



ivàlua ✓

Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Renda Garantida de Ciutadania

La prestació per la protecció contra la pobresa severa i la inclusió social

Nom del programa

Renda Garantida de Ciutadania (RGC)

Programa impulsat per
Departament de Drets Socials -
Generalitat de Catalunya

Àmbit

Afers socials i desigualtat

Tipus d'avaluació

Disseny i implementació

Objectiu

Analitzar si el disseny i funcionament de la RGC són adequats per atendre les necessitats de les llars en situació de pobresa a Catalunya

Període d'anàlisi

Setembre 2017 - maig 2020

Avaluació encarregada per

Secretaria d'Hisenda - Departament d'Economia i Hisenda - Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes

Federico Todeschini i Júlia De Quintana

Data de realització

Octubre 2021

La Renda Garantida de Ciutadania (RGC) és una prestació social a través de la qual s'asseguren els mínims d'una vida digna a les persones i llars que es troben en situació de pobresa a Catalunya amb l'objectiu de promoure la seva autonomia i participació activa en la societat.

Per a qui és?

Qualsevol persona que durant els dos mesos anteriors a la sol·licitud tingui ingressos inferiors al 100% de l'Indicador de Renda de suficiència de Catalunya i compleix els requisits d'accés a la prestació.

Cobertura de la prestació

Segons dades de l'Enquesta de Condicions de Vida 2019 (ECV), a Catalunya hi ha unes 3.047.013 llars, de les quals un 7,5% es troba en risc de pobresa severa (227.293) i un 3,4% són elegibles per a rebre la RGC (104.454).

Segons les dades dels registres administratius, un 2,8% de les llars són beneficiàries de la RGC (84.769). És a dir, la RGC arriba al 81,2% de la població que compleix amb els requisits per accedir a la prestació segons estimacions de l'ECV.

Del conjunt de llars en risc de pobresa severa, un 38,1% són elegibles per a RGC. En canvi, d'entre el conjunt de llars elegibles, un 82,8% són pobres severes.

Funcionament de la prestació

De setembre de 2017 a maig de 2020 hi ha hagut 70.014 sol·licituds úniques de RGC i 60.474 de complements per a pensions estatals.

Entre setembre de 2017 i maig de 2020 hi ha hagut 48.240 llars i 120.557 persones perceptores de RGC.

Pel que fa als complements de pensions estatals hi ha hagut de mitjana mensual 46.563 llars perceptores.

La RGC és una prestació social que vol assegurar uns mínims de vida digna a persones en situació de pobresa severa.

Policy Brief

Problemàtica i intervenció

La Renda Garantida de Ciutadania (RGC) es va posar en marxa al setembre de 2017 i té com a finalitats garantir la cobertura de les necessitats bàsiques dels sectors més desfavorits de la població i desenvolupar la promoció de la persona i el seu apoderament, tant al si de la societat com al mercat de treball, per tal de superar les condicions que han dut a les persones a necessitar la prestació.

La pobresa i l'exclusió social

Segons dades de l'ECV 2019, a Catalunya hi ha unes 227.293 llars en situació de pobresa severa, és a dir, amb ingressos per unitat de consum per sota del 40% de la mediana. El llindar de pobresa severa se situa en 593€ mensuals en el cas de les llars unipersonals. Això vol dir que una llar amb dues persones adultes i un menor que està en risc de pobresa severa viu amb ingressos mensuals inferiors o iguals a 1.067€ i una llar amb dues persones adultes i dos menors amb ingressos mensuals inferiors o iguals a 1.245€. La RGC és la prestació per atendre aquestes llars amb menys recursos i garantir que tenen els mínims econòmics i l'acompanyament necessari pel seu desenvolupament laboral, social i personal.

La prestació de Renda Garantida de Ciutadania

La RGC és un dret subjectiu, tota persona o llar que compleixi els requisits d'accés (d'ingressos, patrimoni, residència, etc.) té garantida la prestació sense limitació pressupostària.

