

3.ª OPINIÓN

INGRESO MÍNIMO VITAL

OPINIÓN 2/24



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

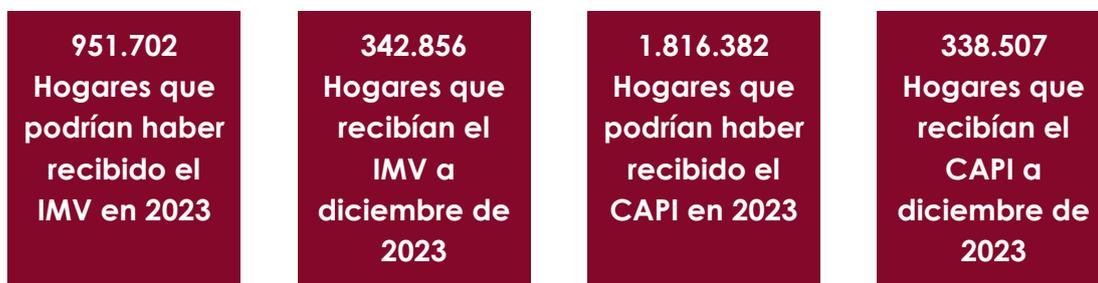
Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: Julio 2024.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Hallazgos y propuestas	9
1. Introducción	12
1.1. La evolución normativa del IMV en 2023	12
1.2. Objetivo y ejes de la evaluación	18
1.3. Metodologías utilizadas en la evaluación	19
1.4. Bases de datos y otras fuentes de información	20
1.5. Gobernanza y agentes participantes	21
1.6. Panorámica del estudio	22
2. Evaluación	24
2.1. La evolución del IMV y el CAPI (actualización de los módulos incluidos en las dos primeras opiniones)	24
2.1.1. El despliegue del IMV en 2023	24
2.1.2. El despliegue del CAPI en 2023	27
2.1.3. <i>Non take-up</i>	28
Recuadro 1. Las acciones informativas desplegadas para reducir el <i>non take-up</i> del IMV: el autobús y la carpa informativa del IMV	31
Recuadro 2. Los efectos de las rentas mínimas sobre el <i>non take-up</i> del IMV	34
2.1.4. Implementación y gestión	41
2.2. Módulo 6. Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevvenida	52
3. Propuestas	59

El IMV en cifras



36 %	Hogares que están recibiendo el ingreso mínimo vital (IMV) a diciembre de 2023 del total de posibles beneficiarios
19 %	Hogares que están recibiendo el complemento de ayuda para la infancia (CAPI) a diciembre de 2023 del total de posibles beneficiarios
56 %	Hogares que podrían recibir el IMV pero que aún no lo han solicitado (<i>non take-up</i>)
73 %	Hogares que podrían recibir el complemento IMV-CAPI pero que aún no lo han solicitado (<i>non take-up</i>)
5	Puntos porcentuales del <i>non take-up</i> se explican por las rentas mínimas
40 %	Hogares que se benefician de la prestación desde los inicios del IMV (2020)
65 %	Hogares beneficiarios del IMV a los que les revisaron sus importes en 2023
30 %	Hogares a los que se aplicó el incentivo al empleo en 2023
30 %	Hogares solicitantes de prestación según ingresos del año en curso desde la entrada en vigor del IMV

RESUMEN EJECUTIVO

Esta es la tercera Opinión que realiza la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) en virtud del artículo 31.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (IMV). El IMV es una prestación no contributiva dirigida a prevenir el riesgo de pobreza de las personas que carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades fundamentales.

Tras más de tres años desde su puesta en funcionamiento, la prestación mantiene la tasa de *non take-up* en el 56% (hogares potenciales beneficiarios del IMV que no lo solicitan), cifra muy similar a la de las dos opiniones anteriores. Como consecuencia, el IMV sigue mostrando márgenes de mejora en sus niveles de cobertura. El 36% de los hogares potencialmente beneficiarios lo perciben a 31 de diciembre de 2023, lo que representa el 17% de los hogares en pobreza severa.

Este estancamiento en la consecución de su potencial no impide observar algunos hechos significativos derivados del despliegue del IMV. En primer lugar, el IMV ha ampliado los hogares bajo el paraguas de una prestación de último recurso con respecto a la situación previa a su entrada en vigor. Antes de la implantación del IMV, en mayo de 2020, existían 239.227 hogares perceptores de rentas mínimas autonómicas. A octubre de 2023, 513.871 hogares perciben IMV y/o renta mínima autonómica. En segundo lugar, el IMV continúa captando a hogares muy vulnerables, como pone de manifiesto el hecho de que la duración mediana en la prestación sea de 30 meses o que el 40% lo percibe desde la implantación del IMV en el año 2020.

Ante este escenario resulta cada vez más crucial profundizar en la reducción del *non take-up* para alcanzar los efectos potenciales de la prestación.

La investigación cualitativa a través de los grupos focales con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales revela que una de las principales causas del *non take-up* es la falta de información comprensible, fiable y homogénea para los hogares y para quienes les brindan acompañamiento en el proceso de solicitud de la prestación.

Así mismo, en esta tercera Opinión se ha analizado la evolución de las rentas mínimas, y se ha evidenciado que cinco puntos porcentuales del 56 % de la tasa de *non take-up* se corresponden con hogares que se encuentran percibiendo rentas mínimas en 2023. Sin embargo, esta proporción es más elevada en las comunidades autónomas donde el trasvase de beneficiarios al IMV ha sido más limitado.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM) continúa desplegando acciones para favorecer la solicitud de la prestación entre los hogares elegibles. En este sentido, para informar sobre la prestación y ayudar a realizar la solicitud, entre octubre de 2022 y marzo de 2023 el Ministerio llevó a cabo la iniciativa del autobús y la carpa informativa del IMV. De los 112 municipios que concentran el 50 % de los hogares no solicitantes de IMV, estos dispositivos hicieron parada en 38 municipios de territorio de régimen común. En los restantes 74 municipios no se hizo parada.

Además de los esfuerzos encaminados a combatir el *non take-up*, en este último año el Ministerio de Inclusión ha profundizado en la mejora del funcionamiento de la prestación. Un ejemplo de ello es la aplicación del nuevo mecanismo de incentivo al empleo. El 30 % de los hogares beneficiarios del IMV han incrementado sus rendimientos del trabajo entre 2021 y 2022, quedando exento prácticamente el 100 % de estos incrementos para la determinación de la cuantía de la prestación. Como resultado, en 2023 se ha reducido en 18 puntos porcentuales el porcentaje de hogares perceptores del IMV afectados por la revisión de rentas. Mientras que en 2022 la segunda Opinión del IMV hallaba que el 83 % de los hogares beneficiarios veía su prestación afectada por la revisión de rentas, en 2023 esta proporción se reduce al 65 %, aunque los importes afectados por estas revisiones alcanzan los 3.000 euros en mediana. Además, el Ministerio de Inclusión ha publicado los resultados del Laboratorio de Políticas de Inclusión, 32 proyectos piloto experimentales que evalúan diferentes intervenciones que permiten proveer de evidencia causal y facilitar la toma de decisiones para la lucha contra la pobreza incidiendo en diversos aspectos como la educación, la digitalización, el empleo, la salud y destacando la importancia del acompañamiento social.

No obstante, esta tercera Opinión del IMV continúa identificando retos en relación con la eficacia y eficiencia de la prestación. Por ejemplo, las entidades mediadoras del IMV trasladan la falta de correspondencia entre la acreditación de requisitos de acceso a la prestación y la realidad social de determinados hogares, en aspectos como la unidad de convivencia, y manifiestan su preocupación por la situación de vulnerabilidad no resuelta mientras los hogares preparan la solicitud y esperan la resolución del expediente. En este sentido, en el nuevo módulo analizado en esta Opinión, se observa la subsidiariedad en la concesión del IMV del mecanismo para tener en cuenta los ingresos del año en curso del artículo 11.5 de la ley del IMV. En concreto, de los 836.510 expedientes (un 30% del total) en los que el hogar solicita tener en cuenta los ingresos del año en curso se han aprobado el 24%. De estos 198.300 expedientes aprobados, a 3.964 (el 2%) se les ha reconocido la prestación de acuerdo con los ingresos de año en curso.

