

# Ajut extraordinari per a persones treballadores autònomes

Avaluació del disseny, la implementació i l'impacte

## Nom de l'informe

Avaluació del disseny i de la implementació dels Ajuts i subvencions COVID-19 desplegats per la Generalitat de Catalunya; Avaluació de l'impacte de l'ajut extraordinari per persones treballadores autònomes.

## Àmbit

Promoció econòmica

## Tipus d'avaluació

Disseny, implementació i impacte

## Objectiu

Avaluar la implementació del procés d'atorgament i l'impacte en el manteniment de l'activitat econòmica de les persones beneficiàries.

Avaluació encarregada pel Departament d'Economia i Hisenda - Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per Ivàlua

## Analistes

Anna Segura Lladó (coordinadora), Cristina Ferrer, Laura López, Nerea Frías, Jordi Sanz, Emma Rue (Daleph), Laia Pi (Daleph), Luis Fernández (Daleph), Daniel Plata (Daleph)

La pandèmia de la COVID-19 va provocar una greu disrupció en el sector econòmic i productiu de Catalunya. Les restriccions i l'aturada de l'activitat productiva va dificultar la supervivència de negocis, en particular els de les persones treballadores autònomes. Per tal d'evitar que les persones treballadores per compte propi abandonessin la seva activitat la Generalitat de Catalunya va posar en marxa un ajut extraordinari atorgat en diverses convocatòries durant el 2020 i el 2021.

## En què consistia l'ajut i quin era el seu objectiu?

L'ajut extraordinari per a persones treballadores autònomes i treballadores d'una microempresa consistia en una transferència de 2.000€ concedida a les persones que complien els requisits de l'ajut. L'informe analitza 3 convocatòries (novembre i desembre del 2020 i març del 2021), amb un pressupost total de 658 milions d'euros.

L'objectiu era evitar que les persones treballadores autònomes abandonessin la seva activitat.

## Com ha funcionat l'ajut?

El nombre de persones beneficiàries ha estat un total de 139.000 en les primeres dues

convocatòries, i de quasi 187.000 a la tercera convocatòria, que equival a un 25% i 34% respectivament del total de persones treballadores autònomes. No hi ha consens entre els agents clau sobre si el grau de cobertura assolit per l'ajut va ser suficient. Per contra, existeix consens en que incloure el sistema de registre previ va suposar una millora de la gestió de sol·licituds.

## Quin impacte ha tingut?

A curt termini l'ajut va incrementar la probabilitat de mantenir-se cotitzant en el règim d'autònoms de la Seguretat Social en 1,2 punts percentuals. És a dir, d'entre el conjunt de persones que ha rebut l'ajut, la probabilitat de mantenir-se al RETA passa de 97,8% a 99%.

# Problemàtica i intervenció

Per tal d'evitar l'escalada de contagis es van imposar diverses restriccions per reduir la mobilitat de les persones, que van acabar afectant negativament l'economia. Les persones treballadores per compte propi van ser un dels col·lectius especialment perjudicats, amb la continuïtat de la seva activitat productiva en perill. Com a resposta a la situació d'emergència les administracions públiques van atorgar ajuts i subvencions, entre ells l'ajut extraordinari per a persones treballadores autònomes individuals i treballadores autònomes d'una microempresa per tal de facilitar el manteniment de la seva activitat i evitar la baixa a la Seguretat Social.

## Les persones treballadores autònomes durant la crisi de la COVID-19

Les restriccions van contribuir a la millora de la situació sanitària però també van perjudicar a les persones treballadores per compte propi. Alguns sectors van experimentar tancaments selectius, i d'altres la limitació de l'activitat. En conjunt això va comportar la disminució del volum de facturació, i en conseqüència, dels ingressos. El govern espanyol va posar en marxa diverses mesures per donar suport al col·lectiu; com la prestació extraordinària per cessament de l'activitat. Gràcies a aquesta mesura les persones autònomes podien trobar-se cotitzant al règim d'autònoms de la Seguretat Social (RETA) de dos maneres: 1) de manera activa, treballant i 2) de manera inactiva, és a dir, sense treballar durant el temps que es rebés la prestació. El govern català va complementar els ajuts estatals amb una transferència monetària amb l'objectiu d'evitar la baixa de la Seguretat Social.

