso a serviços em espécie, como os cuidados de saúde e a educação, foi salientada durante a pandemia de COVID-19¹³. O acompanhamento dos efeitos redistributivos das prestações em espécie contribuiria para explorar o seu potencial para atenuar e reduzir a pobreza e pode também contribuir para tornar as AID mais abrangentes.

As AID podem quantificar, antes da sua aplicação, a maneira em que as políticas e reformas específicas afetarão o rendimento de vários grupos. Podem também ajudar a determinar em pormenor o custo das reformas (nomeadamente ponderando diferentes opções) e a conceber medidas corretivas. As avaliações efetuadas depois de as medidas terem começado a ser implementadas contribuem para a avaliação das medidas uma vez disponíveis os dados, indicando se é necessário ou não tomar outras medidas ou corrigir as reformas. As AID são frequentemente realizadas no âmbito da preparação orçamental, mas são igualmente importantes para a conceção de reformas que podem não ter um impacto (direto) nos orçamentos públicos, mas que são suscetíveis de ter um maior impacto em determinados grupos socioeconómicos. As AID devem, se for caso disso, ser integradas em análises mais amplas que abranjam os impactos económicos, sociais e ambientais das novas iniciativas políticas.

As AID também podem ajudar a melhorar significativamente a qualidade da despesa pública e das políticas orçamentais. As finanças públicas foram colocadas sob pressão devido à pandemia de COVID-19 e a normalização gradual da política monetária deverá aumentar os custos dos empréstimos públicos. A reafetação bem calibradas de despesas ou alterações nas receitas podem ajudar a assegurar que os défices orçamentais públicos sejam mantidos sob controlo, mas tal só pode ser sustentável se as consequências distributivas forem bem identificadas e ponderadas. A apresentação do impacto distributivo esperado das medidas nos projetos de planos orçamentais apresentados à Comissão pelos Estados-Membros da área do euro já é recomendada no Regulamento (UE) n.º 473/2013, mas raramente é feita e a prática poderia ser melhorada. No contexto do Semestre Europeu, as Orientações para o Emprego de 2022 recomendam a utilização de AID para melhorar a eficácia dos sistemas de proteção social¹⁴.

Principais componentes de uma AID de boa qualidade

¹³ Os dados mostram que as prestações em espécie têm um impacto redistributivo significativo. É importante assegurar que as alterações políticas servem as necessidades dos grupos mais desfavorecidos e, pelo menos, não têm consequências negativas indesejadas para os mesmos. Por exemplo, o trabalho da Organização Mundial da Saúde (OMS) na Europa sobre a acessibilidade dos preços dos cuidados de saúde mostra que alguns países terão de reformular a política de cobertura de saúde, melhorar a proteção financeira de grupos específicos e, ao mesmo tempo, procurar mais investimento público no sistema de saúde (ver as publicações da OMS/Europa — «Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe» (2019)).

¹⁴ [Orientação 8](#).

As principais componentes das AID de qualidade podem ser identificadas com base nas boas práticas dos Estados-Membros. Estas dizem respeito ao seu calendário, às políticas a analisar, aos instrumentos (modelos e dados) que devem ser utilizados e à forma de divulgar os resultados.

a. Quem deve fazer uma AID, quando e a que nível de granularidade?

A AID deve ser realizada antes e depois da execução das políticas pertinentes. A realização de uma AID durante a conceção das reformas e dos investimentos é particularmente importante, uma vez que permite aos decisores políticos avaliar o impacto das políticas previstas nos diferentes tipos de agregados familiares, mesmo nos casos em que a reforma não se destina inicialmente a atingir objetivos sociais (por exemplo, no caso de reformas em matéria de consumo de energia). As análises pós-execução permitem avaliar o impacto das reformas e dos investimentos nos diferentes tipos de agregados familiares durante um certo tempo após a execução da reforma, o que pode ajudar a desenvolver eventuais novas medidas ou correções nas reformas. Baseiam-se em dados concretos, mas exigem a dissociação dos efeitos das reformas de outras alterações. As análises de pós-execução credíveis ajudam a garantir a apropriação e a qualidade das avaliações antes da execução. Idealmente, as AID devem ser realizadas pelas autoridades a nível nacional e, se for caso disso, a nível regional e local.