La RGC consta de dues prestacions econòmiques, una prestació garantida, no condicionada i que es cobra periòdicament i una prestació complementària d'activació i inserció, condicionada a la realització d'un pla d'inclusió social.

La quantia de la RGC s'estableix d'acord amb l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC) el valor del qual a 2021 està en 664€ mensuals per les llars unipersonals. La quantia varia segons el tipus de llar i es concreta calculant la diferència entre els ingressos de la llar i el llindar de la prestació, restant els ingressos no compatibles amb la RGC.

Sota el paraigua de la RGC també s'inclouen complements a pensions no contributives i estatals, per exemple, d'invalidesa o viudetat que poden sol·licitar les persones que perceben una pensió estatal no contributiva.

El dret a la inclusió social

La prestació econòmica de RGC es complementa amb polítiques d'inclusió social amb l'objectiu que les persones beneficiàries puguin superar les condicions que les han portat a necessitar la prestació. Segons el seu perfil i les seves necessitats, el conjunt de persones beneficiàries d'una llar poden fer polítiques d'activació laboral o d'inclusió social pensades per a millorar la seva autonomia.

Quanties màximes anuals en funció del nombre de membres a la unitat de convivència i de si sol·licita la PCAI

Membres llar	Sol·licita PCAI		No sol·licita PCAI	
	% IRSC	Euros	% IRSC	Euros
1	100	7.968	77,4	6.168
2	150	11.952	127,4	10.152
3	165	13.147	142,4	11.347
4	180	14.342	157,4	12.542
5+	182	14.501	159,4	12.701

La RGC combina una prestació econòmica amb la participació en polítiques d'inclusió social assegurant la garantia d'ingressos i treballant per l'autonomia personal dels i les beneficiàries de la prestació.

Objectiu i metodologia

L'avaluació de la RGC ha analitzat elements de disseny i implementació de la prestació. Per fer-ho, s'han utilitzat dades de l'Enquesta de Condicions de Vida 2019 i dades provinents dels registres administratius de gestió de les prestacions de RGC.

En termes d'avaluació del disseny, l'avaluació ha revisat si la prestació és adequada per atendre i cobrir les necessitats econòmiques de la població en pobresa severa. S'han fet estimacions a partir de les dades de l'ECV 2019.

En concret, l'avaluació del disseny s'ha centrat en:

- Identificar i comparar la població diana i la població elegible i l'efecte dels requisits d'accés a la prestació sobre l'abast de la RGC.
- Analitzar la capacitat teòrica de la RGC per reduir la intensitat i la incidència de la pobresa severa.

Pel que fa a l'avaluació de la implementació, s'ha revisat el funcionament de la RGC pel període de setembre de 2017 fins a maig de 2020. S'han fet servir dades dels

registres administratius de gestió de la RGC: el Curam i l'AS-400.

En concret l'avaluació de la implementació s'ha centrat en:

- Analitzar el volum, l'evolució i el perfil de les sol·licituds.
- Analitzar el volum, l'evolució i el perfil de les llars perceptores.
- Analitzar el funcionament de les polítiques d'activació laboral lligades a la prestació de RGC.
- Analitzar la capacitat de la RGC per a què les llars perceptores superin la pobresa severa.



Resultats

La RGC té capacitat per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa severa a Catalunya. Tanmateix, alguns aspectes de disseny fan que no s'arribi igual a totes les llars en situació de necessitat.

Encaix entre la població diana i la població elegible

Població diana: Totes aquelles persones que pateixen la problemàtica (població afectada). En el cas de la RGC són les llars en risc de pobresa severa.

Població elegible: Totes les persones que compleixen amb les condicions d'elegibilitat del recurs o servei. En el cas de la RGC les llars que compleixen els requisits per accedir a la prestació (d'ingressos, patrimoni, residència, activitat, etc.)

La RGC té un bon ajust en termes de població diana perquè el 82,8% de les llars perceptores són llars amb pobresa severa. Tanmateix, segons estimacions a partir de la ECV, només el 38,1% de llars en risc de pobresa severa són elegibles.