La persistencia de estos retos, tras más de tres años desde la entrada en vigor del IMV, lleva a la AIReF a insistir en la necesidad de implementar reformas en el diseño del IMV para mejorar su eficacia y eficiencia. En línea con la primera y la segunda Opinión, se propone acercar las prestaciones al ciudadano utilizando esquemas de concesión de oficio. Esto es, acelerar la transformación hacia un modelo de gestión del conjunto de prestaciones no contributivas (IMV, CAPI, subsidios por desempleo, ...) más automático, en el que el potencial beneficiario no tenga que aportar la información que la Administración ya posee o puede alcanzar usando cruces de información, y se actúe de oficio. El Real Decreto-ley 2/2024, por el que se articula una pasarela automática cuando se agota el subsidio de desempleo hacia el IMV, previo consentimiento del interesado, avanza en la dirección de esta propuesta. Además, este sistema de gestión más automático debe basarse en información de requisitos económicos más vinculados al tiempo presente. Esto no ocurre en el diseño actual del IMV que generalmente toma la información del ejercicio precedente sin atender a la situación de vulnerabilidad real de los potenciales beneficiarios, lo que dificulta la capacidad de la prestación para captar situaciones de pobreza sobrevenida.

ESQUEMA TERCERA OPINIÓN IMV AIREF

Bloque I. Contexto, objetivos y metodologías aplicadas		
	EJES	ASPECTOS ANALIZADOS
Bloque II. Evidencia de la evaluación	Actualización de los módulos incluidos en las dos primeras opiniones del IMV	<ul style="list-style-type: none"> • El despliegue del IMV • El despliegue del CAPI • <i>Non take-up</i> <ul style="list-style-type: none"> • Recuadro 1: Análisis del autobús del IMV y la carpa informativa • Recuadro 2: Los efectos de las rentas mínimas sobre el <i>non take-up</i> del IMV • Implementación y gestión <ul style="list-style-type: none"> • La evolución en la tramitación • El incentivo al empleo
	Módulo 6	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida
		Bloque III. Propuestas

Fuente: AIREF.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

1. LA EVOLUCIÓN DEL IMV Y EL CAPI

1.1. EL DESPLIEGUE DEL IMV

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • El IMV (IMV básico + IMV completo) llegó a cierre de 2023 a 342.856 hogares (un 20% más que en diciembre de 2022). • Alcanzó al 36% de sus potenciales beneficiarios (cifra similar a la de 2022, 35%). • El número de potenciales beneficiarios del IMV pasó de 808.000 hogares en 2022 a 951.000 en 2023, en parte por el incremento del 15% de la renta garantizada. • En términos de impacto en pobreza, el IMV llegó en 2023 al 17% de hogares en riesgo de pobreza (umbral del 40% de la mediana). • El gasto anualizado del IMV alcanzó en 2023 los 2.500 millones de euros.
PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse con precisión su grado de alcance. Para ello sería necesario especificar las definiciones e indicadores, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira la prestación y los plazos en los que estos se pretenden alcanzar, garantizándose así que los objetivos formulados sean cuantificables y medibles. En concreto, sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente o qué otro indicador de pobreza se debe utilizar para comparar los efectos desplegados por la prestación.

Notas:

IMV básico se refiere a la prestación cuya cuantía se calcula como la diferencia entre el umbral de renta garantizada y los ingresos del hogar. Los hogares en los que no hay menores de edad y que tienen ingresos por debajo de la renta garantizada son los que perciben esta variante de la prestación.

IMV completo (IMV-básico + CAPI) se refiere a una variante de la prestación en la que se recibe el IMV básico y también el CAPI. Los hogares en los que sí hay menores de edad y que tienen ingresos por debajo de la renta garantizada perciben esta variante de la prestación.

IMV-CAPI: variante de la prestación en la que solo se percibe el CAPI. Reciben esta prestación los hogares en los que los ingresos superan la renta garantizada (pero no superan los umbrales del CAPI), y por lo tanto no reciben la prestación por diferencia al umbral, pero reciben el complemento de ayuda a la infancia.

1.2. EL DESPLIEGUE DEL CAPI

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • El complemento de ayuda a la infancia (IMV-CAPI) llegó a cierre de 2023 a 338.507 hogares (un 24 % más que en diciembre de 2022). • Alcanzó al 19 % de sus potenciales beneficiarios (cifra similar en 2022, 18 % de sus potenciales). • El gasto anualizado del CAPI se situó en 2023 los 768 millones de euros.
------------------	---

1.3. NON TAKE-UP

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • El 56 % de los hogares elegibles para percibir el IMV no solicitan la prestación en 2023, nivel en línea con el 58 % publicado en la segunda Opinión. • El 73 % de los hogares elegibles para percibir el CAPI respectivamente no solicita la prestación en 2023. Este indicador disminuye tres puntos porcentuales con respecto al nivel publicado en la segunda Opinión (76 %). • En el trabajo cualitativo, la falta información es un eje fundamental en el debate mantenido con las entidades mediadoras del IMV sobre los motivos del <i>non take-up</i>. • El autobús del IMV hizo parada en 38 municipios de los 112 que concentran el 50 % del <i>non take-up</i> (5 paradas en municipios de baja concentración de <i>non take-up</i>). En concreto, los municipios en los que paró el autobús concentran el 28 % del <i>non take-up</i>. • Del 56 % del <i>non take-up</i> en el IMV, cinco puntos porcentuales corresponden a hogares que cobran renta mínima autonómica en 2023. Esta proporción es más elevada en las comunidades autónomas donde el trasvase de beneficiarios al IMV ha sido más limitado. • Desde la entrada en vigor del IMV, el trasvase de beneficiarios desde las rentas mínimas autonómicas a la prestación estatal ha liberado 510 millones de euros, el 11 % del gasto de las comunidades autónomas en sus rentas mínimas.
PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Acercar las prestaciones al ciudadano de forma automática utilizando esquemas de concesión de oficio. • Reforzar las campañas de información y acompañamiento individualizadas, especialmente entre los potenciales beneficiarios del complemento de ayuda a la infancia que muestra un elevado <i>non take-up</i>. • Garantizar la continuidad de la publicación de las estadísticas homogéneas y comparables de los beneficiarios e importes mensuales de los programas de rentas mínimas que contiene esta Opinión.

1.4. IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> Los hogares que se aproximan al IMV pueden recorrer un máximo de cinco fases: presolicitud, solicitud, tramitación, resolución, y vida de la prestación. A lo largo de este proceso, el principal reto identificado por las entidades mediadoras del IMV es el acceso a información comprensible, fiable y homogénea para los hogares y para quienes les brindan acompañamiento en el proceso. Las entidades mediadoras del IMV destacan tres dificultades: la falta de correspondencia entre la acreditación de requisitos y la realidad social de determinados hogares, la situación de vulnerabilidad no resuelta mientras se prepara y espera la resolución y los retos en la emisión de los certificados propios a su condición de entidades mediadoras. El 40% de los hogares IMV lo reciben desde el año 2020. La duración mediana de los perceptores IMV alcanza los 30 meses. El análisis de las vidas laborales de los beneficiarios del IMV de esta Opinión muestran que el 70% de los titulares de IMV no estaban empleados en los trimestres previos a la entrada en vigor del IMV. Al 65% de los hogares beneficiarios del IMV les revisaron sus importes en 2023 (el 83% en 2022). Al 25% de los beneficiarios IMV de 2023 se les solicitó reembolsos de importes y el 7% cursaron baja. En 2023, se puso en marcha el incentivo al empleo que se aplicó al 30% de los hogares beneficiarios del IMV. Ha supuesto una mejora de renta mediana de 2.400 euros anuales (entre los beneficiarios del incentivo) con un coste de 287 M€ y ha contribuido a la disminución del número de reclamaciones por revisiones de importe.
------------------	--

2. MÓDULO 6. COBERTURA Y ALCANCE ANTE SITUACIONES DE POBREZA SOBREVENIDA

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> El artículo 11.5 ley del IMV establece un mecanismo específico para tener en cuenta los ingresos del año en curso. Desde la entrada en vigor del IMV el 30% de las solicitudes de IMV (836.510 expedientes) han solicitado que les sea considerada la renta del año en curso. Se han aprobado el 24% de estas solicitudes. De estos 198.300 expedientes aprobados, a 3.964 (el 2%) se les ha reconocido la prestación de acuerdo con los ingresos del año en curso.
PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> Verificar los requisitos económicos de la prestación de IMV utilizando datos más vinculados al presente en lugar de los relativos al año anterior.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La evolución normativa del IMV en 2023

Esta Opinión recoge la tercera evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) sobre el diseño, los resultados y la implementación del ingreso mínimo vital (IMV)¹. El análisis se focaliza en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2023 y se refiere fundamentalmente a los hogares que residen en las comunidades autónomas de régimen común².

El IMV se inicia en junio de 2020 y se configura como un derecho subjetivo consistente en una prestación económica que garantiza un nivel mínimo de renta a los hogares. La prestación presenta periodicidad mensual y cubre la diferencia entre la suma de los ingresos que ha recibido un hogar durante el año anterior (o en ocasiones el año en curso) y una renta garantizada que se determina en la ley.

¹ El artículo 31.3 de la Ley 19/2021 de 20 de diciembre por la que se establece el ingreso mínimo vital dispone que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) emitirá una Opinión anual sobre el resultado de este programa y de las distintas estrategias y políticas de inclusión.

² La información de renta y patrimonio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) con la que se gestiona el IMV de los residentes en las comunidades autónomas de régimen común y con la que se ha realizado esta evaluación no dispone de información de los territorios forales, que no han cedido la información para el desarrollo de esta evaluación. En las secciones relativas a las rentas mínimas el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra sí han aportado datos de los hogares beneficiarios de su renta mínima y del IMV.

En 2023 la prestación ha continuado evolucionando mediante acciones desarrolladas por el Ministerio de Inclusión para profundizar en la consecución de sus objetivos y en la reducción del *non take-up*. En concreto, las principales líneas de desarrollo durante el último ejercicio han sido la actualización de los límites de renta y patrimonio que se ampliaron un 15 %, la entrada en vigor del incentivo al empleo y la finalización de la campaña del autobús del IMV. Además, en 2023 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM) completó la ejecución de los proyectos piloto de itinerarios de inclusión y en marzo de 2024 ha comenzado a publicar los resultados de sus evaluaciones con propuestas orientadas a mejorar la eficacia de las estrategias que facilitan la inclusión de las personas, sean beneficiarias o no del IMV, como la orientación, la atención personalizada, la formación o la reducción de la brecha digital³. En febrero de 2024 el MISM también ha publicado un informe sobre la brecha de cobertura (*non take-up*) en la implantación del IMV⁴.

En 2023 se elevan un 15 % los límites de renta garantizada del IMV (cuadro 1). De esta forma, los hogares beneficiarios a diciembre de 2022 que continuaran siéndolo en enero de 2023 verían inalterado o aumentado el importe de su nómina entre estos dos meses⁵. Este aumento del 15 % en las rentas garantizadas conlleva elevar en la misma proporción los límites de renta y patrimonio que deben cumplir los hogares para poder ser perceptores del IMV.

Los importes del CAPI se mantienen inalterados en 2023, si bien los límites de renta y patrimonio para poder percibirlo también aumentan un 15 % (cuadro 2). Como se indicó en la segunda Opinión, la Ley del IMV establece el CAPI que entra en vigor en febrero de 2022. Para las familias elegibles, el CAPI otorga con periodicidad mensual 115 euros por cada descendiente menor de tres años, 80,5 euros por cada uno entre los tres y cinco años y 57,5 euros por cada menor de seis o más años. Estas cuantías se han mantenido inalteradas con respecto a las percibidas en 2022 desde abril con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 6/2022 de medidas urgentes, de 29 de marzo. No obstante, al actualizarse los límites de renta y patrimonio para el IMV en 2023 ello conlleva automáticamente el mismo aumento en los límites para percibir el CAPI.

³ <https://www.inclusion.gob.es/web/inclusion/politicas-de-inclusion>

⁴ <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/20240211Informe+NTU.pdf/65919f5d-c76b-d67d-3717-34d52c005924?t=1713427642393>

⁵ En el primer caso, aquellos beneficiarios que solo percibieran CAPI o cuyo importe de IMV coincidiera con su renta garantizada (es decir, cuando la renta computable es nula) mantienen el mismo importe de nómina entre enero de 2023 y diciembre de 2022. Esto se debe al aumento del 15 % aplicado en las nóminas entre los meses de abril y diciembre de 2022, según el Real Decreto Ley 6/2022 de medidas urgentes, de 29 de marzo. En los otros casos, la variación de la cuantía entre la nómina de enero de 2023 y diciembre de 2022 ha sido estrictamente positiva.

CUADRO 1. CUANTÍAS DE RENTA GARANTIZADA Y LÍMITES DE PATRIMONIO.
EJERCICIO 2023

Tipo de hogar	Límites de renta		Límites de patrimonio		
	Factor	Renta garantizada	Factor	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 0M	1,00	6.784	1,00	20.354	40.707
1A 1M	1,52	10.312	1,40	28.495	56.990
1A 2M	1,82	12.348	1,80	36.637	73.273
1A 3M	2,12	14.383	2,20	44.778	89.556
1A 4+M	2,42	16.418	2,60	52.919	105.839
2A 0M	1,30	8.820	1,40	28.495	56.990
2A 1M	1,60	10.855	1,80	36.637	73.273
2A 2M	1,90	12.890	2,20	44.778	89.556
2A 3+M	2,20	14.926	2,60	52.919	105.839
3A 0M	1,60	10.855	1,80	36.637	73.273
3A 1M	1,90	12.890	2,20	44.778	89.556
3A 2+M	2,20	14.926	2,60	52.919	105.839
4A 0M	1,90	12.890	2,20	44.778	89.556
4A 1+M	2,20	14.926	2,60	52.919	105.839
Otros	2,20	14.926	2,60	52.919	105.839

Fuente: AIReF.

CUADRO 2. CUANTÍAS DE LÍMITES DE RENTA Y PATRIMONIO DEL CAPI.
EJERCICIO 2023

Tipo de hogar	Renta	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 1M	26.460	42.743	56.990
1A 2M	32.566	54.955	73.273
1A 3M	38.672	67.167	89.556
1A 4+M	44.778	79.379	105.839
2A 1M	32.566	54.955	73.273
2A 2M	38.672	67.167	89.556
2A 3+M	44.778	79.379	105.839
3A 1M	38.672	67.167	89.556
3A 2+M	44.778	79.379	105.839
4A 1+M	44.778	79.379	105.839
Otros	44.778	79.379	105.839

Fuente: AIReF.

A partir de enero de 2023 se aplica un nuevo esquema de incentivo al empleo para los hogares perceptores del IMV. El Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre de 2022 regula el mecanismo del incentivo. La norma establece los requisitos para poder ser beneficiario del incentivo, así como la forma de calcular la cuantía para los hogares perceptores de IMV que sean elegibles.

