

16

Les fractures internes del sistema de garantia d'ingressos. Propostes de millora

Recerca realitzada per **Manuel Aguilar Hendrickson** (Universitat de Barcelona)

Exploració de dades: **Maria Torres Bagur** (Universitat de Girona)

Redacció: **Eva Moure**

Novembre 2023



Núm. 16

Aquest informe està dedicat a analitzar el sistema de prestacions actuals, posant el focus en les prestacions per garantir els ingressos mínims, amb l'Ingrés Mínim Vital i la Renda Garantida de Ciutadania com a eines fonamentals per reduir la pobresa, encara lluny d'assolir els seus objectius. Analitzem el panorama actual, identifiquem elements de millora i fem propostes perquè el sistema en conjunt sigui més efectiu en termes de reducció de la pobresa i les desigualtats.

Què és ECAS?

ECAS és una federació d'Entitats Catalanes d'Acció Social que treballen de manera prioritària amb col·lectius en situació o risc d'exclusió social. L'atenció directa que presten les organitzacions membres d'ECAS i la tasca de la pròpia federació per vertebrar el sector es fonamenten en la lluita per la igualtat d'oportunitats per a tota la població, així com en la voluntat de transformar la societat per fer-la més justa i equitativa. El nostre objectiu és sumar esforços i vehicular-los per afavorir la inclusió, fer efectius els drets de les persones, promoure la plena ciutadania i contribuir al benestar de tota la població mitjançant la construcció d'una societat basada en el Compromís i la corresponsabilitat, amb una cohesió social sòlida i duradora de la qual tots siguem partícips.

Introducció	Sistema de garantia d'ingressos: de què parlem	4
Context	D'on venim: una ullada al panorama global i el cas de l'Estat espanyol Al ritme de les transformacions globals... ...i al ritme del context particular Com estem ara: una balança amb pesos desiguals	6
Les prestacions a Catalunya	El panorama autonòmic Les prioritats polítiques: en què es gasta més i principals prestacions	9
Sobre les pensions contributives	Estat de la qüestió Els límits de les pensions El biaix de gènere de les pensions	12
Sobre les prestacions per a persones en actiu	Estat de la qüestió La influència del context socioeconòmic en les decisions polítiques Quina és la cobertura real d'aquests tipus de prestacions?	14
Diagnòstic	Què està fallant? Estan contribuint les prestacions de garantia d'ingressos a reduir la pobresa? Les fractures internes del sistema	21
Propostes i recomanacions	Com convertir un sistema de garantia d'ingressos en un sistema de garantia de drets. Per un sistema de fàcil accés Per un sistema més senzill, coherent i coordinat Per un sistema adequat a les diferents realitats i col·lectius Sobre els dos col·lectius més vulnerables: infància i població migrada Cap a la reducció de la condicionalitat, la universalitat i la individualització de les prestacions I el sistema de pensions? A mode de tancament	25
Annexos	Metodologia Glossari Sigles Bibliografia Notes	33

Introducció

Sistema de garantia d'ingressos: de què parlem

La necessitat d'assegurar uns ingressos mínims que permetin a la població tenir una vida digna és, des dels seus inicis, el motor del que anomenem *sistema de garantia d'ingressos*, una **xarxa de protecció social** creada per assolir aquest propòsit, sobretot quan els diners procedents del mercat laboral no hi són o són insuficients. En rigor, hauríem de parlar de *sistemes*, més que d'un únic sistema, ja que **la realitat configura un complex mosaic format per nombroses prestacions i mecanismes gestionats a diferents nivells** (estatal, autonòmic i local) que sovint coexisteixen sense mirar-se gaire entre ells. Tot plegat és el resultat d'intentar cobrir les necessitats que han anat sorgint progressivament, amb resultats dispars.

Una de les finalitats d'aquest conjunt de prestacions és combatre i reduir la pobresa, però aquest objectiu –que compleixen parcialment– no és l'únic; també estan concebudes per mantenir el nivell d'ingressos o contribuir a sufragar certes despeses, entre altres. Dins del mateix sac hi ha prestacions que, efectivament, es fonamenten en una equitat redistributiva (canalitzar recursos cap a qui en té menys) i d'altres que estan enfocades a mantenir els ingressos de qui n'ha tingut i contribuït al sistema, com seria el cas de les pensions per jubilació. Les prestacions més conegudes popularment són les pensions i les prestacions per desocupació (o subsidi d'atur), seguides de les prestacions per fill a càrrec, les baixes per malaltia o les rendes mínimes, però n'hi ha d'altres, amb diverses finalitats i objectius. És, precisament, aquesta diversitat d'objectius i finalitats la que explica, en part, la complexitat dels sistemes de garantia d'ingressos.

En rigor, hauríem de parlar de *sistemes*, més que d'un únic sistema, ja que la realitat configura un complex mosaic format per nombroses prestacions i mecanismes gestionats a diferents nivells (estatal, autonòmic i local) que sovint coexisteixen sense mirar-se gaire entre ells.

En la major part dels països, inclòs Espanya, aquests sistemes són una combinació de tres tipus de prestacions: contributives, universals i assistencials. 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. Estaríem parlant de les pensions. En canvi, les prestacions dirigides a qui no ha cotitzat anteriorment, es financen a través dels impostos generals. Cadascuna d'aquestes categories poden tenir, a més a més, característiques que les fan més diverses encara: els sistemes contributius (per mantenir els ingressos anteriors, via cotització) poden funcionar com a sistemes de capitalització (és a dir, una mena d'estalvi del qual es pot disposar després) o de repartiment (aportació a un fons col·lectiu que després es redistribueix), mentre que els programes assistencials (xarxes d'últim recurs amb requisits d'accés) 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). Tot plegat dona una idea de la **complexitat** i les **dificultats de convivència, coordinació i coherència d'aquest sistema de sistemes** que és fruit del seu recorregut històric.

Context

D'on venim: una ullada al panorama global i el cas de l'Estat espanyol

Hi ha diferents models d'Estat de benestar, fruit de la seva història particular i de les seves prioritats, però tots ells presenten combinacions dels tres tipus de prestacions esmentats. Els Estats de benestar anglosaxons, per exemple, donen molt de pes a les prestacions assistencials, combinades amb pensions 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.

Els Estats de benestar continentals, en canvi, han prioritzat la contribució i el manteniment de les pensions i han compensat els sectors menys protegits amb programes assistencials. Aquest és el cas d'Espanya, que comparteix amb els països del sud d'Europa un nivell contributiu raonable amb programes assistencials menys desenvolupats, que han anat evolucionant en funció de les transformacions econòmiques, laborals i socials, afegint creixents llacunes, disfuncions i complexitat.

Al ritme de les transformacions globals...

La majoria dels sistemes de garantia d'ingressos europeus es van consolidar i desenvolupar en el context de l'anomenada "edat d'or" dels Estats de benestar, des del final de la Segona Guerra Mundial fins a mitjans o finals de la dècada de 1970. Aquest període es va caracteritzar per un model laboral i de família que garantia un ingrés suficient per una vida acceptable mitjançant un únic salari per família, portat per *l'home de la casa*, durant un període sovint superior als 40 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 van canviar radicalment les bases socials i econòmiques d'aquests sistemes. Per una banda, l'accés a l'ocupació de les dones va augmentar enormement, estenent i generalitzant un model de dos salaris per llar. Al mateix temps, les transformacions del mercat laboral i de l'habitatge van donar lloc a moltes feines amb salaris per sota del necessari per a la subsistència i, alhora, a increments substancials d'algunes despeses, en especial la de l'habitatge. **Hem passat de la premissa "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 anat introduint reformes per fer front a les noves condicions, amb resultats 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. Així mateix, 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.

... i al ritme del context particular

El sistema de garantia d'ingressos a Espanya té les seves **arrels en el disseny del sistema de la Seguretat Social** durant els anys 60 i principis dels 70, **en l'etapa desarrollista del règim franquista**. Es va dissenyar un sistema de pensions, prestacions per atur i prestacions familiars contributiu, relativament *generós* en les seves exigències i requisits. També es va crear 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. **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.

