

Bruxelles, 5 octombrie 2022
(OR. en)

13189/22

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

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	28 septembrie 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 494 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR O mai bună evaluare a impactului distributiv al politicilor statelor membre

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 494 final.

Anexă: COM(2022) 494 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

O mai bună evaluare a impactului distributiv al politicilor statelor membre

{SWD(2022) 323 final}

Comunicare a Comisiei

O mai bună evaluare a impactului distributiv al politicilor statelor membre

Elaborarea de politici bazate pe date concrete este esențială pentru ca politicile să aibă succes și pentru ca măsurile de politică să se bucure de credibilitate. În acest sens, evaluările impactului contribuie la fundamentarea alegerilor de politică, iar evaluările impactului distributiv ajută la înțelegerea efectelor probabile ale politicilor respective pentru diferite segmente din cadrul populației. Aceste aspecte sunt cu atât mai relevante cu cât Uniunea Europeană și statele sale membre depun eforturi pentru realizarea tranziției verzi și a celei digitale într-un mod echitabil din punct de vedere social și se confruntă cu provocări legate de creșterea costului vieții din cauza războiului de agresiune purtat de Rusia în Ucraina.

Piatra de temelie a prosperității Europei este reprezentată de economia sa de piață socială, unică în lume. În orientările sale de politică, președinta von der Leyen a subliniat cât este de important ca nimeni să nu fie lăsat în urmă în cadrul tranziției digitale și al tranziției verzi. Totodată, ea a evidențiat contribuția Pilonului european al drepturilor sociale, proclamat în 2017 de Parlamentul European alături de Consiliu și de Comisie, care stabilește 20 de principii pentru o Europă socială puternică, echitabilă și favorabilă incluziunii și care asigură egalitatea de șanse.

În cadrul Summitului social de la Porto din mai 2021, liderii UE au salutat obiectivul de a scoate cel puțin 15 milioane de persoane din sărăcie și excluziune socială până în 2030, astfel cum a fost prezentat de Comisie în Planul de acțiune privind Pilonul european al drepturilor sociale, în conformitate cu Agenda 2030 a Organizației Națiunilor Unite pentru dezvoltare durabilă¹. La doar un an după Summitul social, statele membre ale UE s-au angajat să atingă anumite obiective naționale prin intermediul cărora să îndeplinească acest obiectiv în mod colectiv. În paralel, în planul de acțiune sunt prevăzute noi inițiative la nivelul UE care urmăresc să contribuie la reducerea inegalităților în materie de venituri, printre care Directiva privind salariul minim și Propunerea de recomandare a Consiliului privind sistemele de venit minim.

Sărăcia și inegalitatea veniturilor, măsurate conform standardelor internaționale, sunt la un nivel relativ scăzut în UE, iar sărăcia și excluziunea socială s-au diminuat în ultimul deceniu, deși inegalitatea veniturilor s-a acutizat pentru persoanele cu venituri mai mici în urma recesiunii din perioada 2008-2012. Măsurile luate de UE și de guvernele naționale (de exemplu, scheme temporare de sprijin pentru ocuparea forței de muncă și stabilizatori automați) au atenuat impactul socioeconomic al crizei provocate de pandemia de COVID-19 și au preîntâmpinat o creștere mai pronunțată a inegalității. Cu toate acestea, pandemia a avut un impact negativ disproporționat asupra femeilor și a unor grupuri precum tinerii, mâna de lucru slab calificată și persoanele cu dizabilități.

Pe măsură ce Europa se redresează în urma pandemiei de COVID-19, coeziunea socială ar putea fi afectată de unele progrese actuale. Invadarea nejustificată și neprovocată a Ucrainei

¹ Obiectivele de dezvoltare durabilă 1 și 10. [Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă](#).

de către Rusia a generat un nivel ridicat de incertitudine economică, în special în ceea ce privește prețul energiei și al alimentelor. Inflația ridicată riscă să exacerbeze situația gospodăriilor cu venituri mici și a altor grupuri defavorizate, iar incertitudinea lanțurilor de aprovizionare ar putea să afecteze ocuparea forței de muncă în anumite sectoare.

UE și statele sale membre depun eforturi pentru a atenua impactul economic al războiului. Pentru a elibera Europa din dependența de combustibilii fosili din Rusia, planul REPowerEU al Comisiei a prezentat mai multe opțiuni: economisirea energiei, diversificarea surselor de aprovizionare cu energie și accelerarea exploatarei energiei din surse regenerabile pentru a înlocui combustibilii fosili în locuințe, în industrie și în producția de energie electrică. Planul Comisiei intitulat „Să economisim gazele pentru siguranță la iarnă” vizează accelerarea eliminării progresive a combustibililor fosili din Rusia și reducerea cererii de gaz din UE, acordând în același timp o atenție deosebită consumatorilor vulnerabili. În plus, propunerile Comisiei privind o intervenție de urgență pe piețele energetice din Europa vizează contracararea creșterilor dramatice de prețuri din ultima perioadă și reducerea presiunii exercitate de acestea asupra gospodăriilor și întreprinderilor din întreaga UE. Pentru a contracara creșterea rapidă a prețurilor la alimente și la energie, statele membre au adoptat măsuri menite să atenueze impactul inflației asupra gospodăriilor, în special asupra celor mai vulnerabile.