A nivel subjetivo, podrán beneficiarse del incentivo los hogares perceptores del IMV que hayan iniciado la prestación antes del ejercicio corriente (artículo 2 del RD). Por ejemplo, en 2023, primer año de aplicación del incentivo, solo pueden beneficiarse los hogares que hubieran comenzado a recibir la prestación antes del 1 de enero de 2023. Si un hogar comienza a percibir el IMV en 2024, podrá beneficiarse del incentivo al empleo a partir del año 2025. Además, es preciso que el hogar no esté cobrando la prestación de IMV de acuerdo con los ingresos de año en curso. Continuando con el ejemplo de 2023, si un hogar comenzó a percibir la prestación de IMV en 2022 y para el cálculo de la cuantía se tuvieron en cuenta los ingresos del mismo año 2022, no podrá beneficiarse del incentivo al empleo hasta el año 2024 (artículo 5.1 del RD).

El requisito principal para poder beneficiarse del incentivo al empleo en el año t es que el hogar perceptor de IMV haya aumentado entre t-2 y t-1 sus ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia. Póngase por caso un hogar que cumple con el requisito subjetivo para poder beneficiarse del incentivo en 2023. Este hogar podrá beneficiarse del incentivo al empleo si en 2022 las rentas del trabajo y de la actividad económica por cuenta propia (computadas de acuerdo con el artículo 3 del RD) son superiores a las obtenidas en 2021.

El incentivo al empleo consiste en no computar para el cálculo del importe del IMV que el beneficiario tiene derecho un determinado porcentaje del aumento de rentas derivadas de rendimientos del trabajo obtenidas por el hogar. La cuantía del IMV se determina por la diferencia entre la renta garantizada del hogar y los ingresos computables. De esta forma, antes de la entrada en vigor del incentivo, si un hogar aumentaba sus rentas del trabajo la cuantía de IMV se reducía en el importe del incremento. El incentivo al empleo hace que un determinado porcentaje de ese incremento se excluya del cómputo de rentas.

El porcentaje de exención varía en función de tres factores: el tipo de hogar, el nivel de partida de rentas del trabajo y la magnitud del incremento obtenido en las rentas del trabajo en los dos ejercicios precedentes (anexo III del RD). Los incrementos de ingresos laborales de hasta el 60% de la renta garantizada siempre quedan exentos al 100% (tramo 1). Por encima de este umbral y hasta el nivel de la renta garantizada correspondiente al hogar, el porcentaje de exención cambia según el nivel de ingresos de partida y del tipo de

hogar (tramo 2). Como se aprecia en el cuadro 3 el porcentaje de exención es ligeramente mayor cuando el hogar no tenía ingresos del trabajo en t-2 (margen extensivo). Por tipo de hogar, los hogares monoparentales se benefician del mayor porcentaje de exención en este segundo tramo (40% en el margen extensivo y 30% en el margen intensivo). Le siguen los otros hogares con hijos (35% en el margen extensivo y 25% en el margen intensivo) y finalmente las unidades de convivencias compuestas exclusivamente por personas adultas (30% en el margen extensivo y 20% en el margen intensivo). Finalmente, la cuantía del incremento de ingresos laborales que supere la renta garantizada no quedará exenta en ningún caso (tramo 3).

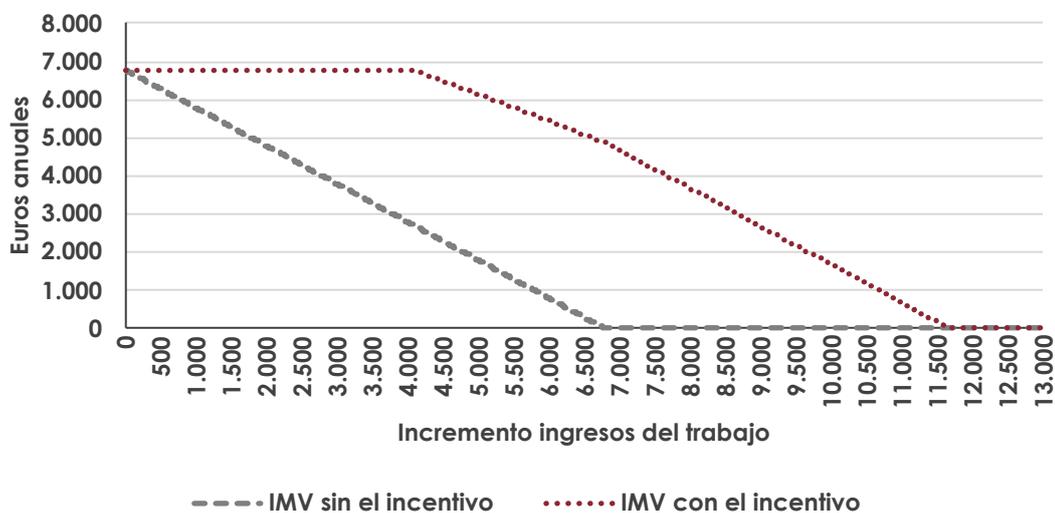
CUADRO 3. PORCENTAJE DE EXENCIÓN EN EL SEGUNDO TRAMO DEL INCENTIVO AL EMPLEO

Tipo de hogar	Margen	
	Sin ingresos del trabajo de partida (margen extensivo)	Con ingresos del trabajo de partida (margen intensivo)
Monoparentales	40 %	30 %
Otros hogares con hijos	35 %	25 %
Hogares de solo adultos	30 %	20 %

Fuente: AIReF.

El incentivo al empleo del IMV hace que la cuantía de la prestación sea igual o superior a la que obtendría sin su aplicación. El gráfico 1 se centra en el ejemplo de un hogar unipersonal receptor de IMV y susceptible de ser beneficiario del incentivo en 2023. Por simplicidad, el hogar del ejemplo no tiene ingresos ni en el año 2021 (lo que le sitúa en el margen extensivo a efectos del incentivo). El eje de abscisas representa el incremento de ingresos del trabajo que este hogar obtiene entre 2021 y 2022. El eje de ordenadas representa la cuantía de IMV que correspondería al hogar en el año 2023 con y sin el incentivo al empleo. Como se aprecia en el gráfico 1, gracias al incentivo al empleo, el IMV del hogar permanece inalterado hasta incrementos de las rentas del trabajo por debajo del 60% de la cuantía garantizada. A partir de este nivel, el porcentaje de exención disminuye, pasando a ser del 30% en el segundo tramo (de acuerdo con lo explicado en el cuadro 3 y del 0% en la cuantía de incremento que supere la renta garantizada del hogar).

GRÁFICO 1. EJEMPLO DEL EFECTO DEL INCENTIVO AL EMPLEO SOBRE EL IMV DEL HOGAR. HOGAR UNIPERSONAL SIN INGRESOS INICIALES



Fuente: AIReF.

El incentivo al empleo puede aplicarse más de un año, pero ha de cumplirse que el hogar se mantenga como beneficiario de IMV e incremente sus rentas del trabajo cada año. Por ejemplo, supongamos que la renta inicial del mismo hogar del gráfico 1 es 0 y registra un aumento de sus rentas del trabajo entre 2021 y 2022 de 1.109 €. Gracias al incentivo al empleo este incremento quedaría exento, el IMV que le corresponde al hogar en 2023 es el mismo que el cobrado en 2022 y el total de su renta garantizada sería de 6.784,44 € anuales. De igual forma, el hogar podría volver a beneficiarse del incentivo al empleo en 2024 si en 2023 vuelve a aumentar sus ingresos del trabajo con respecto a los 1.109 € que obtuvo en 2022. Sin embargo, no se beneficiaría del incentivo de no volver a experimentar incrementos adicionales de renta en 2024 con respecto a 2023, pues la duración del incentivo al empleo es de un año.

Finalmente, en relación con los proyectos piloto de itinerarios de inclusión, el 9 de abril de 2024 el MISM ha publicado el informe “Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica” y los informes de evaluación detallados de 18 de los proyectos. Estos informes recogen propuestas basadas en evidencias causales extraídas en su mayoría mediante análisis experimentales orientados a mejorar la eficacia de las políticas de inclusión de las personas, beneficiarias o no del IMV. Entre sus recomendaciones destacan la importancia de la atención personalizada, las redes comunitarias y la atención psicológica, la inversión en educación, la formación para reducir la brecha digital, la captación y fidelización, la colaboración con administraciones y entidades de proximidad, la relevancia de la atención personalizada, las metodologías de evaluación y

la escalabilidad de las mejores prácticas. La puesta en marcha del Laboratorio de Políticas de Inclusión se fundamenta en el artículo 31.1 de la ley del IMV. Los análisis experimentales que lleva a cabo constituyen una buena práctica para obtener evidencia sobre el funcionamiento de las acciones y la conveniencia de su implementación a escala.

