

Renda Garantida de Ciutadania amb perspectiva d'infància i adolescència

Avaluació del disseny i de la implementació

Nom de l'informe
Avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania amb perspectiva d'infància i adolescència

Àmbit
Afers socials i desigualtat

Tipus d'avaluació
Disseny i implementació

Objectiu
Establir en quina mesura l'RGC és adequada per combatre i reduir la pobresa infantil

Període d'anàlisi
2021 - 2023

Avaluació encarregada pel
Àrea d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques. Direcció General de Pressupostos. Departament d'Economia i Finances

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
**Júlia de Quintana (coordinació),
Cristina Cribillers,
Nerea Frías**

La pobresa infantil és una problemàtica greu que posa en risc el benestar dels infants i adolescents. A Catalunya la Renda Garantida de Ciutadania (RGC) és la principal política d'ingressos per combatre la pobresa i garantir un mínim de vida digna a les llars perceptores i als infants i adolescents que en formen part.

Per tal d'establir si l'RGC és una política adequada per reduir la pobresa infantil en aquest informe es revisen els aspectes de disseny i implementació considerant quins serien els seus efectes en la infància i adolescència.

Com s'adapta l'RGC a les llars amb infants i adolescents?

L'RGC és una prestació monetària que s'ajusta a partir d'una escala d'equivalència al nombre de membres de la llar. Aquesta no contempla un element específic per la infància com altres polítiques de rendes mínimes. La quantia base de l'RGC per una unitat de convivència d'un membre era de 717€/mensuals per l'any 2023.

Quina és la capacitat de l'RGC per reduir la pobresa severa infantil?

La quantia de la prestació és adequada per les llars més petites però resulta insuficient per les llars més grans, de més de tres membres, on solen viure infants. La principal causa d'aquest desajust és una escala d'equivalència que no augmenta prou la quantia de la prestació quan el nombre de membres augmenta. El resultat és que, un cop rebuda la prestació, un 66% de les llars amb infants i adolescents continua en pobresa severa; una xifra que es redueix a només un 4,4% en les llars sense infants. La reducció teòrica de l'RGC sobre la taxa de pobresa severa infantil seria de 0,61 punts percentuals.

La quantia de l'RGC és inadequada per les llars més grans on acostumen a viure els infants i adolescents.

Problemàtica i intervenció

La **pobresa infantil té diverses definicions donat el seu caràcter multidimensional**, tot i que la més emprada és la mesura de pobresa monetària. Aquesta indica que els infants i adolescents pobres són aquells que viuen en llars amb ingressos per sota dels llindars de pobresa. **Les principals dades i indicadors sobre la pobresa infantil disponibles a Catalunya provenen de l'ECV 2023**, que, tot i que no consideren específicament les necessitats pròpies dels infants i adolescents, com l'alimentació de qualitat, la vestimenta, l'oci o l'educació, permetent analitzar l'abast de la pobresa i l'exclusió social.

La pobresa infantil a Catalunya

Segons dades de l'ECV 2023 hi ha 363.371 infants i adolescents en risc de pobresa, representant el 26,74% del total. O el que seria el mateix, **1 de cada 4 infants i adolescents de Catalunya es trobaven en risc de pobresa l'any 2023**. Això implica que els infants viuen en llars que tenen una renda per sota del 60% de la renda mediana de Catalunya, el que seria 1.046,68€ mensuals. Pel que fa a la **pobresa severa, la xifra és de 167.771 infants i adolescents (12,35%)** que viuen amb ingressos inferiors a 697,79€ mensuals. Si es contrasten aquestes dades amb les del context d'Europa s'evidencia la gravetat de la problemàtica. La **pobresa infantil a Catalunya és 7,34 punts percentuals més alta que a Europa** (19,4%) i la pobresa severa infantil és 5,55 punts més alta (6,8%).

A banda de l'indicador de pobresa monetària, també és important considerar la **taxa de risc de pobresa o exclusió social (AROPE)**, que en el cas dels infants a Catalunya és del **32,51%**. Aquest indicador es construeix a partir de tres components: la pobresa monetària, l'indicador de carència material i social severa, que afecta l'11,91% dels infants i adolescents, i l'indicador de baixa intensitat laboral, que mesura la proporció de temps que els membres adults de la llar han treballat respecte d'un llindar establert (5,46% dels infants i adolescents viuen en llars en aquesta situació). Si bé aquestes problemàtiques contribueixen a incrementar el risc d'exclusió social, l'anàlisi realitzat d'aquests indicadors, que es detalla a l'informe, revela que el principal problema és la pobresa monetària, i que la majoria de llars es troben en una sola situació. Una de les conclusions és que, **en la majoria de llars amb infants en situació de pobresa, els seus membres treballen**.

La Renda Garantida de Ciutadania

L'RGC és un dret subjectiu, de manera que totes les llars que compleixen els requisits d'accés tenen garantida la prestació.

La quantia de l'RGC s'estableix d'acord amb l'**Indicador de Renda de Sufficiència de Catalunya (IRSC)**. L'any 2023 es va actualitzar l'IRSC un 8% i aquesta revisió va incrementar la quantia d'RGC, passant de 664€ al 2021-2022 a 717€ a 2023.

Al juny de 2020 l'estat espanyol introdueix l'Ingrés Mínim Vital (IMV). Totes dues prestacions, **RGC i IMV, tenen la mateixa finalitat i són compatibles**. En el cas de l'IMV, la quantia base per l'any 2023 és de 565,4€ mensuals. De manera que les llars que reben totes dues prestacions reben la quantia d'IMV, i una Prestació Complementària (PC) d'RGC fins assolir la quantia garantida per la prestació catalana.

Figura 1. Resum dels principals indicadors de pobresa



Avaluació

L'avaluació de l'RGC ha analitzat els diversos elements que conformen el disseny i la implementació de la prestació identificant els efectes que poden tenir en la infància i adolescència. Per dur a terme l'anàlisi s'han emprat les dades de l'Enquesta de Condicions de Vida de 2023, i les dades de llars i persones perceptores del registre administratiu del CURAM.

Avaluació del disseny

En aquesta secció s'investiga si la prestació és adequada per assistir les necessitats de les llars que es troben formades per infants i adolescents en pobresa severa. Les estimacions es realitzen a partir de les dades de l'ECV 2023.

Els **principals elements avaluats** són:

- Estimació de la **població diana i elegible** de l'RGC en el cas dels infants i adolescents.
- Obtenció de la ràtio de **cobertura teòrica i focalització** de la prestació per infants i adolescents.
- Analitzar l'adequació de la **quantia de l'RGC** per la infància.
- Estudi de l'**encaix del disseny de l'IMV i de l'RGC** en el cas de la infància, considerant el Complement d'Ajuda per la Infància (CAPI) de l'IMV.
- Analitzar l'adequació de la prestació i el **efecte teòric sobre els principals indicadors de pobresa**: pobresa, pobresa severa, bretxa i ràtio 90/10.

L'avaluació del disseny revisa aspectes relacionats amb l'adequació de la prestació. L'avaluació de la implementació n'analitza el seu funcionament real.

Avaluació de la implementació

Aquesta avaluació analitza el funcionament de l'RGC pel període gener 2021 fins desembre de 2023 a partir de les dades del CURAM.

En aquest cas els principals **components estudiats** són:

- El **volum i l'evolució** dels infants i adolescents que han estat perceptors durant el període, així com de la **proporció** que representen sobre el total de persones perceptores i la seva **distribució geogràfica**.
- Les **característiques dels infants i adolescents** perceptors i de les **llars** en les que viuen.
- Estimació de la taxa de **take-up** (o *non-take-up*) del període.
- L'adequació de la prestació i la seva **capacitat per reduir la pobresa severa** de les llars amb i sense infants que són perceptores.
- La **durada, les extincions i les suspensions** de la prestació en les llars amb i sense infants.
- La **complementarietat** de les llars amb i sense infants que **reben l'RGC i l'IMV**.
- L'**activitat laboral** de les llars amb i sense infants perceptores de l'RGC.

Resultats

El disseny de l'RGC no és del tot adequat per la infància; és necessari modificar alguns aspectes per tal que aquesta protegeixi els infants i adolescents més vulnerables. En canvi, el funcionament de la prestació sembla correcte i no es destaquen elements que perjudiquin més les llars amb infants.

Disseny

Indicadors d'abast, cobertura i focalització

Un total de **59.795 infants i adolescents són elegibles per rebre la prestació de l'RGC** segons l'ECV 2023. Això equival a una **cobertura del 34%**; és a dir, el disseny actual deixa fora al 66% dels infants i adolescents que es troben en pobresa severa. En canvi, la **focalització de la prestació és molt bona; el 95,4%** dels infants i adolescents que compleixen els criteris d'elegibilitat es troben en pobresa severa, indicant que la prestació arriba a la població diana.

Encaix entre dissenys de l'IMV (amb CAPI) i l'RGC

Un total de **42.651 infants i adolescents serien elegibles** per rebre RGC, IMV i CAPI-IMV, representant **el 71,32% dels elegibles d'RGC**. En el cas de les llars amb infants, el CAPI-IMV ofereix una prestació addicional que varia en funció de l'edat de l'infant:

- 115€/mes per infant menor de 3 anys
- 80,50€/mes per infant menor d'entre 3 i 5
- 57,50€/mes per infant d'entre 6 i 17 anys

El fet que les prestacions se solapin pot ser positiu: permet a la Generalitat de Catalunya reduir els costos d'RGC. Tot i això, quan dues prestacions tenen la mateixa finalitat però diferents criteris d'accés, **quan la composició de les llars canvia, en alguns casos, han de deixar de rebre una prestació i sol·licitar-ne una altra**. Això pot passar per exemple en la següent situació: en una llar que rebia IMV i RGC, neix un infant, de manera que esdevé elegible per IMV-CAPI; en aquest cas, si la quantia IMV i CAPI-IMV supera el requisit d'ingressos de l'RGC, la llar perd l'elegibilitat d'aquesta última prestació. Així doncs, cal assegurar la transició automàtica per evitar episodis en què les llars quedin desprotegides per pèrdues d'elegibilitat.

S'estima que el 71,32% dels infants i adolescents elegibles per l'RGC també ho són per l'IMV i el CAPI.

Adequació de la quantia i efecte teòric sobre els indicadors de pobresa

L'RGC resulta **insuficient per les llars més grans**, de més de 3 membres, on acostumen a viure infants. El principal motiu és la **poca elasticitat de la seva escala d'equivalència**, que ajusta poc la quantia quan augmenta el nombre de membres de la llar.

Això es tradueix en:

- Una **reducció teòrica limitada de la taxa de pobresa severa infantil, de només 0,61 punts percentuals (p.p.)**. La taxa de pobresa infantil no es veu reduïda.
- Una reducció de la intensitat de la pobresa o **bretxa relativa de pobresa infantil de 10,32 p.p.** La bretxa relativa és un indicador que informa de la distància entre la renda mediana de les llars en pobresa severa respecte al llindar.

El disseny actual de l'RGC redueix la taxa de pobresa severa infantil en 0,61 punts percentuals.

Si en la mateixa estimació es considera l'efecte conjunt de l'RGC i de l'IMV, la reducció és una mica major: la pobresa severa infantil disminueix 0,97 p.p. i la taxa general, 1,87 p.p. Ara bé, perquè aquests escenaris es produeixin, cal que, a la pràctica, el **take-up** de les prestacions sigui del 100%. És important que el **take-up** sigui elevat en ambdues prestacions, ja que això no només suposa una millora en termes de reducció de pobresa, sinó també en termes de cost: **el desplegament de l'RGC tindria un cost de 727 milions en absència d'IMV, i de 364 milions si es desplega conjuntament amb l'IMV.**

Resultats

Volum, *take-up* i evolució dels infants i adolescents perceptors

En el període analitzat un total de **67.011 infants i adolescents han estat perceptors** de l'RGC, representant un 37,7% del total de persones perceptores.

El ***take-up* mitjà** del període es situa al voltant del **73,3%**, indicant que un 73,3% dels infants i adolescents elegibles van ser perceptors.

Implementació

Característiques dels infants i adolescents perceptors

L'edat mitjana és de 9,5 anys, majoritàriament de nacionalitat espanyola (67,6%) i amb dones com a titulars de la prestació (72,1%), i amb una proporció similar de nens/nenes.

Pel que fa a les llars on viuen, aquestes acostumen a estar formades per diversos infants. En aquestes llars **s'observa un perfil de titular més vulnerable** que entre les llars sense infants, amb una proporció més alta de persones de nacionalitat no espanyola, més joves i amb un nivell d'estudis inferior.

Complementarietat amb IMV i activitat laboral

Durant el període avaluat un total de **11.268 llars han complementat la prestació d'IMV amb l'RGC** en algun moment. Durant el 2021 la major part van ser llars sense infants.

L'activitat laboral va ser limitada tant en les llars amb infants com en les llars sense infants. Només **10.383 (13,14%) llars** (amb o sense infants) **van tenir alguna alta laboral** durant el període.

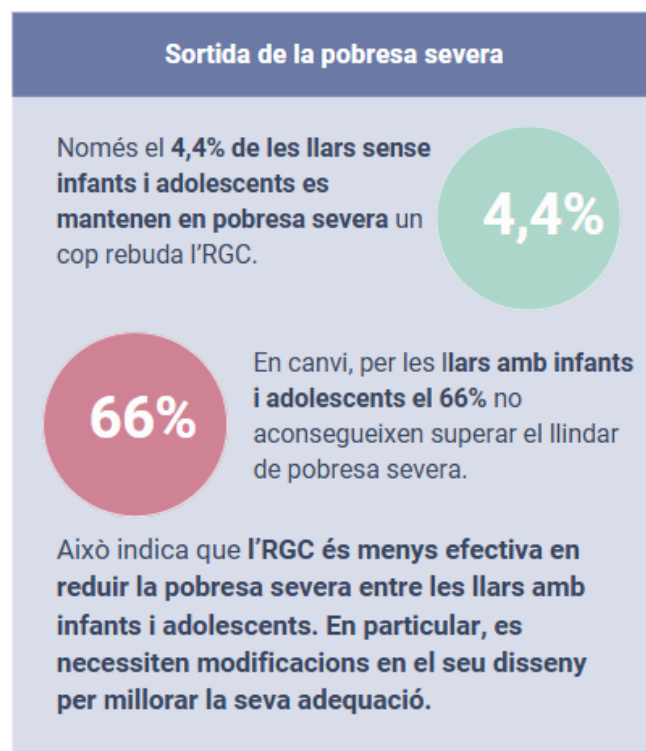
Més del 70% de persones titulars de les llars amb infants i adolescents són dones.

Capacitat de l'RGC per reduir la pobresa severa

Les quanties actuals de l'RGC només permeten que un **31,1% de llars amb infants abandonin la situació de pobresa severa**. En el cas de llars sense infants, el percentatge puja fins al 95,6%.

- **Quina ha estat la quantia mitjana de la prestació d'RGC durant el període avaluat?**
La quantia ha estat de 705€ mensuals pel conjunt de llars perceptores. En el cas de les **llars amb infants i adolescents aquesta ha estat de 829,2€** i per les llars sense de 608,3€.

Figura 2. Capacitat de l'RGC per reduir la pobresa severa entre les llars perceptores



Aprenentatges

La cobertura potencial de l'RGC és insuficient, especialment en el cas de les llars amb infants i adolescents.

El disseny actual de la prestació deixa fora al 66% d'infants en pobresa severa. L'RGC arriba menys a les llars amb infants que a les llars on únicament hi ha persones adultes.

La quantia de la prestació de l'RGC és inadequada per les llars més grans.

Tot i les revisions produïdes en l'IRSC i l'increment de la quantia base, a partir del tercer membre l'escala d'equivalència no ajusta prou la quantia i deixa desprotegides les llars més nombroses.

La protecció de l'RGC podria reforçar-se amb una millor articulació entre l'RGC i l'IMV.

Actualment el nombre de llars que reben totes dues prestacions encara és limitat, i l'IMV no ha generat grans canvis sobre el volum de perceptors de l'RGC. El traspàs de la gestió de l'IMV a la Generalitat representa una oportunitat per garantir una gestió àgil entre prestacions i reforçar el sistema de protecció social.

Recomanacions



Millorar la cobertura de l'RGC amb l'ampliació de la compatibilitat laboral de manera progressiva

Aquest requisit és el que més limita l'accés a la prestació. Introduir un model d'estímuls a l'activació, més mesures de suport a la conciliació i mecanismes per facilitar la inclusió de col·lectius més vulnerables pot facilitar la superació de la trauma de la pobresa.



Ajustar l'escala d'equivalència a partir del tercer membre

Adaptar la quantia de manera que augmenti segons els membres de la llar i permeti oferir la protecció adequada a les llars amb infants i adolescents.



Fer automàtic el pagament de l'RGC i de l'IMV per evitar problemes d'encaix entre les prestacions

Millorar l'articulació entre les prestacions i facilitar les transicions que puguin sorgir per la pèrdua d'elegibilitat quan l'IMV supera l'RGC. Facilitar la informació sobre aspectes administratius de la prestació a les famílies i reduir el nombre de tràmits que no siguin necessaris per evitar problemes en la gestió de la prestació.