É boa prática apresentar o efeito de um pacote completo de alterações políticas, uma vez que algumas interações entre elas podem não ser tidas em conta se o seu efeito for apresentado separadamente. Este problema acentua-se quando as alterações orçamentais são frequentemente decididas como um pacote, com algumas medidas a compensar outras. As medidas com um impacto considerável também justificam uma análise individual.

Confiar a organismos independentes a realização de AID pode ajudar a torná-los mais credíveis e exatos. Graças aos seus conhecimentos especializados, o meio académico ou os institutos de investigação estão bem posicionados para desenvolver técnicas avançadas de AID. Além disso, não são afetados pelos mesmos motivos políticos que as administrações quando avaliam decisões para as quais muitas vezes não contribuíram. A reprodução dos resultados por várias instituições pode também contribuir para uma análise mais abrangente e para reforçar a sua qualidade e credibilidade.

Os Estados-Membros são incentivados a:

fazer sistematicamente avaliações de impacto antes da aplicação de todas as políticas que possam afetar os rendimentos das pessoas; e, tanto quanto possível após a execução, avaliar o impacto real das reformas e dos investimentos;

analisar os efeitos individuais combinados e específicos das políticas;

apoiar instituições independentes na realização de AID.

b. Que domínios de intervenção devem escolher para fazer AID e qual o período a ter em conta?

A AID deve abranger domínios de intervenção com impacto no rendimento das famílias e na sua distribuição, que normalmente se relacionam com impostos e benefícios monetários. Os modelos normalizados podem dar uma ideia do impacto das reformas da tributação direta

tradicional e dos benefícios monetários que, de um modo geral, são objeto de AID¹⁵. No entanto, devem ser envidados esforços para avaliar o impacto das reformas noutros domínios, como as reformas do mercado de trabalho ou das pensões, bem como os programas de investimento.

Vale a pena avaliar os impostos sobre o consumo, dado o seu impacto ser muitas vezes regressivo (uma vez que as famílias com rendimentos mais baixos gastam mais do seu rendimento em bens e serviços). Este aspeto é cada vez mais importante com a crescente necessidade de reduzir as emissões de carbono e de praticar uma «orçamentação ecológica». Idealmente, os Estados-Membros devem também fazer avaliações de impacto ambiental sobre as reformas do imposto sobre a riqueza, que têm um impacto significativo na dinâmica a longo prazo das desigualdades, e no efeito das alterações às prestações em espécie, como as prestações de cuidados de saúde.

As AID podem ser utilizada numa vasta gama de domínios de intervenção. São cruciais para avaliar o impacto das reformas concebidas para fazer face às megatendências, como as transições ecológica e digital ou o impacto de crises recentes. No entanto, várias reformas diferem nos fins para que se prestam a ser analisadas. Por exemplo, as AID são muito úteis para avaliar os efeitos das reformas que têm um impacto direto nos rendimentos dos agregados familiares, como a tarifação do carbono e a utilização das receitas do carbono ou das licenças de aquecimento para agregados familiares com baixos rendimentos. No entanto, é muitas vezes menos fácil avaliar o impacto das novas medidas regulamentares (por exemplo, melhorar as normas de eficiência energética). As estratégias de avaliação pós-execução podem, no entanto, fornecer boas perspetivas sobre as consequências distributivas dessas reformas.

Antes da execução, não se deve centrar a atenção apenas no impacto das novas políticas e medidas nos resultados imediatamente após a execução, ou seja, no ano seguinte (estatísticas comparativas), mas também adotar uma perspetiva plurianual. Uma política progressiva — por exemplo, a reforma do sistema de pensões — que induz alterações lentamente ao longo de vários anos pode não ter um impacto muito grande no primeiro ano de aplicação, mas, cumulativamente, poderá ter impactos consideráveis. Nestes casos, as AID podem exigir projeções a longo prazo para ter em conta o impacto total das reformas. A adoção de uma perspetiva plurianual também pode ser útil para ter em conta as tendências demográficas. Neste caso, a utilização de modelos dinâmicos pode ser relevante.

Os Estados-Membros são incentivados a:

- **abranger os impostos diretos, as contribuições para a segurança social e as prestações sociais nas suas avaliações;**
- **analisar, sempre que possível, os efeitos de outras políticas, nomeadamente impostos indiretos e sobre o património e benefícios em espécie relevantes, a fim de apresentar uma AID abrangente de determinadas medidas e reformas;**
- **adotar uma perspetiva plurianual nas AID das políticas cujo impacto final só será concretizado ao fim de mais tempo.**

¹⁵ Impostos diretos sobre as pessoas singulares, bem como contribuições para a segurança social e prestações sociais.

c. Que instrumentos devem ser utilizados?

Os modelos de micro simulação são essenciais, uma vez que permitem normalmente aos utilizadores estimar o custo orçamental líquido das alterações dos impostos e benefícios, o padrão de ganhos e perdas decorrentes de uma mudança de política e o impacto dos pacotes de reformas na pobreza e na desigualdade. Os modelos avançados permitem estimar o impacto por género ou critérios de igualdade adicionais, como a deficiência ou a origem minoritária, bem como avaliar a mudança nos incentivos ao trabalho e as respostas do mercado de trabalho às mudanças políticas.

As reformas dos sistemas fiscais e de prestações sociais podem afetar os comportamentos das pessoas e alterar o ambiente macroeconómico. A integração de respostas comportamentais, de dados macroeconómicos¹⁶ e das tendências demográficas nas avaliações de impacto pode aumentar ainda mais a sua exatidão.

As AID podem ser feitas utilizando um modelo específico por país (atualmente o caso de 10 Estados-Membros), ou apenas o modelo EUROMOD (atualmente o caso de 4), ou ambos (atualmente, o caso de 12)¹⁷. O EUROMOD é um modelo de micro simulação de benefícios fiscais gerido pela Comissão e disponível para utilização por todos os Estados-Membros. Abrange os principais aspetos da fiscalidade direta, das contribuições sociais e das prestações¹⁸. Pode ser particularmente útil para os Estados-Membros com pouca experiência na avaliação dos impactos distributivos¹⁹. Uma vantagem distintiva do EUROMOD é o facto de permitir o cálculo, de forma comparável entre os Estados-Membros, dos efeitos dos impostos diretos e das prestações sobre os rendimentos das famílias, a pobreza e a desigualdade de rendimentos e os incentivos ao trabalho. Os modelos específicos de cada país, que envolvem abordagens mais personalizadas, tendem a ser utilizados pelos Estados-Membros com uma tradição de longa data em matéria de AID.

A análise quantitativa pode ser complementada por considerações mais qualitativas para identificar os grupos mais suscetíveis de serem afetados por um conjunto de políticas.

Os Estados-Membros são incentivados a:

- utilizar um modelo de micro simulação que estime os efeitos das alterações políticas nos rendimentos das famílias ao longo da distribuição do rendimento, bem como os seus efeitos na pobreza e na desigualdade de rendimentos;**
- continuar a desenvolver os seus modelos utilizando técnicas avançadas que integrem respostas comportamentais e dados macroeconómicos;**
- complementar a análise quantitativa com a análise qualitativa, a fim de generalizar a tomada em consideração dos impactos distributivos na elaboração de políticas.**

¹⁶ Os modelos de micro simulação muitas vezes não têm em conta as respostas comportamentais (tais como os efeitos estimados sobre a oferta de mão de obra das alterações no imposto sobre o rendimento) ou as reações macroeconómicas (por exemplo, o aumento da oferta de mão de obra pode aumentar o PIB e as receitas públicas). A incorporação de respostas comportamentais e de feedback macroeconómico pode ser feita através da criação de modelos mais avançados que tenham em conta os vários efeitos (como a incorporação de respostas comportamentais num modelo de micro simulação ou a sua ligação a um modelo macroeconómico).

¹⁷ O documento de trabalho dos serviços da Comissão que consta de anexo contém informações mais pormenorizadas.

¹⁸ É atualizado pelo Centro Comum de Investigação (JRC), em cooperação com o Eurostat e os peritos nacionais.

¹⁹ O software e os modelos estão facilmente disponíveis, mas as autoridades nacionais ou os investigadores têm de solicitar ao Eurostat o acesso aos dados subjacentes.

d. Que dados devem ser utilizados?

Uma boa AID exige dados exaustivos e atualizados. Os dados do inquérito — como as estatísticas do rendimento e das condições de vida na União Europeia (EU-SILC)²⁰ — fornecem informações sociodemográficas e sobre o rendimento pormenorizadas, cruciais para a qualidade das AID. No entanto, existe normalmente um desfazamento entre a realização de um inquérito e o momento em que os resultados estão disponíveis²¹. Os dados administrativos podem colmatar as lacunas, com informações mais precisas e, na maioria dos casos, relativamente mais atualizadas, uma maior dimensão da amostra e um maior detalhe geográfico. A combinação de um inquérito com os registos administrativos sobre o rendimento, a segurança social e a fiscalidade pode também melhorar significativamente a qualidade das AID, o que pode também permitir alargar o âmbito da modelização, mantendo ao mesmo tempo a informação socioeconómica pormenorizada dos inquéritos.

É necessário envidar mais esforços para tornar os dados administrativos nacionais mais facilmente disponíveis²². Os dados administrativos anonimizados (não amostrados) constituem um recurso valioso para a análise precisa das AID²³. Esses dados devem ser acessíveis a vários organismos públicos e investigadores independentes de forma transparente. É igualmente importante salientar o papel crucial dos institutos nacionais de estatística no fornecimento de inquéritos atualizados, exaustivos e pormenorizados e de outros dados que possam ser utilizados na análise das AID.

Os Estados-Membros são incentivados a:

- combinar dados de inquéritos e dados administrativos aquando da realização de AID;**
- tornar os dados administrativos mais facilmente acessíveis tanto aos organismos públicos como aos investigadores.**

e. Quais os indicadores a escolher?

A utilização de métricas comuns permite aos decisores políticos comparar melhor os resultados e avaliar os impactos de várias novas medidas. Idealmente, os resultados das AID devem avaliar o impacto das reformas nos seguintes domínios: 1) a distribuição dos rendimentos²⁴; 2) o nível de desigualdade, com base numa seleção de indicadores-chave (como o rácio dos quintis de rendimento S80/S20)²⁵; 3) o nível de pobreza, utilizando

²⁰ [Panorâmica — Rendimento e condições de vida - Eurostat \(europa.eu\)](#)

²¹ No caso das EU-SILC, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 2019/1700, o Eurostat recebe microdados dos Estados-Membros para o ano de funcionamento N até ao final do ano N e são recebidos conjuntos de dados completos com dados sobre o rendimento final até 28 de fevereiro do ano N +1. Os indicadores por país são publicados assim que os dados são validados e aprovados.

²² Em consonância com [Uma estratégia europeia para os dados](#), que salienta a importância da partilha de dados entre as autoridades públicas, uma vez que tal pode melhorar significativamente a elaboração de políticas e a prestação de serviços públicos.

²³ A razão é que as amostras uniformes não são adaptadas para medir a desigualdade quando a concentração é elevada.

²⁴ Rendimento disponível equivalente, ou seja, rendimento após impostos diretos e prestações e ajustado pela composição das famílias. Os membros do agregado familiar são equivalentes ou considerados equivalentes, mediante a ponderação de cada um de acordo com a respetiva idade, utilizando a escala de equivalência da OCDE. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Indicador-chave do painel de indicadores sociais do Pilar Europeu dos Direitos Sociais; S80/S20 é a percentagem do rendimento que vai para os 20 % mais ricos em comparação com os 20 % mais pobres da população. É igualmente útil apresentar a sua decomposição entre a parte superior S80/S50 e a parte inferior S50/S20 da distribuição do rendimento. Pode ser complementada pela percentagem do rendimento dos 40 % mais pobres da população ao longo da distribuição do rendimento (S40, que constitui a base do objetivo dos ODS em matéria de redução das desigualdades) ou pelo índice de Gini (que é a medida sintética mais amplamente utilizada da desigualdade de rendimentos, captando a percentagem do rendimento interno de um país que detém cada percentil cumulativo da população e convertendo-o num índice).

indicadores-chave relacionados, como a taxa de risco de pobreza e o diferencial mediano relativo do risco de pobreza²⁶.

Podem também existir outros resultados relevantes, em função da situação nacional e dos dados disponíveis. É por esta razão que as AID são frequentemente realizadas para avaliar o impacto das reformas em vários grupos²⁷, diferenciados por idade e género (também para a orçamentação sensível ao género²⁸) e tipo de agregado familiar (tais como agregados familiares em idade ativa, agregados familiares em idade de reforma, famílias monoparentais, adultos solteiros e casais, com e sem filhos). Outras análises, como as centradas nas pessoas oriundas da imigração, com deficiência ou em qualquer outro grupo desfavorecido, bem como em grupos diferenciados por grau de urbanização ou região, poderiam ser úteis.