1.2. Objetivo y ejes de la evaluación

El objetivo de esta tercera Opinión del IMV es actualizar la situación de diseño, resultados e implementación del IMV y CAPI a 31 de diciembre de 2023, evaluar la cobertura y alcance del IMV ante situaciones de pobreza sobrevenida y analizar la complementariedad de la prestación estatal con las rentas mínimas autonómicas. Además de contar con este primer bloque introductorio, el bloque 2 de hallazgos se estructura en tres grandes apartados con los siguientes objetivos:

Eje 1. La evolución del IMV y el CAPI (actualización de los módulos incluidos en las dos primeras opiniones), que persigue describir el grado de avance en la reducción del *non take-up* y la pobreza, así como documentar el progreso en la tramitación de la prestación. Como novedad este apartado aborda los resultados del nuevo mecanismo de incentivo al empleo.

Eje 2. Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida (módulo 6 de la planificación plurianual de opiniones del IMV de la AIREF), cuya finalidad es analizar el diseño e implementación del mecanismo definido en el artículo 11.5 que permite conceder la prestación de acuerdo con los ingresos del año en curso.

Adicionalmente, esta tercera Opinión incluye dos recuadros. En primer lugar, a raíz del despliegue del autobús del IMV entre octubre de 2022 y marzo de 2023, se presenta un análisis de la cobertura geográfica de esta iniciativa entre los hogares no solicitantes de IMV. El segundo recuadro estudia los efectos de las rentas mínimas en el *non take-up* del IMV.

CUADRO 4. ESQUEMA DEL ESTUDIO



Fuente: AIReF.

1.3. Metodologías utilizadas en la evaluación

Para el desarrollo de esta Opinión la AIReF ha actualizado el simulador⁶ sobre el que se basaban los análisis presentados en las dos anteriores opiniones. Si bien la aproximación cuantitativa continúa teniendo un papel preponderante, también se han llevado a cabo dos grupos focales con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV para profundizar en la comprensión del funcionamiento de la prestación desde el punto de vista cualitativo.

El eje 1 se apoya en el cálculo de los indicadores ya recogidos en las dos primeras opiniones: cobertura, tasa, brecha de pobreza, *non take-up* y gasto de la prestación. La tramitación del IMV también continúa recogiendo una buena parte de los indicadores incluidos en las opiniones previas: duración en

⁶ Este simulador permite obtener el número de hogares que serían potencialmente beneficiarios sumando aquellos que cumplen los requisitos para percibir el IMV a partir de los microdatos suministrados por la AEAT (composición del hogar, edad, renta, límites de patrimonio). La tasa de *non take-up* es el resultado de dividir los hogares solicitantes de la prestación (obtenidos a partir de los datos proporcionados por el INSS) entre los potenciales beneficiarios ajustados con los expedientes finalmente aprobados o denegados. Por lo tanto, las cifras de *non take-up* suministradas en las opiniones del IMV publicadas por AIReF no constituyen estimaciones probabilísticas, sino que son el resultado de dividir los hogares solicitantes de la prestación a partir de los datos del INSS entre los que cumplen los criterios de acceso al IMV a partir de los datos de la AEAT.

la prestación, tiempos de tramitación e incidencia de las revisiones. Además, este primer apartado de actualización de los módulos de las dos primeras opiniones incorpora las metodologías cualitativas. En concreto, se han utilizado técnicas de análisis del discurso derivado de las conversaciones mantenidas en los grupos focales con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV, que han sido transcritas mediante reconocimiento de voz por inteligencia artificial y analizadas mediante técnicas de *text-mining*.

El eje 2 se apoya en el cálculo de indicadores y en ejercicios de microsimulación. En concreto, calcula los expedientes solicitantes del mecanismo de año en curso y la proporción a la que finalmente se les aplicó. Además, se estiman los hogares potencialmente beneficiarios de esta modalidad.

El primer recuadro utiliza el análisis estadístico descriptivo y la microsimulación para hallar el total de hogares no solicitantes de IMV a nivel de municipio y compararlos con las paradas del autobús.

Finalmente, el recuadro sobre los efectos de las rentas mínimas en el *non take-up* del IMV fundamenta los hallazgos en análisis de estadística descriptiva al estimar el grado de complementariedad y los trasvases de recursos hacia la prestación estatal.

1.4. Bases de datos y otras fuentes de información

Para el análisis cuantitativo se ha utilizado información de diferentes bases de datos.

La AEAT, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la AIReF firmaron un convenio⁷ por el que se proporciona anualmente a la AIReF las bases de datos para llevar a cabo la evaluación del IMV. Para esta Opinión se ha contado por parte del INSS con el universo de expedientes de IMV y con las nóminas mensuales de los titulares de IMV desde junio de 2020 hasta diciembre de 2023. La Agencia Tributaria, AEAT, ha proporcionado el universo de información de renta y patrimonio de los hogares de las comunidades autónomas del territorio fiscal común⁸.

⁷ Resolución de 11 de abril de 2022, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I., para la cesión de información relativa al ingreso mínimo vital. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-6949

⁸ Los territorios forales no han cedido la información de renta y patrimonio para el desarrollo de esta evaluación.

Además, se ha contado con las nóminas mensuales de los titulares de rentas mínimas de todas las comunidades autónomas del territorio fiscal común y de las dos ciudades autónomas. Adicionalmente el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra han suministrado las nóminas mensuales de IMV y de sus programas de rentas mínimas. Con todas estas comunidades y ciudades autónomas se han firmado acuerdos para la cesión de los datos.

Por último, la Tesorería General de la Seguridad Social, TGSS, ha proporcionado a la AIReF información de las vidas laborales de los beneficiarios de IMV y de potenciales grupos de control.

Desde el punto de vista cualitativo, la información primaria que sustenta los hallazgos de esta Opinión proviene de los grupos focales con las entidades del tercer sector que forman parte del registro de mediadores sociales del IMV.

CUADRO 5. BASES DE DATOS UTILIZADAS



Fuente: AIReF.

1.5. Gobernanza y agentes participantes

Esta evaluación ha sido dirigida y realizada por el equipo de la División de Evaluación del Gasto Público de la AIReF.

El equipo de trabajo agradece a todas las instituciones, entidades y personas que han participado en este estudio su disposición y colaboración en el suministro de información exhaustiva y la atención prestada para la elaboración de la presente Opinión.

Se agrade muy especialmente la colaboración a las 17 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas en el suministro de datos de rentas mínimas autonómicas: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias,

Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco, La Rioja, Ceuta y Melilla.

Asimismo, la AIReF reconoce la excelente dedicación y apoyo de las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV que acudieron a la invitación de participación en los grupos focales:

- Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM).
- Cáritas Española.
- Confederación de Centros de Desarrollo Rural (COCEDER).
- Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica (COCEMFE).
- Confederación Plena Inclusión España.
- Cruz Roja Española.
- Fundación Cepaim. Acción Integral con Migrantes.
- Fundación Secretariado Gitano.
- Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL).
- Provivienda.

1.6. Panorámica del estudio

En el siguiente bloque de este informe se aborda el análisis de los ejes que articulan esta evaluación. El eje 1 se dedica al análisis de la evolución del IMV y el CAPI, y actualiza los módulos incluidos en las dos opiniones anteriores. Este eje incluye dos recuadros. El primer recuadro analiza las acciones informativas desplegadas por el MISM y el segundo recuadro analiza los efectos de las rentas mínimas sobre el *non take-up* del IMV. En el eje 2 se evalúa un nuevo módulo, el número 6 en la planificación plurianual dedicado a la cobertura y el alcance del IMV ante situaciones de pobreza sobrevenida. Por último, en el bloque 3 se formulan y detallan las propuestas de la evaluación, a partir de los principales hallazgos identificados.