Alguns dels requisits per accedir a la prestació fan que la RGC no arribi al conjunt de llars en pobresa severa a Catalunya:

- **Nombre de membres de la unitat familiar:** La definició dels llindars de la RGC no segueix els mateixos criteris que els llindars estàndards de pobresa. En alguns casos, el llindar de pobresa severa excedeix el llindar de la RGC que correspon a la llar segons el nombre de membres i, per tant, tot i ser pobres severes, algunes llars no compleixen el requisit de renda per accedir a la prestació.
- **La incompatibilitat de la RGC amb l'activitat laboral:** un 58% de les llars amb ingressos per sota de la quantia de la RGC i que compleixen el requisit d'edat, no són elegibles per no complir amb alguns dels criteris de situació laboral.

En general, les llars elegibles per RGC són de perfil més vulnerable i pateixen una situació de pobresa de caràcter més estructural que les llars en pobresa severa.

Capacitat de la RGC per reduir la incidència i intensitat de la pobresa severa

Bretxa de pobresa: La quantitat d'euros necessaris per fer que el conjunt de llars que es troben per sota del llindar de pobresa severa deixen d'estar-ho.

A Catalunya, la bretxa de pobresa és de 1.188 milions d'euros anuals. D'acord amb l'estimació realitzada, i amb els criteris actuals d'elegibilitat, la RGC pot reduir la pobresa severa en 474 milions d'euros.

La prestació té efectes diferents segons el tipus de llar i és més efectiva per les llars de mida petita que per les llars amb més membres.

A maig de 2020 la reducció de la pobresa severa entre les llars és de 68,3 punts percentuals. Aquest efecte és molt superior en aquelles que sol·liciten la PCAI.

Entre les persones beneficiàries, la reducció és una mica inferior, de 45,6 punts percentuals.

La diferència que hi ha entre els llindars internacionals de pobresa severa i la quantia de la RGC, especialment quan augmenta el nombre de membres de la llar, fa que, amb el disseny actual, hi hagi llars que rebin la prestació i que, tot i això, se situïn per sota del llindar de pobresa severa.

La RGC té capacitat per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa severa, però és menys efectiva per arribar i protegir les llars més grans.

Resultats

Des de la posada en marxa de la RGC al 2017 el funcionament de la prestació ha anat millorant progressivament i s'han estabilitzat les sol·licituds. Les persones i llars perceptores han anat creixent de manera progressiva al llarg del període.

Sol·licituds

De setembre de 2017 a maig de 2020 hi van haver 130.488 sol·licituds úniques de RGC, 70.014 de RGC i 60.474 de complements per a pensions estatals.

El 24,7% d'aquestes sol·licituds van ser aprovades, el 57,2% denegades, el 6,7% desistides i l'11,1% estan pendents. Els motius de denegació més habituals es relacionen amb l'incompliment dels requisits d'accés a la RGC, especialment els requisits d'ingressos i laborals.

El temps de resolució es va reduir de forma progressiva fins a situar-se al voltant dels 2 mesos per les sol·licituds d'RGC i al voltant dels 3 mesos pels complements per a pensions estatals.

El nombre de sol·licituds mensuals d'RGC ha anat fluctuant al voltant de les 2000 sol·licituds. A partir d'abril de 2020 es va produir un augment important de sol·licituds que segurament reflecteix la situació d'emergència social derivada de la pandèmia.

El perfil més habitual de sol·licitant de RGC és una dona de 45 anys de nacionalitat espanyola i amb estudis primaris. Les llars solen provenir de municipis grans de més de 100.000 habitants i solen ser o unipersonals o amb diversos adults i diversos menors.

El 86,3% de les persones sol·licitants de RGC també sol·licita la PCAI.

Llars perceptores

Entre octubre de 2017 i maig hi va haver 48.240 llars i 120.557 persones perceptores de RGC.