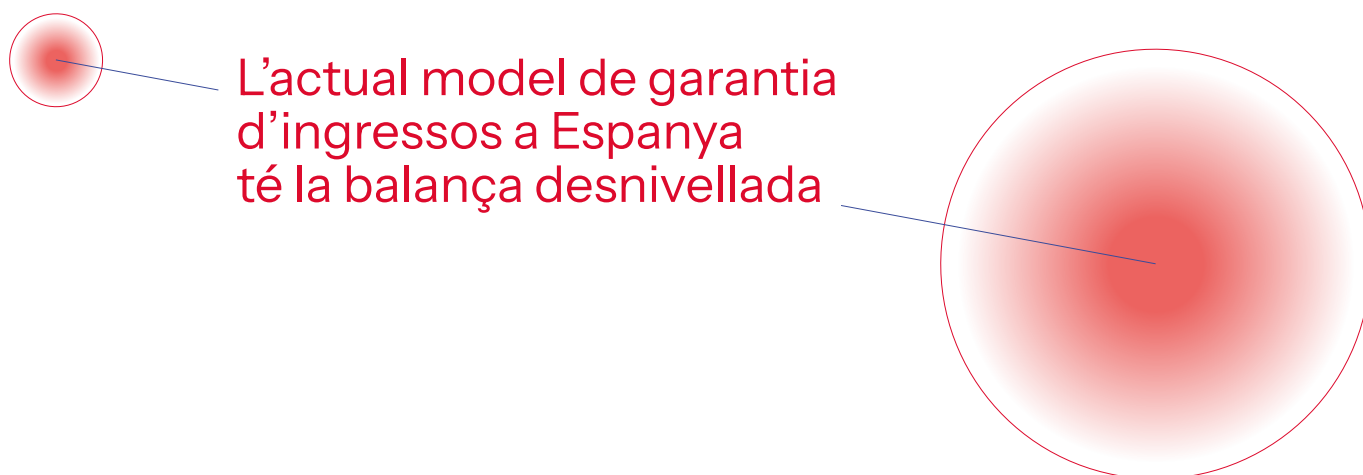
La dècada del **anys 80** va estar marcada per un **marc general de contenció de les despeses**¹. Es va endurir l'accés a les prestacions contributives: les pensions es van reformar amb una ampliació dels anys exigits i les prestacions per desocupació es van reformar exigint més temps de cotització, oferint una durada més curta i un import més baix, alhora que s'ampliava el subsidi de nivell assistencial. En un procés separat, però contemporani, **entre 1989 i 1995 les comunitats autònomes van crear les rendes mínimes**. No hi va haver grans canvis fins que va arribar **l'enorme impacte de la Gran Recessió (2008-2012)**. Els mecanismes de protecció per atur van respondre inicialment gràcies als alts nivells d'ocupació durant els anys anteriors, però a mesura que la protecció contributiva i les seves prolongacions assistencials s'anaven esgotant, la demanda d'altres formes de protecció es va intensificar. La Comissió Europea va assenyalar reiteradament durant aquells anys les insuficiències del sistema, en particular les relacionades amb les rendes mínimes i les prestacions infantils. Va ser una de les pressions externes que van afavorir l'avenç de certes millores. Tanmateix, 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'actual model de garantia d'ingressos a Espanya té la balança desnivellada. El nivell assistencial o no contributiu continua sent la part més feble del sistema, junt amb les prestacions per protegir de la pobresa a la infància.

L'etapa de sortida de la crisi econòmica ha portat diverses reformes expansives de les rendes mínimes. A partir del 2015 diverses comunitats autònomes van ampliar els seus programes de renda mínima. A Catalunya, la Renda Garantida de Ciutadania (RGC) es va aprovar el juliol de 2017. El 2015 arriba a les Corts la proposta sindical d'una renda mínima estatal. El 2019, el govern de coalició resultat de les eleccions espanyoles va arribar a un acord amb la idea d'aprovar la llei després d'un període de tres anys de negociació amb les comunitats autònomes. La pandèmia, però, va accelerar el procés i l'Ingrés Mínim Vital (IMV) es va aprovar el maig de 2020.

Com estem ara: una balança amb pesos desiguals

Tot i que hi ha hagut diversos intents per corregir les distorsions d'un model centrat, per una banda, en la bona cobertura de les pensions, i per l'altra, en una protecció assistencial insuficient, **l'actual model de garantia d'ingressos a Espanya té la balança desnivellada**. El nivell assistencial o no contributiu continua sent la part més feble del sistema, junt amb les prestacions per protegir de la pobresa a la infància. Les limitacions en la cobertura, l'elevat grau de fragmentació, la gran varietat de criteris, la falta de coordinació entre administracions i un seguit de disfuncions fan que els *sistemes* tinguin esclotxes per on s'escolen persones i llars que queden excloses o en situació de discriminació.



Les prestacions a Catalunya

El panorama autonòmic

Però, quina és la situació a Catalunya? Tot i que les particulars arrels del sistema de la Seguretat Social durant els darrers anys del franquisme van contribuir a configurar un sistema fortament tutelat per l'Estat, l'actual convivència entre govern estatal, autonòmic i ens locals, dibuixa un panorama problemàtic, amb competències sovint definides de forma ambigua. La divisió inicial entre assegurança (govern central) i assistència (govern autonòmic) s'ha anat desdibuixant amb l'expansió d'un nivell assistencial central. Veurem més endavant quins són els problemes que se'n deriven, però abans coneixem, breument, quines són les principals prestacions que existeixen a Catalunya i quin és el pes que tenen, tant en cobertura a la població com a nivell de despesa pública.

Es pot estimar que **més de dos milions de persones reben algun tipus de prestació social a Catalunya**. Aquesta dada suposa **aproximadament una tercera part de les persones majors de 18 anys**. La despesa global anual estatal en prestacions per garantir els ingressos a Catalunya va suposar l'any 2022 uns 33.600 milions d'euros, xifra molt semblant a tota la despesa corrent de la Generalitat de Catalunya, la qual cosa dona idea de la dimensió de tot plegat.

2 M

Més de dos milions de persones reben algun tipus de prestació social a Catalunya

Les prioritats polítiques: en què es gasta més i principals prestacions

El gruix de la despesa recau sobre les pensions contributives, amb gairebé 1,55 milions de pensions (jubilacions, invalidesa i viduitat) i una despesa d'uns 27.374 milions d'euros, segons dades de 2021. Les prestacions per atur són les contributives que representen el segon bloc més important de despesa, amb uns 3.387 milions d'euros. El seu nivell assistencial va tenir un cost de 870 milions més. Les pensions no contributives i els complements de mínims van suposar al voltant de 1.170 milions d'euros. Cal esmentar que l'any 2021 la despesa de la RGC (Renda Garantida de Ciutadania), que depèn de la Generalitat, va ser de 430 milions d'euros, i la de l'IMV (Ingrés Mínim Vital), que depèn de l'Estat, de 113 milions. Tanmateix, aquestes dues despeses s'han anat incrementant progressivament, ampliant la cobertura a més persones beneficiàries.

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, posant en relleu la manca de recursos per assegurar una vida digna a les llars amb menors 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 2021².

PRINCIPALS PRESTACIONS: PERSONES PERCEPTORES I DESPESA A CATALUNYA (2021)

● Estat Espanyol
● Generalitat de Catalunya
● Ajuntaments i governs locals



Font: Estadístiques de la Seguretat Social, SEPE, IMSERSO i Generalitat de Catalunya (elaboració pròpia).

Nota: Perceptor/a és la persona que rep la prestació. Causant és qui se'n beneficia directament. Una mare que cobra una prestació per cada un dels seus dos fills seria una perceptora per amb dos causants.

* Prestació universal sense límit d'ingressos
** Estimació

Sobre les pensions contributives

Estat de la qüestió

Les pensions contributives, és a dir, aquelles basades en les aportacions prèvies en forma de cotitzacions, suposen el major volum de despesa. Aquest sistema inclou les pensions de jubilació, invalidesa i supervivència (viduïtat, orfandat i en favor de familiars). Compta, a més, amb un nivell assistencial diferenciat que afavoreix persones jubilades amb ingressos modestos i persones grans o amb discapacitat que no accedeixen a una pensió contributiva. També existeix una prestació per fill/a adult/a amb discapacitat a càrrec, que equival a una pensió universal però pagada a la família.

El desembre de 2022 es van pagar a Catalunya més d'1,9 milions de pensions o prestacions equivalents, la majoria destinades a persones jubilades, grans o amb invalidesa, i una petita part a pensions d'orfandat. 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 majoria de la població major de 65 anys.

El segon grup en volum de pensions, després de la jubilació, és la viduïtat, una herència del model familiar *d'home sostenidor* i *dona mestressa de casa* pensat per protegir la vellesa de les dones grans que no han cotitzat (val a dir, amb pensions molt baixes).

Els límits de les pensions

Aquest sistema de protecció té dos grans límits: hi ha qui no hi té accés (la raó més freqüent és haver cotitzat un període inferior a l'exigit) i n'hi ha que reben quanties baixes derivades de treball a temps parcial, baixos salaris, trajectòries laborals intermitents o períodes de treball curts. Aquests dos límits s'intenten compensar amb els complements de mínims de les pensions i amb diferents pensions no contributives. Els complements de mínims funcionen, més o menys, com una *renda mínima* per a pensionistes que tenen accés a una pensió contributiva que no arriba al mínim fixat cada any. El col·lectiu d'autònoms és el que més recorre a aquests complements: 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.

El biaix de gènere de les pensions

De manera formal, el sistema de pensions no discrimina negativament les dones. L'única discriminació formal tenia a veure amb la reserva de les pensions de viduïtat per a les dones i va desaparèixer als anys 80 amb l'aplicació de les directives de no discriminació per raó de sexe a la Seguretat Social, segons la qual també els homes hi podien accedir en cas de defunció de la seva parella. Però des del moment que el sistema protegeix en funció de la durada, continuïtat i retribució de les carreres laborals és evident que les dones, amb sous més baixos, sovint amb jornades parcials (majoritàriament no desitjades) i, sobretot, la doble càrrega històrica en les responsabilitats de cures, enfronten una clara situació de desigualtat.