CUADRO 6. PLANIFICACIÓN DE LOS MÓDULOS QUE SE INCLUIRÁN EN LAS OPINIONES DE LA AIREF SOBRE EL IMV HASTA 2026

Primera Opinión 2020/2021	Segunda Opinión 2021/2022	Tercera Opinión 2022/2023	Cuarta Opinión 2024/2025	Quinta Opinión 2025/2026
Módulo 1 Diseño potencial	Módulo 4 Infancia y juventud	Módulo 6 Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida	Módulo 7 La capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo	Módulo 8 Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas
Módulo 2 Resultados	Módulo 5 Carencia y familias monoparentales			
Módulo 3 Implementación y gestión	+		Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia)	
ACTUALIZACIÓN		Recuadro 1 Los efectos de las rentas mínimas en el <i>non take-up</i> del IMV		
		Recuadro 2 Actuaciones informativas para reducir el <i>non take-up</i> : el autobús IMV		

Fuente: AIReF.

2.

EVALUACIÓN

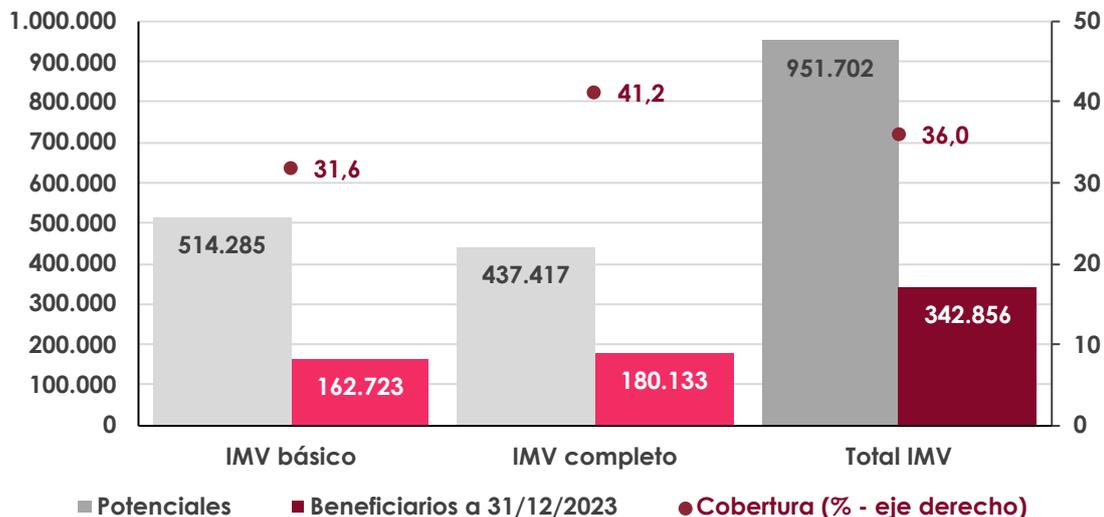
2.1. La evolución del IMV y el CAPI (actualización de los módulos incluidos en las dos primeras opiniones)

2.1.1. El despliegue del IMV en 2023

Perciben el IMV 342.856 hogares de territorio fiscal común⁹ a diciembre de 2023 (un 20 % más que en 2022), de un total de 951.702 hogares potenciales beneficiarios (gráficos 2 y 3). A 31 de diciembre de 2023 perciben el IMV el 36 % de los hogares potencialmente beneficiarios. A un nivel más desagregado, se pueden distinguir dos colectivos: aquellos exclusivamente perceptores del IMV (IMV básico) y los hogares que pueden compatibilizarlo con el complemento (IMV completo). Así, de los 514.285 potenciales beneficiarios solo de IMV, lo perciben 162.723 a cierre de 2023. De los 437.417 hogares potenciales beneficiarios de IMV y CAPI, perciben ambas 180.133 a cierre de 2023.

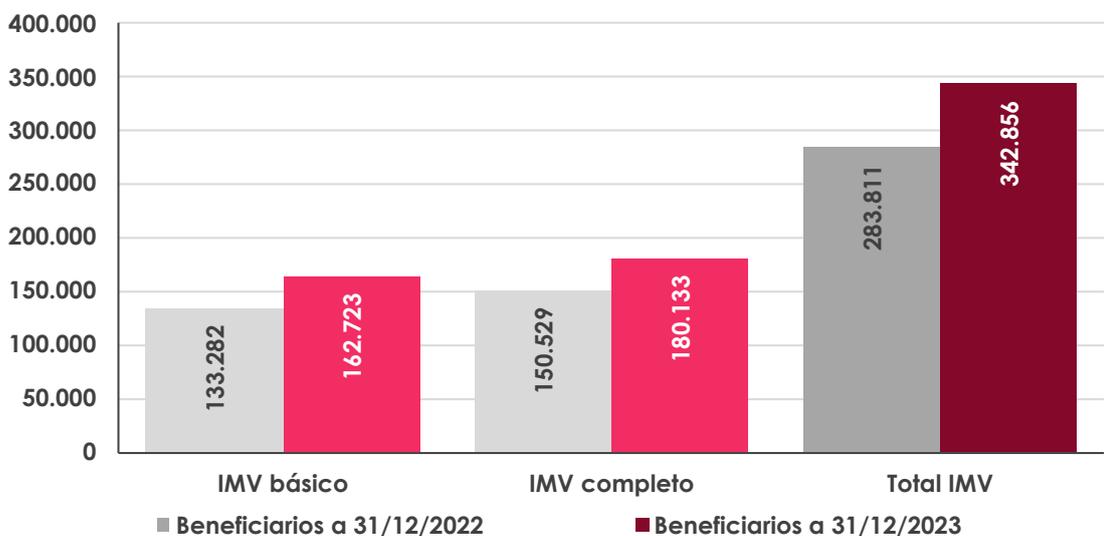
⁹ A partir de enero de 2024 el MISM da cumplimiento a una de las propuestas de la 2ª Opinión del IMV de la AIREF y comienza a publicar, de forma adicional al acumulado de beneficiarios del IMV, el número de beneficiarios en el mes en curso.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL IMV Y POTENCIALES A DICIEMBRE DE 2023



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

GRÁFICO 3. BENEFICIARIOS DE IMV A CIERRE DE 2022 Y 2023



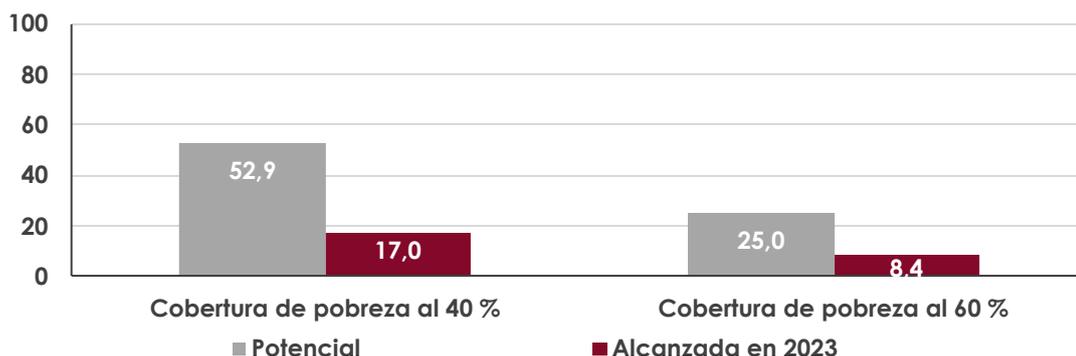
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Si el IMV se hubiera desplegado en su totalidad en 2023 el coste anual habría ascendido a 5.153 millones de euros. El coste anual del IMV correspondiente a los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2023 es de 2.504 millones de euros. Así pues, en términos de coste, a 31 de diciembre de 2023 el IMV representa el 48 % de su potencial.