## La teoria del canvi de l'ajut

L'ajut consistia en una transferència monetària que permetia augmentar el nivell d'ingressos i així millorar la situació financera de les persones beneficiàries. D'aquesta manera es volia evitar l'abandonament de negocis i les baixes en el règim de cotització d'autònoms de la seguretat social (RETA) en els mesos posteriors a l'arribada de l'ajut.

## Principals característiques de l'ajut

### Quan?

Es va decretar una primera convocatòria al novembre de 2020 amb un pressupost reduït. Donat el volum de sol·licituds, l'ajut es va ampliar amb dues convocatòries més al desembre del 2020 i març del 2021, amb la novetat que aquestes incorporaven un sistema de registre previ per facilitar la gestió. Les convocatòries de novembre i desembre del 2020 eren incompatibles entre sí, però compatibles amb la de març.

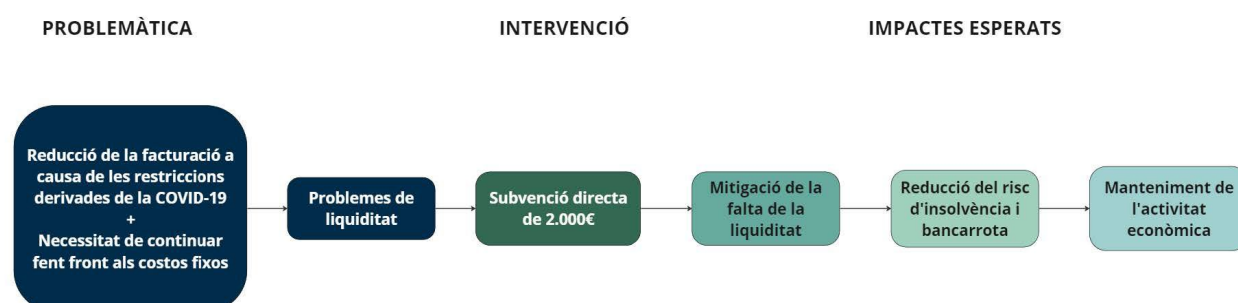
### Per a qui?

Persones treballadores autònomes individuals o autònomes d'una microempresa donades d'alta al RETA, des de l'1 d'octubre de 2020 per les dues primeres convocatòries i des de l'1 de gener fins el 28 de febrer per la convocatòria de març.

### Quant?

Quantia fixa i no condicionada de 2.000€ per cada persona autònoma. El pressupost de la convocatòria del novembre era de 20 milions d'euros, la de desembre de 264 milions i la de març de 374 milions d'euros.

Figura 1. Teoria del canvi de l'ajut



# Avaluació

Primerament, l'avaluació de la implementació ha analitzat la cobertura, la suficiència dels recursos, el funcionament tècnic i el valor afegit de l'ajut. Seguidament, l'avaluació de l'impacte ha examinat els efectes de les convocatòries de desembre i de març per separat en el manteniment de l'activitat a curt i mitjà termini per a les persones que han estat beneficiàries de cada convocatòria. L'avaluació d'impacte s'ha dut a terme mitjançant metodologia quasi-experimental: la tècnica del *matching*.

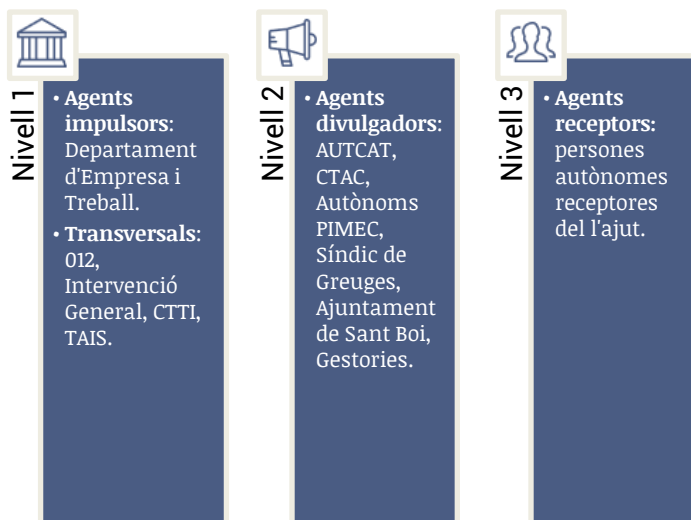
## Avaluació de la implementació

L'informe estudia les següents dimensions de l'ajut:

- La seva **cobertura**.
- La **suficiència** dels recursos econòmics i dels imports atorgats.
- El **funcionament tècnic** de l'ajut.
- El **valor afegit** que va representar per a les persones receptores.

El treball de camp ha consistit en entrevistes semiestructurades i grups de discussió amb agents destacats en el procés de disseny i implementació dels ajuts.

Figura 2. Agents entrevistats



**L'avaluació de la implementació ha utilitzat tècniques de recollida de dades qualitatives i l'avaluació d'impacte ha fet ús d'un mètode d'anàlisi quantitatiu, l'emparellament o *matching*.**

## Avaluació de l'impacte

L'informe utilitza dades de la **Mostra Contínua de Vides Laborals (MCVL)** del 2021 que conté l'historial d'afiliacions a la seguretat social d'una mostra representativa de la població espanyola. La MCVL permet identificar a 7.809 persones beneficiàries i disposar d'informació del seu perfil demogràfic així com dels períodes d'afiliacions i baixes de la seguretat social. Gràcies a la MCVL s'obté la mostra per estimar l'impacte de les convocatòries de desembre i de març, separatament, en les següents variables:

Figura 3. Variables analitzades

**Probabilitat de mantenir-se d'alta al RETA:** s'estima l'efecte de l'ajut en la probabilitat de mantenir-se cotitzant al règim d'autònoms RETA (independentment de si s'està treballant o rebent la prestació per cessament d'activitat).

**Probabilitat de mantenir-se d'alta al RETA sense la prestació per cessament d'activitat:** s'estima l'efecte de l'ajut en la probabilitat de mantenir-se cotitzant i treballant.

Per estimar l'efecte causal s'ha emprat la següent metodologia:

- **Mètodes d'aparellament o *matching*:** aquesta tècnica permet generar el grup de comparació a partir d'individus amb característiques observables similars al del grup de beneficiaris. En concret, s'emparella cada persona beneficiària de l'ajut amb una persona molt similar que no el va rebre i que presenta una mateixa probabilitat (*Propensity Score*) de ser beneficiària.

# Resultats

L'avaluació de la implementació destaca particularitats com la innovació que va suposar introduir el registre previ en la gestió de les convocatòries o la baixa quantia que suposava l'ajut, tot i gaudir d'un ampli pressupost. L'avaluació d'impacte mostra que l'ajut va generar un efecte en el curt termini en la probabilitat de mantenir-se d'alta, sense que aquest efecte sigui destacable en el mitjà termini.

## Avaluació de la implementació

### Cobertura

Existeix certa **divergència entre els actors entrevistats sobre l'adequació del grau de cobertura de l'ajut**. Les dades calculades indiquen un grau de cobertura sobre el total de persones autònomes (no sobre les elegibles) d'entre el 25 i 34%, segons convocatòria, i un total de 205.063 beneficiàries úniques. D'aquestes, 121.757 van rebre l'ajut en dues convocatòries.

### Suficiència

L'opinió dels agents varia segons la interpretació del terme "suficiència". D'una banda es considera si **el pressupost s'ajustava** a les necessitats de la població diana, i d'altra banda, si de manera individual **la quantia era adequada**. A nivell pressupostari els agents consideren que aquest era suficient, gràcies al registre previ. Individualment, la quantia no permetia cobrir les necessitats de la població diana. Es fa notar que l'ajut existia com a complement a altres més significatius, de manera que no es va crear per a cobrir totes les pèrdues.

### Funcionament tècnic

Els agents entrevistats destaquen que els procediments eren senzills i la tramitació àgil. També emfatitzen el **registre previ i la declaració responsable** com a mètodes innovadors i útils en la gestió d'ajuts d'aquest tipus.