Este de așteptat ca schimbările climatice și digitalizarea să afecteze, de asemenea, distribuția veniturilor și inegalitățile. Tranziția verde are potențialul de a crea până la 1 milion de locuri de muncă suplimentare până în 2030² și până la 2 milioane până în 2050³, precum și de a îmbunătăți calitatea locurilor de muncă; însă, repercusiunile sale asupra pieței muncii pot varia în funcție de sector, de regiune, de gradul de urbanizare (urban/rural), de competențele necesare sau de tipul locurilor de muncă. Pactul verde european și pachetul legislativ „Pregătiți pentru 55” prezintă răspunsul UE pe termen mediu la schimbările climatice și integrează de la bun început dimensiunea socială în procesul de elaborare a politicilor Uniunii. Pentru a atinge obiectivele UE în materie de energie și climă pentru 2030, statele membre au elaborat planuri naționale integrate privind energia și clima, care vor fi actualizate cu regularitate. Totodată, statele membre se angajează să adopte o politică cuprinzătoare pentru o tranziție echitabilă către neutralitatea climatică. Recomandarea Consiliului privind asigurarea unei tranziții echitabile către neutralitatea climatică⁴ stabilește orientări concrete prin care statele membre să abordeze aspectele sociale și de ocupare a forței de muncă asociate tranziției, inclusiv prin analizarea impactului distributiv al măsurilor de politică, și totodată să valorifice pe deplin posibilitățile de finanțare. De asemenea, Comisia și-a prezentat viziunea privind transformarea digitală a Europei până în 2030 și a propus o Busolă pentru dimensiunea digitală în cadrul deceniului digital al UE⁵. Un rol important în acest sens îl au competențele digitale elementare pentru toți și posibilitatea forței de muncă de a dobândi

² În conformitate cu Comunicarea Comisiei intitulată „Planul pentru atingerea obiectivului pentru 2030 privind clima”, COM/2020/562 final, și cu SWD(2020) 176 final: proiecțiile bazate pe E-QUEST care utilizează un scenariu de „impozitare mai scăzută a forței de muncă slab calificate”, și anume ipoteza unei „reduceri specifice a impozitării veniturilor salariale care stimulează oferta de forță de muncă slab calificată prin salarii nete mai mari, reducând în același timp costurile întreprinderilor cu forța de muncă slab calificată, ceea ce duce la creșterea globală a ocupării forței de muncă”.

³ Pe baza evaluării de impact a viziunii „O planetă curată pentru toți” din 2018, ESDE 2019 raportează un potențial de creare a aproximativ 2 milioane de locuri de muncă noi până în 2050.

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

⁵ Deceniul digital reprezintă viziunea strategică orientată spre viitor a Comisiei Europene pentru dezvoltarea economiei digitale și transformarea întreprinderilor europene până în 2030. Acest plan, prezentat de Comisia Europeană la 9 martie 2021, își propune să contribuie la un viitor digital prosper pentru toți.

noi competențe digitale specializate în tehnologia informației și comunicațiilor, la fel cum recalificarea și perfecționarea sunt importante pentru a preveni exacerbară decalajului digital dintre lucrătorii slab calificați și cei cu înaltă calificare.

O serie de anchete recente arată că inegalitățile sociale reprezintă principala preocupare a europenilor (urmate de ocuparea forței de muncă, problemele de mediu și schimbările climatice)⁶, iar cea mai mare intensificare a preocupărilor la nivelul UE este legată de creșterea prețurilor/inflației și a costului vieții⁷. Chiar și înainte de pandemie, peste 80 % dintre cetățenii UE doreau ca guvernele lor naționale să ia măsuri suplimentare pentru a reduce inegalitățile în materie de venituri⁸. Un grad ridicat de inegalitate a veniturilor poate avea efecte nocive asupra creșterii economice și poate pune în pericol coeziunea socială⁹, reprezentând un risc pentru modelul economiei sociale de piață și subminând astfel valorile europene. Inegalitățile în materie de venituri și inechitatea socială reprezintă o preocupare din ce în ce mai mare nu numai pentru persoanele expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială, ci și pentru majoritatea persoanelor cu venituri medii.

Pentru a ne asigura că tendințele pe termen lung și șocurile pe termen scurt descrise mai sus nu exacerbează inegalitățile existente, este imperativ să îmbunătățim calitatea procesului de elaborare a politicilor printr-o mai bună evaluare a impactului distributiv al politicilor și reformelor existente și noi. La momentul conceperii politicilor, este esențial să înțelegem impactul acestora asupra diferitelor grupuri socioeconomice și asupra diverselor zone geografice. Acest lucru este necesar pentru a direcționa mai bine politicile și a atenua posibilele efecte negative ale acestora, astfel încât să atingem obiectivele de reducere a sărăciei stabilite pentru 2030 și să asigurăm tranziții durabile, echitabile și favorabile incluziunii.

Prezenta comunicare oferă orientări statelor membre cu privire la cea mai bună modalitate de a efectua evaluări ale impactului distributiv asupra veniturilor a diferite grupuri socioeconomice¹⁰ și de a integra evaluările respective în procesele de elaborare a politicilor. Comisia descrie un proces prin care poate să dezvolte suplimentar metodologiile existente, împreună cu statele membre, și prezintă sprijinul pe care îl poate pune la dispoziția statelor membre¹¹.

Noțiunea de evaluări ale impactului distributiv

Evaluarea impactului este un proces prin care se culeg dovezi menite să sprijine procesul de elaborare a politicilor¹². Evaluările impactului distributiv (EID) presupun o analiză, de obicei cantitativă, prin care se evaluează efectele distributive ale politicilor (reforme, investiții etc.) asupra veniturilor obținute de diverse grupuri din cadrul populației. Aceste evaluări oferă

⁶ [Eurobarometrul privind viitorul Europei](#) din ianuarie 2022.

⁷ [Sondajul Eurobarometru standard](#) din aprilie 2022.

⁸ Eurobarometrul special nr. 471 [Echitatea, inegalitatea și mobilitatea intergenerațională - aprilie 2018 - sondaj Eurobarometru \(europa.eu\)](#).

⁹ A se vedea, de exemplu, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Suntem divizați: de ce continuă să crească inegalitatea).

¹⁰ În viitor, ar trebui depuse eforturi suplimentare pentru a estima inclusiv impactul distributiv al reformelor asupra egalității de șanse, dar prezenta comunicare se axează pe inegalitatea veniturilor, care este mult mai ușor de cuantificat decât celelalte aspecte.

¹¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare oferă informații mai detaliate, inclusiv cu privire la practicile actuale din statele membre.

¹² Acest proces contribuie la elaborarea unui răspuns politic (constând fie într-o reformă de politică, fie într-o investiție) la o anumită problemă de politică, oferind date concrete pentru fundamentarea diverselor opțiuni și indicând impactul acestora. Evaluările impactului abordează o serie de efecte potențiale esențiale, cum ar fi cele economice, sociale și asupra mediului, precum și impactul asupra drepturilor omului.

informații utile și ajută factorii de decizie să aleagă între diferite opțiuni de reformă. Ele pot contribui, de asemenea, la identificarea necesității de a concepe măsuri de sprijin care să protejeze grupurile vulnerabile de potențialele efecte negative ale anumitor politici și pot furniza informații valoroase pentru calibrarea măsurilor respective.

Tehnicile EID pot fi utilizate pentru a obține estimări cantitative ale impactului reformelor fiscale și din domeniul protecției sociale și al incluziunii sociale, precum și pentru a oferi indicii cu privire la impactul reformării serviciilor publice prestate în natură. Importanța accesului egal la servicii în natură, cum ar fi asistența medicală și educația, a fost evidențiată în timpul pandemiei de COVID-19¹³. Monitorizarea efectelor redistributive ale prestațiilor în natură ar contribui la valorificarea potențialului acestora de atenuare și reducere a sărăciei, putând contribui de asemenea la realizarea unor EID mai cuprinzătoare.

Evaluările impactului distributiv pot cuantifica, înainte de punerea în aplicare a unor politici și reforme specifice, modul în care acestea vor influența veniturile a diferite grupuri. De asemenea, ele pot ajuta la stabilirea în detaliu a costului reformelor (inclusiv prin analizarea diferitelor opțiuni) și la elaborarea de măsuri corective. Evaluările efectuate după ce măsurile au început să fie puse în aplicare contribuie la evaluarea măsurilor de îndată ce sunt disponibile date, indicând dacă este sau nu necesar să se adopte măsuri suplimentare sau să fie corectate reformele. EID sunt realizate adesea ca parte a pregătirilor bugetare, dar este la fel de important ca ele să se efectueze și în vederea conceperii de reforme care ar putea să nu aibă un impact (direct) asupra bugetelor publice, însă sunt de natură să aibă un impact mai mare asupra anumitor grupuri socioeconomice. Evaluările respective ar trebui, după caz, să fie integrate în analize mai ample care să vizeze impactul economic, social și de mediu al noilor inițiative de politică.

EID pot contribui, de asemenea, la îmbunătățirea semnificativă a calității cheltuielilor publice și a politicilor fiscale. Finanțele publice s-au aflat sub presiune ca urmare a pandemiei de COVID-19 și se preconizează că normalizarea treptată a politicii monetare va crește costurile îndatorării din sectorul public. Deficitele bugetare publice ar putea fi ținute mai ușor sub control prin realocări bine calibrate ale cheltuielilor sau prin realocări de venituri, însă aceste măsuri pot fi sustenabile doar dacă se identifică în mod clar și se ponderează consecințele lor distributive. Regulamentul (UE) nr. 473/2013 recomandă deja prezentarea impactului distributiv preconizat al măsurilor din proiectele de planuri bugetare transmise Comisiei de către statele membre din zona euro, dar acest lucru se întâmplă rareori, iar practica ar putea fi optimizată. În contextul semestrului european, Orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă din 2022 recomandă utilizarea EID pentru a îmbunătăți eficacitatea sistemelor de protecție socială¹⁴.

Componentele-cheie ale unei EID de bună calitate

¹³ Dovezile arată că prestațiile în natură au un impact redistributiv major. Este important să ne asigurăm că schimbările de politică răspund nevoilor grupurilor celor mai defavorizate și că, în orice caz, nu au consecințe negative neintenționate pentru acestea. De exemplu, activitatea legată de accesibilitatea asistenței medicale desfășurată de Biroul regional pentru Europa al Organizației Mondiale a Sănătății (OMS) arată că unele țări vor trebui să redefinească politica de acoperire cu servicii de sănătate, să îmbunătățească protecția financiară a anumitor grupuri și, în același timp, să caute să obțină investiții publice suplimentare în sistemul de sănătate [a se vedea publicația OMS/Europa intitulată „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe” (Își pot permite oamenii să plătească pentru servicii de sănătate? Noi dovezi privind protecția financiară în Europa) (2019)].

¹⁴ [Orientarea 8](#).

Componentele-cheie ale evaluărilor de calitate ale impactului distributiv pot fi identificate pe baza bunelor practici din statele membre. Acestea se referă la momentul efectuării lor, la politicile care trebuie analizate, la instrumentele (modele și date) care ar trebui utilizate și la modul de difuzare a rezultatelor.

a. Cine și când ar trebui să realizeze o EID și la ce nivel de granularitate?

Ar trebui efectuată o EID atât înainte, cât și ulterior punerii în aplicare a politicilor relevante. Realizarea unei EID în etapa de concepere a reformelor și a investițiilor este deosebit de importantă, deoarece le permite factorilor de decizie să măsoare impactul politicilor prevăzute asupra diferitelor tipuri de gospodării, chiar și în cazurile în care reforma nu vizează inițial să abordeze obiective sociale (de exemplu, în cazul reformelor privind consumul de energie). Analizele ulterioare punerii în aplicare fac posibilă evaluarea impactului reformelor și al investițiilor asupra diferitelor tipuri de gospodării la o anumită perioadă de timp după realizarea reformei. Acest lucru poate contribui la adoptarea unor eventuale măsuri ulterioare sau la corectarea reformelor. Analizele se bazează pe date concrete, dar este necesară separarea efectelor reformelor de efectele altor schimbări. Efectuarea de analize credibile ulterior punerii în aplicare contribuie la asumarea responsabilității și la asigurarea calității evaluărilor anterioare punerii în aplicare. În mod ideal, EID ar trebui să fie realizate de autoritățile de la nivel național și, după caz, de la nivel regional și local.

O bună practică constă în prezentarea efectului unui pachet complet de schimbări de politică, deoarece unele interacțiuni dintre acestea pot fi omise dacă se prezintă separat efectele fiecăreia. Acest lucru este cu atât mai important cu cât modificările bugetare sunt adesea decise sub formă de pachet, în care unele măsuri se compensează reciproc. În cazul măsurilor cu impact considerabil se justifică și o analiză individuală.

Încredințarea către organisme independente a evaluărilor impactului distributiv poate contribui la sporirea credibilității și a preciziei acestora. Datorită expertizei lor, universitățile sau institutele de cercetare se află într-o poziție bună pentru a elabora tehnici avansate în materie de EID. În plus, acestea nu sunt influențate de aceleași motivații politice ca administrațiile atunci când evaluează decizii la care adesea nu au contribuit. De asemenea, verificarea rezultatelor de către diferite instituții poate conduce la o analiză mai cuprinzătoare și la îmbunătățirea calității și a credibilității acesteia.

Statele membre sunt încurajate:

- să realizeze în mod sistematic evaluări ale impactului distributiv înainte de punerea în aplicare a tuturor politicilor care ar putea afecta veniturile cetățenilor; precum și, în măsura posibilităților, să evalueze impactul efectiv al reformelor și al investițiilor după punerea lor în aplicare;
- să analizeze atât efectele individuale specifice, cât și efectele combinate ale politicilor;
- să sprijine instituțiile independente în realizarea de evaluări ale impactului distributiv.

b. Ce domenii de politică ar trebui alese pentru realizarea EID și ce interval de timp ar trebui avut în vedere?

EID ar trebui să vizeze domeniile de politică care au un impact asupra veniturilor gospodăriilor și asupra distribuției acestora, ceea ce de obicei se întâmplă în cazul impozitelor și al prestațiilor în bani. Modelele standard pot schița o idee cu privire la impactul reformelor aduse sistemelor tradiționale de impozitare directă și prestații în bani pe care se axează în general evaluările impactului distributiv¹⁵. Totuși, ar trebui depuse eforturi pentru a evalua și impactul reformelor din alte domenii, de exemplu al reformelor privind piața muncii sau sistemul de pensii, precum și impactul programelor de investiții.

Merită să fie evaluate și impozitele pe consum, având în vedere că impactul lor este adesea regresiv (deoarece gospodăriile cu venituri mai mici cheltuiesc mai mult din veniturile lor pentru bunuri și servicii). Acest aspect devine din ce în ce mai important odată cu nevoia tot mai mare de a reduce emisiile de carbon și de a practica „înverzirea bugetelor”. În mod ideal, statele membre ar trebui să realizeze și EID ale reformelor privind impozitul pe avere, care au un impact major asupra dinamicii pe termen lung a inegalității, precum și EID ale efectului modificărilor aduse prestațiilor în natură, cum ar fi prestațiile de asistență medicală.

EID pot fi utilizate în domenii de politică foarte variate. Ele sunt esențiale pentru evaluarea impactului reformelor menite să abordeze megatendințe precum tranziția verde și cea digitală sau impactul crizelor recente. Pe de altă parte, nu toate reformele pot fi analizate în egală măsură. De exemplu, EID sunt foarte utile pentru evaluarea efectelor acelor reforme care influențează direct veniturile gospodăriilor, cum ar fi tariful carbonului și utilizarea veniturilor din carbon sau a indemnizațiilor pentru încălzire destinate gospodăriilor cu venituri mici. În schimb, adesea este mai complicat de măsurat impactul noilor măsuri normative (de exemplu, al celor de îmbunătățire a standardelor de eficiență energetică). Cu toate acestea, strategiile de evaluare ulterioare punerii în aplicare pot oferi repere utile cu privire la consecințele distributive ale unor astfel de reforme.

EID realizate înainte de punerea în aplicare ar trebui să se axeze pe impactul noilor politici și măsuri nu numai din perspectiva rezultatelor imediate pe care le vor avea acestea după punerea în aplicare, adică nu doar pe impactul din anul următor (statistici comparative), ci să adopte și o perspectivă multianuală. O politică incrementală (de exemplu, reforma sistemului de pensii) care generează schimbări lente pe parcursul mai multor ani poate să nu aibă un impact foarte mare în niciunul dintre anii luați în considerare, dar să producă un impact cumulativ considerabil. În astfel de cazuri, evaluările impactului distributiv pot necesita proiecții pe termen lung care să țină seama de impactul deplin al reformelor. Adoptarea unei perspective multianuale ar putea fi utilă și în cazurile în care se iau în considerare tendințele demografice. În cazul lor, ar putea fi relevantă utilizarea unor modele dinamice.

Statele membre sunt încurajate:

- să ia în calcul impozitele directe, contribuțiile la asigurările sociale și prestațiile sociale în evaluările lor;
- dacă este posibil, să analizeze și efectele altor politici, în special ale impozitelor indirecte și pe avere și ale prestațiilor în natură relevante, pentru a prezenta o evaluare cuprinzătoare a impactului distributiv al măsurilor și reformelor analizate;

¹⁵ Impozitele personale directe, precum și contribuțiile la asigurările sociale și prestațiile sociale.

- să adopte o perspectivă multianuală în EID ale politicilor al căror impact deplin se va materializa pe o perioadă mai lungă de timp.

c. Ce instrumente ar trebui utilizate?

Modelele de microsimulare sunt esențiale, deoarece de obicei ajută utilizatorii să estimeze costul bugetar net al modificării impozitelor și al prestațiilor, tiparul câștigurilor și al pierderilor generate de o schimbare de politică și impactul pachetelor de reforme asupra sărăciei și inegalității. Modelele avansate oferă posibilitatea de a estima impactul în funcție de gen sau de criterii suplimentare privind egalitatea, cum ar fi existența unei dizabilități sau apartenența la o minoritate, precum și de a evalua modul în care se vor schimba stimulentele pentru muncă și răspunsurile pieței forței de muncă la schimbările de politică.

Reformele sistemului de impozitare și ale sistemului de prestații pot să influențeze comportamentul oamenilor și pot schimba mediul macroeconomic. Încorporarea în EID a răspunsurilor comportamentale, a datelor macroeconomice¹⁶ și a tendințelor demografice poate spori și mai mult precizia evaluărilor.

EID pot fi realizate utilizând fie un model specific fiecărei țări (cazul a 10 state membre în prezent), fie doar modelul EUROMOD (cazul a 4 state membre în prezent), fie ambele modele (în prezent, 12 state membre procedează astfel)¹⁷. EUROMOD este un model de microsimulare a impozitelor și a prestațiilor gestionat de Comisie, care poate fi utilizate de către toate statele membre. Acesta urmărește principalele aspecte ale impozitării directe, ale contribuțiilor sociale și ale prestațiilor¹⁸. EUROMOD poate fi deosebit de util pentru statele membre care nu au o experiență bogată în ceea ce privește evaluarea impactului distributiv¹⁹. Unul dintre avantajele sale distinctive constă în posibilitatea de a efectua calcule comparabile în toate statele membre ale efectelor pe care le au impozitele directe și prestațiile asupra veniturilor gospodăriilor, a sărăciei și a inegalității veniturilor, precum și asupra stimulentele pentru muncă. Modelele specifice fiecărei țări, care presupun abordări mai adaptate, sunt de regulă utilizate de statele membre cu o tradiție îndelungată în ceea ce privește realizarea de EID.

Analiza cantitativă poate fi completată cu considerații de natură mai calitativă pentru a identifica grupurile cele mai susceptibile de a fi afectate de un set de politici.

Statele membre sunt încurajate:

- să folosească un model de microsimulare care să estimeze efectele schimbărilor de politică asupra veniturilor gospodăriilor de pe întregul spectru al distribuției veniturilor, precum și efectele asupra sărăciei și inegalității veniturilor;

¹⁶ Adesea, modelele de microsimulare nu iau în calcul răspunsurile comportamentale (cum ar fi efectele estimate ale modificărilor impozitului pe venit asupra ofertei de forță de muncă), nici feedbackul macroeconomic (de exemplu, creșterea ofertei de forță de muncă poate duce la creșterea PIB-ului și a veniturilor publice). Răspunsurile comportamentale și feedbackul macroeconomic pot fi încorporate prin construirea de modele mai avansate, care să țină seama de diversele efecte (de exemplu, prin încorporarea răspunsurilor comportamentale într-un model de microsimulare sau prin corelarea acestuia cu un model macroeconomic).

¹⁷ Pentru mai multe detalii, a se vedea documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

¹⁸ Modelul este actualizat permanent de către Centrul Comun de Cercetare (JRC) în cooperare cu Eurostat și cu experți naționali.

¹⁹ Software-ul și modelele sunt disponibile pentru utilizare, dar autoritățile naționale sau cercetătorii trebuie în continuare să solicite din partea Eurostat accesul la datele subiacente.

- să dezvolte în continuare modelele prin utilizarea de tehnici avansate care să încorporeze răspunsuri comportamentale și date macroeconomice;
- să completeze analiza cantitativă cu o analiză calitativă, pentru a generaliza luarea în considerare a impactului distributiv în procesul de elaborare a politicilor.

d. Ce date ar trebui utilizate?

O EID necesită date cuprinzătoare și de actualitate. Datele provenite din anchete, cum ar fi statisticile Uniunii Europene referitoare la venit și la condițiile de viață (EU-SILC)²⁰, oferă informații detaliate sociodemografice și privind veniturile, acestea fiind esențiale pentru calitatea unei EID. Totuși, de obicei există un decalaj de timp între perioada desfășurării anchetei și momentul în care devin disponibile rezultatele²¹. Datele administrative pot completa lacunele, oferind informații mai precise și, în majoritatea cazurilor, relativ mai de actualitate, eșantioane de dimensiuni mai mari și un grad mai mare de detaliere geografică. Calitatea unei EID se poate îmbunătăți semnificativ prin combinarea unei anchete cu evidențele administrative privind veniturile, bunăstarea și impozitarea. De asemenea, această soluție poate favoriza extinderea domeniului de aplicare al modelării, păstrând în același timp informațiile socioeconomice detaliate din cadrul anchetelor.

Trebuie depuse mai multe eforturi pentru ca datele administrative naționale să fie mai ușor de accesat²². Datele administrative anonimizate (neeșantionate) reprezintă o resursă valoroasă pentru o analiză EID de precizie²³. Aceste date ar trebui să fie accesibile diferitelor organisme publice și cercetătorilor independenți, într-un mod transparent. De asemenea, este important de subliniat rolul esențial al institutelor naționale de statistică în furnizarea de anchete și alte date cuprinzătoare, detaliate și de actualitate care să poată fi utilizate pentru analiza EID.

Statele membre sunt încurajate:

- să combine date din anchete și date administrative atunci când efectuează evaluări ale impactului distributiv;
- să faciliteze atât accesul organismelor publice, cât și accesul cercetătorilor la datele administrative.

e. Ce indicatori ar trebui aleși?

Folosirea unor unități de măsură comune ajută factorii de decizie să realizeze comparații mai bune între rezultate și să evalueze mai bine impactul diferitelor măsuri noi. În mod ideal, rezultatele EID ar trebui să măsoare impactul reformelor asupra: 1) distribuției veniturilor²⁴; 2) nivelului de inegalitate, pe baza unei selecții de indicatori-cheie (cum ar fi raportul dintre

²⁰ [Prezentare generală – Veniturile și condițiile de viață – Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ În cazul EU-SILC, în baza Regulamentului (UE) 2019/1700, Eurostat primește de la statele membre microdate pentru anul operațional N până la sfârșitul anului N, iar seturile de date complete cu date privind venitul final se primesc până la data de 28 februarie a anului N+1. Indicatorii de țară se publică de îndată ce datele sunt validate și aprobate.

²² În conformitate cu comunicarea [O strategie europeană privind datele](#), care subliniază importanța schimbului de date între autoritățile publice, întrucât acesta poate îmbunătăți semnificativ procesul de elaborare a politicilor și furnizarea serviciilor publice.

²³ Motivul este acela că eșantioanele uniforme nu sunt adaptate pentru a măsura inegalitatea atunci când au o concentrație ridicată.

²⁴ Venitul disponibil pe adult-echivalent, adică venitul după scăderea impozitelor directe și a prestațiilor, ajustat în funcție de componența gospodăriei. Membrii gospodăriei sunt egalizați sau echivalați prin ponderarea fiecăruia în funcție de vârstă, utilizând așa-numita grilă de echivalență modificată a OCDE. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>).

chintila superioară și cea inferioară, S80/S20)²⁵; 3) nivelului sărăciei, prin utilizarea unor indicatorilor-cheie conecși cum ar fi rata riscului de sărăcie și diferența mediană relativă a riscului de sărăcie²⁶.

Pot exista și alte rezultate relevante, în funcție de situația națională și de datele disponibile. Din acest motiv, EID se realizează adesea pentru a evalua impactul reformelor asupra unor grupuri diverse²⁷, diferențiate în funcție de vârstă și de gen (aspect util și pentru integrarea dimensiunii de gen în buget²⁸) și în funcție de tipul gospodăriei (de exemplu, gospodării cu membri de vârstă activă, gospodării cu membri la vârstă de pensionare, gospodării monoparentale, adulți singuri și cupluri, cu și fără copii). Ar putea fi utile și alte analize, cum ar fi cele care vizează persoanele provenite din familii de migranți, persoanele cu dizabilități sau orice alt grup defavorizat, precum și grupuri diferențiate în funcție de gradul de urbanizare sau de regiune.

Statele membre sunt încurajate:

- să se asigure că EID prezintă efectul politicilor asupra diferitelor grupuri de pe tot intervalul de distribuție a veniturilor (de exemplu, pe decile de venituri), precum și nivelurile de inegalitate și indicatorii sărăciei;
- să prezinte rezultatele cât mai defalcate posibil în funcție de vârstă, gen și grupuri socioeconomice specifice.

f. Cum ar trebui difuzate evaluările impactului distributiv?

Publicarea analizei impactului asupra unor grupuri cu venituri diferite sporește transparența procesului de elaborare a politicilor. În acest mod se pot controla mai bine efectele măsurilor propuse și, prin urmare, se poate îmbunătăți calitatea dezbaterii publice și poate crește încrederea în procesele decizionale. Sporirea transparenței cu privire la impactul reformelor este de natură să ducă la adoptarea de măsuri care vor reduce sau vor elimina impactul negativ asupra sărăciei sau adâncirea inegalităților. De asemenea, o mai mare transparență poate contribui la disiparea percepțiilor false cu privire la efectul final al politicilor, clarificând grupurile care vor beneficia de pe urma acestora. De exemplu, proiectele de planuri bugetare reprezintă o modalitate bună de a prezenta impactul măsurilor de politică aferente asupra diferitelor părți ale populației.

²⁵ Indicatorul principal din tabloul de bord social al Pilonului european al drepturilor sociale; S80/S20 reprezintă ponderea veniturilor care ajung la cei mai bogați 20 % în comparație cu cei mai săraci 20 % dintre membrii populației. Este util să se prezinte și defalcarea acestuia în funcție de partea superioară S80/S50 și partea inferioară S50/S20 a distribuției veniturilor. Indicatorul poate fi completat cu cota de venit câștigată de 40 % din populație care înregistrează veniturile cele mai mici în cadrul distribuției veniturilor (S40, aceasta reprezentând baza pentru obiectivul ODD privind reducerea inegalității) sau cu coeficientul Gini (unitatea de măsură sintetică cel mai des utilizată pentru inegalitatea veniturilor, care preia procentul din venitul intern al unei țări pe care îl deține fiecare percentilă cumulativă a populației și îl transformă într-un coeficient).

²⁶ Rata riscului de sărăcie (AROP), calculată ca proporție a persoanelor cu un venit disponibil anual pe adult-echivalent mai mic de 60 % din mediana anuală a veniturilor disponibile pe adult-echivalent, este una dintre cele trei componente ale indicatorului riscului de sărăcie și de excluziune socială (AROE), care stă la baza obiectivului UE de reducere a sărăciei și a excluziunii sociale până în 2030. Diferența mediană relativă a riscului de sărăcie indică diferența dintre mediana venitului disponibil pe adult-echivalent al persoanelor aflate sub pragul riscului de sărăcie și pragul riscului de sărăcie (punct de delimitare: 60 % din venitul median pe adult-echivalent).

²⁷ EID sunt utile pentru a prezenta atât diferențele dintre situațiile inițiale ale diverselor grupuri, cât și schimbările preconizate în urma intervențiilor de politică (relevante atât pentru dimensiunea de mediu, cât și pentru cea socială, întrucât grupurile dezavantajate din punct de vedere social trăiesc de obicei în medii mai sărace).

²⁸ Conform definiției Consiliului Europei, utilizată pe scară largă, integrarea dimensiunii de gen în buget reprezintă aplicarea integrării perspectivei de gen în procesul bugetar. Pe scurt, este vorba despre o strategie și un proces cu un scop pe termen lung, și anume acela de a atinge obiectivele privind egalitatea de gen prin punerea accentului pe modul în care sunt colectate și cheltuite resursele publice. Pentru mai multe detalii, a se vedea Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022), *Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence* (Practici de integrare a dimensiunii de gen în buget: concepte și dovezi). Document de dezbateri privind economia europeană nr. 165, Comisia Europeană. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

Atunci când este realizată de organismele administrative, publicarea EID într-un mod accesibil alimentează dezbaterea publică și ar putea ajuta la acceptarea măsurilor și a reformelor. EID ar trebui să fie prezentate în documente bugetare accesibile publicului (de exemplu, în proiecte de planuri bugetare) și în orice alt tip de documente care însoțesc conceperea, punerea în aplicare și evaluarea reformelor și a investițiilor, de exemplu în evaluările (integrate ale) impactului. În acest mod, pe lângă faptul că ajută la luarea mai multor decizii pe bază de date concrete, EID pot oferi partenerilor sociali, societății civile și altor părți interesate o imagine mai credibilă pe baza căreia să aibă loc dezbaterea publică cu privire la efectele reformelor de politică.

Pentru a atrage interesul mass-mediei și al publicului, rezultatele EID trebuie să fie considerate de încredere și suficient de ușor de înțeles. Prin urmare, publicarea EID ar trebui să fie însoțită de o prezentare a principalelor decizii de modelare care au stat la baza analizei. Poate fi utilă și prezentarea rezultatelor EID estimate pentru anumite momente de timp (de exemplu, a rezultatelor anuale), deoarece acest lucru semnalează o comunicare sistematică a rezultatelor. De asemenea, rezultatele EID pot fi considerate mai fiabile și mai credibile dacă analiza a fost efectuată de cercetători independenți sau dacă poate fi verificată de astfel de cercetători. Credibilitatea poate fi sporită și prin publicarea tuturor ipotezelor, a deciziilor și a datelor relevante care au stat la baza modelării, acestea putând face mai ușoară repetarea analizei.

Statele membre sunt încurajate:

- să prezinte rezultatele EID în cadrul unor documente publice, într-un mod care poate fi ușor înțeles de publicul larg;
- să înlănească accesul publicului la modelele, ipotezele și datele subiacente, astfel încât rezultatele să poată fi reproduse.

Rolul Comisiei în utilizarea EID și în sprijinirea statelor membre

În ultimii ani, Comisia și-a îmbunătățit în permanență palmaresul în ceea ce privește elaborarea de politici bazate pe date concrete. Comisia va continua să evalueze în mod sistematic efectele economice, sociale și de mediu ale acțiunilor sale de politică, în scopul de a asigura calitatea înaltă a legislației propuse, astfel cum se prevede în sistemul său pentru „o mai bună legiferare”^{29/30}.

Comisia va continua să realizeze EID pentru a acorda o mai mare importanță considerentelor de natură distributivă relevante pentru conceperea reformelor și a investițiilor. Comisia utilizează în mod regulat EUROMOD pentru a realiza evaluări ale impactului distributiv al anumitor reforme din statele membre. Analiza rezultată este prezentată și în rapoartele de țară, care constituie evaluări ale politicilor în contextul semestrului european, cadrul pentru supravegherea integrată și coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă din întreaga Uniune Europeană.

²⁹ [O mai bună legiferare: unirea forțelor pentru îmbunătățirea legislației](#) (COM/2021/219 final).

³⁰ [Setul de instrumente pentru o mai bună legiferare](#) (noiembrie 2021), în special [Instrumentul nr. 30. Ocuparea forței de muncă, condițiile de muncă, distribuția veniturilor, protecția și incluziunea socială](#).

Comisia va continua să sprijine statele membre în eforturile de implementare sau dezvoltare a practicilor în materie de EID. Acest sprijin va fi oferit prin întreținerea și dezvoltarea în continuare a modelului EUROMOD. Comisia pune acest model la dispoziția tuturor statelor membre și îl actualizează în fiecare an. JRC oferă o serie de cursuri de formare cu privire la EUROMOD, inclusiv cu privire la modul de realizare a evaluărilor impactului distributiv. De asemenea, statele membre pot solicita asistență suplimentară pentru dezvoltarea practicilor în materie de EID prin Instrumentul de asistență tehnică³¹.

Comisia va sprijini în continuare învățarea reciprocă, organizând reuniuni ale reprezentanților statelor membre care sunt implicați în mod activ în realizarea EID în cadrul administrațiilor naționale sau, în cazul statelor membre în care EID nu reprezintă încă o practică foarte răspândită, reuniuni ale reprezentanților care ar putea fi implicați în realizarea unor astfel de evaluări în viitor. În cadrul evenimentelor de învățare reciprocă se discută diverse aspecte legate de realizarea EID, putându-se face schimb de bune practici. Având în vedere că practicile statelor membre în materie de EID diferă semnificativ, învățarea din experiența celorlalte state aduce în mod clar un plus de valoare, iar cele mai bune practici pot fi adaptate contextului specific fiecărei țări.

Ca parte a procesului de învățare reciprocă derulat cu statele membre, Comisia va monitoriza utilizarea EID în proiectele de planuri bugetare sau în alte contexte și va informa în acest sens Comitetul pentru protecție socială și Comitetul pentru ocuparea forței de muncă, organismele consultative ale Consiliului Ocuparea Forței de Muncă și Afaceri Sociale, precum și Comitetul pentru politică economică, organul consultativ al Consiliului Afaceri Economice și Financiare.

Comisia se angajează:

- să realizeze EID în continuare în mod regulat, inclusiv ca parte a semestrului european;
- să sprijine în continuare statele membre în eforturile lor de implementare sau dezvoltare a practicilor în materie de EID (inclusiv prin sprijinirea învățării reciproce și a schimbului de bune practici și prin punerea la dispoziție și dezvoltarea în continuare a modelului de microsimulare EUROMOD);
- să monitorizeze utilizarea EID de către statele membre.

Concluzie

Confluența diverselor tendințe pe termen lung și a șocurilor pe termen scurt descrise în prezenta comunicare subliniază importanța acordării unei atenții sporite considerentelor de natură distributivă în momentul conceperii reformelor și a investițiilor. Prin urmare, statele

³¹ În acest context, începând din 2017 JRC colaborează la proiecte de asistență tehnică pentru statele membre în ceea ce privește microsimularea și utilizarea datelor administrative în evaluarea reformelor legate de impozite și de prestații. Acest demers face posibilă elaborarea unui model pentru EID prin utilizarea mai intensă a EUROMOD, cu utilizarea datelor administrative și a celor provenite din anchete. JRC a contribuit la astfel de proiecte împreună cu Grecia, Slovacia, Lituania și România. De asemenea, sunt în curs proiecte de consolidare a capacităților și proiecte ad-hoc cu Spania.

membre sunt invitate să urmeze orientările furnizate, pentru a extinde utilizarea practicilor în materie de EID și a îmbunătăți aceste practici. Analizele rezultate ar trebui să prezinte un impact credibil al politicilor asupra diverselor grupuri socioeconomice și să fie puse la dispoziția publicului larg pentru a îmbunătăți calitatea dezbaterii de orientare. Comisia este pregătită să ofere statelor membre asistență în ceea ce privește elaborarea metodologiilor EID, monitorizarea practicilor existente și asigurarea unui forum pentru schimbul de opinii cu privire la modalitățile de optimizare a evaluărilor impactului distributiv.