En cuanto al impacto en la pobreza, mientras que el IMV plenamente desplegado llegaría a cubrir al 53 % de los hogares con ingresos en términos equivalentes inferiores al 40 % de la mediana, a 31 de diciembre de 2023 cubre

al 17% de estos hogares dado el total de beneficiarios alcanzado (gráfico 4). Por su parte, si se toma el riesgo de pobreza con el umbral del 60% de la mediana, el IMV en su nivel potencial cubriría al 25% de los hogares en esta situación y a 31 de diciembre de 2023 alcanzaba de forma efectiva al 8%.

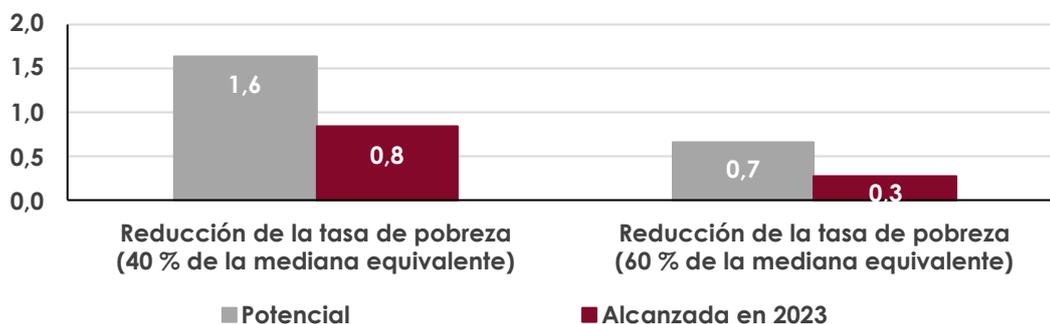
GRÁFICO 4. COBERTURA POTENCIAL Y EFECTIVA DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA DEL IMV EN 2023 (%)



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

El IMV plenamente implementado reduciría 1,6 puntos porcentuales la tasa de pobreza calculada con el umbral del 40% de la mediana. Con los datos de hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2023, el IMV reduce esta tasa de pobreza en 0,8 puntos porcentuales (gráfico 5). La capacidad potencial del IMV para reducir la tasa de pobreza calculada con el umbral del 60% de la mediana es de 0,7 puntos porcentuales. La implementación de la prestación alcanzada a 31 de diciembre de 2023 reduce esta tasa de pobreza en 0,3 puntos porcentuales.

GRÁFICO 5. REDUCCIÓN DE LA TASA DE POBREZA POR EL IMV POTENCIAL Y EL DESPLEGADO EN 2023 (PUNTOS PORCENTUALES)

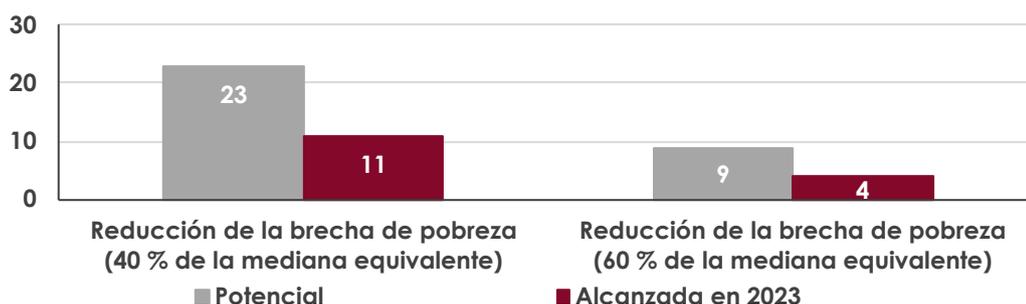


Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

Por último, si todos los hogares potencialmente elegibles al IMV lo percibieran, la brecha de pobreza al umbral del 40% de la mediana se reduciría en 23 puntos porcentuales. Con el nivel de implementación alcanzado en 2023 esta brecha de pobreza se reduce en 11 puntos porcentuales (gráfico 6). Se entiende como

brecha o intensidad de la pobreza la distancia media de los ingresos de los hogares al umbral de la pobreza. Tomando el 60% de la mediana, el IMV bajo un hipotético escenario de plena implementación lograría reducir la brecha a este umbral de pobreza en 9 puntos porcentuales. La reducción lograda en 2023 es de 4 puntos porcentuales.

GRÁFICO 6. REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE POBREZA POR EL IMV POTENCIAL Y EL DESPLIEGADO EN 2023 (PUNTOS PORCENTUALES)

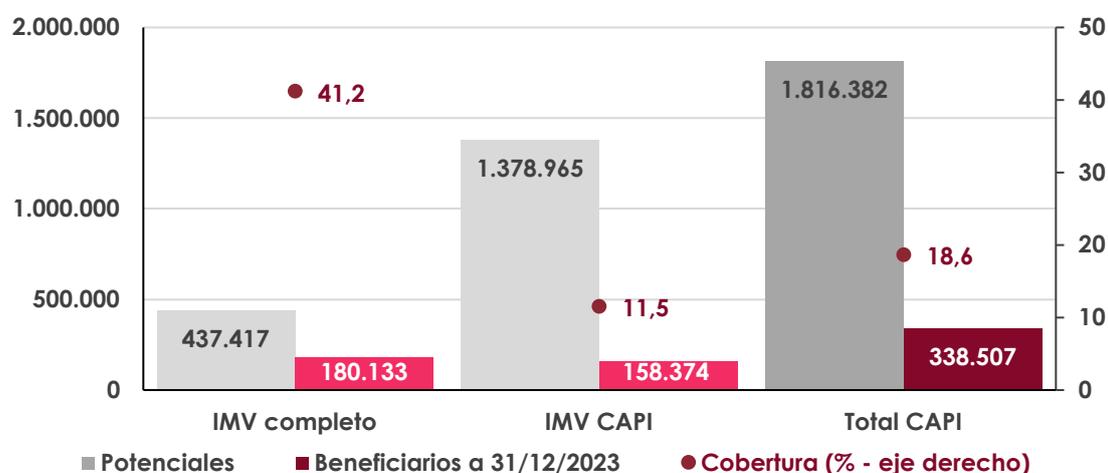


Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

2.1.2. El despliegue del CAPI en 2023

De los 1.816.382 hogares potenciales beneficiarios de CAPI, lo perciben 338.507 a cierre de 2023 (gráfico 7). A 31 de diciembre de 2023 perciben el CAPI el 19% respectivamente de los hogares potencialmente beneficiarios. De los 437.417 hogares potenciales beneficiarios de IMV y CAPI, perciben ambas 180.133 a cierre de 2023. De los 1.378.965 hogares potenciales beneficiarios solo de CAPI, lo perciben 158.374 a cierre de 2023.