El resultat és una cobertura de la població en edat de jubilació més baixa entre les dones i uns imports mitjans també inferiors. Tot plegat és conseqüència d'un sistema patriarcal que ha comportat, entre altres, fortes desigualtats laborals durant el període en què van cotitzar les actuals pensionistes, de 1950 a 2020. La progressiva incorporació de les dones al mercat laboral i algunes mesures compensatòries, com el "complement de bretxa de gènere", inclòs a l'última reforma de les pensions, haurien de reduir les desigualtats en els propers decennis, si bé nombrosos estudis segueixen assenyalant la dificultat per acabar amb aquesta bretxa, ja que les jornades parcials, els salaris baixos i, especialment, la doble càrrega, continuen impactant més sobre les dones.

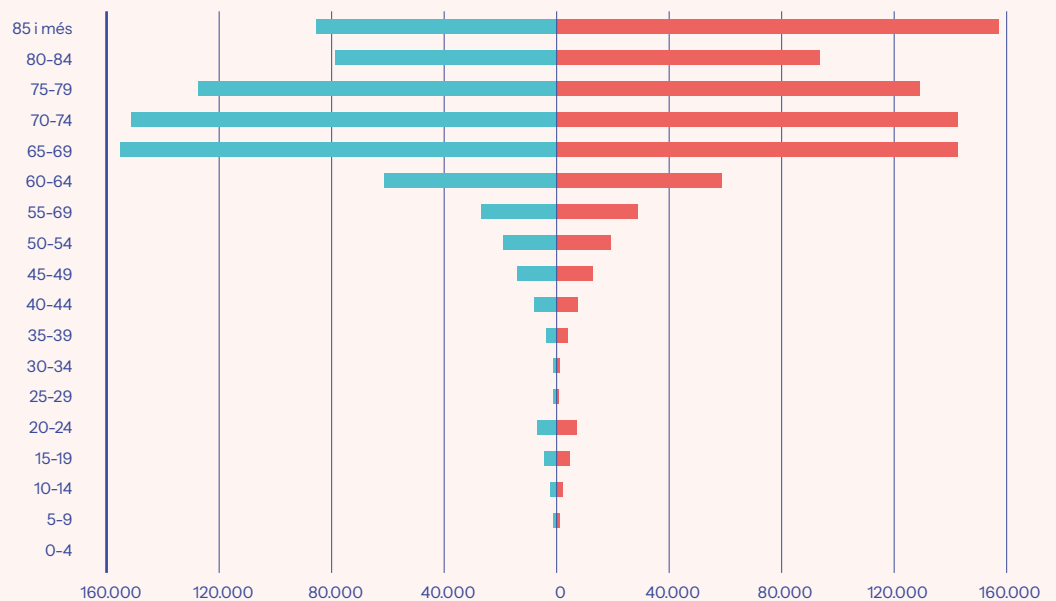
Gràfic 2

Distribució de la població pensionista contributiva de la Seguretat Social per edat i sexe a Catalunya (desembre 2022)

■ Homes
■ Dones

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

Font: eSTADISS, estadístiques de la Seguretat Social



Sobre les prestacions per a persones en actiu

Estat de la qüestió

Les prestacions orientades a la població potencialment activa, és a dir, a persones en edat i en condicions de treballar, formen un conjunt bastant complex. La taula següent presenta una imatge simplificada, ja que sota l'apartat 'subsidiis de desocupació' hi ha almenys vuit modalitats diferents. Els tres primers tipus de prestacions estan dirigits a persones en situació de desocupació (total o parcial), mentre que les dues darreres estan orientades a llars amb ingressos molt baixos, prioritàriament amb persones en edat i condicions de treballar.

Principals prestacions periòdiques per persones potencialment actives

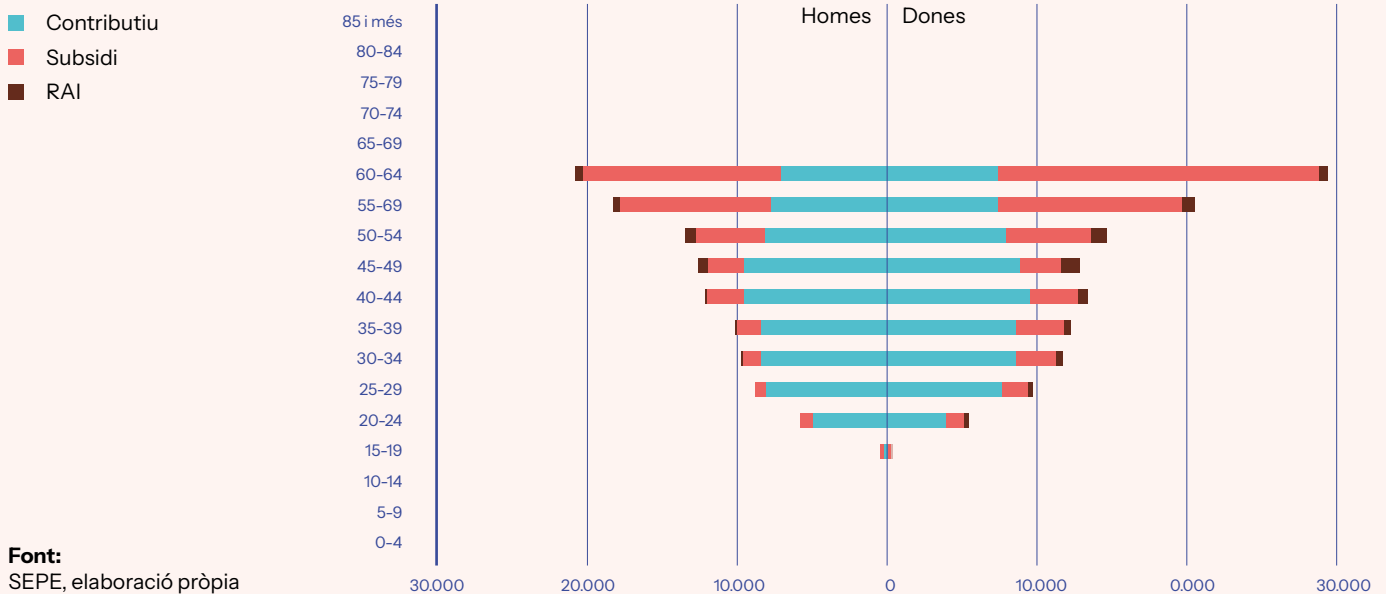
	Cotització	Manca d'ingressos	Unitat d'avaluació	Lligat a situació	Prestacions	Durada
Prestació contributiva per desocupació	Sí	No	-	Atur	142.648	120-720 dies
Subsidiis per desocupació	Parcial o indirecta	Sí	Individual o familiar	Atur	90.875	Limitada i variable
Renda Activa d'Inserció	Indirecta	Sí	Familiar	Atur	7.900	11 mesos
Ingrés Mínim Vital	No	Sí	Familiar	No	46.377*	Indefinida
Renda Garantida de Ciutadania	No	Sí	Familiar	No	54.047	Indefinida

* La xifra correspon al total acumulat de concessions juny 2020–desembre 2022. Els perceptors a 31 de desembre de 2022 són bastants menys.

Queda clar que el pes més gran es decanta cap a les prestacions per desocupació (70% del total), que pertany al nivell contributiu de la Seguretat Social. La resta de prestacions formen part de la protecció 'assistencial', en forma de RGC (assistència social), IMV o subsidis (protecció no contributiva de la Seguretat Social). Comprendre la cartografia formada per tots aquests mapes no és senzill, i posa de manifest la complexitat i els problemes d'encaix de tants i tant diversos fils en un mateix teler.

Gràfic 3

Distribució per sexe i edat de les persones perceptores de prestacions per atur a Catalunya (desembre 2022)



Com és d'esperar, la distribució per edat i sexe de les persones que reben aquestes prestacions és molt diferent al perfil que rep les pensions, ja que comprenen la franja en edat de treballar, entre 16 i 65 anys. Tot i això, hi ha un clar biaix cap als grups d'edat més avançada: les persones aturades majors de 45 anys representen un 39,4% de l'atur, però reben el 54,3% de les prestacions. Semblant és la situació pel que fa a la RGC: un 58,8% dels beneficiaris són majors de 45 anys. Les raons d'aquest biaix són diverses, però cal remarcar que hi ha criteris de prioritats que identifiquen edats més avançades com a més necessitades de protecció, ja que poden tenir menys possibilitats de reciclatge o més probabilitats de càrregues familiars. Tot i això, **el col·lectiu més jove pot estar patint situacions de necessitat que no s'identifiquen i, a l'inrevés, la prioritització de majors de 45 pot no respondre estrictament a les situacions més urgents.**

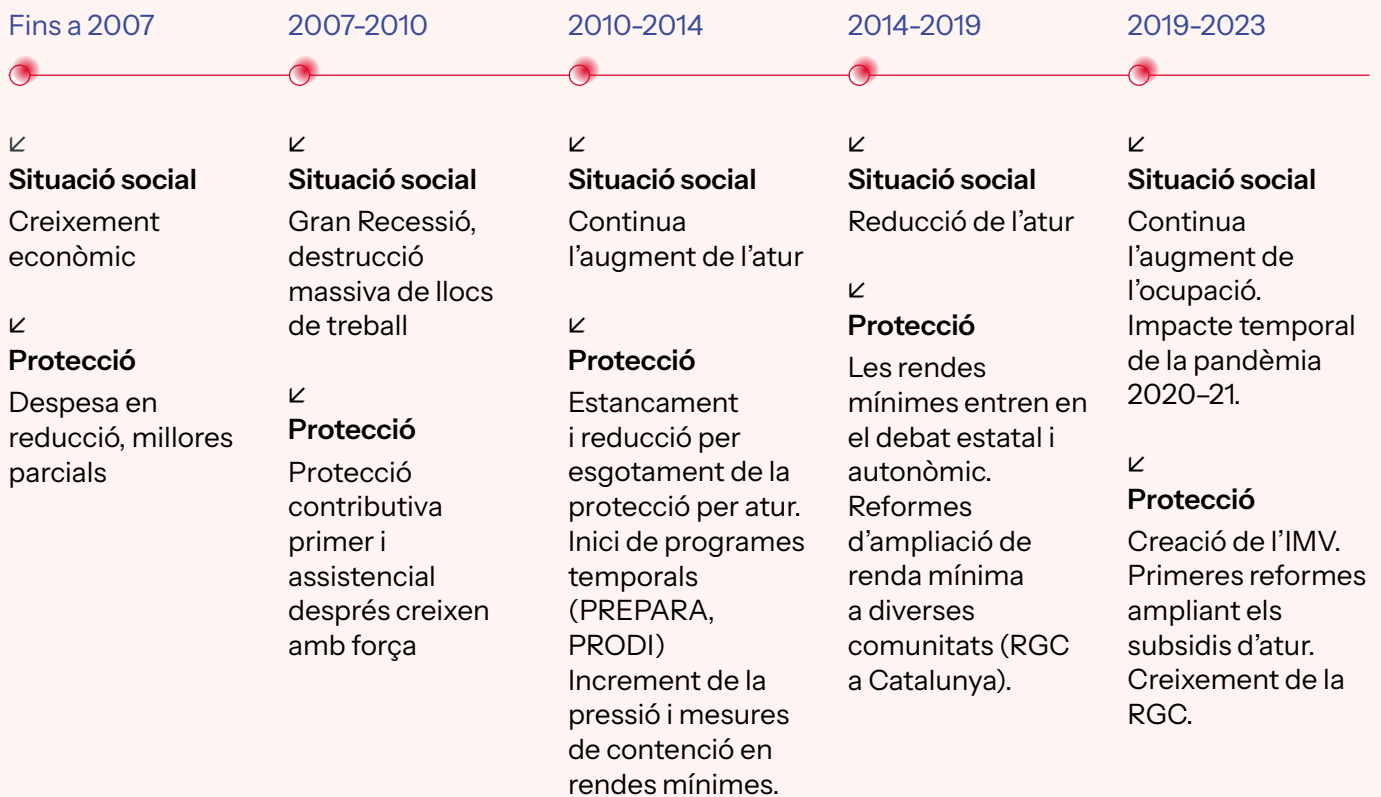
La influència del context socioeconòmic en les decisions polítiques

La despesa correspon, com és lògic, a la distribució de les prioritats i té una relació directa amb les polítiques públiques impulsades des dels diferents governs. Les retallades, l'esgotament de prestacions per atur i la millora de l'ocupació entre 2012 i 2017 van fer caure de 5.400 milions d'euros a 2.700 milions la despesa anual a Catalunya. A partir de 2018 la despesa va tornar a remuntar i l'any 2022 estava al voltant dels 4.000 milions d'euros. La despesa en prestacions assistencials (subsidiis, RGC i IMV) ha tingut una evolució molt similar, també en sentit ascendent.

La següent línia temporal resumeix aquesta evolució durant els darrers 15 anys a partir de la Gran Recessió.

Gràfic 4

Impacte de la Gran Recessió [2008-2012] i anys posteriors



Quina és la cobertura real d'aquests tipus de prestacions?

La pregunta no té una resposta senzilla ni evident. És difícil valorar aquestes xifres en relació a les necessitats que pretenen cobrir. Les dades no permeten establir amb facilitat la correlació entre la població potencialment destinatària (persones o llars) i la diversitat de criteris d'accés, ni tampoc com aquestes prestacions arriben a llars diverses i a quines.

Segons les estimacions del SEPE, la taxa de cobertura de les prestacions d'atur a tota Espanya estaria entre un 60% i un 80% entre 2017 i 2022, amb fortes oscil·lacions mensuals i amb comunitats autònomes que ocasionalment poden ser superiors al 100%. Durant el confinament a causa de la pandèmia va arribar, fins i tot, a superar el 170% en alguna comunitat. Són, com diem, estimacions.

Ivàlua estima en unes 293.000 les llars en pobresa severa a Catalunya l'any 2020. L'any anterior, sense pandèmia ni confinament, eren unes 285.000. En tots dos casos, suposa poc menys del 10% de les llars a Catalunya. Simulant els requisits d'accés a la RGC i l'IMV, les llars elegibles serien entre 120.000 (any 2019) i 150.000 (any 2020), un 40-43% de les llars en pobresa severa a Catalunya. El 60% de les llars elegibles per a la RGC ho serien també per a l'IMV. Per la resta de llars amb dret potencial que quedarien fora, hi ha un problema d'accés: no serien elegibles. I, encara més greu, hi ha un problema afegit d'incompatibilitat d'accés als ajuts quan es té una feina.

En aquest sentit, cal destacar que la conselleria de Drets Socials de la Generalitat ha anunciat recentment una reforma d'aquesta prestació perquè sigui compatible amb tenir feina, així com un augment de la dotació a famílies amb més membres i amb infants a càrrec, entre altres mesures. Com a conclusió podem dir que **la complexitat dels sistemes de prestacions per a persones en actiu complica conèixer amb precisió l'abast de la seva cobertura, adequació i eficiència.**

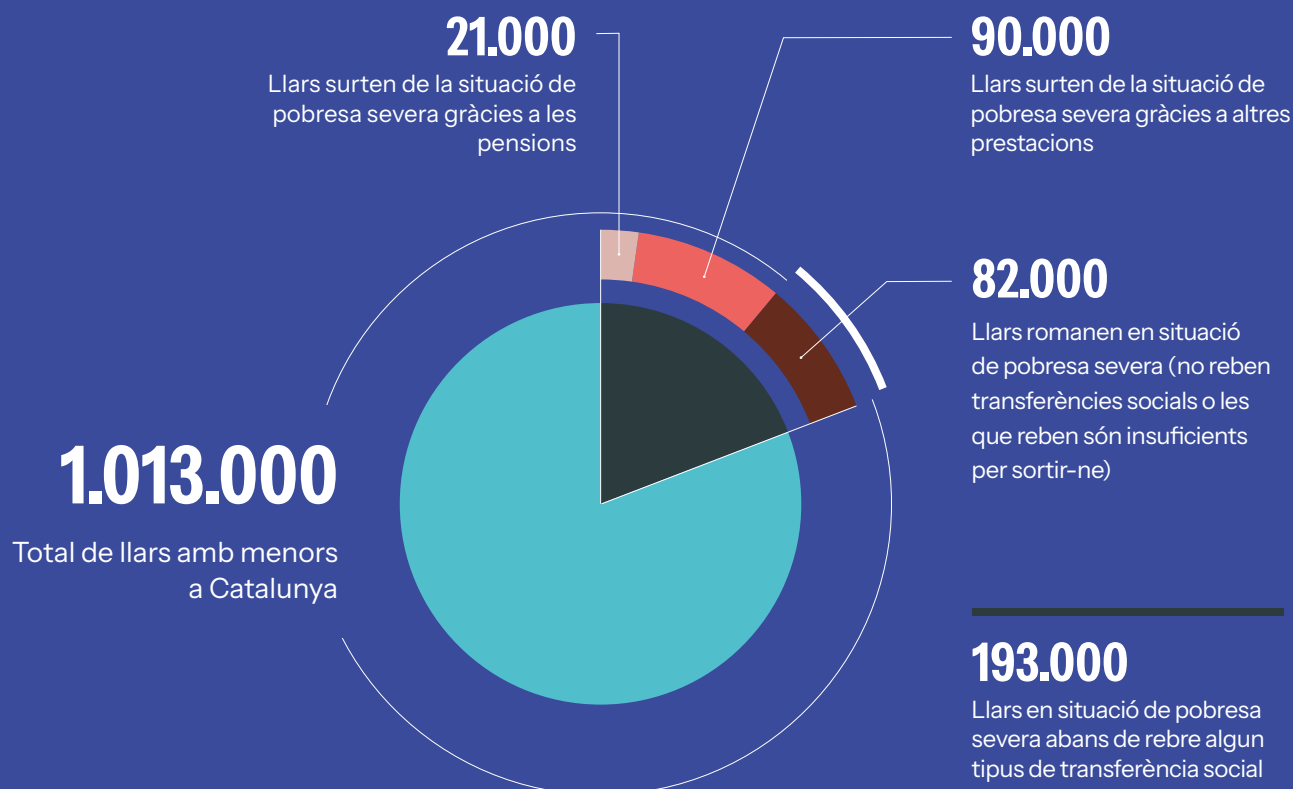
293.000

llars en pobresa severa a
Catalunya l'any 2020

IMPACTE DE LES TRANSFERÈNCIES SOCIALS SOBRE LA POBLACIÓ A CATALUNYA PER TIPUS DE LLAR (2021)