A maig de 2020, 35.213 llars van rebre un pagament de la RGC. Aquesta xifra és un 15,7% més alta que el nombre de llars 12 mesos abans i un 26,6% 24 mesos abans. La taxa mensual de creixement equivalent del període és d'1,24%.

Les llars perceptores de RGC ho han estat de mediana 20 mesos. Un 28,1% de llars beneficiàries entre octubre de 2017 i maig de 2020 ho van ser de forma contínua durant tot el període.

Un 94,7% de les llars perceptores de RGC cobra la PCAI.

El fet que la RGC sigui un dret subjectiu disminueix la vulnerabilitat de les llars perceptores. El perfil de llars i persones beneficiàries és força diferent entre les llars que provenen de l'antiga RMI i les que s'han incorporat un cop aprovada la RGC: entre les darreres, hi ha major proporció de llars unipersonals i de llars amb un únic adult i menors, major proporció de llars on el titular té nacionalitat espanyola i major nivell educatiu.

Suspensions i extincions

En el període considerat hi van haver 9.838 suspensions i 11.589 extincions definitives. El nombre d'expedients extingits per motius laborals és moderat, de 1.562 casos.

24 mesos després d'haver estat aprovat un expedient de la RGC, un 72% d'aquests expedients segueixen actius, un 22,3% han estat suspesos en algun moment, i un 22,7% s'han extingit.

Inclusió social i laboral

D'acord amb la informació facilitada des de la Direcció General d'Economia Social, el Tercer Sector, les Cooperatives i l'Autoempresa (DGESTSCA), les actuacions d'activació de la RGC van començar el novembre de 2019. Fins al febrer del 2020, un total de 17.521 expedients únics havien iniciat una política d'activació. La principal actuació d'activació és la realització del qüestionari QSocial.

En general, s'observa que les polítiques d'activació laboral s'han iniciat relativament tard pels perceptors de RGC. Així mateix, no han arribat a totes les persones que han sol·licitat la PCAI.

El nombre de llars perceptores de RGC ha anat creixent de forma progressiva des de la posada en marxa de la prestació, amb una taxa de creixement anual de l'1,24%.

Aprentatges

La RGC té un disseny adequat per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa severa.

El 68,3% de les llars perceptores de RGC se situen per sobre el llindar de pobresa severa gràcies a la prestació.

Millores progressives en el funcionament de la prestació i increment de les llars perceptores.

S'han estabilitzat les sol·licituds i s'ha reduït de manera important el temps de resolució. S'han anat ampliant els llindars d'ingressos i han anat augmentant progressivament les llars perceptores.

Cal garantir el dret a la inclusió social i que les polítiques d'activació arribin a tots els beneficiaris que cobren la PCAI.

Identificació de les mancances d'informació per analitzar aspectes rellevants sobre la RGC.

Els sistemes d'informació de la RGC estan pensats per la gestió administrativa de la prestació i no per l'anàlisi i l'avaluació, això fa que moltes preguntes sobre la implementació i l'impacte de la RGC no es puguin respondre.

Recomanacions



Revisar la relació de la transferència de RGC amb la grandària de la llar

Valorar l'impacte pressupostari de modificar la quantia de la prestació en funció del nombre de membres de les llars, de manera que tots els tipus de llars que perceben la RGC superessin el llindar autonòmic de pobresa severa.



Analitzar la complementarietat de la RGC i l'IMV

L'IMV i la RGC són prestacions amb una població diana i elegible molt similar. Analitzar com se superposen i com es poden complementar permetria determinar si l'IMV suposa un alliberament de recursos de RGC i valorar la possibilitat d'ampliar la protecció social.



Integrar, millorar i ampliar la informació disponible als registres administratius de la RGC

Millorar els sistemes d'informació i incloure informació d'indicadors d'impacte social i de participació en polítiques actives d'ocupació, permetria millors anàlisis i una millor planificació dels recursos necessaris per a donar resposta a les necessitats del conjunt de destinataris de RGC.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat