

Renda Garantida de Ciutadania

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

Nom del programa
Renda Garantida de Ciutadania (RGC)

Programa impulsat per
Departament de Drets Socials

Àmbit
Afers socials i desigualtat

Tipus d'avaluació
Disseny i implementació

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

Període d'anàlisi
gener 2020 - abril 2022

Avaluació encarregada per:
Departament d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Júlia De Quintana Medina (coordinació), Nerea Frias Diaz i Cristina Cribillers Reig

Data de realització
Juny 2023

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.

Per a qui és l'RGC?

S'adreça a 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 compleixi els requisits d'accés a la prestació.

Quin és el volum de sol·licituds i perceptores de l'RGC?

Del gener de 2020 a l'abril de 2022, es van rebre 104.946 sol·licituds del col·lectiu d'activables i 21.532 del col·lectiu de no-activables.

Des del setembre de 2017 fins a l'abril de 2022, un total de 80.776 llars del col·lectiu activables s'han beneficiat de l'RGC. Pel col·lectiu de no-activables, hi ha hagut de mitjana 48.500 llars mensuals beneficiàries.

Quina és la cobertura de la prestació?

La cobertura de l'RGC és baixa: del 40,37% l'any 2020 i 43,60% l'any 2021. L'any 2020, 285.196 llars es troben en pobresa severa. Aquest conjunt representa el 9,32% de les llars a Catalunya, un percentatge molt similar al de l'any 2021 (9,55%). D'aquestes, menys de la meitat són elegibles per rebre l'RGC.

El grau de focalització de l'RGC és bo: d'entre el conjunt de llars elegibles, un 95,77% són pobres severes l'any 2020, i un 84,93% l'any 2021. És a dir, la gran majoria de les persones que reben la prestació, la necessiten.

L'RGC és efectiva per reduir la pobresa severa?

Un 66,64% de les llars que rep la prestació, surt de la situació de pobresa severa. Tanmateix, la prestació no garanteix el mateix nivell de protecció per a totes les llars perceptores: la gran majoria de les llars de tres o més membres no surten de la situació de pobresa severa després de rebre la prestació.

Problemàtica i intervenció

La Renda Garantida de Ciutadania (RGC) es va posar en marxa a 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 les persones a necessitar la prestació.

La pobresa i l'exclusió social

Segons dades de l'ECV 2020 i 2021, a Catalunya hi ha entre 285.196 i 293.136 llars en situació de pobresa severa, és a dir, amb ingressos per unitat de consum per sota del 40% de la mediana. Les llars d'una sola persona es consideren en situació de pobresa severa si els seus ingressos mensuals són inferiors als 663,97 € (segons l'estimació de 2020) o dels 627,55 € (segons l'estimació de 2021). 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 1.195 € al 2020 (1.130 € a 2021) i una llar amb dues persones adultes i dos menors amb ingressos mensuals inferiors o iguals a 1.394 € al 2020 (1.318 € a 2021). L'RGC és la prestació per atendre aquestes llars amb menys recursos i garantir que tenen els mínims econòmics.

La prestació de Renda Garantida de Ciutadania

L'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.

L'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 l'RGC s'estableix d'acord amb l'Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC). Per a l'exercici del 2022, la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya fixa el valor de l'IRSC en 664 € mensuals i 7.967,73 € anuals, el mateix que per 2020 i 2021. 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 l'RGC.

Sota el paraigua de l'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.

Al mes de juny de 2020 s'introdueix l'Ingrés Mínim vital (IMV). L'RGC i l'IMV són prestacions compatibles, amb la mateixa finalitat i població diana.

El dret a la inclusió social

La prestació econòmica d'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.

L'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 l'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 de 2020 i 2021 i dades provinents dels registres administratius de gestió de les prestacions d'RGC.

L'avaluació del disseny 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 2020 i 2021.

En concret, s'ha centrat en:

- Estimar la població diana i la població elegible de l'RGC, i a valorar l'encaix entre els dos grups.
- Calcular el grau de cobertura i focalització de la prestació. També s'ha estimat l'efecte dels requisits sobre la cobertura.
- Computar el cost del desplegament de l'RGC.
- Analitzar l'efecte de la prestació sobre la pobresa i la desigualtat a Catalunya.

L'avaluació de la implementació ha revisat el funcionament de l'RGC pel període de gener de 2020 fins a abril de 2021. S'han fet servir dades dels registres administratius de gestió de l'RGC: el Curam i l'AS-400.

En concret, s'ha centrat a analitzar:

- El volum, l'evolució i el temps de resolució de les sol·licituds. També s'ha estudiat el perfil de les llars i de les persones sol·licitants.
- El volum, l'evolució i el perfil de les llars i de les persones perceptores. A més, s'ha estimat el take-up de l'RGC.

Adicionalment, pel col·lectiu d'activables s'ha analitzat:

- Les diferències entre les llars i les persones beneficiàries en funció del període d'abans o després de la pandèmia (COVID-19).
- La complementarietat de l'RGC amb l'IMV.
- El funcionament de les polítiques d'activació laboral lligades a la prestació d'RGC.
- La capacitat de l'RGC perquè les llars perceptores superin la pobresa severa.

L'avaluació té l'objectiu d'analitzar si el disseny i funcionament de l'RGC són adequats per atendre les necessitats de les llars vulnerables.

Resultats

L'RGC té capacitat per reduir la incidència i la intensitat de la pobresa severa a Catalunya. Tanmateix, alguns aspectes de disseny fan que la cobertura sigui limitada i no es protegeixi igual a totes les llars en situació de necessitat.

Encaix entre la població diana i la població elegible

- **Bona focalització.** La gran majoria de llars elegibles —és a dir, que compleixen els requisits d'accés a la prestació— són llars en situació de pobresa severa. L'any 2020, el 95,77% de les llars perceptores són llars amb pobresa severa. Aquest volum disminueix l'any 2021, situant-se al 84,93%.
- **Cobertura millorable.** Amb el disseny actual, l'RGC no pot arribar al conjunt de llars en pobresa severa a Catalunya i només aconsegueix cobrir-ne el 40%. Aquesta dada representa una lleugera millora respecte a l'avaluació anterior, però encara és limitada.
- **Encaix amb l'IMV:** Segons l'estimació realitzada amb dades de l'ECV, un 60% de les llars i persones elegibles per l'RGC també són elegibles per IMV.

Quins factors expliquen la cobertura limitada de l'RGC?

- **El criteri d'incompatibilitat de l'RGC amb l'activitat laboral.** Tant l'any 2020 com l'any 2021, un 37% de les llars en pobresa severa no eren elegibles únicament pel fet de tenir activitat laboral (a temps complet o a temps parcial tret de les excepcions).
- **La definició dels llindars d'ingressos per accedir a l'RGC.** Per les llars de més de 3 membres el llindar de pobresa severa supera el llindar d'accés a l'RGC i fa que algunes llars en pobresa severa no siguin elegibles. Aquest efecte és més rellevant a 2020 que a 2021: la proporció de llars en pobresa severa no elegibles per aquest motiu era del 10,30% al primer any, i de 2,77%, en el segon.

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

S'estima que, si totes les llars que complissin els requisits d'elegibilitat percebessin la prestació, l'RGC representaria una reducció de 61,82% de les llars en pobresa severa. Aquest efecte seria major l'any 2021, essent una reducció del 67,54%.

L'RGC també redueix la intensitat de la pobresa severa. L'any 2021 la bretxa de pobresa és de 911 milions d'euros anuals. L'RGC pot reduir la pobresa severa en 516 milions d'euros.

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 deixin d'estar en aquesta situació.

Si bé els efectes de l'RGC s'alineen amb els seus objectius, la prestació té efectes diferents segons el tipus de llar: és més efectiva per les llars de mida petita que per les llars amb més membres. Per a les llars de més de tres membres, la quantia de la prestació és insuficient per a superar el llindar de pobresa severa.

Cost de l'RGC

El cost estimat de l'RGC, considerant el desplegament actual de l'IMV a Catalunya, és de 550 milions € a 2020 i de 616 milions € a 2021. Actualment, l'estalvi d'RGC per IMV se situa al voltant dels 50 milions €. Per contra, l'estalvi seria molt significatiu si totes les persones que són elegibles per IMV i RGC, rebessin l'IMV. S'estima que s'estalviarien entre 274-315 milions € en funció de l'any. Si això s'aconseguís, s'alliberarien recursos que podrien destinar-se a fer l'RGC més efectiva.

Resultats

Des de la posada en marxa de l'RGC a 2017 el funcionament de la prestació ha anat millorant progressivament, fins i tot en el període de pandèmia. Les persones i llars perceptores han augmentat de manera significativa arran de la pandèmia. El volum de suspensions i extincions és baix.

Qui demana i percep l'RGC?

El perfil més comú correspon amb el d'una dona, de mitjana edat, amb estudis primaris, i de nacionalitat espanyola. Les sol·licituds de no-activables acostumen a ser de persones amb més edat.

Pel que fa a les llars sol·licitants i perceptores, la majoria són llars unipersonals o llars monoparentals.

Quin ha sigut l'impacte de la pandèmia?

Han incrementat molt les sol·licituds, especialment en els mesos posterior a l'inici de la pandèmia.

Ha afectat el temps de resolució: el temps de tramitació mitjà és de 2,8 mesos i, tot i augmentar en els mesos de més afectació de la pandèmia, es va mantenir per sota dels quatre mesos.

Ha incrementant notablement el volum de llars perceptores del col·lectiu activables. La taxa de creixement anual, de 2020 a 2021, és del 24%. A 2022 s'estabilitza al voltant els 55.500 expedients mensuals. Les llars perceptores del col·lectiu no activables es mantenen constants al voltant dels 48.500 expedients mensuals. Tot i l'increment de llars perceptores, s'han efectuat els pagaments previstos.

Quin volum de sol·licituds s'acaba aprovant?

El 34,1% de les sol·licituds s'aproven i el 60,32% s'han denegat. Els motius de denegació més habituals són l'incompliment dels requisits d'ingressos i patrimoni (55,40% dels motius de denegació).

Quina és la quantia de la prestació?

L'any 2022 la quantia mitjana de la prestació d'RGC és de 749,66 €/mes. La prestació complementària té una quantia inferior, de 358,55 €/mes per a l'any 2022. Aquest valor és inferior a la mitjana de 2020, prèvia a l'IMV (474,90 €/mes).

Quina és la proporció de persones elegibles que es beneficien de la prestació (take-up)?

El take-up de la prestació se situa gairebé al 70% l'any 2021 i l'any 2022. Per a 2020, el percentatge és major (78,62%).

S'estima que el take-up d'IMV i complement d'RGC és molt baix (del 17,13%). En total, consten 12.178 expedients que combinin ambdues prestacions.

El col·lectiu d'activables que rep la prestació, participa en les polítiques d'activació?

El 52,87% del total de persones perceptores d'RGC i majors d'edat i un 72,89% de les llars perceptores d'RGC actives en el període considerat (col·lectiu activables) han participat en polítiques actives d'ocupació. La majoria d'accions són sessions d'orientació laboral puntuals.

La prestació aconseguix la inserció laboral i social?

Entre gener de 2020 i abril de 2022, s'han registrat 7.266 altes laborals entre les llars perceptores d'RGC. El volum de suspensions i extincions és baix i inferior a l'avaluació anterior. Si bé la gran majoria de suspensions es deuen a l'activitat laboral (62,40%), només s'ha registrat un total de 6.011 suspensions durant el període. Les extincions també han disminuït lleugerament respecte al període anterior (de 12.597 a 11.279) i el motiu d'extinció més habitual és haver estat suspès més de dotze mesos (un 30,72% del total).

Aprentatges

La cobertura de l'RGC encara és limitada i la prestació és menys adequada per protegir les llars més nombroses.

L'RGC arriba a llars que la necessiten. Tanmateix, no cobreix el 60% de les llars de pobresa severa. La quantia de la prestació és adequada per a les llars de fins a tres membres, però insuficient per a la resta de llars.

L'RGC ha pogut absorbir aproximadament 20.000 llars que han perdut els ingressos durant la pandèmia.

La taxa de creixement anual del col·lectiu activables és del 24% de desembre de 2020 a desembre de 2021. A 2022, s'identifica una tendència a l'estabilització de llars perceptores al voltant dels 55.500 expedients mensuals.

Entre el 55% i el 60% de les llars elegibles per RGC, també podrien accedir a la prestació de l'IMV.

El desplegament complet i ideal de l'IMV representaria un estalvi pressupostari molt significatiu. Així i tot, en el període considerat, només un 17,41% de les llars perceptores activables són perceptores d'IMV i RGC.

Recomanacions



Explorar modificacions dels requisits d'accés a l'RGC per a millorar-ne la cobertura i revisar l'adequació de la quantia segons la grandària de la llar

Es recomana valorar l'impacte —en termes de cobertura, pressupost i reducció de la pobresa— de modificar els requisits d'activitat laboral i ingressos i de modificar la quantia de la prestació en funció del nombre de membres de la llar.



Avançar en maneres de facilitar la tramitació conjunta de l'RGC i l'IMV per millorar la compatibilitat entre ambdues prestacions

Es recomana informar millor sobre la compatibilitat, cooperar entre administracions i facilitar una finestra única per la tramitació conjunta amb l'objectiu d'augmentar el nombre de persones que comptabilitzin ambdues prestacions.



Ampliar les anàlisis i millorar els sistemes d'informació disponibles de l'RGC

S'aconsella analitzar el disseny i la implementació de l'RGC amb perspectiva de gènere i interseccional, així com ampliar i actualitzar periòdicament els sistemes d'informació de la prestació i incloure indicadors d'impacte social a la valoració de la situació de les llars perceptores.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat