

# Els sistemes de garantia d'ingressos a Catalunya



Entitats Catalanes  
d'Acció Social

Treball de recerca realitzat per  
**Manuel Aguilar Hendrickson** (Universitat de Barcelona)

Anàlisi de l'Enquesta de Condicions de Vida per  
**Maria Torres Bagur** (Universitat de Girona)

Setembre 2023  
[acciosocial.org](http://acciosocial.org)



**ELS SISTEMES DE GARANTIA D'INGRESSOS A CATALUNYA**

Índex de taules.....	4
Índex de gràfiques.....	4

**INTRODUCCIÓ** ..... 6

Les arrels històriques del sistema de garantia d'ingressos .....	6
Un sistema bismarckià meridional .....	8
Les principals disfuncions del sistema.....	10

**1. LES PENSIONS**..... 14

1.1. Estructura del sistema de pensions .....	14
1.2. Les grans magnituds .....	14
1.3. El biaix de gènere a les pensions .....	18

**2. LES PRESTACIONS PER A LA POBLACIÓ POTENCIALMENT ACTIVA** ..... 20

2.1. Estructura de la garantia d'ingressos per a la població activa.....	20
2.2. Les grans magnituds .....	21
2.3. Despesa .....	25

**3. UNA APROXIMACIÓ A L'IMPACTE EN TERMES DE REDUCCIÓ DE LA POBRESA**..... 29**4. LÍNIES D'ACCIÓ: CANVIS A INTRODUIR EN EL SISTEMA ACTUAL**..... 24**NOTES**..... 39

## Índex de taules

Taula 1.	Principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya i ubicació institucional	11
Taula 2.	Nombre de perceptors de les principals prestacions econòmiques de garantia d'ingressos a Catalunya, desembre 2021	13
Taula 3.	Despesa en les principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya, 2021 (€)	13
Taula 4.	Principals prestacions periòdiques per a persones no econòmicament actives	14
Taula 5.	Pensions i pensionistes per tipus de pensió a Catalunya, desembre 2022	15
Taula 6.	Pensions contributives de la Seguretat Social per règim a Catalunya, desembre 2022.	15
Taula 7.	Pensions contributives de la Seguretat Social per classe de pensió a Catalunya, desembre 2022	16
Taula 8.	Pensions amb complement de mínims per règim a Catalunya, desembre 2022	17
Taula 9.	Despesa anual en pensions (amb i sense complements de mínims) per règim a Catalunya, 2022 (€)	18
Taula 10.	Principals prestacions periòdiques per a persones potencialment actives	20
Taula 11.	Prestacions per atur i renda mínima pagades a Catalunya el desembre de 2022	21
Taula 12.	Distribució per sexe i edat dels perceptors de prestacions per atur i renda mínima pagades a Catalunya el desembre de 2022	22
Taula 13.	Tipus de llars segons composició (persones per franges d'edat)	31

## Índex de gràfiques

Gràfica 1.	Despesa en les principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya, 2021	12
Gràfica 2.	Distribució de la població pensionista contributiva <i>de la Seguretat Social</i> per edat i sexe a Catalunya, desembre 2022	16
Gràfica 3.	Percentatge de persones amb pensió contributiva per grups d'edat a Catalunya, desembre 2022	19
Gràfica 4.	Import mitjà de la pensió contributiva per edat i sexe a Catalunya, desembre 2022	19
Gràfica 5.	Distribució per sexe i edat de les persones perceptores de prestacions per atur a Catalunya, desembre 2022	22
Gràfica 6.	Evolució del nombre mitjà anual de diverses prestacions per atur i renda mínima a Catalunya, 2006-2022	23
Gràfica 7.	Evolució del nombre mensual de diverses prestacions per atur i renda mínima a Catalunya, 2015-2022	24
Gràfica 8.	Evolució del nombre mensual de prestacions de renda mínima (RMI, RGC i complement de prestacions estatals) a Catalunya, 2004-2023	25
Gràfica 9.	Evolució de la despesa en diverses prestacions per desocupació i de renda mínima a Catalunya, 2012-2022 (en euros corrents)	26

Gràfica 10. Evolució de la despesa en prestacions assistencials per desocupació i de renda mínima a Catalunya, 2012–2022 (en euros corrents)	26
Gràfica 11. Despesa en prestacions assistencials (atur i renda mínima) per habitant de 16 a 64 anys per comunitat autònoma, 2021	27
Gràfica 12. Taxa de cobertura de les prestacions per desocupació a Catalunya, 2017–2021	28
Gràfica 13. Llindars anuals de pobresa i quantia d'algunes prestacions assistencials per a una persona a Catalunya, 2017–2023	30
Gràfica 14. Reducció del risc de pobresa monetària severa (40% de la mediana) per efecte de diferents tipus de prestacions.	32

## Acrònims

ECV	Enquesta de Condicions de Vida
EPA	Enquesta de Població Activa
ERTO	Expedient de Regulació Temporal d'Ocupació
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
IMV	Ingrés Mínim Vital
INSS	Institut Nacional de la Seguretat Social
PAS	Pensió assistencial
PFHC	Prestación Familiar por Hijo a Cargo
PNC	Pensió no contributiva
RAI	Renta Activa de Inserción
RGC	Renda Garantida de Ciutadania
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SGIM	Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (per a persones amb discapacitat)
SOC	Servei d'Ocupació de Catalunya
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

## INTRODUCCIÓ

### Les arrels històriques del sistema de garantia d'ingressos

Els sistemes de garantia d'ingressos són el component més gran i desenvolupat dels Estats de benestar. En societats en què bona part de les necessitats es cobreixen comprant allò que es necessita, aquestes polítiques tenen com a finalitat assegurar que les persones disposin de diners per fer-ho, sobretot quan els ingressos procedents del mercat laboral (o 'propis', privats) no hi són, o són insuficients. Per fer-ho utilitzen diversos mecanismes i prestacions, com ara les pensions, les prestacions per desocupació, les prestacions per fill a càrrec, les «baixes» per malaltia o les rendes mínimes. La seva forma majoritària és la prestació monetària, habitualment periòdica.

Les polítiques de garantia d'ingressos tenen diverses finalitats i objectius. Els principals són els següents:

1. Substituir els ingressos salarials o de l'activitat remunerada quan es perden per diverses circumstàncies o *contingències*: malaltia, jubilació, pèrdua de l'ocupació i altres. Es tracta de **mantenir un nivell d'ingressos similar** al que es tenia mentre es percebia el salari o ingrés de l'activitat, de manera que el nivell de consum i de vida es mantingui sense grans canvis.
2. **Ajustar els ingressos** derivats de l'ocupació o l'activitat a les dimensions i **composició de la llar** que viu d'ells. Les prestacions familiars o infantils són un exemple típic de transferències orientades cap a aquest objectiu.
3. Evitar, reduir i paliar les situacions en què les persones **no tenen un nivell d'ingressos considerat com a mínim** per la societat, que es pot definir de diverses formes, com un mínim de subsistència bàsica o un mínim de nivell de vida socialment acceptable.
4. Ajudar les persones a fer front a situacions que suposen **despeses especialment altes** per accedir a certs béns bàsics (habitatge o subministraments, per exemple) o per fer front a situacions sobtades o imprevistes.

Aquests diferents objectius i finalitats no s'alineen perfectament, ja que tenen naturaleses diferents. Les prestacions de garantia d'ingressos no tenen com a finalitat única combatre i reduir la pobresa; una part substancial de l'import de les prestacions que mantenen el nivell d'ingressos anterior a la pèrdua del salari no contribueix a reduir o eliminar la pobresa, i hi ha prestacions orientades a les llars amb certes característiques demogràfiques (tenir menors en el seu si, per exemple) o a persones en situacions determinades (com la pèrdua temporal o definitiva d'una ocupació). Algunes es fonamenten en una equitat redistributiva (canalitzar recursos cap a qui en té menys) i d'altres en una equitat retributiva (canalitzar recursos cap a qui ha contribuït més).

Aquesta diversitat d'objectius i finalitats explica en part la complexitat dels sistemes de garantia d'ingressos. En la major part dels països, aquests sistemes contenen una combinació de prestacions contributives, universals i assistencials. Aquests tres tipus de prestacions es distingeixen no només per a qui van dirigides, i quin objectiu tenen, sinó també per com es financen. Les prestacions dirigides a mantenir els ingressos anteriors (és a dir, que donen més a qui més tenia abans) es financen amb cotitzacions socials, i per tant es determinen en funció del que cada persona ha cotitzat. Les prestacions dirigides als qui no han cotitzat anteriorment, en canvi, es financen a través dels impostos generals. Cadascuna d'aquestes categories poden tenir carac-

terístiques que fan les prestacions més diverses encara: els sistemes contributius (per mantenir els ingressos anteriors, via cotització) poden funcionar com a sistemes de capitalització o de repartiment, mentre que els programes assistencials poden regir-se per criteris diversos, amb referències o indicadors diferents i amb múltiples opcions pel que fa al focus de la seva acció (col·lectius i situacions a protegir).

Els diferents tipus d'Estat de benestar presenten combinacions diverses dels tres tipus de prestacions, fruit de la seva història particular i de les prioritats que han donat a cada tipus de finalitat. Els Estats de benestar anglosaxons donen molt de pes a les prestacions assistencials, combinades amb prestacions contributives limitades, i han donat lloc a sistemes més eficaços contra la pobresa extrema, però molt menys eficaços per mantenir els ingressos de les classes treballadores i mitjanes. L'incentiu a l'ocupació s'ha mantingut amb una combinació de compatibilitat amb els salaris baixos i condicionalitat dura (exigent) de les prestacions assistencials; és a dir, que qui rep una prestació pot treballar alhora i incrementar així els seus ingressos totals, mentre que per rebre les prestacions hi ha una sèrie de contrapartides o requisits que poden dissuadir les persones amb possibilitat de treballar (en el sentit que no els compensi rebre aquells ajuts si poden obtenir ingressos per la via laboral).

Els Estats de benestar continentals o bismarckians, en canvi, han prioritzat el manteniment dels ingressos anteriors de les classes treballadores i mitjanes i l'incentiu a l'ocupació i a la contribució, i han compensat amb programes assistencials els sectors menys protegits. Una característica dels Estats bismarckians del sud d'Europa ha estat el desenvolupament limitat d'aquest complement assistencial. Els Estats de benestar escandinaus crearen inicialment sistemes de pensions amb una base universal i un tram contributiu (és a dir, una part igual per a tothom i una altra en funció del que cada persona havia cotitzat) que, amb el temps, s'han transformat en el sentit de donar més pes als programes contributius de capitalització (en què cada persona va creant el seu propi 'fons d'estalvi' del qual pot disposar un cop finalitza l'etapa de contribució/cotització; és a dir, un cop es jubila o abandona el mercat laboral pels motius que siguin).

La qüestió dels incentius (i possibles desincentius) a l'ocupació i l'activitat econòmica també introdueix una fractura entre programes dirigits a la població amb edat i en condicions de treballar i els dirigits a la població permanentment inactiva des del punt de vista econòmic. Tot i que hi ha programes que poden incloure els dos grups de població, és freqüent que estiguin separats i que els adreçats a la població que pot treballar incloguin mecanismes específicament orientats a afavorir l'accés a l'ocupació i a penalitzar el rebuig d'ofertes de treball.

Un altre element de complexitat dels sistemes de garantia d'ingressos deriva de les transformacions econòmiques, laborals i socials que s'han produït all llarg de la seva història. La majoria dels sistemes varen consolidar-se i desenvolupar-se en el context de l'anomenada «edat d'or» dels Estats de benestar, el període de tres decennis (els *Trente Glorieuses*) que va des del final de la Segona Guerra Mundial fins a mitjans o finals de la dècada de 1970. Aquest període es va caracteritzar a Europa per un model d'ocupació i de família que garantia l'accés a un ingrés suficient per una vida acceptable mitjançant un únic salari per família. Es fonamentava en l'ocupació acceptablement remunerada, estable i protegida del cap de família (home) al llarg d'un període sovint superior als 40 anys (des dels 14 o 16 fins als 65 anys). Els sistemes de pensions de viduïtat o la incompatibilitat entre prestacions i salaris responen a aquesta lògica.

Les transformacions iniciades als anys 1970–80 han canviat bastant radicalment les bases socials i econòmiques d'aquests sistemes. Per una banda, l'accés a l'ocupació de les dones ha

augmentat enormement, estenent i generalitzant un model de dos salaris per llar. Al mateix temps, les transformacions del món laboral i de l'habitatge han donat lloc a moltes ocupacions amb salaris per sota del necessari per a la subsistència i, alhora, a increments substancials d'alguns costos, en especial el de l'habitatge. Hem passat de la premissa que «un salari ha de bastar», a un desequilibri tan gran entre ingressos salarials i cost de la vida que «calen dos sous per viure», o fins i tot no basten.

Els sistemes de garantia de rendes han introduït reformes per fer front a les noves condicions, amb resultats i assoliments ambivalents. Els sistemes de pensions pateixen tensions pels canvis demogràfics, però també per la necessitat d'adaptar-se a carreres laborals més variades i discontinües. Els sistemes de protecció per desocupació han hagut de fer front a un atur de més llarga durada que aquell per al qual havien estat dissenyats, però també a noves situacions de pobresa en el treball per a les que no tenien capacitat de resposta. Els programes de renda mínima han passat per diferents processos de reforma, uns per estendre i reforçar la protecció cap a sectors diferents dels tradicionals «exclosos», i altres per endurir la condicionalitat i forçar l'acceptació de qualsevol feina.

El pes de la trajectòria prèvia (el *path dependence*<sup>1</sup>) és molt gran en els sistemes de garantia de rendes, en especial en el terreny de les pensions. Les opcions preses en el passat limiten molt les possibilitats de reformes i dissenys nous. Mentre que algunes reformes poden fer-se a curt termini (per exemple, en el camp de les rendes mínimes o les prestacions per atur), els sistemes de pensions contenen acords socials complexos que impliquen a més de dues generacions, i posen en relació accions presents (ocupació, cotització) amb altres (percepció de les pensions) que sovint es produeixen 30 o 40 anys més tard.

## Un sistema bismarckià meridional

La natura particular dels Estats de benestar del sud d'Europa ha estat tema d'un llarg debat.<sup>2</sup> Països com Espanya, Itàlia, Grècia, Portugal, potser amb l'afegit de Xipre o Malta, formarien un grup de països diferenciats de la resta del continent europeu. La discussió sobre l'existència o no d'un model *mediterrani* o *meridional* d'Estat de benestar, sobre quines són les seves particularitats i fins a quin punt els països habitualment identificats com a meridionals comparteixen aquestes particularitats, ha durat anys i continua oberta.

El cas espanyol comparteix alguns trets bàsics amb diversos països del sud d'Europa. Tenen un nivell contributiu, sobretot en les pensions, bastant desenvolupat i inspirat, en línies generals, en el model *bismarckià* dels Estats de benestar continentals. En aquest terreny almenys, els nostres sistemes de garantia de rendes responen al disseny bàsic dels continentals, basats en un fort nivell contributiu i un nivell assistencial complementari. La principal diferència amb els Estats continentals típics (França, Alemanya o Bèlgica) és el limitat desenvolupament del nivell assistencial, així com del component de prestacions familiars o infantils.

El sistema de garantia d'ingressos al nostre país té les seves arrels en el disseny (i la implementació parcial) del sistema de la Seguretat Social durant la dècada de 1960 i principis de la de 1970, en l'etapa *desarrollista* del règim franquista. En el context d'un creixement econòmic accelerat i d'una progressiva integració en l'economia europea, es *dissenya* un sistema de pensions, prestacions per atur i prestacions familiars contributiu, relativament «generós» en les seves exi-



gències i requisits i en les seves prestacions en relació als nivells d'ingressos del moment. També es crea el Fondo Nacional de Asistencia Social amb unes pensions de tipus assistencial molt limitades que havien de completar la cobertura, almenys pel que fa a les persones jubilades i amb discapacitat, origen de les actuals pensions no contributives.

Aquest sistema va conèixer una implementació pràctica lenta i limitada fins a mitjans dels anys setanta del segle passat. El sistema no havia de fer front a un nombre significatiu de pensions, la qual cosa va permetre una recaptació molt baixa en relació amb els salaris reals i l'ús de bona part dels recursos per finançar la sanitat i altres despeses públiques. La crisi política del franquisme i la crisi econòmica iniciada en aquella dècada portaren a una expansió tant de la recaptació com de la despesa, sovint utilitzada com a estabilitzador polític (incorporació de sectors fins llavors exclosos, pujades de pensions discrecionals). Aquesta expansió del sistema augmentà fonamentalment el nivell contributiu, amb només algunes petites millores en el reduït nivell assistencial.

La dècada de 1980 va estar marcada per un procés de recalibració de la garantia de rendes en un marc general de contenció dels costos.<sup>3</sup> La recalibració va consistir en endurir l'accés a les prestacions contributives i ajustar a la baixa el seu import, alhora que s'estenien i ampliaven les prestacions assistencials. Les pensions es reformaren amb una ampliació dels anys exigits per generar el dret i per calcular l'import; es va establir un topall màxim de pensió i es van consolidar els complements de mínims i les pensions no contributives. Les prestacions per desocupació varen ser reformades en el sentit d'exigir més temps de cotització, oferir una durada més curta i un import més baix, al temps que s'ampliava el subsidi de nivell assistencial. En un procés separat, però contemporani, entre 1989 i 1995 les comunitats autònomes crearen les rendes mínimes.

Durant els anys d'expansió econòmica anteriors a la Gran Recessió (2008-2012), el sistema no va conèixer grans alteracions. Les reformes del període precedent es van consolidar, la reducció de l'atur va donar lloc a una reducció de la despesa en aquest camp i en el de les rendes mínimes, que facilitaren alguns processos d'ampliació (creació de la RAI, algunes reformes expansives de rendes mínimes autonòmiques).<sup>4</sup> La separació de fonts de finançament dins la Seguretat Social va eliminar quasi per complet el finançament de les prestacions no contributives (i la sanitat universal) amb cotitzacions socials.

L'impacte de la Gran Recessió va ser molt notable. Inicialment els mecanismes de protecció per atur van respondre gràcies als alts nivells d'ocupació durant els anys anteriors, però a mesura que la protecció contributiva i les seves prolongacions assistencials es varen anar esgotant, la demanda d'altres formes de protecció es va intensificar. Pel que fa a les prestacions per atur, es va optar per la creació de programes específics temporals (PRODI, Prepara i PAE) sense replantejar el complex conjunt de subsidis per atur. Les rendes mínimes creixen inicialment a causa del traspàs de persones desocupades que perdien el subsidi i passaven a aquests programes. En el context de contenció de costos i en alguns casos d'opció per reduir la protecció, diverses rendes mínimes van ser reformades per fer-les més restrictives.<sup>5</sup> El sistema de pensions va experimentar una sèrie de reformes orientades a contenir la despesa que, per primera vegada, començava a excedir els ingressos per cotitzacions.

L'etapa de sortida de la Gran Recessió ha portat diverses reformes en el sentit invers. El cicle polític autonòmic que s'inicia el 2015 (any en què coincideixen les eleccions a les comunitats amb calendari comú amb unes eleccions anticipades a Catalunya i unes generals) porta diverses reformes expansives de les rendes mínimes. La proposta d'una renda mínima estatal arriba a les

Corts per primera vegada quan la majoria dels partits porten als seus programes de 2015 alguna proposta en aquest camp, mentre es presenta una ILP amb suport sindical en el mateix sentit. Les eleccions de 2019 donaren pas a un govern de coalició entre dos partits que portaven propostes de creació d'una renda mínima estatal, per bé que diferents, i l'acord de govern inclou la seva creació. Inicialment estava pensada per després d'un període de tres anys de negociació amb les comunitats autònomes per fixar el seu disseny i l'encaix de les rendes autonòmiques amb l'estatal i l'acord es comprometia també a començar amb un augment i extensió de les prestacions per fill a càrrec. La pandèmia va accelerar el procés i l'Ingrés Mínim Vital (IMV) es va crear el juny de 2020. La seva consolidació, amb modificacions, arriba amb l'aprovació de la llei el desembre de 2021.

El resultat d'aquest procés de creació i desenvolupament del sistema de garantia de rendes és un model centrat, com als Estats de benestar continentals, en els mecanismes contributius. El gruix de les prestacions i de la despesa es troben al nivell contributiu, mentre que el nivell assistencial o no contributiu, tot i haver-se desenvolupat, continua sent la part més feble del sistema, junt amb les prestacions infantils. Aquest nivell no només és limitat en dimensions i cobertura, sinó que presenta un grau de fragmentació molt elevat en termes de programes diferents, amb criteris d'accés variats i que sovint deixen espais sense cobrir. Tot i que el sistema espanyol ha corregit en part algunes de les distorsions sovint atribuïdes als Estats de benestar *mediterranis* (excessos de *generositat* a les pensions o manca gairebé completa de protecció assistencial, per exemple), la feblesa del nivell assistencial i de la protecció a la infància encara l'allunyen dels Estats de benestar continentals més desenvolupats en termes de reducció de la pobresa.

## Les principals disfuncions del sistema

Fruit del seu procés de desenvolupament, el sistema de garantia d'ingressos presenta una sèrie de fractures internes importants. Les particulars arrels del sistema a la segona etapa del franquisme van contribuir a configurar un sistema fortament tutelat per l'Estat (sense el cogovern patronal-sindicats freqüent en altres països) i més integrat. A més, al llarg dels anys s'han anat suprimint i integrant alguns dels règims especials de la Seguretat Social (com ara l'agrari o el d'empleades de la llar), o declarant a extingir d'altres (com el de classes passives).

A pesar d'aquesta unitat interna del sistema de la Seguretat Social (almenys del seu nivell contributiu), el conjunt del sistema presenta una fragmentació bastant notable i, en ocasions, disfuncional. Les principals línies de divisió són les següents.

- a. En la major part dels casos, el conjunt del sistema tracta per separat la garantia d'ingressos per a les persones considerades *fora del mercat de treball* per edat o discapacitat, per una banda, i la de les persones que estan al mercat de treball o podrien ser-hi. El tractament de les persones que estan fora del mercat de treball és en general més garantista i *generós*, i menys condicional, que el de les persones potencialment actives.
- b. La dualitat original entre Seguretat Social (entesa com a assegurança contributiva) i assistència social (no contributiva i sotmesa a límit d'ingressos) donà pas, amb les reformes dels anys setanta i vuitanta del segle passat, a un esquema de tres nivells: el contributiu de la Seguretat Social, el no contributiu (sovint assistencial) de la Seguretat Social i l'assistència social. Més

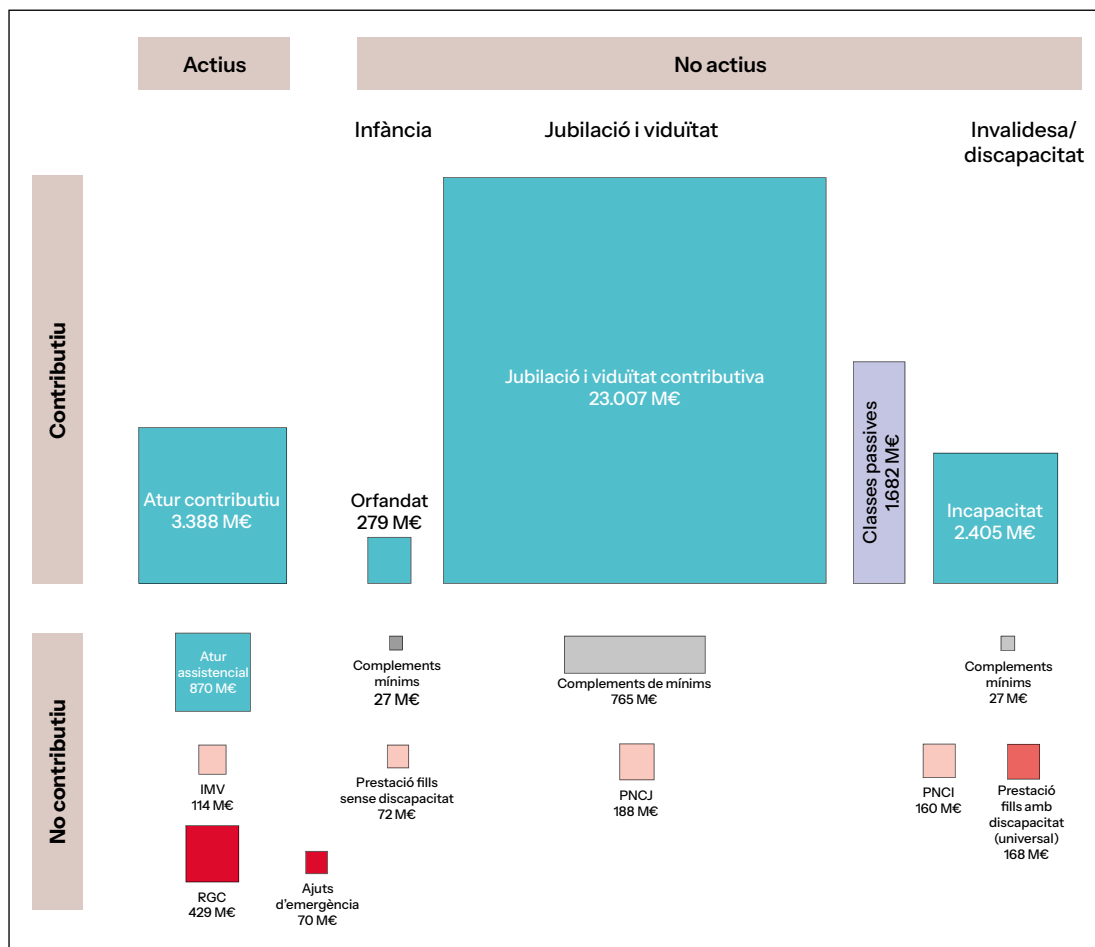
enllà de la conveniència o no de tenir tres nivells, aquesta divisió contribueix a augmentar les zones de fricció del sistema, en especial tenint en compte el repartiment de competències entre el govern central, les autonomies i l'administració local.

- c. El nivell assistencial utilitza per a l'avaluació dels mitjans de què disposen els sol·licitants una diversitat enorme i difícilment justificable de llindars, delimitacions de la unitat objecte de l'avaluació i criteris d'inclusió o no d'ingressos i de patrimoni. Que existeixin diversos nivells o llindars pot ser convenient i facilita esglaonar la protecció, però la diversitat de criteris existent es tradueix en nombroses incoherències, incloses *subsidiarietats creuades* per les que dues prestacions són considerades com a subsidiàries l'una de l'altra i viceversa alhora.
- d. Finalment, el govern multinivell del sistema és molt problemàtic. Tots els nivells de govern hi estan implicats, amb competències sovint definides de forma ambigua. La divisió inicial entre assegurança (central) i assistència (autonòmica) va quedar desdibuixada amb l'expansió d'un nivell assistencial central. La manca de claredat en la delimitació de responsabilitats i el caràcter residual del nivell assistencial (s'ha d'ocupar de *tota la resta*) sovint porta a una descàrrega de responsabilitats cap avall, que acaba implicant els ens locals encarregats de l'atenció a unes situacions «d'emergència» poc definides. Junt amb la manca de delimitació clara de responsabilitats, els mecanismes de cogovern són pràcticament inexistent.

El conjunt de prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya té un volum molt important, tal com mostra el següent quadre.

**Taula 1. Principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya i ubicació institucional**

	Actius	No actius
Seguretat Social (nivell contributiu)	Prestacions contributives d'atur <b>SEPE</b>	Pensions contributives <b>INSS</b> Pensions de classes passives
Seguretat Social (nivell no contributiu)	Subsidis assistencials d'atur <b>SEPE</b> Renda Activa d'Inserció <b>SEPE</b> Ingrés Mínim Vital <b>INSS</b>	Pensions no contributives <b>IMERSO-Generalitat</b>
Assistència social	Renda Garantida de Ciutadania <b>Generalitat</b> Altres prestacions d'assistència social <b>Generalitat</b>	Complement de prestacions estatals <b>Generalitat</b> Ajuts d'urgència i altres prestacions locals <b>Ens locals</b>

**Gràfica 1. Despesa en les principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya, 2021**


Fons: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

El nombre global de prestacions pagades el desembre de 2021 se situava al voltant de 2,37 milions d'euros. El nombre de persones perceptores directes (titulars) d'aquestes prestacions va ser un poc inferior, doncs una persona pot percebre més d'una prestació. Però no és gens agosarat estimar en més de dos milions els perceptors titulars d'alguna prestació. Això suposa aproximadament una tercera part de les persones majors de 18 anys. La despesa global anual en prestacions de garantia d'ingressos suposà el 2022 uns 33.600 milions d'euros, una xifra molt semblant a la del pressupost de despesa corrent de la Generalitat de Catalunya.

El gruix d'aquest conjunt correspon a les pensions contributives, amb quasi 1,75 milions de pensions i una despesa (sense els complements de mínims) d'uns 27.374 milions d'euros. Les pensions no contributives i els complements de mínims suposaren una despesa propera als 1.170 milions d'euros. Pel que fa a les prestacions per atur, les contributives constitueixen el segon bloc més important de despesa, després de les pensions, amb uns 3.387 milions d'euros, i el seu nivell assistencial va tenir un cost de 870 milions més. L'IMV suposà una despesa d'uns 113 milions d'euros i la Renda Garantida de Ciutadania, d'uns 430 milions d'euros. Les prestacions per fill a càrrec són el component més petit d'aquest conjunt, amb una despesa d'uns 72 milions d'euros per fills

menors sense discapacitat, i uns 168 milions d'euros en prestacions per fills amb discapacitat. Cal assenyalar que aquesta última prestació és universal i inclou majoritàriament fills adults amb discapacitat, de forma que es tracta d'una espècie de pensió encoberta en forma de prestació per fill a càrrec. Finalment, els ajuts d'urgència locals són difícils de calcular, donada la seva dispersió administrativa. Una estimació recent apuntava a uns 70 milions d'euros de despesa el 2021.<sup>6</sup>

**Taula 2. Nombre de perceptors de les principals prestacions econòmiques de garantia d'ingressos a Catalunya, desembre 2021**

		Fill(e)s a càrrec i orfanat	Jubilació i viduïtat	Incapacitat/ discapacitat	Desocupació	Total	Total per nivells
Contributives	Pensions contributives	35.503	1.307.492	144.909		1.487.904	1.684.094
	Pensions classes passives		65.917			65.917	
	Prestació contributiva per atur				130.273	130.273	
Complements assistencials	Complements de mínims de pensions	16.196	231.433	15.102		262.731	262.731
Assistencials	PNC, PAS, SGIM		34.243	26.225		60.468	441.613
	Complement PNCs i altres		47.646			47.646	
	Nivell assistencial per atur i RAI				104.145	104.145	
	IMV					17.685	
	RGC				54.746	54.746	
	PFHC	124.393		32.530		156.923	
<b>Total</b>		<b>159.896</b>	<b>1.455.298</b>	<b>203.664</b>	<b>289.164</b>	<b>2.388.438</b>	

Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

**Taula 3. Despesa en les principals prestacions de garantia d'ingressos a Catalunya, 2021 (€)**

		Fill(e)s a càrrec i orfanat	Jubilació i viduïtat	Incapacitat/ discapacitat	Desocupació	Total	Total per nivells
Contributives	Pensions contributives	279.355.323	23.007.236.237	2.405.591.566		25.692.183.126	30.761.888.472
	Pensions classes passives		1.682.149.346			1.682.149.346	
	Prestació contributiva per atur				3.387.556.000	3.387.556.000	
Complements assistencials	Complements de mínims de pensions	26.773.957	765.862.822	30.402.287		823.039.066	823.039.066
Assistencials	PNC, PAS, SGIM		188.366.896	159.563.823		347.930.719	2.001.658.707
	Nivell assistencial per atur i RAI				870.062.000	870.062.000	
	IMV					113.985.000	
	RGC				429.336.789	429.336.789	
	PFHC	72.291.724		168.052.475		240.344.199	
<b>Total</b>		<b>378.421.004</b>	<b>25.645.615.301</b>	<b>2.763.310.151</b>	<b>3.387.556.000</b>	<b>33.586.586.245</b>	

Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

## 1. LES PENSIONS

### 1.1. Estructura del sistema de pensions

El sistema de pensions té com a principal dispositiu les pensions contributives de jubilació, invalidesa i supervivència (viduïtat, orfanat i en favor de familiars). Compta, a més, amb un nivell assistencial diferenciat. Per una banda, els complements de mínims per a pensionistes contributius amb pensions modestes i sense altres ingressos; per l'altra, les pensions no contributives de jubilació i invalidesa (PNCs) per a persones grans o amb discapacitat que no accedeixen a una pensió contributiva. A més, existeix una prestació per fill(a) adult(a) a càrrec no contributiva (de fet, universal) de quantia equivalent a una pensió no contributiva.

La taula sintetitza els principals components del sistema de pensions i prestacions anàlogues.

**Taula 4. Principals prestacions periòdiques per a persones no econòmicament actives**

	Cotització	Manca d'ingressos	Unitat d'avaluació	Lligat a situació	Compatibilitat ocupació	Quantia bàsica
Pensions contributives						
Pensions de classes passives	Si	No	—	Jubilació, invalidesa, supervivència	Molt limitada	Segons base i temps cotització
Complements de mínims	Si	Si	Individual	Pensionista contributiu	Molt limitada	Fixada llei anual
Pensions no contributives	No	Si	Familiar	Jubilació, invalidesa	Molt limitada	Fixada llei anual
Prestació per fill a càrrec amb discapacitat	No	No	—	Discapacitat	Si	Fixada llei anual
Complement de prestacions estatals	No	Si	Familiar	No	Limitada	IRSC/RGC

### 1.2. Les grans magnituds

#### La centralitat del nivell contributiu

El desembre de 2022 es van pagar a Catalunya més d'un 1,9 milions de pensions o prestacions equivalents. La gran majoria estaven destinades a persones jubilades, grans o amb invalidesa, i una petita part a "supervivents" menors (pensions d'orfanat). En nombre de persones (una persona pot percebre més d'una pensió) hi hauria al voltant d'1,7 milions de pensionistes a Catalunya el desembre de 2022. Això suposa un 21,8% de la població de Catalunya i la immensa majoria de la població major de 65 anys.

Taula 5. Pensions i pensionistes per tipus de pensió a Catalunya, desembre 2022

Tipus	Prestacions	Percentatge	Pensionistes
Pensions contributives Seguretat social	1.763.578	91,7	1.553.374
Pensions (contributives) de classes passives	67.453	3,5	66.088
Pensions no contributives	62.152	3,2	62.152
Pensions assistencials	5	0,0	5
Subsidi ingressos mínims LISMI	353	0,0	353
Prestació fill adult amb discapacitat	29.223	1,5	29.223
Sumatori	1.922.764	100	1.711.195

Font: Estadístiques Seguretat social i IMSERSO

Pel que fa a les pensions contributives de la Seguretat Social, la majoria corresponen al Règim General i són pensions de jubilació. Cal recordar que entre 2007 i 2013 es van integrar al règim general els antics règims agrari i de treballadores de la llar.

Taula 6. Pensions contributives de la Seguretat Social per règim a Catalunya, desembre 2022.

Règim	Pensions
General	1.334.339
Autònoms	322.928
Treballadors del mar	7.174
Mineria del carbó	1.677
Accidents de treball	28.430
Malalties professionals	3.973
SOVI	65.057
Total	1.763.578

Font: Estadístiques Seguretat social (eSTADISS)

El segon grup en volum de pensions, després de la jubilació, és la viduïtat. Es tracta d'un tipus de pensió que ha estat qüestionat, però mai reformat. És una herència del model familiar *d'home sostenidor* i *dona mestressa de casa* pensat per protegir davant la pèrdua del sostenidor. Actualment són una peculiar combinació de prestacions addicionals compatibles amb la feina o amb una altra pensió i, al mateix temps, pensions (molt baixes) de vellesa per a moltes dones grans.

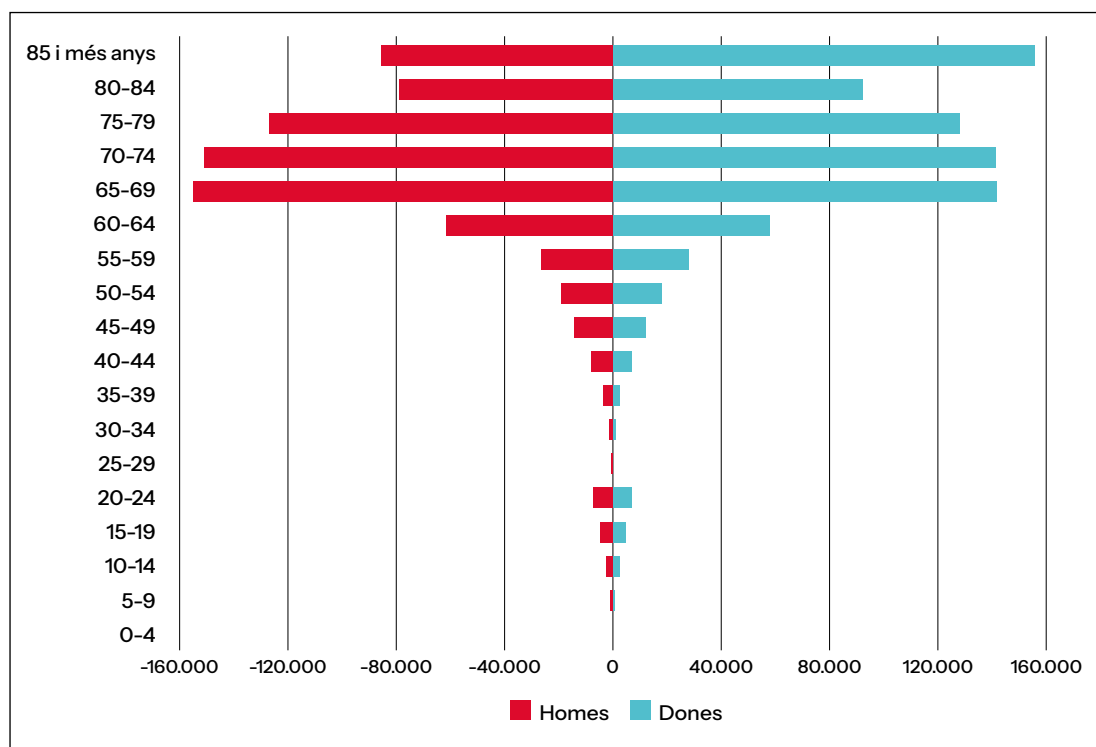
**Taula 7. Pensions contributives de la Seguretat Social per classe de pensió a Catalunya, desembre 2022**

Classe	Pensions
Incapacitat permanent	159.370
Jubilació	1.160.520
Viduitat	391.728
Orfandat	50.627
En favor de familiar	1.333
<b>Total</b>	<b>1.763.578</b>

Font: Estadístiques Seguretat Social (eSTADISS)

La distribució de la població per edat i sexe es concentra en els grups d'edat majors de 65 anys. Hi ha un nombre significatiu de persones en el tram de 60 a 64 anys, i un volum força més baix de pensionistes entre 20 i 59 anys (fonamentalment per incapacitat permanent) i un més petit encara per sota dels 24 (fonamentalment orfandat).

**Gràfica 2. Distribució de la població pensionista contributiva de la Seguretat Social per edat i sexe a Catalunya, desembre 2022**



Font: Estadístiques Seguretat Social (eSTADISS)



### La compensació dels límits del nivell contributiu

La protecció contributiva té dos grans tipus de límits: per una banda, hi ha qui no hi accedeix per diverses raons (la més freqüent de les quals és haver cotitzat un període de temps inferior a l'exigut), i per l'altra, les quanties baixes que deriven de cotitzacions més baixes (ja sigui per baixos salaris, treball a temps parcial o períodes més curts de temps). Aquests dos límits s'intenten compensar per dues vies: els complements de mínims de les pensions i les pensions no contributives i altres prestacions anàlogues.

Els complements de mínims són una prestació no contributiva per a aquells pensionistes contributius als qui els queda una pensió inferior a un mínim fixat anualment. Funcionen com una "renda mínima" per a pensionistes contributius. Requereix que la persona perceptora no tingui altres fonts d'ingressos que li pugin per damunt del mínim a garantir. Aquesta avaluació de recursos és individual. Des de 2013, l'import del complement no pot ser superior al d'una pensió no contributiva.

**Taula 8. Pensions amb complement de mínims per règim a Catalunya, desembre 2022**

	Pensions amb complement de mínims	Percentatge
General	182.878	13,71
Autònoms	69.970	21,67
Treballadors del mar	985	13,73
Mineria del carbó	108	6,44
Accidents de treball	1.677	5,90
Malalties professionals	221	5,56
SOVI	84	0,13
Tots els règims	255.923	14,51

Font: Estadístiques Seguretat Social (eSTADISS)

El règim que té un nivell més alt de recurs als complements de mínims és el de treballadors autònoms. Més d'un de cada cinc pensionistes del règim d'autònoms rep el complement de mínims, que suposa un 6,6% de la despesa anual en aquestes pensions. Les recents reformes del règim d'autònoms orientades a ajustar les cotitzacions als ingressos reals estan orientades a evitar possibles pràctiques d'infracotització lligades a l'expectativa d'obtenir una pensió més alta amb el complement.

Taula 9. Despesa anual en pensions (amb i sense complements de mínims) per règim a Catalunya, 2022 (€)

Règim	Despesa sense CM	Despesa CM	Despesa total	Percentatge despesa en CM
General	22.583.909.416	585.755.544	23.169.664.960	2,5
Autònoms	3.296.459.000	233.345.196	3.529.804.196	6,6
Treballadors del mar	122.410.336	2.595.984	125.006.321	2,1
Mineria del carbó	34.255.632	313.783	34.569.415	0,9
Accidents de treball	432.899.239	5.213.755	438.112.995	1,2
Malalties professionals	67.383.400	709.876	68.093.276	1,0
SOVI	396.866.997	3.134.609	397.001.606	0,0
Total	26.934.184.020	828.068.749	27.762.252.768	3,0

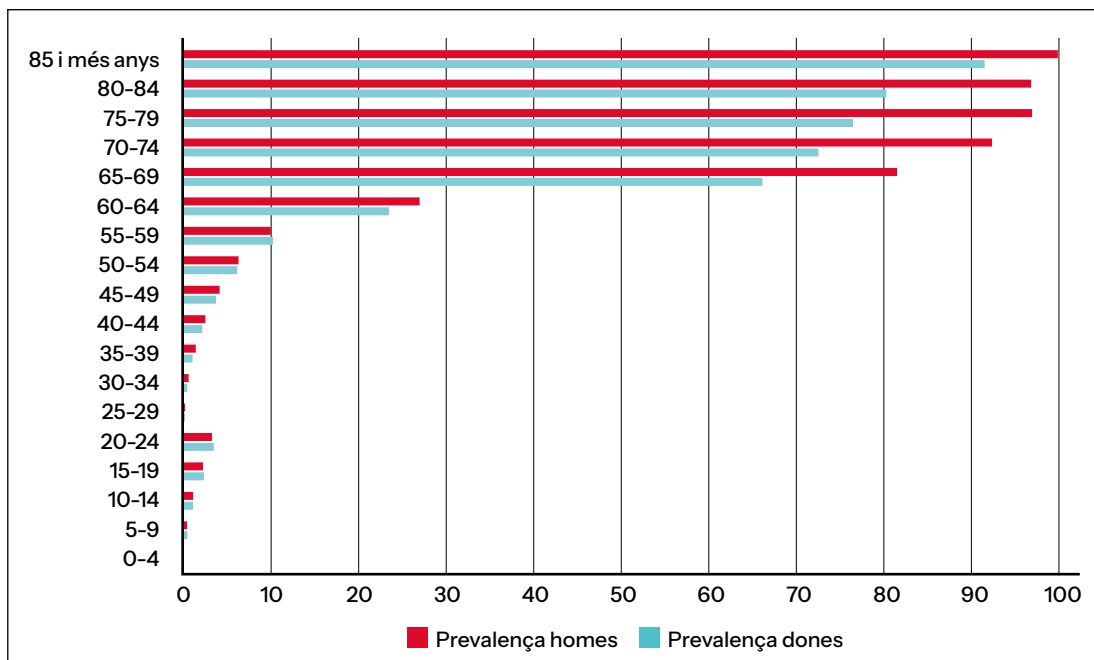
Font: Estadístiques Seguretat Social (eSTADISS)

### 1.3. El biaix de gènere a les pensions

Una qüestió que mereix atenció és el biaix de gènere que es dona al nivell contributiu. Formalment la regulació de les pensions no discrimina negativament les dones; de fet, l'única discriminació formal que tenia el sistema era la reserva de les pensions de viduïtat per a les dones i va desaparèixer la dècada de 1980 amb l'aplicació de les directives de no discriminació per raó de sexe a la Seguretat Social. Tot i això, un sistema que protegeix en funció de les carreres laborals (durada i retribució) ofereix una protecció menys intensa a qui ha tingut ocupació menys anys al llarg de la seva vida adulta, a qui ha treballat menys hores i a qui ha tingut retribucions més baixes. Com que aquestes situacions es donen amb més intensitat entre les dones que entre els homes, el resultat és una cobertura de la població en edat de jubilació més baixa entre les dones i uns imports mitjans també inferiors per a elles. Cal assenyalar que aquesta iniquitat és l'efecte de les desigualtats laborals del període en què varen cotitzar les actuals persones pensionistes, que va de 1950 a 2020, durant el qual les desigualtats d'accés a l'ocupació per sexe eren molt més marcades que actualment, en especial entre 1950 i 2000. La progressiva incorporació de les dones al mercat laboral i algunes mesures compensatòries haurien de reduir les desigualtats en els propers dècennis, si bé nombrosos estudis segueixen assenyalant la lentitud dels avenços i la dificultat per acabar amb la bretxa de gènere, ja que les jornades parcials (majoritàriament no desitjades) i els salaris baixos continuen afectant més les dones.

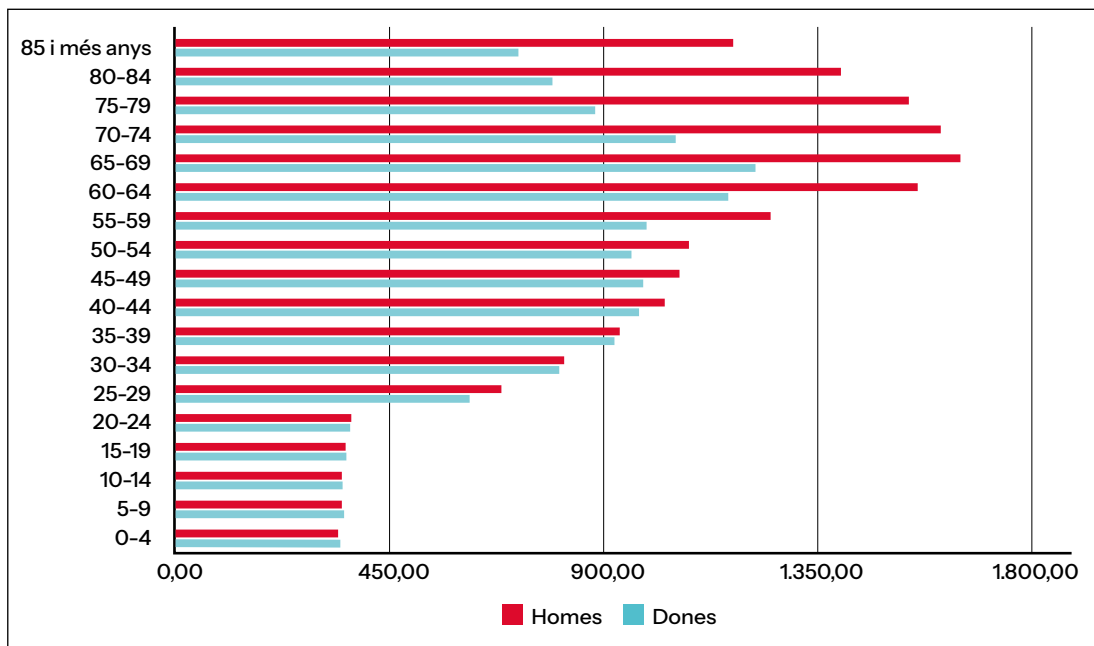
Les gràfiques següents mostren algunes característiques dels pensionistes contributius per sexe. En primer lloc, les pensions contributives cobreixen més del 80% de tots els grups d'edat majors de 65 anys en el cas dels homes, mentre que entre les dones la cobertura és més de 10 punts percentuals inferior entre els 65 i els 80 anys. Per damunt dels 80 anys augmenta i supera el 80%, molt probablement per efecte de les pensions de viduïtat.

**Gràfica 3. Percentatge de persones amb pensió contributiva per grups d'edat a Catalunya, desembre 2022**



Font: Estadístiques de la Seguretat Social i Idescat (eSTADISS), elaboració pròpia

**Gràfica 4. Import mitjà de la pensió contributiva per edat i sexe a Catalunya, desembre 2022**



Font: Estadístiques de la Seguretat Social (eSTADISS)

## 2. LES PRESTACIONS PER A LA POBLACIÓ POTENCIALMENT ACTIVA

### 2.1. Estructura de la garantia d'ingressos per a la població activa

Les prestacions de garantia d'ingressos orientades principalment a les persones que, en principi, per edat i no discapacitat estan en condicions de treballar, formen un conjunt específic bastant complex. Els seus principals components i les seves característiques apareixen a la taula següent.

Taula 10. Principals prestacions periòdiques per a persones potencialment actives

	Cotització	Manca d'ingressos	Unitat d'avaluació	Lligat a situació	Compatibilitat ocupació	Quantia bàsica	Durada
Prestació contributiva per desocupació	Sí	No	—	Atur	Limitada	70-50% base Cotització	120-720 dies
Subsidis - per desocupació	Parcial o indirecta	Si	Individual o familiar	Atur	Limitada	80% IPREM	Limitada però variable
Renda Activa d'Inserció	Indirecta	Si	Familiar	Atur	Limitada	80% IPREM	11 mesos
Ingrés Mínim Vital	No	Si	Familiar	No	Plena	Fixada llei anual (=PNC)	Indefinida
Renda Garantida de Ciutadania	No	Si	familiar	No	Limitada	IRSC	Indefinida

La taula presenta una imatge simplificada. Sota l'apartat «subsidis de desocupació» hi ha almenys vuit modalitats diferents, cada una amb requisits específics. Els tres primers tipus de prestacions estan dirigides a persones en situació de desocupació (total o, en alguns casos, parcial), mentre que les dues darreres estan orientades a llars amb ingressos molt baixos, prioritàriament amb persones en edat i condicions de treballar.

La protecció que ofereix la Seguretat Social a través de l'IMV queda coberta per a les persones majors de 65 anys o amb una discapacitat superior al 65% mitjançant les Pensions No Contributives; és a dir, que formalment IMV i PNCs haurien d'abastar el conjunt de la població en situació de necessitat. En el cas de la RGC, la protecció complementària per a la població coberta per IMV i PNCs, així com pels subsidis d'atur es fa a través del Complement de Prestacions Estatals i configura l'anomenat «col·lectiu no activable» de la RGC (persones que reben aquest ajut autonòmic i no s'espera que tornin a cotitzar perquè o bé són majors de 65 anys, o bé tenen una discapacitat superior al 65%).

Mentre la prestació contributiva per desocupació pertany al nivell contributiu de la Seguretat Social, la resta de prestacions formen part de la protecció «assistencial», ja sigui en forma d'assistència social (RGC) o de protecció no contributiva de la Seguretat Social (IMV i subsidis). La RAI té una naturalesa especial (és un «programa d'inserció»), però el seu disseny és anàleg al dels subsidis.

Aquest panorama posa de manifest la complexitat del conjunt i els problemes d'encaix, solapaments i situacions de desprotecció que presenta aquest subconjunt de la garantia d'ingressos.

## 2.2. Les grans magnituds

El desembre de 2022 es van pagar a Catalunya unes 340.000 prestacions dels tipus que analitzem en aquest apartat. Tot i que moltes d'aquestes són incompatibles entre elles, algunes —com l'IMV o la RGC— poden acumular-se, de forma que una mateixa persona pot haver percebut més d'una prestació el mateix mes. Cal assenyalar que en el cas de l'IMV, la xifra correspon a l'única dada publicada (les *concessions acumulades* des de juny de 2020 a desembre de 2022), de forma que el seu volum està sobreestimat.

**Taula 11. Prestacions per atur i renda mínima pagades a Catalunya el desembre de 2022**

Tipus	Prestacions	Percentatge
Prestació contributiva	142.648	42
Subsidis assistencials	90.875	27
RAI	7.900	2
RGC i CPE activables	54.047	16
Ingrés Mínim Vital	46.377	14
Sumatori	341.847	100

Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

Aquesta primera aproximació mostra l'important pes de les prestacions per desocupació (contributives i assistencials), que suposen més del 70% del total. Si les agrupem pel seu caràcter contributiu o assistencial, en canvi, en número de prestacions les assistencials suposen una mica menys del 60%.

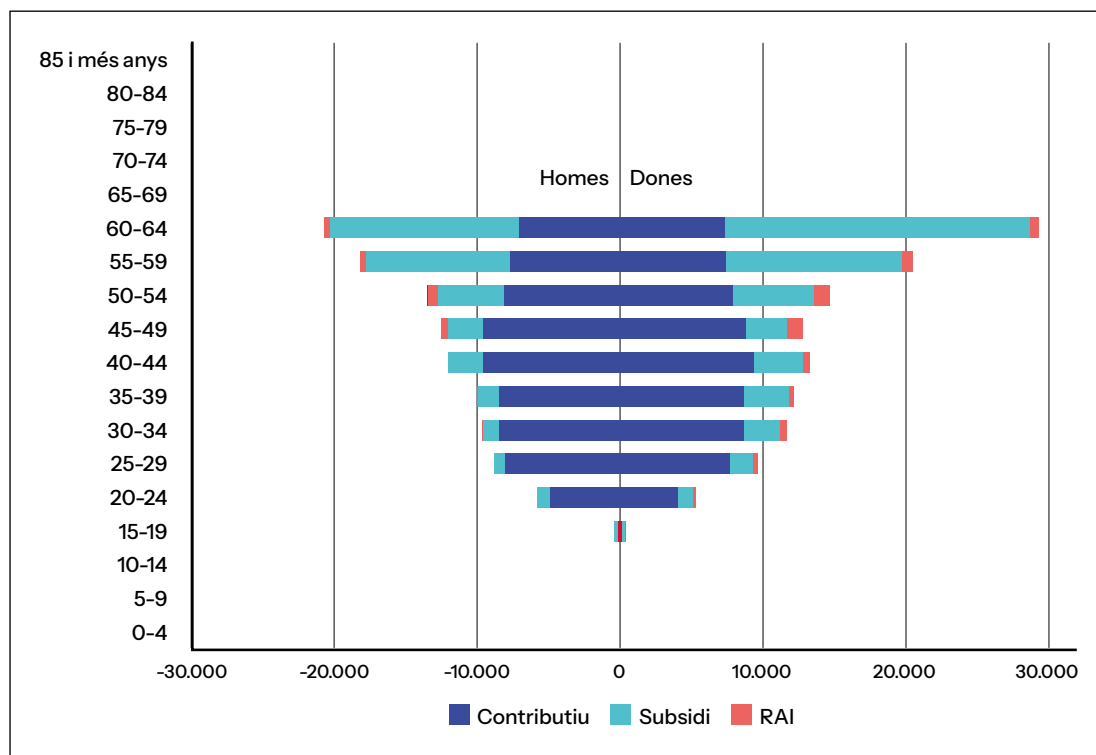
La distribució per edat i sexe de les persones perceptores d'aquestes prestacions presenta un perfil molt diferent de les pensions, com és d'esperar, que abasta l'edat laboral (entre 16 i 65 anys, amb algunes persones majors de 65). En canvi, la distribució interna per grups d'edat mostra un biaix cap als grups d'edat més avançada. Mentre el 40,1% de les persones aturades tenen menys de 35 anys, només el 27,7% de les prestacions les perceben persones d'aquest tram d'edat. Les persones aturades majors de 45 anys representen un 39,4% de l'atur, però reben el 54,3% de les prestacions. Pel que fa a la RGC (que no és una prestació per atur, en sentit estricte) la distribució és semblant a les de les prestacions per atur però amb el biaix d'edat més intens encara. Només un 15,9% de les prestacions son percebudes per menors de 35, i un 58,8% ho és per majors de 45.

Taula 12. Distribució per sexe i edat dels perceptors de prestacions per atur i renda mínima pagades a Catalunya el desembre de 2022

	Prestacions per atur (desembre 2022)	Renda Garantida de Ciutadania (desembre 2020)	Aturats EPA (2022 4 trimestre)
Homes	40,5	39,6	50,7
Dones	59,5	60,4	49,3
16-24	11,5	0,8	16,3
25-34	16,2	15,1	23,8
35-44	18,0	26,0	20,5
45-54	22,2	29,5	23,1
55-65	32,1	28,5	16,3
Total	100	100	100

Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

Gràfica 5. Distribució per sexe i edat de les persones perceptores de prestacions per atur a Catalunya, desembre 2022

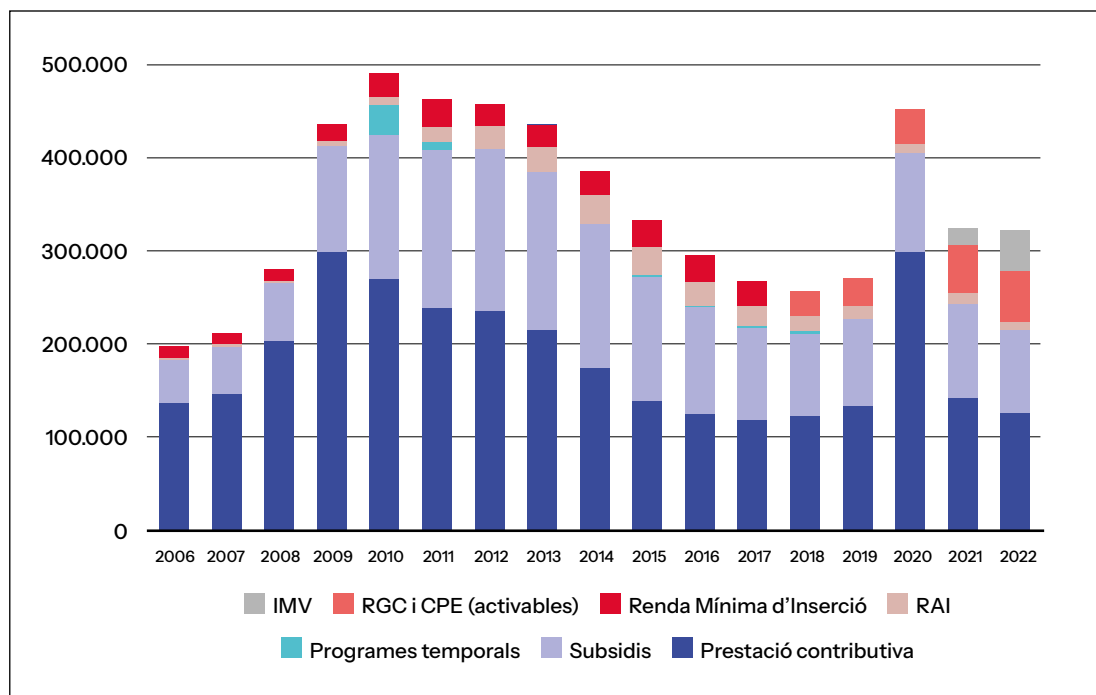


Font: SEPE, elaboració pròpia

Les raons d'aquest biaix poden ser diverses. La població en atur presenta situacions socials i econòmiques molt diverses, i és possible que alguns criteris de focalització expliquin part del biaix, possiblement cap a les situacions de major dificultat. Nogensmenys, cal assenyalar que

bona part dels criteris de focalització poden tenir l'efecte contrari. L'exclusió dels més joves (per edat en la RGC, per no tenir feina anterior a les prestacions d'atur) pot estar penalitzant situacions de necessitat i, a l'inrevés, la prioritització (sobre tot als subsidis i la RAI) dels majors de 45 o de 52 anys pot no respondre estrictament a situacions de més necessitat.

Gràfica 6. Evolució del nombre mitjà anual de diverses prestacions per atur i renda mínima a Catalunya, 2006-2022

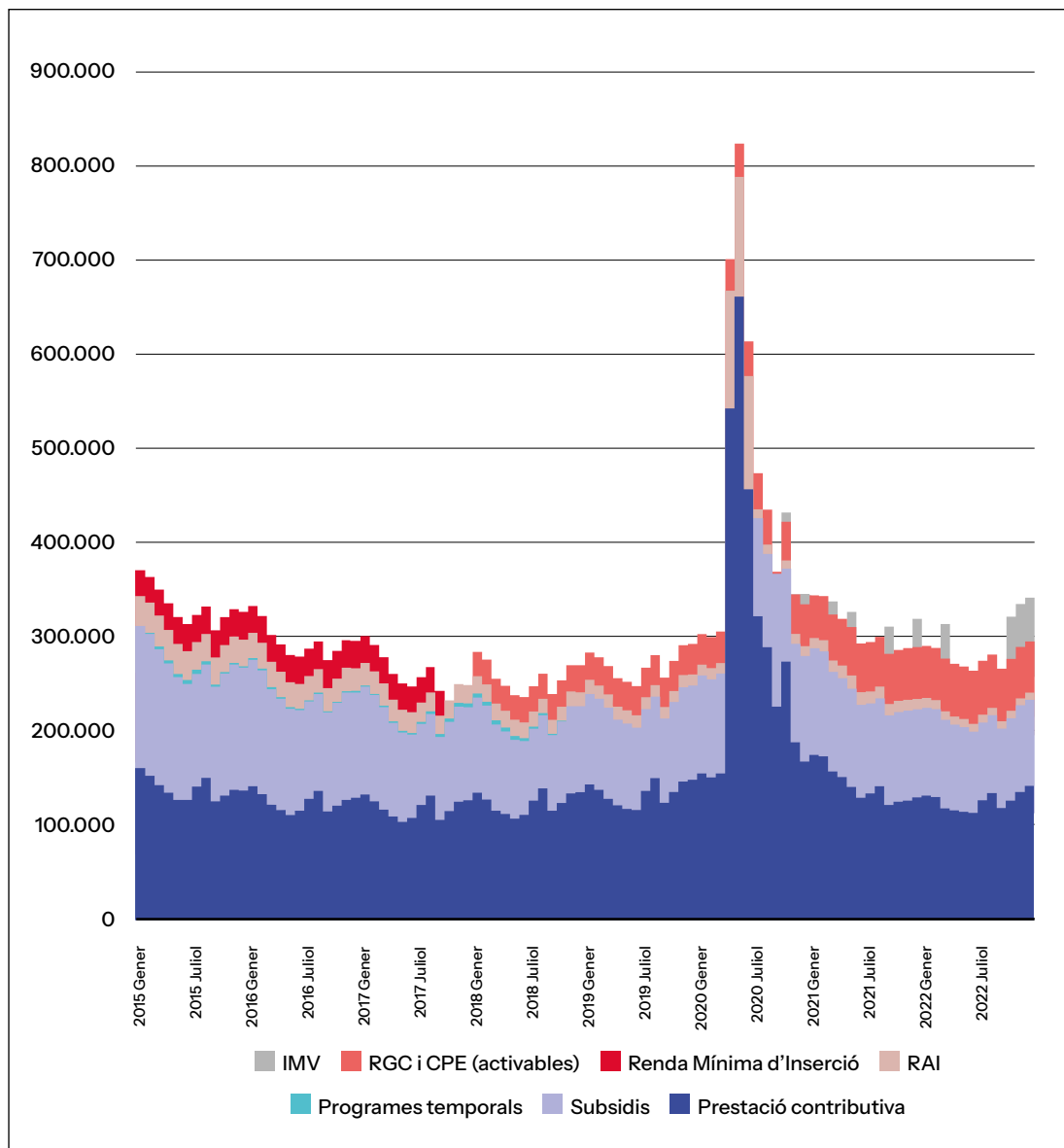


Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

En primer lloc, i al final del període d'expansió econòmica, la Gran Recessió es tradueix en un augment molt notable de les prestacions per desocupació. Fins el 2009, el creixement més important és el de les prestacions contributives, que a partir de 2010 comencen a esgotar-se. Entre 2010 i 2014, els subsidis assistencials prenen el relleu. Pel que fa a la renda mínima existent a l'època, la RMI, entre 2008 i 2011 s'aprecia una expansió que serà frenada dràsticament amb mesures de reducció de la despesa. En la fase 2015-2019, l'inici de la recuperació es tradueix en una reducció de les prestacions. La fase final 2019-2023 està marcada per la pandèmia i per reformes importants. El gruix de l'acció compensatòria contra la desocupació el 2020 es fa mitjançant prestacions contributives (en el marc dels ERTOS), però paral·lelament es produeix una expansió de les prestacions de renda mínima, en primer lloc amb la RGC i posteriorment amb l'IMV.

L'evolució mensual del nombre de prestacions (dades disponibles només per al període 2015-2022) mostra amb més claredat l'impacte a curt termini de les prestacions contributives en el marc de la pandèmia de covid-19. Igualment, permeten apreciar amb més claredat el procés d'expansió de la RGC.

Gràfica 7. Evolució del nombre mensual de diverses prestacions per atur i renda mínima a Catalunya, 2015-2022

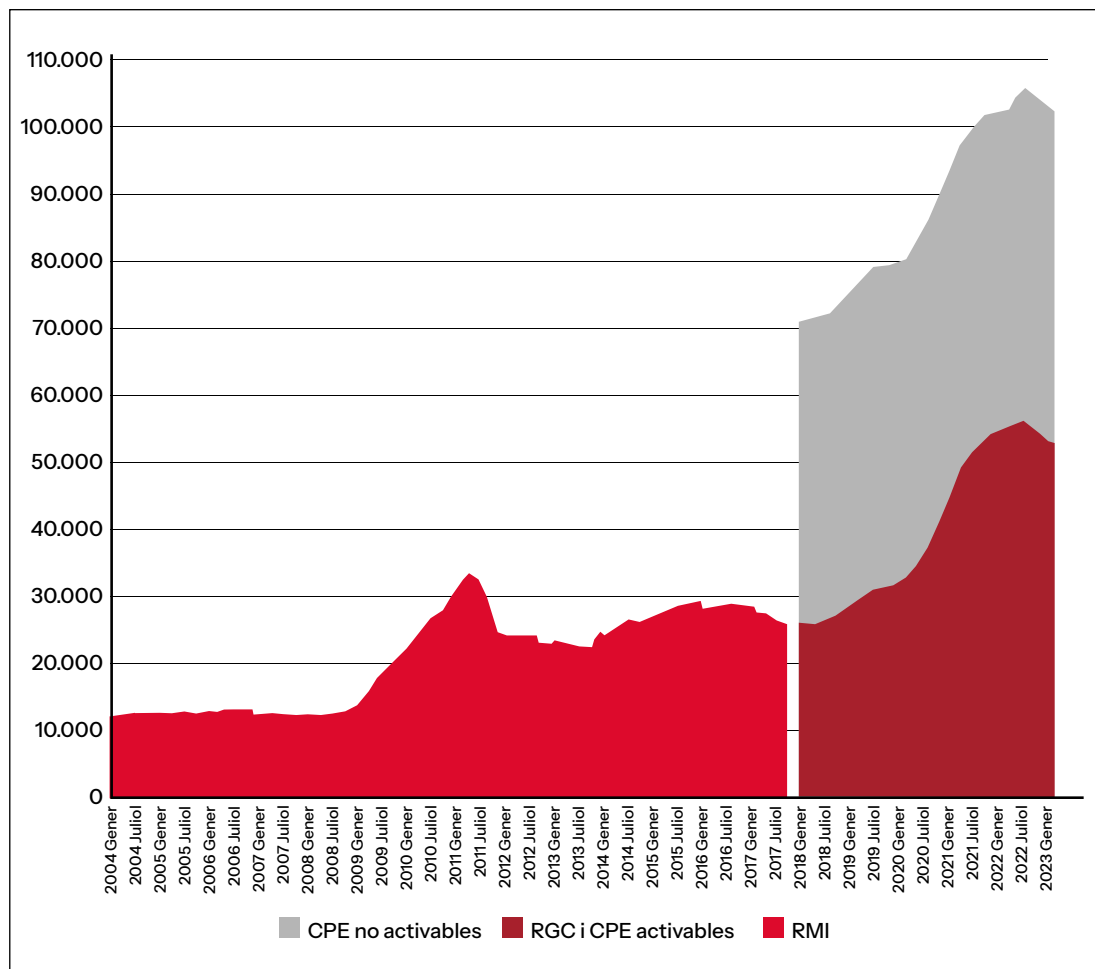


Fons: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

Per mostrar amb major claredat l'evolució de la RMI i la RGC a Catalunya, la gràfica següent mostra el període a partir de 2004.



Gràfica 8. Evolució del nombre mensual de prestacions de renda mínima (RMI, RGC i complement de prestacions estatals) a Catalunya, 2004–2023

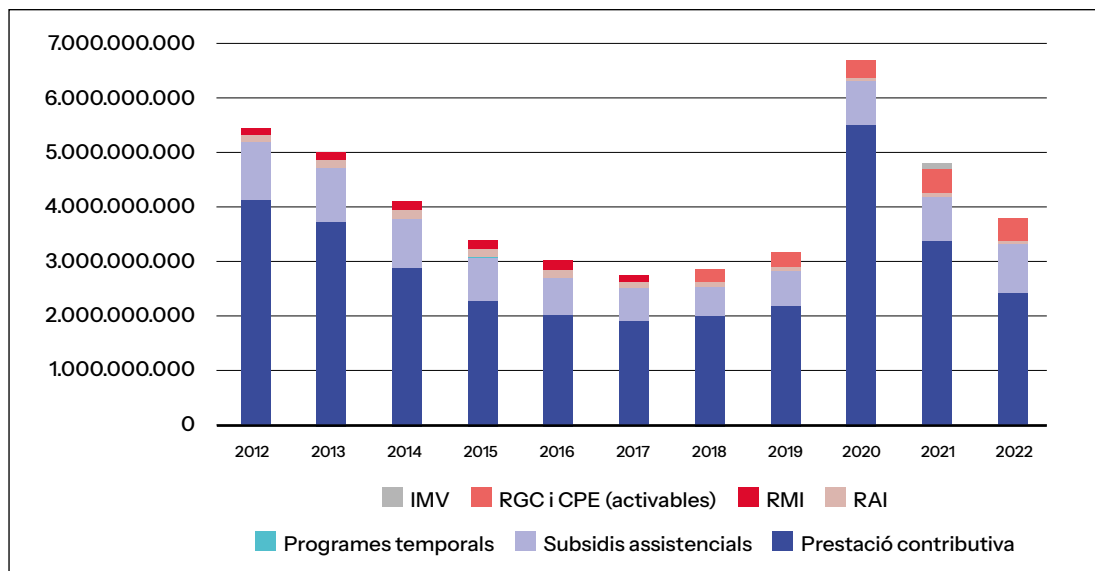


Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

## 2.3. Despesa

L'anàlisi de la despesa ens mostra un panorama semblant, és a dir un increment continuat de la despesa, amb un pes major de les prestacions contributives, que tenen un import més elevat. La despesa global va començar a reduir-se abans de l'inici de la recuperació. Entre 2012 i 2017 la despesa anual a Catalunya va caure de 5.400 milions d'euros a uns 2.700 milions d'euros, un descens que s'explica inicialment per mesures de contenció de despesa i esgotament de prestacions, i posteriorment per l'inici de la recuperació. A partir de 2018 la despesa remunta, al principi de forma moderada amb l'ampliació de la RGC i posteriorment amb l'efecte de les mesures de resposta a la pandèmia i l'ampliació de diversos d'aquests programes. La despesa total el 2022 va quedar lleugerament per sota dels 4.000 milions d'euros (sense incloure la despesa en IMV per manca de dades). Com a referència, aquesta despesa és aproximadament un terç de la despesa pública en sanitat a Catalunya.

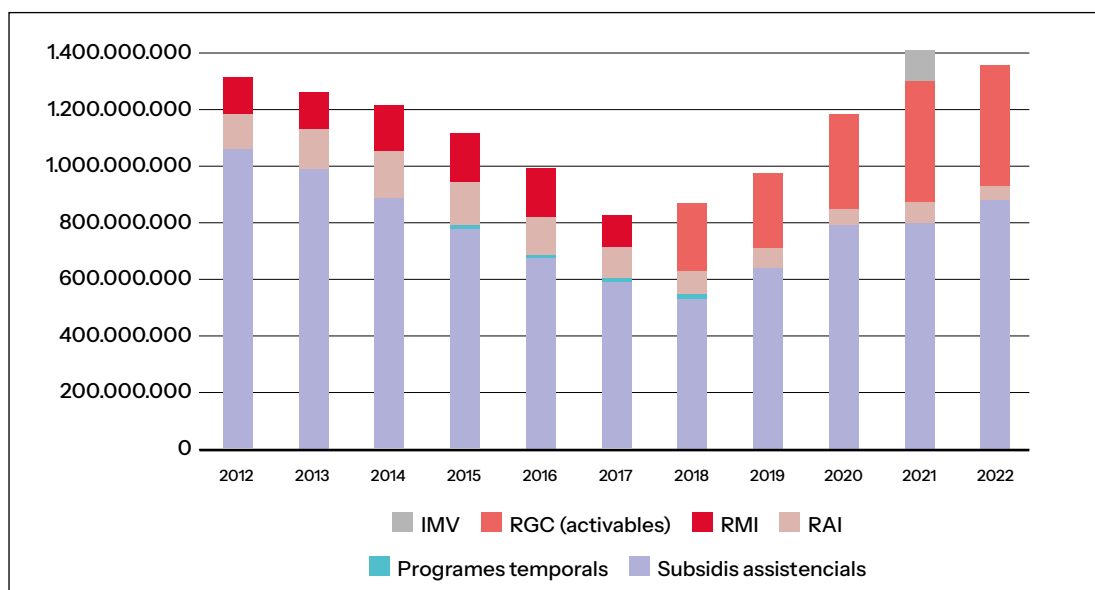
**Gràfica 9. Evolució de la despesa en diverses prestacions per desocupació i de renda mínima a Catalunya, 2012-2022 (en euros corrents)**



Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

Si s'analitza amb més detall la despesa en prestacions assistencials (subsidis, RAI, RGC i IMV), l'evolució general és semblant, sense l'impacte fortíssim de la despesa contributiva l'any del confinament. La combinació del creixement dels subsidis, la RGC i la creació de l'IMV expliquen l'augment des del punt més baix (uns 825 milions d'euros en 2017) a gairebé 1.500 milions d'euros el 2022 (uns 1.350 més la despesa en IMV, que pot suposar —sense dades disponibles— uns 150 milions).

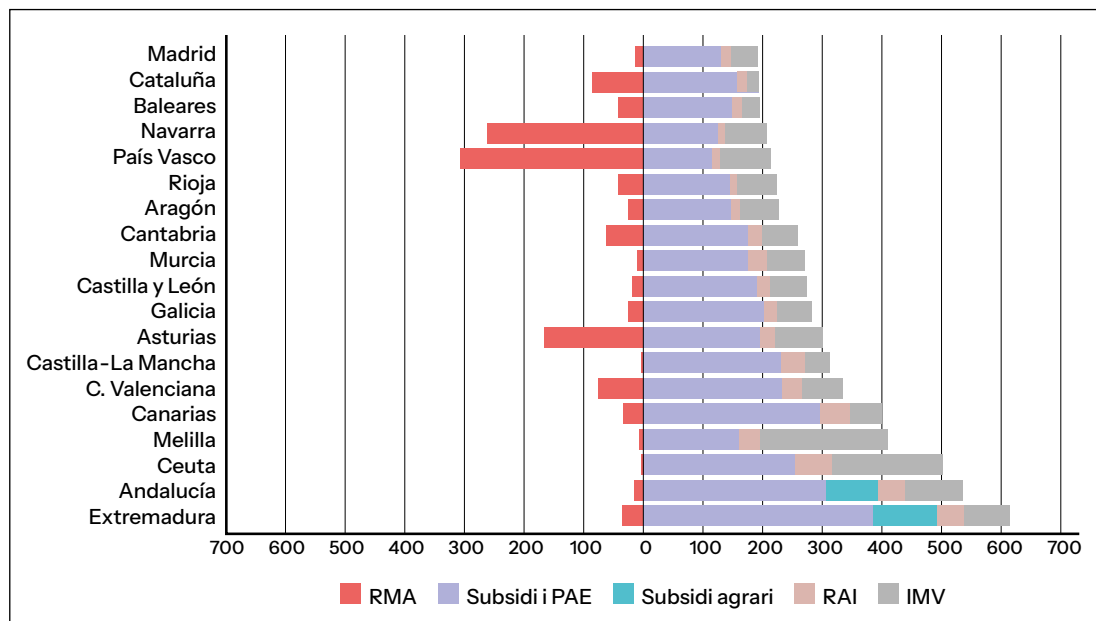
**Gràfica 10. Evolució de la despesa en prestacions assistencials per desocupació i de renda mínima a Catalunya, 2012-2022 (en euros corrents)**



Fonts: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

Per situar aquesta despesa i la seva composició en el conjunt de les comunitats autònomes, hem calculat la despesa en prestacions assistencials per habitant entre 16 i 64 anys. La gràfica següent ens mostra a la dreta de l'eix central la despesa estatal (SEPE i INSS) i a l'esquerra la despesa autonòmica. Cal advertir que les dades de despesa en IMV son una estimació i que les dades de despesa en rendes mínimes autonòmiques presenten alguns problemes de comparabilitat. Les comunitats autònomes apareixen ordenades pel nivell de despesa central per habitant.

**Gràfica 11. Despesa en prestacions assistencials (atur i renda mínima) per habitant de 16 a 64 anys per comunitat autònoma, 2021**



Fons: estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya

La distribució de la despesa estatal segueix una escala bastant coherent amb el nivell de renda, de desocupació i de pobresa de les comunitats. Madrid, Catalunya, Balears, Navarra i País Basc presenten la despesa central per habitant més baixa, mentre que Andalusia, Extremadura, Canàries i Ceuta i Melilla tenen els nivells més alts. La proporció va dels poc menys de 200 euros per habitant de les primeres fins a més del triple a Extremadura i un xic menys del triple a Andalusia. Cal assenyalar que, tot i que el principal mecanisme que explica aquesta ordenació és el subsidi d'atur (que és el més gran dels programes en despesa), hi ha diverses comunitats que no encaixen plenament en aquesta explicació. El paper del subsidi agrari és rellevant (tot i que minvant) a Andalusia i Extremadura, i el de l'IMV és molt determinant a Ceuta i Melilla.

La part autonòmica de la despesa presenta, como ja és conegut, una distribució molt diferent. A les dues comunitats de règim foral, la despesa autonòmica és superior a l'estatal. El pes reduït del subsidi d'atur s'explica no només per un menor nivell de desocupació, sinó també per un cert efecte de pas a la renda autonòmica, donat que l'accés al subsidi d'atur té en compte com a ingressos les rendes autonòmiques, de quantia superior al subsidi estatal. Astúries té un nivell de despesa autonòmica que destaca respecte a la resta de les comunitats, tot i que està per sota de les forals. Una comparació més detallada entre els nivells més baixos mostra diferències molt notables, per exem-

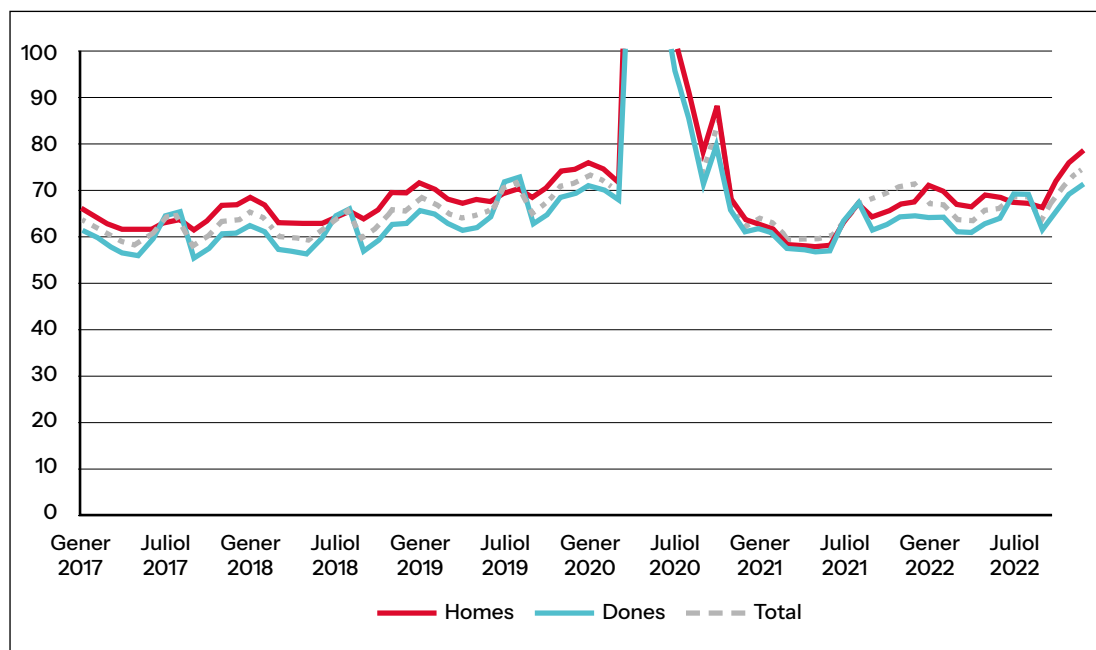
ple, entre Catalunya (85,1€ per habitant 16–64) i la Comunitat de Madrid (13,4€ per habitant), dues comunitats amb nivells de renda semblants i amb despeses assistencials estatals gairebé iguals.

### Cobertura

És difícil valorar aquestes xifres en relació amb les necessitats que pretenen cobrir. Les dades no permeten establir amb facilitat la població (persones o llars) potencialment destinatària amb la diversitat de criteris d'accés, i tampoc com aquestes prestacions arriben a llars diverses i a quines. Però pot servir de referència (no d'indicador de cobertura) el fet que, segons l'EPA, el quart trimestre de 2022 hi havia a Catalunya unes 387.000 persones a l'atur i que en unes 344.000 llars hi havia almenys una de les persones actives aturada. L'estimació de llars en situació de pobresa severa a Catalunya el 2021 era d'unues 224.000<sup>7</sup> si es tenen en compte tots els ingressos, i d'unues 455.000 si només es compten els ingressos de l'activitat i les pensions. És bastant raonable pensar que aquesta reducció de les llars en pobresa severa (sense comptar les transferències que no són pensions) de 455.000 a 224.000 s'explica en molt bona part per aquest conjunt de prestacions.

El SEPE, per la seva part, fa un càlcul de "taxa de cobertura" del conjunt de prestacions per atur. Aquesta taxa està calculada com el quocient entre el total de beneficiaris de les diverses prestacions per desocupació i el nombre d'aturats registrats al SISPE<sup>8</sup> amb experiència laboral (és a dir, descomptats els que cerquen la seva primera ocupació). És, per tant, un indicador aproximatiu, ja que hi ha perceptors de prestacions (al numerador) que no són "aturats registrats" (al denominador). De fet, hi ha comunitats que presenten "taxes de cobertura" ocasionalment superiors al 100 %. En tot cas, les dades pel període 2017–2022 mostren una "taxa de cobertura" de entre el 60 i el 80 %, amb fortes oscil·lacions mensuals. La gràfica està tallada al nivell del 100 %, donat que la "cobertura" extraordinària del confinament per la pandèmia (arriba a superar el 170 % en algun mes)<sup>9</sup> fa difícil la lectura de la gràfica.

Gràfica 12. Taxa de cobertura de les prestacions per desocupació a Catalunya, 2017–2021



Font: Estadístiques del SEPE

Finalment, una recent avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania<sup>10</sup> permet aproximar-se als nivells de cobertura i a les limitacions d'aquesta prestació per reduir la pobresa i eliminar la pobresa severa. És necessari recordar que l'anàlisi d'lvàlua utilitza el llindar de pobresa severa del 40 % de la mediana a Catalunya (no al conjunt d'Espanya).

En primer lloc, lvàlua estima en unes 293.000 les llars en pobresa severa a Catalunya amb l'ECV de 2021 (per tant, les dades d'ingressos corresponen a 2020, l'any del confinament). L'estimació per 2019 (any sense pandèmia ni confinament) era d'un es 285.000. En els dos casos, suposa un poc menys del 10 % de les llars de Catalunya.

Simulant (fins on es pot)<sup>11</sup> els requisits d'accés a la RGC i a l'IMV, les llars elegibles serien entre 120 i 150.000 (per anys d'ingressos 2019 i 2020), al voltant de un 40-43 % de les llars en pobresa severa a Catalunya. El 60 % de les llars elegibles per la RGC ho serien també per l'IMV. El mateix informe estima el *take-up* (és a dir, la proporció de llars perceptores sobre les elegibles amb els requisits actuals) entre el 78 i el 70 % (2020-2022). Amb altres paraules i arrodonint les xifres de 2021, de cada 100 llars en pobresa severa, 57 no son elegibles per a la RGC i 43 sí. De les 43 amb dret potencial, 30 la perceben i 13 no. Tot i que hi ha un problema de *non take-up*, el principal problema es la no elegibilitat. D'acord amb l'informe, la incompatibilitat amb la feina és la primera causa de no elegibilitat, seguida del límit d'ingressos (en algunes llars la RGC és inferior a la línia de pobresa severa) i el patrimoni.

### 3. UNA APROXIMACIÓ A L'IMPACTE EN TERMES DE REDUCCIÓ DE LA POBRESA

No és senzill analitzar l'impacte de les diferents prestacions que formen el sistema de garantia d'ingressos en termes de reducció de la pobresa. Disposem de dades administratives de certa qualitat en relació a les pensions i prestacions per desocupació, i més limitades per a l'IMV i la RGC. Aquestes dades reflecteixen les dimensions dels programes, però no permeten conèixer com es combinen (o no) i com impacten en els nivells de pobresa que parteixen de la consideració del conjunt de cada llar.

La principal font de dades sobre els nivells de renda de les llars és, ara per ara, l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV), un estudi que es realitza anualment a tots els països de la Unió Europea (amb el nom d'EU-SILC). L'enquesta es duu a terme mitjançant un qüestionari a una mostra de la població i les dades d'ingressos s'incorporen a partir de la informació de què disposa l'Agència Tributària. Aquest ús de dades administratives permet disposar d'informació de millor qualitat sobre els ingressos que la declarada pels enquestats, que sovint tenen dificultats per precisar ingressos bruts i nets, la presència o no de pagues extra o el temps efectivament treballat. Per altra banda, presenta alguns problemes. Els ingressos no declarats a Hisenda no figuren (tot i que de vegades a les enquestes sí que es declaren), i la informació sobre prestacions específiques és força limitada i inexacta.

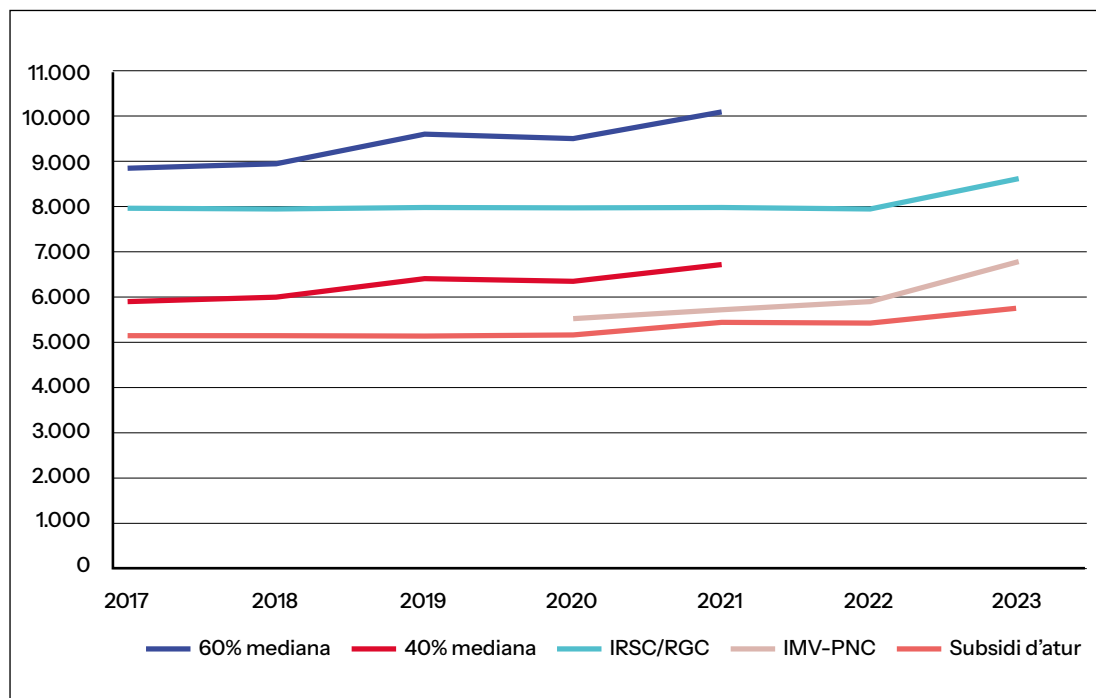
La principal aproximació a l'efecte de les prestacions consisteix a comparar els nivells de pobresa si només es tenen en compte els ingressos provinents del mercat de treball (o propis, privats) amb els totals comptabilitzant les pensions i/o altres transferències socials. Això fa que es pugui estimar l'impacte de les pensions (totes, contributives i no contributives) i de la resta de prestacions en conjunt (prestacions contributives i assistencials d'atur, rendes mínimes, presta-

cions familiars i altres). Seria desitjable disposar d'una separació més precisa, però les dades disponibles són aquestes. Cal tenir en compte que una informació més detallada també augmentaria els problemes de mida de la mostra, que junt amb els problemes d'accés en les cues de la distribució (els més rics i els més pobres), probablement restaria validesa a les dades.

L'anàlisi que elabora Eurostat sobre la pobresa abans i després de transferències socials permet utilitzar diversos llindars de pobresa: persones que disposen del 40, el 50 o el 60% de la mediana de renda familiar disponible per a cada país. Les dades estadístiques, però, només estan disponibles per grups d'edat i per als Estats sencers, i el detall per tipus de llar o per territoris infraestats (regions amb diferents denominacions) només existeix prenent com a llindar el del 60% de la mediana de renda del país. A l'hora de mesurar l'impacte de les prestacions en la reducció de la pobresa, el problema d'utilitzar aquest llindar és que la major part de les prestacions assistencials tenen imports inferiors, més propers al llindar del 40%<sup>12 [1]</sup> que al del 60%, de manera que avaluar quant redueixen la pobresa prenent com a referència el llindar del 60% no té massa sentit. A més, en la majoria dels casos les prestacions exclouen les llars que puguin tenir altres ingressos, i per tant cap llar sortiria de la pobresa gràcies a aquestes prestacions, encara que suposin un ajut.

En el cas dels subsidis assistencials per atur i en algunes situacions particulars amb les pensions no contributives, és possible que hi hagi altres ingressos que, junt amb la prestació, elevin el total d'ingressos per sobre del 60% de la mediana (llindar de pobresa més 'elevat').

**Gràfica 13. Llindars anuals de pobresa i quantia d'algunes prestacions assistencials per a una persona a Catalunya, 2017-2023**



Font: Eurostat i fonts administratives, les dades de l'ECV corresponen a l'any dels ingressos, no de l'enquesta

Per això, i per poder disposar de dades corresponents a Catalunya, les dades que es presenten a continuació són el resultat d'una explotació específica.<sup>13 [2]</sup> Les taules següents presenten el percentatge de llars que es troben per sota del 40% de la mediana de la renda familiar disponible equivalent abans de qualsevol transferència, després de les pensions i després de totes les transferències. Les dades es presenten per tres grans tipus de llars:

- Llars amb menors (mono o biparentals, inclouen adults i poden incloure majors de 65 anys).
- Llars amb majors de 65 (persones soles de més de 65 i parelles d'adults sense menors amb almenys un major de 65).
- Llars "d'adults" (sense menors i sense majors de 65).

La correspondència amb els tipus de llar recollits per l'ECV es poden veure en la següent taula.

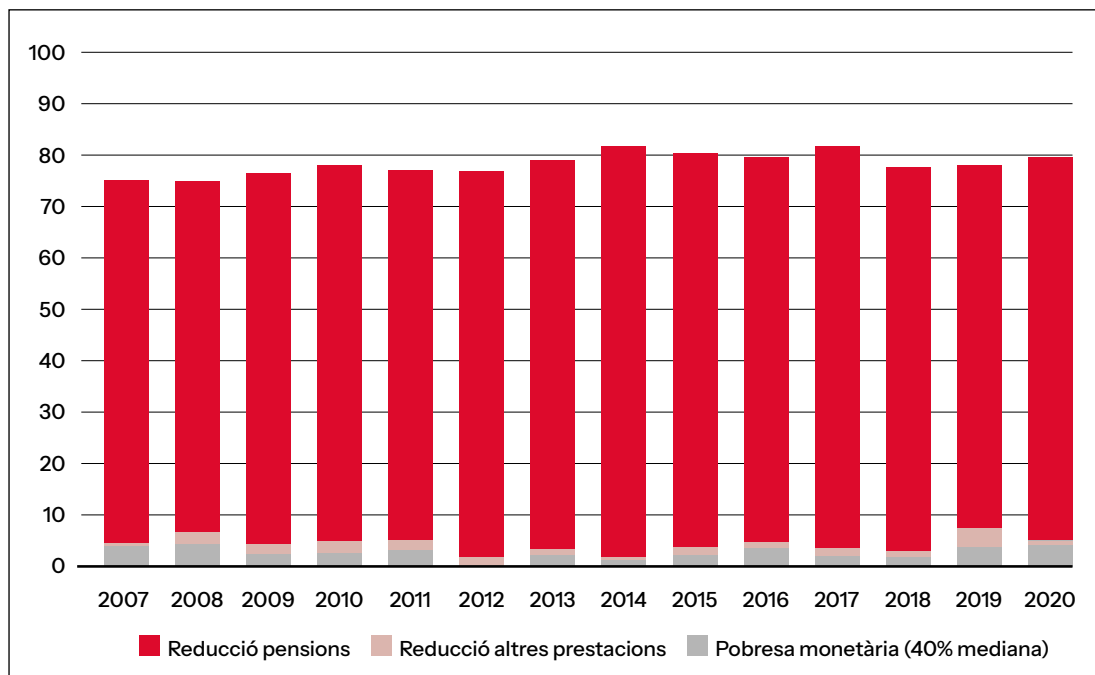
**Taula 13. Tipus de llars segons composició (persones per franges d'edat)**

Classificació	TH060X	
1. Adults sense menors	1 Unipersonal, no majors de 65	1 Una persona: home de menys de 30 anys
		2 Una persona: home de entre 30 i 64 anys
		4 Una persona: dona de menys de 30 anys
		5 Una persona: dona de entre 30 i 64 anys
	4 Parelles i altres sense menors	8 2 adults sense menors dependents, tots dos menors de 65 anys
9 Altres llars sense menors dependents		
2. Majors de 65	2 Unipersonal, major de 65	3 Una persona: home de 65 o més anys
		6 Una persona: dona de 65 o més anys
	3 Adults, un major de 65, sense menors	7 2 adults sense menors dependents, al menys una persona de 65 o més anys
3 Llars amb menors	5 Monoparental	10 Un adult amb al menys un menor dependent
	6 Parelles i altres amb menors	11 Dos adults amb un menor dependent
		12 Dos adults amb dos menors dependents
		13 Dos adults amb tres o més menors dependents
		14 Altres llars amb menors dependents

Les gràfiques següents ofereixen una primera aproximació a l'impacte de diferents tipus de prestacions (pensions i d'altres) sobre la pobresa severa. En el cas de la població major de 65 anys, el gruix de la reducció de la pobresa severa és resultat del sistema de pensions. Es tracta del grup d'edat amb la pobresa severa més alta abans de transferències socials, cosa esperable pel fet que és una població que sovint no té altres fonts d'ingressos que les pensions i prestacions. Aquesta és una dada que no sempre es té present. Mentre que la pobresa final de les llars amb majors de 65 anys és la més baixa dels tres grups, la anterior als mecanismes redistributius és la més alta. Això indica el paper clau del sistema de pensions en la reducció de la pobresa en el seu conjunt. El gràfic ens mostra també que es tracta del grup que la intensitat de la pobresa severa varia menys amb les situacions de crisi.

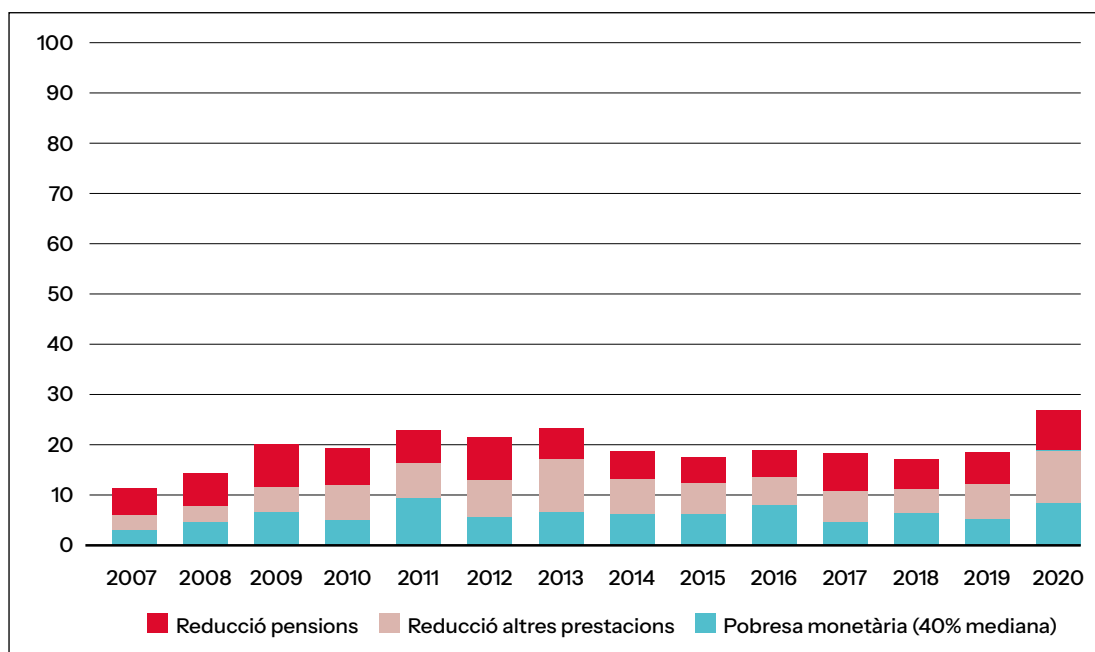
Gràfica 14. Reducció del risc de pobresa monetària severa (40% de la mediana) per efecte de diferents tipus de prestacions.

### A. Llars de majors de 65 anys



Font: ECV, explotació pròpia. Any dels ingressos

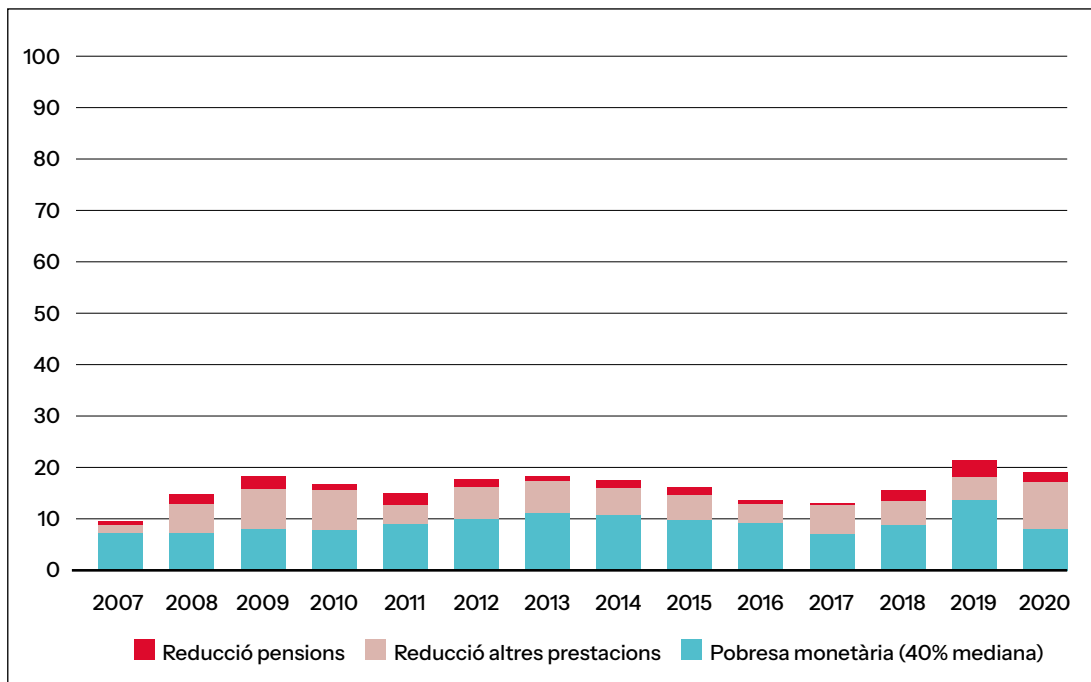
### B. Llars amb adults sense menors



Font: ECV, explotació pròpia. Any dels ingressos



### C. Llars amb menors



Font: ECV, explotació pròpia. Any dels ingressos

Respecte als altres dos grups de llars, aquelles en què hi viuen menors parteixen d'una situació millor abans de transferències que les llars d'adults sense menors. En canvi, la reducció de la pobresa mitjançant les transferències és més forta en el cas dels adults sense menors, de manera que en la major part dels anys presenten una proporció de pobresa severa més baixa que la de les llars amb menors. En el cas dels adults sense menors, el paper de les pensions és significatiu, tot i que les altres transferències representen una proporció semblant o major. És probable que l'explicació d'aquest paper de les pensions tingui a veure amb les situacions de jubilació abans dels 65 anys i d'invalidesa i discapacitat, probablement més freqüents en llars sense menors. En canvi, entre les llars amb menors, la reducció es produeix fonamentalment per efecte d'altres prestacions, probablement en una part substancial prestacions d'atur.

En síntesi, aquestes dades apunten a un quadre caracteritzat per la *capacitat del sistema per quasi erradicar la pobresa severa de la població major de 65 anys*. És cert que queda entre un dos i un quatre per cent de les llars de majors de 65 anys en risc de pobresa severa, però la reducció és espectacular. En canvi, pel que fa als altres tipus de llars, *el sistema sembla incapaç d'eliminar un nivell de risc de pobresa severa que s'apropa al 10% entre les llars amb menors*. Les altres prestacions (que inclouen prestacions per atur, renda mínima i prestacions per fills) tenen certa capacitat de reduir el risc de pobresa severa (fins gairebé a la meitat), però semblen impotents per reduir-la per sota d'un cert nivell.

## 4. LÍNIES D'ACCIÓ: CANVIS A INTRODUIR EN EL SISTEMA ACTUAL

El conjunt del sistema de garantia d'ingressos presenta un balanç mixt. Per una banda, mobilitza un volum important de recursos i evita o redueix les situacions de manca d'ingressos d'una part molt important de la població. Per l'altra, deixa amb protecció insuficient o sense protecció sectors significatius de la població, en especial les llars formades per adults menors de 65 anys amb i sense menors. És el resultat d'un sistema amb un component de pensions adequat i raonablement organitzat, en contrast amb el component que protegeix la població en edat de treballar i la infància molt més complicat i insuficient. Per aquest motiu les propostes de línies d'acció es presenten per separat: pensions i resta de transferències que conformen el sistema.

### Un sistema de pensions sòlid que necessita assegurar la seva viabilitat, ajustar la protecció d'algunes situacions i adaptar-se a noves formes de treball

El sistema de pensions compleix un **paper fonamental** tant en el manteniment dels ingressos derivats del treball i l'activitat quan es perden, com en la **reducció del risc de pobresa** monetària. Les principals línies de millora del sistema de pensions haurien de ser les següents:

- **Ajustaments** per mantenir el seu paper a mitjà i llarg termini, en especial en el context dels desequilibris demogràfics previsibles amb la jubilació de les generacions més nombroses de la història del país. Aquests ajustaments s'han plantejat fins fa poc només mitjançant reduccions en les pensions, i no mitjançant la via alternativa d'un **augment de les cotitzacions i d'altres ingressos** del sistema. Qualsevol de les opcions ha d'abordar els problemes d'equitat entre generacions i dins de cada generació.
- Adaptació per oferir una **protecció justa a les persones amb trajectòries laborals complexes i discontinües**, tant per evitar la penalització dels sectors més precaris dels darrers quatre decennis, com per oferir a les generacions joves que entren en formes de treball diferents (economia dels *bolos* —*gig economy*—, nous autònoms, etc.) la perspectiva d'una pensió adequada quan es jubilin.
- Tot i que els mecanismes no contributius i assistencials són relativament estables, amb una lleugera tendència proporcionalment a la baixa com a resultat de jubilacions amb pensions més altes, encara presenten (en cobertura i quantia) **espais mal protegits**. En especial és problemàtic el tractament de les persones amb discapacitat propera al 65% i el seu possible accés a l'ocupació, el de les persones amb trastorns mentals i el de persones que no compleixen el període de 10 anys de residència exigít. El tractament dels ingressos de la unitat de convivència té problemes que limiten l'accés a una pensió pròpia de persones que conviuen amb els seus fills i filles.

### Una protecció per a la població en edat de treballar i els seus fills i filles massa complexa, inadequada i insuficient

La protecció davant la insuficiència d'ingressos de la població adulta en edat de treballar i dels menors presenta un panorama molt més complex i problemàtic que el sistema de pensions. Consisteix en un **conjunt divers** de prestacions contributives i assistencials; de responsabilitat estatal, autonòmica i local; gestionades per agències diverses a cada nivell; sotmeses a la jurisdicció social o contenciós-administrativa; lligades o no a la desocupació i compatibles o no amb l'ocupació; amb nivells molt diversos de garantia i condicionalitat.

Tot i que pot afectar qualsevol grup d'edat, el problema de les despeses d'habitatge impacta de manera especial en la població en edat de treballar. La proporció de persones que han de fer front a pagaments mensuals (de lloguer o de préstec hipotecari) és molt superior en els grups d'edat adults joves. Quan les despeses d'habitatge arriben a les quanties actuals i, a més, són molt desiguals entre llars, és molt difícil que el sistema de garantia de rendes pugui donar una resposta eficaç. Les polítiques d'habitatge han de combinar oferta d'habitatge a preu moderat, regulació del mercat privat i prestacions de suport, tal com es detalla a l'informe INSOCAT monogràfic sobre *Habitatge i exclusió residencial*.<sup>14 [3]</sup> En el marc d'una política d'habitatge global s'ha d'estudiar la creació de prestacions per al pagament de les despeses vinculades a l'habitatge.

Les principals qüestions a reformar d'aquest sector del sistema es poden agrupar en diversos blocs segons la finalitat: per millorar la intensitat protectora, donar cobertura universal a la infància, protegir les noves modalitats d'ocupació, simplificar el sistema i dotar-lo de major coherència, facilitar l'accés a les prestacions, reduir la condicionalitat, estendre la cobertura i tendir a la individualitat.

### Cap a una millora de la intensitat protectora

La major part de les prestacions assistencials tenen unes quanties molt limitades. Moltes són inferiors al llindar del 40% de la mediana (pobresa severa) i les més altes a penes arriben al nivell del 50% de la mediana, que és el que fixa el Consell d'Europa com a mínim d'adequació. Queden, per tant, lluny del llindar del 60% que habitualment s'utilitza com a referència principal per a expressar la pobresa monetària. El problema és més greu si es té en compte que el cost de la vida a bona part del territori de Catalunya és superior a la mitjana d'Espanya, i moltes prestacions tenen la mateixa quantia per a tot el país. La seva adequació a la composició familiar és també molt insuficient. Tant el tractament de la composició familiar de les prestacions per a adults com la quantia de les prestacions per a la infància estan molt per sota de qualsevol nivell de mínims. Finalment, cal afegir que els costos derivats de l'habitatge consumeixen en bona part de les llars una proporció molt important dels ingressos, de manera que les prestacions de garantia de mínims resulten absolutament inefectives.

- En aquest sentit, cal impulsar un increment de les quanties que situï les prestacions, com a mínim, al nivell del 50% de la renda mediana de Catalunya,<sup>15 [4]</sup> amb escales d'equivalència més ajustades a la realitat del consum de les llars. Les quanties per fill o filla a càrrec haurien d'anar aproximant-se als 150-200 euros mensuals, preferiblement amb prestacions específiques.
- El nivell de les quanties hauria d'estar lligat a un indicador bàsic, com l'IRSC, subjecte a un sistema d'actualització automàtic i garantit (lligat, per exemple, a una combinació de l'IPC i la renda mediana).
- És necessari incorporar la qüestió del cost de l'habitatge a la discussió sobre el nivell de les prestacions assistencials. El tractament ha de ser coherent, amb una política més integral que faciliti l'accés a l'habitatge i que pot passar per prestacions específiques o preus regulats.

### Cap a un model universal de prestacions infantils

La part més necessitada d'una reforma i ampliació urgent és la **garantia d'ingressos per a la població infantil**. El nostre país arrossega una llarga tradició de prestacions per fill a càrrec escasses i molt restrictives que suposa no només un risc de pobresa infantil elevat, sinó també una càrrega molt important per a les llars amb menors, incloses moltes de les *no-pobres*. Els diversos intents

de millorar les prestacions infantils els darrers anys no han aconseguit reduir significativament el risc de pobresa entre els infants, i en alguns casos han introduït un grau de confusió que en dificulta l'accés.

- Cal fixar per llei els ingressos per garantir el nivell bàsic de benestar material que necessiten els infants per a un desenvolupament integral adequat, tal com preveu la Llei dels Drets i les Oportunitats de la Infància i l'Adolescència. A partir d'aquest nivell bàsic de benestar, cal establir quina prestació el garantirà als infants que no el tinguin cobert.
- Cal anar cap a un sistema integrat, universal o quasi-universal, que integri el CAPI de l'IMV, les PFHC en procés d'extinció, la deducció per mare treballadora i els mínims vitals de l'IRPF.

### Cap a una protecció adaptada a les noves realitats de l'ocupació

Les prestacions dirigides a persones en edat i condicions de treballar no només han de permetre millorar els ingressos de les persones que treballen amb baixa intensitat i retribució, sinó que també han d'oferir un tractament que incentivi la participació laboral i eviti la trampa de la pobresa que produeix la reducció excessiva o pèrdua total de les prestacions quan es treballa. La protecció de la població activa (o potencialment activa) s'ha suportat principalment en les prestacions per atur (contributives i assistencials), i la Renda Garantida de Ciutadania és encara incompatible en moltes ocasions amb la feina. Sense posar en qüestió la necessitat de mantenir i millorar la protecció per atur, cal tenir present que les transformacions en el tipus d'ocupació han ampliat la part de la població per a la qual **el risc de pobresa no deriva de la falta de feina, sinó del tipus i intensitat de feina** que té.

- Per tal de protegir millor situacions canviants entre la desocupació i l'ocupació limitada o precària, cal reformular la relació entre rendes mínimes i subsidis d'atur. Aquesta reforma pot anar des de la seva plena integració fins a fórmules intermèdies, com la simplificació del mapa de subsidis assistencials o la integració d'algunes modalitats a les rendes mínimes (RAI, subsidi d'excarceració), amb la millora de la compatibilitat amb la feina i la supressió de les "subsidiarietats creuades" (prestacions que es computen recíprocament per als límits d'ingressos).
- Aquesta reformulació ha d'evitar incentius perversos com que tenir una feina limitada suposi la pèrdua o la impossibilitat d'accedir a les prestacions. De la mateixa manera, cada vegada sembla més clar **l'error de la distinció radical entre desocupats normals i exclosos socials** que justificava les dualitats entre assistència social i protecció per atur, entre responsabilitat autonòmica i central. Aquesta reformulació no passa necessàriament per la fusió de totes les prestacions en una sola, però sí per una simplificació i millora de la coherència del panorama actual.
- Tan important com un disseny adequat de la compatibilitat i del descompte parcial dels ingressos obtinguts del treball és **l'agilitat en l'aplicació dels canvis de situació**. A l'hora d'acceptar una feina quan es viu d'una prestació assistencial és tan important que no suposi una pèrdua d'ingressos com saber que si la feina es perd, la recuperació de la prestació serà immediata.

### Cap a un sistema multiprestacional més coherent i senzill

L'excés de complexitat de l'actual mapa de prestacions és un problema amplament reconegut, tant pel nombre de prestacions com per la diversitat de criteris d'accés (unitat de convivència valorada, llindars de renda, condicions de comportament). És cert que la diversitat de situacions justifica una certa diversitat de prestacions per protegir necessitats diferents, però el conjunt té un marge amplíssim de millora en la seva simplificació, racionalització i millora de la coherència.

- Cal simplificar el conjunt de prestacions de forma que cadascuna estigui directament relacionada amb un tipus clarament identificable de situació de necessitat. Necessitats regulars de “manteniment”, puntuals o extraordinàries, així com de suport a la infància o a processos d'inserció, poden justificar prestacions diferents, però es pot reduir substancialment l'actual fragmentació en prestacions massa específiques i, sovint, de quantia molt baixa.
- Cal establir un nivell de renda de suficiència com a **referent comú de les diverses prestacions**. L'actual IRSC pot complir aquesta funció si es garanteix la seva vinculació automàtica a uns nivells actualitzats. Si, com passa també amb l'IPREM a escala estatal, la referència s'estableix per una simple decisió política sense necessitat de justificació, l'índex perd la seva utilitat. S'hauria d'estudiar la seva vinculació al 50% de la renda mitjana i a l'evolució de l'IPC i dels salaris mitjans.
- En el camp concret de la renda mínima, cal avançar en la **coherència i integració entre l'IMV com a renda mínima de base estatal i la RGC** com a suplement autonòmic orientat a millorar la protecció en un context de cost de la vida més alt i a protegir grups no coberts per l'IMV. Això requereix no només reformes d'ambdues prestacions (la forma de càmput dels ingressos de l'IMV i la incompatibilitat amb l'ocupació de la RGC serien els punts més evidents), sinó un model de gestió integrada que faci que la persona sol·licitant/perceptora la pugui gestionar com una única prestació.
- En el camp de les **prestacions d'assistència social locals** és necessari un **procés de simplificació i racionalització** que porti a prestacions més llegibles per a la ciutadania, esglaonades i complementàries de les prestacions autonòmiques i estatals.
- Un element clau per a la millora de la garantia de rendes és una **reforma i clarificació del govern multinivell**. Actualment intervenen els tres nivells de govern i sovint diverses agències de cada nivell. Un model multinivell és necessari en un país amb diferències de cost de la vida i amb especificitats territorials molt variades (de regions metropolitanes a zones rurals *buidades*), però actualment el govern multinivell d'aquest camp de la política pública es caracteritza per la poca claredat de responsabilitats, l'ús de mecanismes de descàrrega de la feina entre administracions i unes possibilitats excessives d'elusió de responsabilitats (*blame avoidance*).
- Igualment, hi ha arguments de pes per defensar la progressiva individualització de les prestacions. L'elegibilitat basada en el nivell d'ingressos del conjunt de la llar està justificada per a les economies d'escala (tot i que no sempre en la forma que es fa), però això no hauria d'impedir que la prestació es pogués dividir entre els membres adults i pagar-se per separat.

### Cap a un accés més senzill i àgil a les prestacions

Les dificultats d'accés a les diverses prestacions apareix com un problema greu, que limita i endarrerix l'accés efectiu als ajuts, carrega de feina a sol·licitants i professionals, i augmenta la incertesa i la sobrecàrrega de les persones en situacions de dificultat. Prestacions diferents però semblants, requisits i procediments complicats i que varien d'unes prestacions a unes altres, diversitat de “finestretes” (no sempre accessibles) corresponents a diverses administracions i agències responsables suposen un autèntic malson per a la ciutadania en situació de dificultat.

- Cal construir un mecanisme d'accés unificat de tipus “**finestreta única**” especialitzat en la informació, accés i tramitació del conjunt de prestacions assistencials, amb independència de quina administració les gestioni i les pagui. Les experiències recents d'oficines de prestacions

i el projectes per al seu desenvolupament poden servir de base per construir aquest mecanisme, que hauria de comptar amb acords amb cada administració proveïdora.

- La gestió de l'accés necessita d'una **simplificació i modernització** que separi la intervenció social de la simple gestió administrativa. S'ha d'estudiar la creació de figures professionals expertes en l'accés i la tramitació de prestacions.
- El sistema ha de permetre l'**accés autònom** i "fàcil" per al gruix de la població, amb mecanismes "amigables vers l'usuari". Això no eximeix, però, de la necessitat d'una atenció adequada a cada cas. Cal que les administracions ofereixin millor informació i de forma més proactiva i entenedora a la ciutadania sobre les prestacions, escurçar els terminis de resolució i garantir sempre l'opció de tramitació presencial per evitar que moltes famílies en quedin excloses a causa de la bretxa digital. No es pot descuidar l'**atenció presencial** ni negar el **suport a l'accés** per a les persones que ho necessiten per raons diverses.
- L'**accés inicial a les prestacions i la ràpida recuperació** després de possibles interrupcions (a causa d'una feina temporal, per exemple) són de gran importància per a l'eficàcia protectora, però també per no desincentivar l'ocupació.
- Cal impulsar reformes legals per **eliminar les exigències poc eficaces i molt costoses** d'alguns dels procediments actuals, sobretot en el cas dels ajuts considerats subvencions (fiscalització i justificació de l'ús de les prestacions i d'altres ajuts).
- Pel que fa als processos interns de verificació de requisits (identitat, composició de les llars, ingressos, etc.), cal estudiar la creació d'una agència integrada que eviti que cada administració faci aquesta feina per separat i duplicada. Aquesta agència hauria de disposar dels mitjans de comprovació necessaris (tant d'accés a dades com d'inspecció), que estarien al servei de les diverses administracions amb potestat per dissenyar prestacions (que després es gestionarien de forma integrada).

### Cap a la individualització, extensió i reducció de la condicionalitat de les prestacions

Finalment, cal assenyalar com a línies de desenvolupament desitjables la progressiva **reducció de la condicionalitat i la individualització de les prestacions**. Hi ha moltes evidències que desaconsellen la condicionalitat, o almenys una condicionalitat excessiva, de les prestacions de garantia d'ingressos mínims. En aquest sentit, caldria anar introduint reformes en les següents línies:

- Els comportaments que venen obligats o prohibits per normes més generals (l'obligació d'escolaritzar o les restriccions a la mendicitat, per exemple) no han de ser objecte d'una penalització addicional en matèria de prestacions. A més de poc equitatiu (el càstig és més dur per als perceptors que per a la resta) i de dubtosa eficàcia, envia un missatge equivocat, com si aquestes obligacions derivessin de la prestació i no de normes més bàsiques i generals.
- En el cas que es mantingui alguna penalització per un comportament considerat no correcte (rebutjar una oferta adequada de feina, per exemple), s'ha d'evitar específicament que afecti altres persones de la llar (especialment els menors) més enllà de la persona "infractora".
- Avançar cap a la plena individualització de les prestacions, malgrat les economies d'escala a les llars. Com a mínim, cal tendir cap a un model que ajusti l'import global i el límit de recursos a la mida "equivalent" de la llar i després divideixi l'import i el pagament per a cadascun dels adults de la llar. A petita escala, és el que passa quan hi ha dues PNCs en una mateixa llar.

- Cal mantenir l'experimentació amb programes de prestacions incondicionals o de baixa condicionalitat, com el projecte B-Mincome dut a terme a Barcelona o l'actual Pla Pilot per una Renda Bàsica Universal del Govern de la Generalitat, per tal de generar evidències i aprenentatges que permetin caminar cap a un model universal, individual i incondicional com el plantejat per la RBU.<sup>16</sup>

## Notes

1. L'expressió anglosaxona '*path-dependence*' s'aplica a diferents àmbits per resumir 'el pes de la història', en el sentit que les decisions que es van prenent condicionen els esdeveniments posteriors.
2. Algunes contribucions sobre aquesta qüestió es poden trobar a Ferrera, M. (1996). The 'Southern model' of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>; Palier, B., & Martin, C. (2007). From "a Frozen Landscape" to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. *Social Policy & Administration*, 41(6), 535-554.; Mingione, E., & Benassi, D. (2019). El modelo de bienestar en la Europa del Sur y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. *Panorama social*, 29), 9-23.
3. Veure, entre d'altres, Rodríguez Cabrero, G. (1993). "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar", a J. Albarracín, et al., *La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta*. Icaria-ISE; Rodríguez Cabrero, G. (2011). "The consolidation of the Spanish welfare state (1975-2010)", a A. M. Guillén & M. León (Eds.), *The Spanish Welfare State in European Context* (pp. 17-37). Ashgate; Conde-Ruiz, J. I., & González Martínez, C. I. (2014). From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain. *Documentos de trabajo del Banco de España*, 1417, 1-40. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1417e.pdf>; i Arriba González de Durana, A., & Aguilar Hendrickson, M. (2021). "Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV", *Revista Española de Sociología*, 30, 1-12. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.46>
4. Laparra Navarro, M. (2004). La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación social*, 135), 57-76.
5. Aguilar-Hendrickson, M., & Arriba González de Durana, A. (2019). Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa. *Panorama social*, 29), 9-103. [https://www.funcas.es/publicaciones\\_new/Sumario.aspx?idRef=4-15029](https://www.funcas.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?idRef=4-15029)
6. Aguilar-Hendrickson, M., Batalla Cendrós, X., Camprubí Trepas, A., Chiva Alonso, C., Manzano Rodríguez, M. À., Mayordomo Martínez, E., Nieto Méndez, M., Pagés Gaulier, É., Prat Bubé, N., Sánchez Castiñeira, S., & Vega Villalba, N. (2022). *Bases d'una política local de garantia d'ingressos i de la subsistència material*.
7. En aquest informe hem utilitzat els llindars de pobresa pel conjunt d'Espanya. L'ús dels llindars de renda calculats per Catalunya donen resultats un poc superiors. En tot cas, cal recordar que aquest tipus de llindars no defineixen situacions "objectivament" de pobresa més o menys severes, sinó el grau de distància respecte a la mediana d'ingressos. Només son útils com una referència, no com a mesura precisa de les persones amb necessitat de suport econòmic.
8. El SISPE és el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.
9. La "taxa de cobertura" pot superar el 100 per cent per diverses raons. Una de les més importants és que les persones que no treballen perquè estan afectades per un EERTO o perquè son fixos discontinus (en mesos en que no treballen) no son "aturats" però si poden percebre prestacions per atur.
10. Quintana, J. (coord.). (2023). *Avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania Disseny i Implementació. Actualització pel període de gener de 2020 a abril de 2022*. Ivàlua.
11. Veure els annexos metodològics de Quintana, J. (coord.). (2023). *Avaluació de la Renda Garantida de Ciutadania Disseny i Implementació. Actualització pel període de gener de 2020 a abril de 2022*. Ivàlua. sobre l'aplicació dels criteris a l'ECV.
12. Per facilitar la presentació, anomenarem *pobresa severa* al risc de pobresa amb el llindar del 40% de la renda mediana equivalent.
13. L'explotació ha estat realitzada per Maria Torres Bagur, de la Universitat de Girona.
14. Veure Feu, M., Lacalle, S., Piquemal, C., Martínez Melo, M., Bramona, M., & López, N. (2022). *Habitatge i exclusió residencial (INSOCAT 14)*. Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS). [https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2022/04/INSOCAT-14\\_Habitatge-i-Exclusio-Residencial.pdf](https://acciosocial.org/wp-content/uploads/2022/04/INSOCAT-14_Habitatge-i-Exclusio-Residencial.pdf)
15. La Carta Social Europea del Consell d'Europa (1961, actualitzada en 1996), estableix el dret a rebre assistència adequada de qualsevol persona que no tingui recursos adequats (art 13.1). El Comitè de Drets Socials del Consell d'Europa, que interpreta i supervisa el compliment de la Carta, ha establert com a referència mínima d'adequació el 50 per cent de la renda equivalent mediana (amb l'escala d'equivalència d'EUROSTAT).
16. RENDA BÀSICA UNIVERSAL | Posicionament 2022, ECAS



Entitats Catalanes  
d'Acció Social