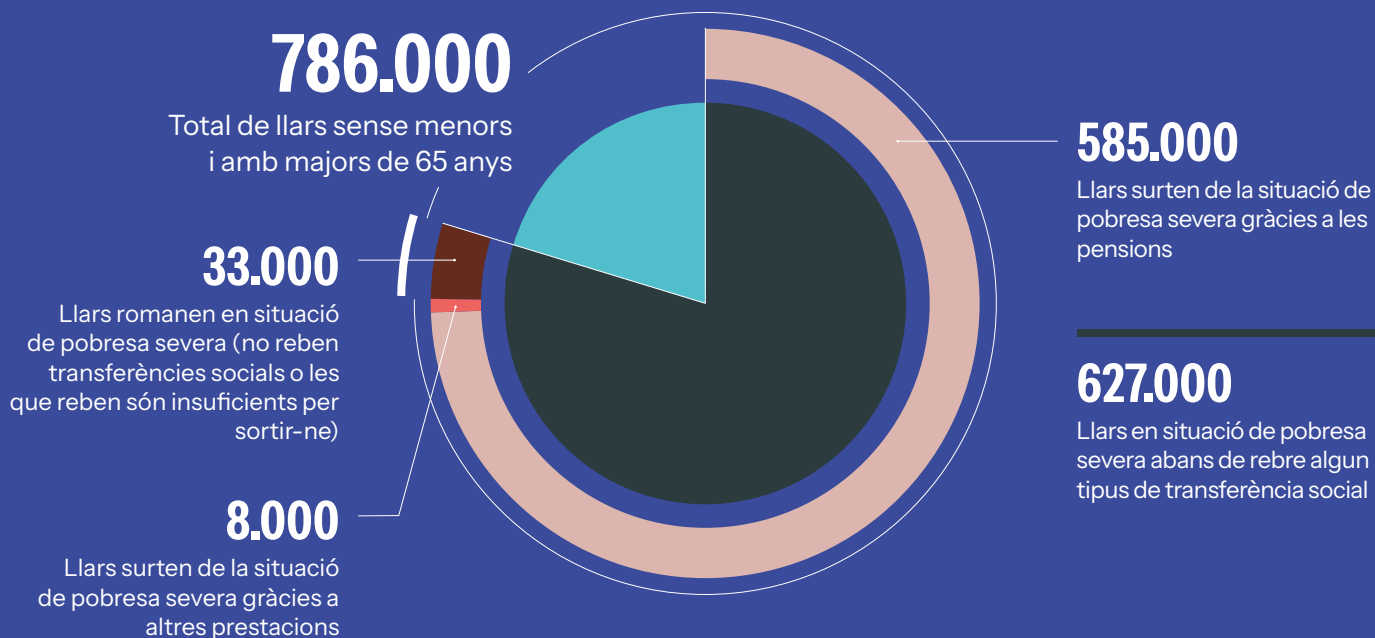
En color blau cel es mostren el total de llars que hi ha a Catalunya (segons la tipologia). La porció negra mostra les llars en situació de pobresa severa abans de rebre transferències i dins d'aquesta porció, la franja exterior mostra específicament les llars que surten de la situació de pobresa gràcies a les pensions (en color salmó), les que en surten gràcies a altres prestacions (en vermell) i les que queden en situació de pobresa severa (en color marró). La comparació entre els tres tipus de llars (amb menors, sense menors i amb majors de 65 anys i les llars sense menors i sense majors de 65) mostra com **les pensions treuen de la pobresa severa la major part de persones majors de 65 anys** (són el grup amb major risc abans transferències i el que menys en pateix després de rebre-les), mentre que **les llars amb menors són les que milloren en menor mesura** gràcies a les transferències.

Llars amb menors

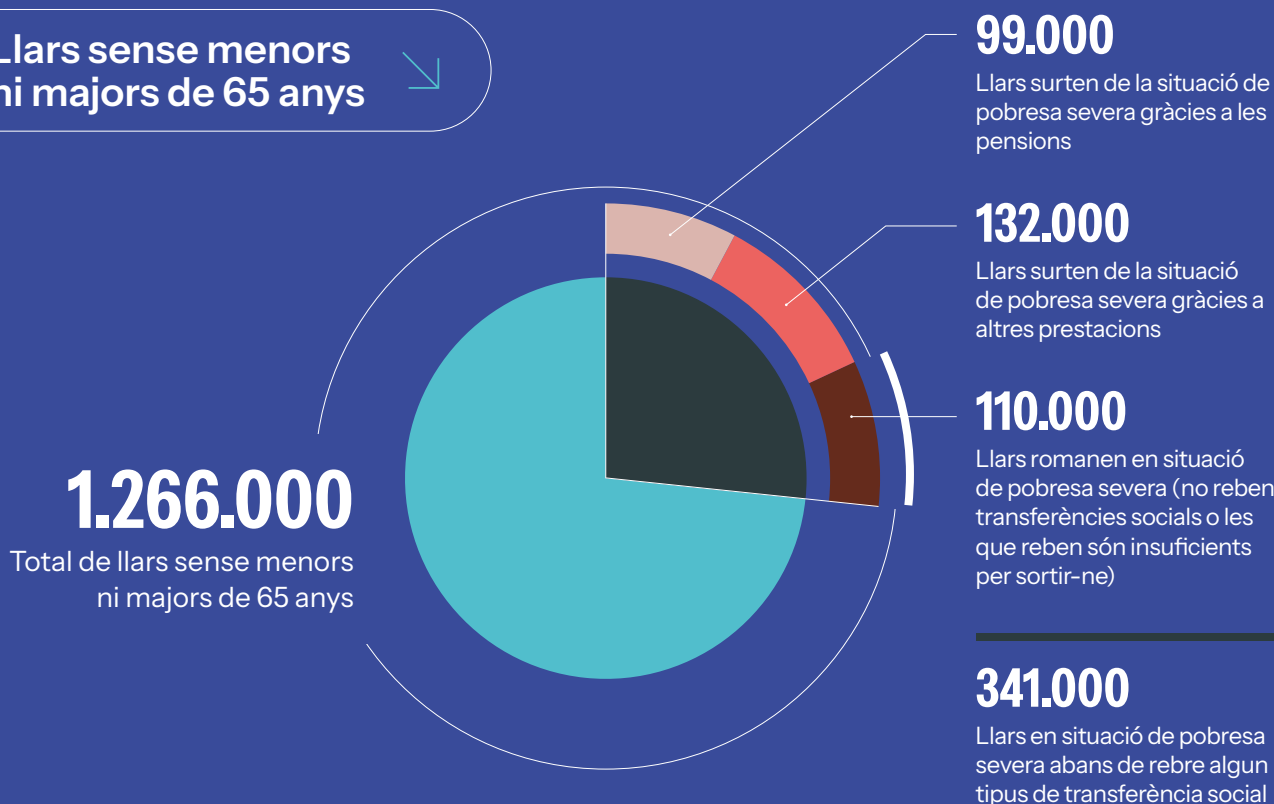


Font: ECV (Explotació pròpia)

Llars sense menors, amb majors de 65 anys



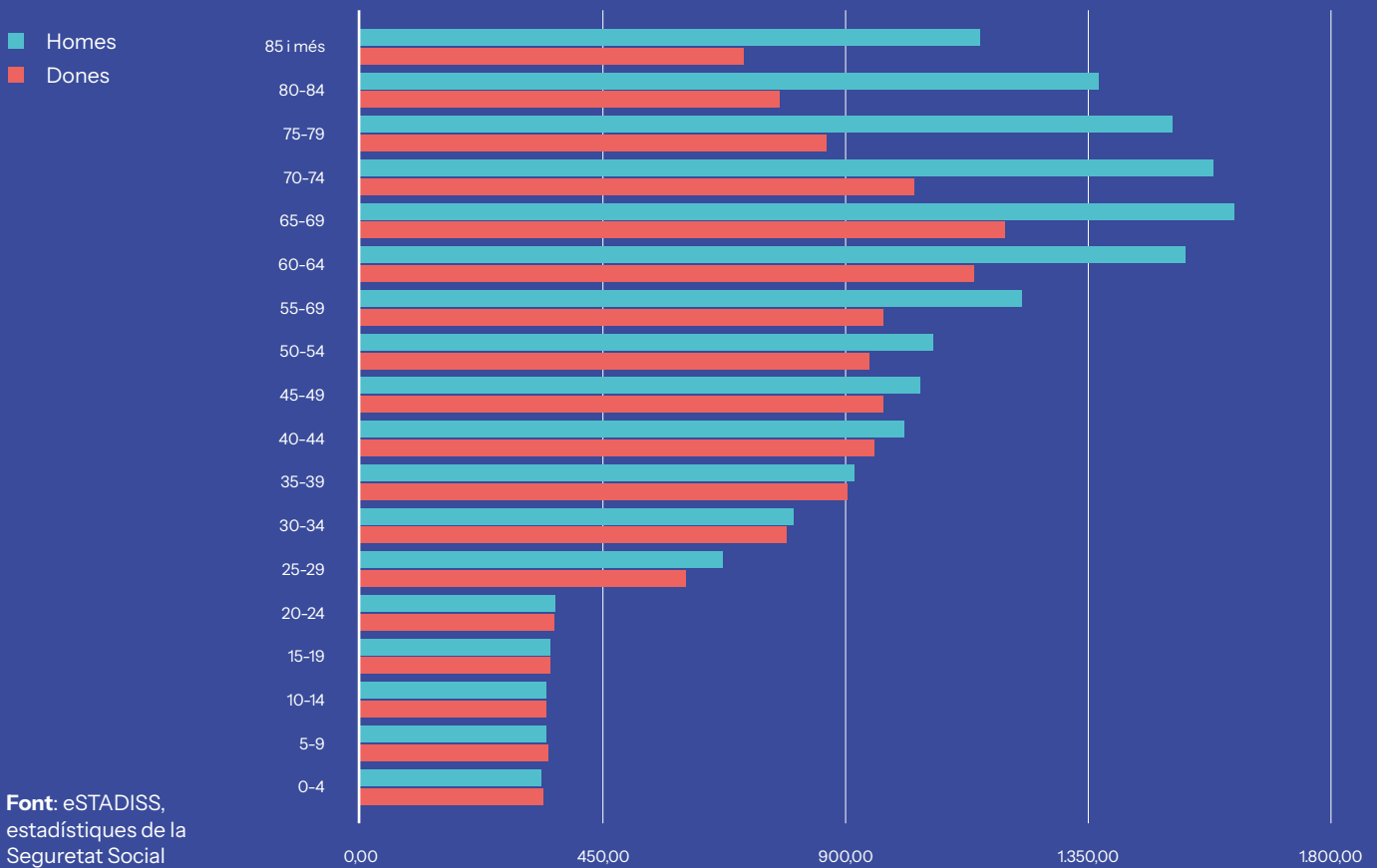
Llars sense menors ni majors de 65 anys



Gràfic 6

DESIGUALTATS AMB FOCUS EN BRETXA DE GÈNERE

Import mitjà de la pensió contributiva per edat i sexe
a Catalunya, desembre 2022



Font: eSTADISS,
estadístiques de la
Seguretat Social

Notes:

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 inferior entre els 65 i els 80 anys. Per sobre dels 80 anys, supera el 80%, probablement per efecte de les pensions de viduïtat. El biaix de gènere en les pensions és evident en gairebé totes les franges d'edat.

Les dones presenten més demanda de RAI (Renda Activa d'Inserció) per situació d'atur amb carència de rendes o per dificultats d'inserció a totes les franges d'edat. Els homes estan en aquesta situació a partir dels 45 anys.

Les dones són el col·lectiu més desafavorit socialment i, per tant, hi ha més perceptores de prestacions en totes les franges d'edat.

A mesura que augmenta l'edat, hi ha més dones perceptores, fins arribar a ser un terç més que els homes en les franges més avançades.

En les prestacions per desocupació, hi ha menys desigualtat entre homes i dones en totes les franges d'edat.

Diagnòstic

Què està fallant?

La radiografia del panorama de prestacions socials ens ha permès, encara que sigui de manera general, entendre d'on venim i en quin punt estem, a més de conèixer les principals eines per garantir uns ingressos mínims a la població catalana. Però d'aquesta mirada global se'n desprenen un seguit de **limitacions, mancances i disfuncions** que fan que el sistema de garantia d'ingressos no sigui tan eficaç, coordinat i equitatiu com seria desitjable.

Cal una transformació en profunditat del sistema per acabar amb les contradiccions que comporta la convivència de formats i criteris poc coherents, la manca de coordinació entre administracions i la presa d'indicadors diferents. Si el que volem és assegurar el dret d'accés a uns ingressos mínims perquè la població tingui una vida digna, cal revisar com s'estan fent les coses. I **començar, en primer lloc, per simplificar el sistema.** Només amb una revisió rigorosa i consensuada es podrà aconseguir una cobertura suficient per assegurar ingressos mínims i reduir la pobresa. Aquest darrer punt planteja, de fet, un interrogant de gran calat: les prestacions de garantia d'ingressos estan contribuint a reduir la pobresa? Aprofundim una mica més en aquesta qüestió abans de desgranar què falla en el sistema.

Si el que volem és assegurar el dret d'accés a uns ingressos mínims perquè la població tingui una vida digna, hem de revisar de manera urgent com s'estan fent les coses. I començar, en primer lloc, per simplificar el sistema.

Estan contribuint les prestacions de garantia d'ingressos a reduir la pobresa?

L'impacte de les prestacions de garantia d'ingressos en la reducció de la pobresa és un altre aspecte difícil d'analitzar. Encara que hi hagi dades de certa qualitat en relació a les pensions i a la prestació de desocupació, i també, tot i que més limitades de l'IMV i la RGC, no ens permeten conèixer com es combinen i com impacten en els nivells de pobresa.

La principal font de dades sobre els nivells de renda de les llars és l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV), un estudi que es realitza anualment a tots els països de la Unió Europea i que es fa a partir d'un qüestionari a una mostra de la població. Les dades sobre ingressos les aporta l'Agència Tributària, la qual cosa permet tenir informació més fiable que la declarada pels enquestats, sovint subjectiva. D'altra banda, els ingressos no declarats a Hisenda no hi figuren, i la informació sobre prestacions específiques és limitada i inexacta.

Altres anàlisis, com l'elaborat per l'Eurostat sobre pobresa abans i després de rebre les prestacions socials, també queden curts, ja que les dades estadístiques només estan disponibles per grups d'edat i per als estats sencers i, 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 siguin un ajut.

El sistema sembla incapaç de reduir el risc de pobresa severa entre les llars amb menors, que s'apropa al 10%.

A Catalunya, el grup d'edat més exposat a la pobresa severa si no tingués accés a prestacions seria el major de 65 anys. El sistema de pensions, però, juga un paper clau en la reducció de la pobresa en aquesta franja d'edat. És cert que existeix entre un 2% i un 4% de llars de majors de 65 en risc de pobresa severa, però la reducció és espectacular. Tanmateix, les pensions per jubilació aporten, de forma indirecta, al benestar d'una part de la població activa amb pocs recursos, *alimentant* famílies senceres que, sense aquesta entrada d'ingressos, quedarien més malparades. En canvi, **la reducció de la pobresa a les llars amb menors és la que més costa i on s'hauria de fer més esforços**. A les llars amb adults sense menors a càrrec, la proporció de pobresa severa és més baixa, probablement per efecte de les pensions per jubilació prèvia als 65 anys, situacions d'invalidesa i discapacitat. En qualsevol cas, el sistema sembla incapaç d'eliminar el risc de pobresa severa entre les llars amb menors, que s'apropa al 10%.

Les fractures internes del sistema

És innegable que el sistema compta amb un volum important de recursos i evita o redueix la manca d'ingressos d'una part important de la població. Tot i això, fa aigües i crea llacunes que deixen desprotegits o amb protecció insuficient certs grups socials. **La xarxa de protecció social respon de forma adequada, gràcies a les pensions, als majors de 65, però no protegeix bé la població en edat de treballar (adults menors de 65 anys, amb o sense menors), la infància, els joves i la població migrada, fins i tot exclosa de les prestacions quan es troba en situació irregular**. Aquesta manca de protecció té a veure amb diversos factors generats per la pròpia estructura i les dinàmiques adquirides.

Un sistema carregós al qual resulta difícil accedir

Les **dificultats d'accés** a les diferents prestacions presenten un problema greu que limita i endarrereix l'accés als ajuts, suposa una **càrrega de feina** per a les persones sol·licitants i per als professionals i augmenta la incertesa en situacions de dificultat. **La gran diversitat de prestacions** diferents, però semblants, **uns requisits i procediments complicats** que varien d'unes prestacions a altres i la **diversitat de finestretes** (no sempre accessibles) es converteixen en un autèntic malson per a la ciutadania en situació de necessitat.

Un sistema complex, poc coherent i amb manca de coordinació

- **Diferents responsabilitats administratives implicades** (estatal, autonòmica i local) gestionades per agències diverses, lligades o no a la desocupació, a vegades incompatibles entre sí, amb diferents nivells de garantia i condicionalitat. La **fragmentació** i la **manca de coordinació** entre administracions que treballen per separat fa que el sistema sigui **poc eficient** i, també, **poc integrat**. La IMV com a renda mínima estatal i la RGC com a complement autonòmic, per exemple, funcionen de manera separada i compliquen la gestió ciutadana.
- **Diversitat de criteris d'accés** (unitat de convivència, llindars de renda, condicions de comportaments) que creen una excessiva fragmentació i incoherències entre les diferents prestacions.
- **Els ajuts d'assistència de les administracions locals** no funcionen de forma complementària a les prestacions autonòmiques i estatals, la qual cosa fa difícil valorar-ne l'eficàcia i conveniència perquè apliquen criteris propis. La manca de claredat en la delimitació de responsabilitats i el fet que s'han d'encarregar *de tota la resta*, sovint implica que els ens locals atenen situacions *d'emergència* poc definides.

Un sistema inadequat a les diferents realitats i col·lectius

- **Les quanties** de la majoria de prestacions **són molt limitades**. A Catalunya, un territori en bona part per sobre del cost de vida mitjà a l'Estat espanyol, el problema és més greu que en altres comunitats autònomes. A aquesta desigualtat s'afegeix la inflació disparada durant el 2023, l'augment de preus

conseqüent i la pujada del cost de l'energia, que ha empitjorat les condicions de vida de centenars de famílies.

- Les prestacions actuals **no recullen el suport a l'habitatge**, una despesa molt elevada que impacta de forma directa a la població en edat de treballar, ja que a la major part de les llars aquesta despesa consumeix bona part dels ingressos.
- **Les prestacions dirigides a persones en edat i condicions de treballar** no estan adaptades a la realitat actual, sovint precària, en la qual el risc de pobresa no deriva de la falta de feina, sinó del tipus i intensitat de la feina que es té. La RGC encara és incompatible amb la feina en moltes ocasions. Les persones considerades *dins del mercat de treball* o que podrien ser-hi reben un tracte més condicional que les que es consideren no actives.
- **Les prestacions per fill/a a càrrec són escasses i molt restrictives**, la qual cosa suposa un **elevat risc de pobresa infantil** i un càrrega molt important per a les llars amb menors, incloses també les que no són pobres. **Els infants queden a la cua en protecció social a través de les prestacions**. Tot i que la Llei d'Infància i Adolescència estableix que s'han de fixar uns ingressos adequats que assegurin el benestar dels i les menors, mai no s'ha dut a terme, la qual cosa incompleix el marc legal estatal i internacional (Convenció de Drets dels Infants).
- La **condicionalitat excessiva** (complir certs requisits, per exemple l'obligació d'escolaritzar o les restriccions a la mendicitat) deixa fora certs perfils i pot afectar altres persones de la llar, especialment els menors, més enllà de la persona *infractora*.
- Les **persones migrants** queden **excloses** del sistema per criteris d'accés, la qual cosa les aboca a la precarietat i la vulnerabilitat social. De fet, la mateixa Llei d'Estrangeria vulnera drets en aquest sentit.

Propostes i recomanacions

Com convertir un sistema de garantia d'ingressos en un sistema de garantia de drets

Queda palès que el sistema de garantia d'ingressos necessita d'una revisió per superar les **disfuncions i ineficiències** que presenta actualment, tant en les prestacions contributives com en les assistencials. Accedir a uns ingressos mínims per tenir una vida digna i autònoma és un dret fonamental. En aquest sentit, és imprescindible fer els ajustos necessaris perquè el sistema ofereixi una cobertura social plena i perquè faci la seva funció de xarxa de seguretat amb el màxim rigor i eficàcia. Tanmateix, és important assolir una mirada interseccional, que compregui les diferents arestes de la complexitat social i elimini la fragmentació, les visions parcials i reduccionistes que impedeixen adaptar els ajuts a les necessitats reals dels diferents col·lectius i perfils.

20

Tot seguit, proposem
recomanacions entre les quals destaquem, com a **prioritats, simplificar el sistema i dotar-lo de més coherència**. El sistema té, en aquest sentit, un amplíssim marge de millora.

Per un sistema de fàcil accés

1 Accés autònom

El sistema ha de permetre l'**accés autònom** i fàcil per al gruix de la població, amb mecanismes amigables per a l'usuari. Això no exigeix 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 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 el **suport a l'accés** per a les persones que ho necessiten per raons diverses.

2 Finestreta única

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 els projectes per desenvolupar-les poden servir de base per construir aquest mecanisme, que hauria de comptar amb acords amb cada administració proveïdora.

3 Simplificació i modernització

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.

4 Accés inicial i ràpida recuperació

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.

5 Reformar exigències poc eficaces

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).

Per un sistema més senzill, coherent i coordinat

6 Governança coordinada

Un element clau per millorar el sistema de 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 de governança coordinat és necessari en un país amb diferències de cost de la vida i amb especificitats territorials molt variades; avui dia es caracteritza per la poca claredat i per unes possibilitats excessives d'elusió de responsabilitats. **Cal una reforma que permeti parlar de sistema únic**, amb **complementarietats**, per no excloure ningú.

7 Prestacions locals complementàries

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. Les prestacions locals haurien de ser l'últim recurs.

8 Reduir la fragmentació

Cal **simplificar el conjunt de prestacions** perquè 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.

9 Creació d'una agència integrada

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).

10 Referència de mínims comuna

Cal **establir una referència de mínims comuna** 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.

11

Model de gestió integrada

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 còmput 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**.

Per un sistema adequat a les diferents realitats i col·lectius

12

Augment de quanties

El sistema necessita dotar-se de **majors quanties** per a les prestacions si vol **assegurar millor protecció i reduir la incidència de la pobresa**. La majoria de les prestacions assistencials tenen unes quanties molt baixes. Cal impulsar un augment que situï les prestacions, com a mínim, al nivell del 50% de la renda mitjana a Catalunya³. 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).

13

Adaptació a la realitat salarial

És necessari adaptar el sistema de protecció a les realitats d'ocupació: una tendència creixent dels darrers anys és que cada vegada hi ha **més persones amb feina que no arriben a final de mes**, 'instal·lades' en el llinar o fins i tot en situació de pobresa. Un altre cas és el de les persones desocupades de llarga durada, que s'enfronten a feines precàries que no garanteixen els ingressos necessaris. Per protegir millor les situacions canviants entre la desocupació i l'ocupació limitada o precària, cal **reformular la relació entre rendes mínimes i subsidis d'atur**⁴. 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 o subsidi d'excarceració), amb la millora de la compatibilitat amb la feina i la supressió de les *subsidiarietats creuades* (prestacions que es computen recíprocament).

14

Reformulació d'accés

Aquesta reformulació ha d'evitar incentius perversos com que tenir una feina 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 de sola, però sí per una simplificació i millora de la coherència del panorama actual.

15

Agilitat quan hi hagi canvis de situació

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 rep 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.

16

Polítiques d'habitatge garantistes

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. Cal **incidir sobre les polítiques d'habitatge per moderar els preus i assegurar el dret a l'habitatge a tota la població, regulant el mercat privat i reforçant els ajuts específics**⁵. I, alhora, cal permetre la compatibilitat entre ajuts específics per a l'habitatge i altres prestacions de garantia d'ingressos. Tanmateix, és necessari incorporar la qüestió del cost de l'habitatge a la discussió sobre el nivell de les prestacions assistencials⁶.

Sobre els dos col·lectius més vulnerables: infància i població migrada

La part més necessitada d'una reforma i ampliació urgent és la **garantia d'ingressos per a la població infantil**. La infància és el col·lectiu que queda en situació més desfavorida al sistema, tot i els intents de millorar les prestacions durant els darrers anys. No es respecten els seus drets reconeguts, fet que genera uns nivells molt elevats de pobresa infantil a Catalunya (27,5% de menors segons UNICEF, dades de setembre 2023). Aquesta situació té una relació directa amb la desigualtat de gènere. **Caldria augmentar les quanties per fill/a a càrrec, actualment escasses i molt restrictives**, per aproximar-se als 150-200 mensuals, preferiblement amb prestacions específiques.

17

Garantir el benestar material

Caldria **fixar per llei els ingressos** que garanteixin el nivell bàsic de benestar material perquè els infants tinguin un desenvolupament integral adequat, tal com preveu la Llei dels Drets i les Oportunitats de la Infància i l'Adolescència.

18

Sistema integral

També s'hauria de tendir cap a un **sistema integrat, universal o quasi-universal** que integri el complement d'ajuda per a la infància (CAPI) de l'IMV, les Prestacions Familiars per Fill a Càrrec (PFHC) —en procés d'extinció—, la deducció per mare treballadora i els mínims vitals de l'IRPF.

19

Reformular les penalitzacions

En 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*.

20

Regularització de les persones migrants

Quant a la **població d'origen migrat**, cal dir que els poders públics vulneren de manera sistemàtica i, especialment flagrant, aquest col·lectiu, al qual el mateix Govern aboca a la precarietat i l'exclusió sobre la base d'una **Llei d'Estrangeria discriminatòria**, que agreuja els factors d'empobriment vinculats al procés migratori. Les persones a qui es condemna a una situació administrativa irregular ho estan també al treball submergit, a una major explotació laboral, a obstacles per accedir al sistema de protecció social o a l'exclusió residencial. Aquest **maltractament institucional** pot actuar fins i tot com a aval d'actituds racistes que redunden en la vulneració de drets. Per aquest motiu, caldria procedir a la **regularització de totes les persones** i promoure una nova llei d'estrangeria que desvinculi els permisos de residència i treball al fet de comptar amb un contracte o oferta de feina, per evitar l'economia informal a la qual es veuen abocats⁷.

Cap a la reducció de la condicionalitat, la universalitat i la individualització de les prestacions

Si haguéssim de prendre uns criteris bàsics cap als quals tendir perquè l'actual *sistema de sistemes* pugui esdevenir un garant de drets, proposaríem els següents:

Incondicionalitat

Universalitat

Individualització

Hi ha moltes evidències que desaconsellen la condicionalitat, o almenys una condicionalitat excessiva, de les prestacions de garantia d'ingressos mínims; a les propostes plantejades hem posat alguns exemples en aquest sentit. Hi ha experiències com el projecte B-Mincome a Barcelona o l'actual Pla Pilot per una Renda Bàsica Universal (RBU) de la Generalitat de Catalunya, que ha de servir per obtenir evidències i, alhora, identificar millores en el sistema actual. Cal **obrir el debat públic sobre la RBU** com a eina incondicional (sense contraprestacions obligatòries), permanent, compatible amb altres ajuts i destinada a tota la població.

Per últim, és necessari avançar cap a la plena individualització de les prestacions, és a dir, que cada persona pugui accedir a aquests ajuts econòmics per separat i de forma personalitzada, sense restriccions per tipus de llar o convivència i sense aplicar economies d'escala. Aquest fet suposaria reconèixer el dret de cadascú a optar per conviure o no, de manera lliure i no condicionada per una transferència monetària.

I el sistema de pensions?

Està previst que el sistema de pensions canviï a partir de la reforma que ha posat en marxa el Govern de l'Estat. Dins d'aquesta reforma, caldria ajustar la protecció d'algunes situacions i adaptar la realitat a les noves formes de treball. El sistema de pensions, prou adequat, compleix un **paper fonamental** tant en el manteniment dels ingressos quan es perden (per jubilació o altres supòsits, per exemple, invalidesa), com en la **reducció del risc de pobresa**. Les principals línies de millora del sistema de pensions haurien de ser les següents:

- Els ajustaments que s'han plantejat fins ara per mantenir les pensions a mitjà i llarg termini passen per reduir-les, però l'actual reforma ja planteja **estudiar la via alternativa d'augmentar les cotitzacions i altres ingressos del sistema**. Qualsevol de les opcions ha d'abordar els problemes d'equitat entre generacions i dins de cada generació.
- Cal fer una adaptació per oferir una **pensió adequada quan es jubilen les persones amb trajectòries laborals complexes i discontinües**, així com evitar la penalització dels sectors més precaris dels darrers quatre decennis, immersos en formes de treball diferents (economia dels *bolos*, nous autònoms, etc).
- Tot i que els mecanismes no contributius i assistencials són relativament estables, encara presenten **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.

A mode de tancament

L'actual sistema de garantia d'ingressos presenta **fractures internes que tenen solució**. De la seva evolució dependrà la cobertura social de les següents generacions, marcades per nous reptes socials i econòmics, així com la reducció de la pobresa en termes globals. De les decisions polítiques dependrà que el sistema de garantia d'ingressos esdevingui un sistema de **garantia de drets per a tota la població**, capaç d'assegurar vides dignes i autònomes, amb equitat, igualtat de gènere i oportunitats per a tothom.

Annexos

Metodologia

L'elaboració d'aquest informe INSOCAT 16 s'ha dut a terme a partir del treball de recerca [Els sistemes de garantia d'ingressos a Catalunya](#) (ECAS, setembre 2023) desenvolupat per Manuel Aguilar Hendrickson, professor titular de Política social a l'Escola de Treball Social de la Universitat de Barcelona, que ha emprat fonts i informes que es referencien als annexos. L'investigador ha comptat amb una explotació de dades específica de l'Enquesta de Condicions de Vida 2022 a càrrec de Maria Torres Bagur, de la Universitat de Girona.

Les aportacions qualitatives provenen d'un grup de discussió amb professionals d'entitats d'ECAS i de dues reunions amb el consell assessor de l'informe (espai de treball intern amb persones referents d'entitats membres d'ECAS) en base a un esborrany de les dades analitzades per tal de discutir-les, matisar-les i il·lustrar-les en base a les experiències de les entitats. Hi han participat i aportat les visions expertes com a membres del consell assessor: Francesc Hernández (Diputació de Barcelona, cap de Servei de Suport als Serveis Socials Bàsics), Ferran Busquets (Arrels Fundació), Rosa Balaguer (Casal dels Infants), Mercè Darnell (Càritas Barcelona), Teresa Crespo (Ventijol), Júlia Montserrat (col·laboradora externa), Mariona Puigdemívol (direcció ECAS) i Agnès Felis (incidència ECAS).

Al grup de discussió específic amb professionals d'entitats d'ECAS es van recollir les aportacions qualitatives de:

Marta Bàrbara (Fundació Maria Raventós), Cristina Barceló (Associació Diversitat Funcional d'Osona), Teresa Bermúdez (Sant Joan de Deu Serveis Socials), Anna Cruañas (Fundació Teresa Gallifa), Mercè Darnell (Càritas Barcelona), Pau Dachs (Casal dels Infants), Judith Giménez (Sant Joan de Deu Serveis Socials), Rita Grané (Punt de Referència), Francesc Hernández (DIBA), Eva Hobeich (Arrels Fundació), Margarita Maragall (Creación Positiva), Sònia Moragrega (Fundació Intermèdia), Xavier Orteu (Insercoop) i Mònica Ortiz (Fundació SER.Gi).

Glossari

Ingrés Mínim Vital (IMV)

És una prestació estatal dirigida a prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que viuen soles o estan integrades en una unitat de convivència i pateixen una manca de recursos econòmics per cobrir les seves necessitats bàsiques.

Indicador de Renda de Suficiència de Catalunya (IRSC)

Es tracta d'un índex de referència que s'utilitza a Catalunya per valorar la situació econòmica i social de les necessitats de la ciutadania per accedir i ser beneficiaris d'ajuts socials o prestacions.

Renda Activa d'Inserció (RAI)

És un ajut de 480 euros al mes (2023) per a persones aturades amb manca de rendes i dificultats per accedir de nou al mercat laboral, com aturats de llarga durada majors de 45 anys, migrants retornats majors de 45, víctimes de violència de gènere o persones amb discapacitat igual o superior al 33%.

Renda Bàsica Universal (RBU)

És una prestació sense requisits, un dret incondicional que un govern atorga a tots els seus ciutadans i ciutadanes. Té com a objectiu establir una economia que garanteixi un nivell d'ingressos mínim per a tota la població i reduir així les possibles desigualtats.

Renda Garantida de Ciutadania (RGC)

És una prestació econòmica que depèn de la Generalitat, per a les persones o unitats familiars que no disposen de recursos o no tenen el suficient per cobrir les necessitats bàsiques, sempre que compleixin una sèrie de requisits.

Sigles

CAPI	Complement d'Ajut per a la infància
ECV	Enquesta de Condicions de Vida
EPA	Enquesta de Població Activa
ERTO	Expedient de Regulació Temporal d'Ocupació
IMSERSO	Institut de Gent Gran i Serveis Socials
IMV	Ingrés Mínim Vital
INSS	Institut Nacional de la Seguretat Social
PAS	Pensió assistencial
PFHC	Prestació Familiar per Fill a Càrrec
PNC	Pensió no contributiva
RAI	Renda Activa d'Inserció
RGC	Renda Garantida de Ciutadania
SEPE	Servei Públic d'Ocupació Estatal
SGIM	Subsidi de Garantia d'Ingressos Mínims (per a persones amb discapacitat)
SOC	Servei d'Ocupació de Catalunya
SOVI	Assegurança Obligatòria de Vellesa i Invalidesa

Bibliografia

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>

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

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*. [Diputació de Barcelona](#)

ECAS. [RENDA BÀSICA UNIVERSAL | Posicionament 2022](#)

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.

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

Laparra Navarro, M. (2004). La travesía en el desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación social*, 135), 57-76.

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.

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/PublicacionesSeriadadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1417e.pdf>;

Notes

1. 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. ; 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.
2. Aguilar-Hendrickson, M., Batalla Cendrós, X., Camprubí Trepai i altres autors (2022). *Bases d'una política local de garantia d'ingressos i de la subsistència material*.
3. 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).
4. La reforma de la conselleria de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya ha anunciat recentment una reforma d'aquesta prestació perquè sigui compatible amb tenir feina, així com un augment de la dotació a famílies amb més membres i amb infants a càrrec, entre altres mesures. Aquesta reforma respon a una proposició de llei presentada pel grup parlamentari d'En Comú Podem i, actualment, està en període de presentació d'esmenes, que acabarà el 24 de novembre. Caldrà veure la seva aprovació si s'arriba a temps abans no s'esgoti la legislatura.
5. INSOCAT 14 sobre [Habitatge i exclusió residencial](#)
6. [Renda Bàsica Universal. Posicionament 2022](#)
7. [Eleccions Generals 23-J 2023 | Reflexions des de l'àmbit social per la cohesió i la garantia de drets](#)

16

Les fractures internes del sistema de garantia d'ingressos. Propostes de millora

Novembre 2023



Entitats Catalanes
d'Acció Social

Amb el suport de:



Diputació
Barcelona