### Valor afegit

La perspectiva dels agents indica que **l'ajut ha aportat tranquil·litat a les persones beneficiàries, tot i que la quantia no suposava una gran diferència econòmica**. En general, consideren que l'ajut demostrava la capacitat de l'administració de gestionar ajuts

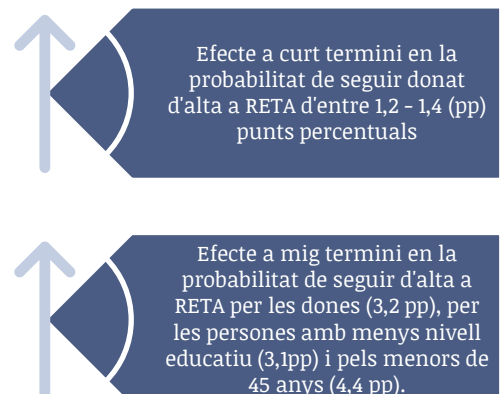
d'aquestes magnituds.

## Avaluació de l'impacte

Els resultats de l'informe evidencien que pel conjunt de la mostra l'ajut va tenir un **efecte positiu però reduït – d'1,2 punts percentuals** – en la probabilitat de mantenir-se donat d'alta com a persona autònoma a curt termini. Això implica que d'entre el conjunt de persones que ha rebut l'ajut, la probabilitat de mantenir-se al RETA passa de 97,8% a 99%. A més a més, aquest **efecte desapareix en la probabilitat de mantenir-se d'alta i treballant** (és a dir, sense cobrar la prestació de cessament de l'activitat).

Per examinar efectes heterogenis, també es presenten els resultats per gènere, edat i nivell educatiu. En el mig termini s'observa un efecte més significatiu en el cas de les dones, els menors de 45 anys i les persones de menys nivell educatiu. **Només per les persones menors de 45 anys s'observa un efecte a mig termini en la probabilitat de continuar d'alta i treballant.**

**Figura 4. Impacte estimat en les variables analitzades**



# Aprentatges

L'avaluació de la implementació ha permès obtenir una visió global dels diferents agents involucrats en la implementació de l'ajut. En concret, s'han determinat les percepcions relatives a la cobertura, suficiència, funcionament tècnic i valor afegit de l'ajut. L'avaluació de l'impacte indica que l'ajut va afectar positivament la probabilitat de mantenir-se d'alta a la seguretat social, tot i que la magnitud de l'efecte és petit i a curt termini.

## Millorar el disseny de l'ajut i orientar-lo a la gestió

Per millorar aspectes del seu disseny es podria estudiar la possibilitat de vincular la quantia de l'ajut a la facturació de les persones autònomes, emprar un llenguatge més senzill i considerar la gestió de l'ajut alhora de decidir aspectes com les comprovacions que es faran o les dades a recollir.

## Manteniment del registre previ per facilitar la gestió administrativa

Gràcies a l'ajut ha estat possible detectar la millora que suposa un sistema de registre previ en convocatòries d'aquest tipus, que permeten conèixer el volum de sol·licituds i estimar-ne l'esforç pressupostari.

## Impactes de baixa magnitud

La quantia de l'ajut no era elevada com per generar efectes importants al mitjà o curt termini sobre la continuïtat de negocis. Era un ajut complementari a d'altres mesures més estructurals que tenien l'objectiu d'ajudar al manteniment de l'activitat de les persones treballadores per compte propi.

## Recomanacions



### Caracteritzar les necessitats de les persones afectades

En particular, adaptar la quantia a la gravetat de la situació; a la reducció de la facturació.



### Millorar la focalització

Els requisits que s'establien a les bases reguladores de l'ajut no permetien diferenciar entre les persones autònomes que es trobaven en més risc d'abandonar la seva activitat. Incloure criteris per identificar-les hagués contribuït a la millora de la focalització i a arribar a les més necessitades.



### Incloure elements que permetin agilitzar la gestió

De manera addicional al registre previ, es recomana analitzar altres vies de comunicació de les convocatòries, i formacions a personal tècnic per tal d'assegurar que tots els agents implicats disposen de la informació necessària per tramitar l'ajut.

Podeu consultar l'informe complet a [www.ivalua.cat](http://www.ivalua.cat)