Os Estados-Membros são incentivados a:

- **assegurar que as AID apresentem o efeito das políticas nos vários grupos ao longo da distribuição do rendimento (tais como decis de rendimento), bem como os níveis de desigualdade e os indicadores de pobreza;**
- **na medida do possível, apresentar os resultados discriminados por idade, género e grupos socioeconómicos específicos.**

f. Como divulgar as AID?

A publicação da análise dos impactos nos diferentes grupos de rendimento aumenta a transparência da elaboração de políticas. Permite um maior escrutínio dos impactos das medidas propostas e, por conseguinte, pode melhorar a qualidade do debate público e aumentar a confiança nos processos de tomada de decisão. É de esperar que uma maior transparência no impacto das reformas conduza à adoção de medidas que reduzam ou eliminem o impacto negativo na pobreza ou no aumento das desigualdades. Pode também ajudar a dissipar as falsas perceções sobre o efeito final das políticas, dando clareza aos grupos beneficiários. Por exemplo, os projetos de planos orçamentais são uma boa forma de apresentar o impacto das medidas políticas conexas em diferentes segmentos da população.

Quando efetuada por órgãos administrativos, a publicação das AID de uma forma acessível estimula o debate público e pode contribuir para a aceitação de medidas e reformas. As ajudas de custo devem ser apresentadas em documentos orçamentais acessíveis ao público (por exemplo, projetos de planos orçamentais) e em qualquer outro tipo de documento que acompanhe a conceção, a execução e a avaliação das reformas e dos investimentos, tais como avaliações de impacto (integradas). Desta forma, para além de permitir decisões mais fundamentadas, as AID podem dar uma imagem mais credível para alimentar o debate

²⁶ A taxa de risco de pobreza (AROP), calculada como a proporção de pessoas com um rendimento anual disponível equivalente inferior a 60 % da mediana anual do rendimento disponível equivalente, é uma das três componentes do indicador do risco de pobreza e exclusão social (AROPE) que está na base do objetivo da UE de reduzir a pobreza e a exclusão social até 2030. O diferencial mediano relativo do risco de pobreza mostra a diferença entre a mediana do rendimento disponível equivalente das pessoas abaixo do limiar de risco de pobreza e o limiar de risco de pobreza (valor-limite: 60 % do rendimento mediano equivalente).

²⁷ As AID são úteis para apresentar tanto as diferenças na situação inicial dos vários grupos como as mudanças esperadas das intervenções políticas (relevantes tanto para as dimensões ambiental como social, em que os grupos socialmente desfavorecidos tendem a viver em ambientes mais pobres).

²⁸ De acordo com a definição amplamente utilizada pelo Conselho da Europa, a orçamentação sensível ao género é uma aplicação da integração da perspectiva de género no processo orçamental. Em suma, trata-se de uma estratégia e de um processo com o objetivo a longo prazo de alcançar os objetivos em matéria de igualdade de género, centrando-se na forma como os recursos públicos são angariados e gastos. Para mais pormenores, ver Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) Gender budgeting Practices: Conceitos & Evidence. Documento de reflexão sobre a economia europeia, 165, Comissão Europeia. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

público sobre os efeitos das reformas políticas, incluindo os parceiros sociais e a sociedade civil.

Para despertar o interesse dos meios de comunicação social e do público, os resultados das AID devem ser considerados fiáveis e razoavelmente fáceis de compreender. A publicação das AID deve, por conseguinte, ser acompanhada de uma apresentação das principais decisões de modelização subjacentes à análise. Uma apresentação dos resultados das AID planeada em determinados momentos (por exemplo, todos os anos) pode ser útil, uma vez que indica que os resultados são comunicados de forma sistemática. Os resultados das AID podem também ser considerados mais fiáveis e credíveis se a análise tiver sido efetuada ou puder ser verificada por investigadores independentes. Ao facilitar a reprodução da análise, a publicação de todos os pressupostos, decisões e dados de modelização pertinentes pode também aumentar a credibilidade.

Os Estados-Membros são incentivados a:

- **apresentar os resultados das AID em documentos públicos de uma forma que possa ser facilmente compreendida pelo público em geral;**
- **facilitar o acesso do público aos modelos, pressupostos e dados subjacentes, para que os resultados possam ser reproduzidos.**

Como a Comissão se baseia nas AID para apoiar os Estados-Membros

O historial da Comissão em matéria de elaboração de políticas baseadas em dados concretos tem vindo a melhorar continuamente nos últimos anos. A instituição continuará a avaliar sistematicamente os impactos económicos, sociais e ambientais das suas ações políticas, a fim de assegurar a elevada qualidade da legislação proposta, tal como previsto no seu sistema «Legislar Melhor»²⁹³⁰.

A Comissão continuará a fazer AID a fim de dar maior destaque às considerações distributivas relevantes para a conceção das reformas e dos investimentos. A Comissão utiliza regularmente o EUROMOD para fazer AID de reformas selecionadas nos Estados-Membros. A análise que se segue é igualmente apresentada nos relatórios por país que constituem avaliações políticas no âmbito do Semestre Europeu, o quadro para a supervisão integrada e a coordenação das políticas económicas e de emprego em toda a União Europeia.

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros na criação ou no desenvolvimento das suas práticas de AID. Este apoio será prestado através da manutenção e do desenvolvimento do modelo EUROMOD. A Comissão disponibiliza o modelo a todos os Estados-Membros e atualiza-o anualmente. O CCI organiza uma série de cursos de formação sobre o EUROMOD, nomeadamente sobre a forma de fazer AID. Os Estados-Membros podem também solicitar mais assistência no desenvolvimento de práticas da AID no âmbito do Instrumento de Assistência Técnica³¹.

²⁹ [Legislar melhor — unir esforços para melhorar a legislação](#) (COM/2021/219 final).

³⁰ [Conjunto de instrumentos para legislar melhor](#) (novembro de 2021), em particular [Instrumento n.º 30. Emprego, condições de trabalho, distribuição de rendimentos, proteção social e inclusão](#).

³¹ Neste contexto, o CCI tem vindo a colaborar desde 2017 em projetos de prestação de apoio técnico aos Estados-Membros em matéria de micro simulação e utilização de dados administrativos para avaliar as reformas fiscais e de prestações sociais. Deste modo, é possível

A Comissão continuará a apoiar a aprendizagem mútua, reunindo representantes dos Estados-Membros que estão ativamente envolvidos na realização de AID nas administrações nacionais ou, no caso dos Estados-Membros em que as AID ainda não estão tão disseminadas, os que poderão estar envolvidos na sua prática no futuro. Os debates em encontros de aprendizagem mútua abrangem vários aspetos da prática de AID, permitindo assim o intercâmbio de boas práticas. Uma vez que as práticas de AID dos Estados-Membros diferem significativamente entre si, existe claramente um valor acrescentado na aprendizagem com base na experiência uns dos outros e nas melhores práticas que podem ser adaptadas a contextos específicos de cada país.

No âmbito do processo de aprendizagem mútua com os Estados-Membros, a Comissão acompanhará a utilização das AID nos projetos de planos orçamentais ou noutros contextos e informará o Comité da Proteção Social e o Comité do Emprego, os órgãos consultivos do Conselho Emprego e Assuntos Sociais e o Comité de Política Económica, o órgão consultivo do Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros».

A Comissão pretende:

- continuar a fazer regularmente AID, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu;
- continuar a apoiar os Estados-Membros na criação ou no desenvolvimento das suas práticas de AID (nomeadamente apoiando a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas e disponibilizando e desenvolvendo ainda mais o modelo de microsimulação EUROMOD);
- monitorizar a utilização de AID pelos Estados-Membros.

Conclusão

A confluência de várias tendências a longo prazo e choques a curto prazo descritos na presente comunicação sublinha a importância de prestar maior atenção às considerações de distribuição aquando da conceção das reformas e dos investimentos. Por conseguinte, os Estados-Membros são convidados a seguir as orientações fornecidas para alargar a utilização e melhorar as suas práticas em matéria de AID. As análises daí resultantes deverão proporcionar um impacto credível das políticas nos diferentes grupos socioeconómicos e ser disponibilizadas ao público em geral, a fim de melhorar a qualidade do debate de orientação. A Comissão está pronta a apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento de metodologias de AID, no acompanhamento das práticas existentes e na criação de um fórum para a troca de pontos de vista sobre a forma de melhorar ainda mais as AID.

desenvolver um modelo para as AID através de uma maior utilização do EUROMOD, com base em inquéritos e dados administrativos. Foram realizados projetos deste tipo com a Grécia, a Eslováquia, a Lituânia e a Roménia. Estão também a ser realizados projetos neste domínio e de reforço das capacidades com Espanha.