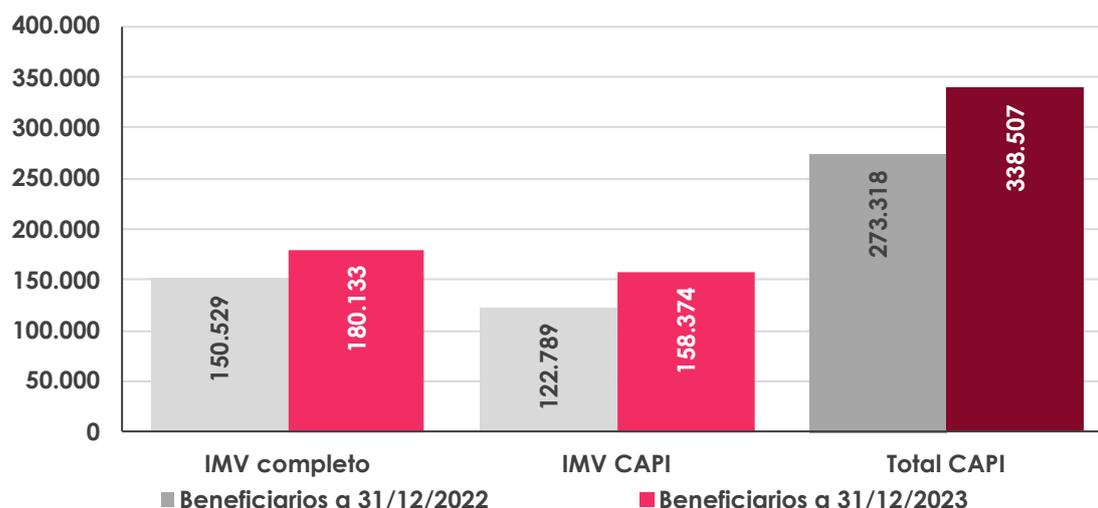
GRÁFICO 7. NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL CAPI Y POTENCIALES A DICIEMBRE DE 2023



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

A cierre de año los beneficiarios de CAPI han aumentado un 24 % entre 2022 y 2023 (gráfico 8). El mayor crecimiento interanual se ha registrado en el colectivo de beneficiarios exclusivamente del CAPI, que pasan de 122.789 hogares a diciembre de 2022 a 158.374 hogares a diciembre de 2023 (un aumento del 29 %).

GRÁFICO 8. BENEFICIARIOS DE CAPI A CIERRE DE 2022 Y 2023



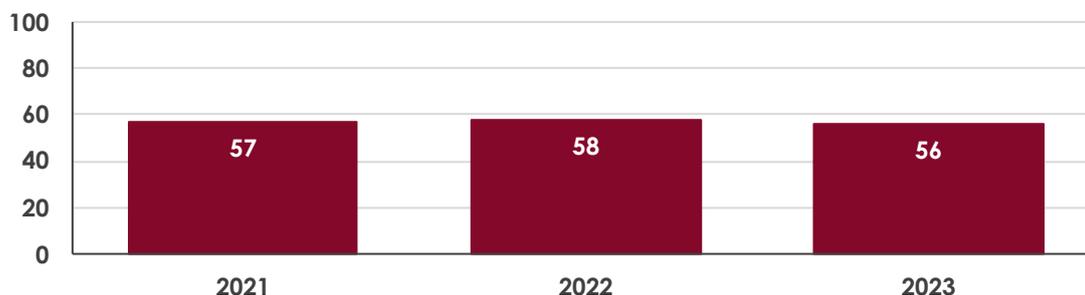
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Si el CAPI hubiera alcanzado a todos los hogares elegibles en 2023, el coste anual sería de 2.615 millones de euros. El coste anual del CAPI correspondiente a los hogares beneficiarios del complemento a 31 de diciembre de 2023 es de 768 millones de euros. Así pues, en términos de coste, a 31 de diciembre de 2023 el CAPI representa el 29 % de su potencial.

2.1.3. *Non take-up*

El 56 % de los hogares elegibles para percibir el IMV no solicitan la prestación en 2023 (*non take-up*) (gráfico 9). Este indicador se mantiene prácticamente inalterado con respecto al nivel publicado en la primera y segunda Opinión (58 %). Este estancamiento se debe a que tanto el numerador como el denominador de la tasa de *non take-up* crecen prácticamente en la misma proporción, en torno a un 16 % (cifra coincidente a su vez con el porcentaje de incremento de la renta garantizada y los límites de patrimonio en 2023 con respecto a 2022).

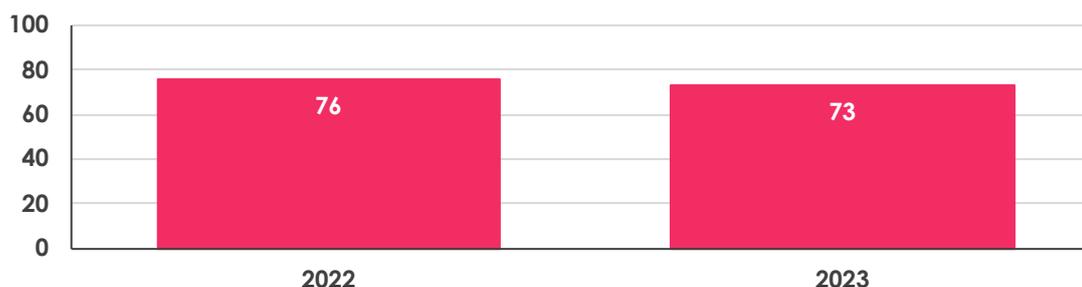
GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL NON TAKE-UP DEL IMV (%)



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

El 73% de los hogares elegibles para percibir el CAPI respectivamente no solicitan la prestación en 2023 (*non take-up*) (gráfico 10). Este indicador disminuye tres puntos porcentuales con respecto al nivel publicado en la segunda Opinión (76%).

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL NON TAKE-UP DEL CAPI (%)



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

La información es un eje fundamental en el debate mantenido con las entidades mediadoras del IMV sobre los motivos del *non take-up* (cuadro 7). El cuadro 7 muestra dos visualizaciones derivadas del análisis cualitativo de los grupos focales. La parte izquierda del panel contiene una agrupación de los principales motivos del *non take-up* identificados por las entidades mediadoras del IMV. La parte derecha del panel incluye las palabras que aparecen en las intervenciones sobre el *non take-up*, y su tamaño es proporcional a la frecuencia de utilización. La falta de información, el desconocimiento del lenguaje y el miedo a los reintegros son los motivos de *non take-up* más frecuentes en el discurso de las entidades mediadoras. En la nube de las palabras (parte derecha del cuadro 7) la palabra más repetida es "información", por su ausencia. Según las entidades del tercer sector, esta falta de información da lugar a sentimientos de miedo y desinformación sobre la prestación, destacando conceptos negativos como "no compensa", "tiempos largos", "reintegros", que son los que recibe el solicitante. Cobran a su vez relevancia la Seguridad Social y los servicios sociales, debido a que los solicitantes acuden también a estas entidades en busca de información.

CUADRO 7. CODIFICACIÓN Y FRECUENCIA DE LOS MOTIVOS DEL NON TAKE-UP. NUBE DE PALABRAS ASOCIADAS AL RESULTADO DE LOS GRUPOS FOCALES CON LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR



Fuente: AIReF.

Recuadro 1. Las acciones informativas desplegadas para reducir el *non take-up* del IMV: el autobús y la carpa informativa del IMV

Entre octubre de 2022 y marzo de 2023 el MISM ha llevado a cabo la iniciativa del autobús y la carpa informativa del IMV con el objetivo de informar sobre el IMV a todas aquellas personas vulnerables, potenciales beneficiarios de la prestación, pero que no la estuvieran percibiendo. Estos dispositivos se han detenido en 43 localidades de las 15 comunidades autónomas de territorio fiscal común y de las 2 ciudades autónomas. Según la información publicada en la página web del Ministerio, el objetivo de la iniciativa ha sido informar sobre el IMV a todas aquellas personas vulnerables, potenciales beneficiarios de la prestación, pero que no la estuvieran percibiendo, y ayudarles a realizar la solicitud o a conocer su estado. Las estrategias de difusión y acompañamiento pueden reforzar la visibilidad de la prestación y favorecer aumentos del número de solicitudes tal y como han evidenciado algunos de los proyectos piloto impulsados por el Ministerio.

El 50 % de los hogares no solicitantes de IMV se concentran en 112 municipios del territorio fiscal común. Sin embargo, el autobús del IMV no ha realizado parada en el 66 % de ellos –74 municipios– (cuadro re_1.1). El gráfico re_1.1 representa con color los 112 municipios que concentran el 50 % de los hogares no solicitantes de IMV. En estos municipios residen al menos 500 hogares no solicitantes de IMV, un mínimo del 0,1 % sobre el total de hogares no solicitantes en España. Madrid es el municipio donde residen un mayor número de hogares no solicitantes del IMV, un 6,1 % sobre el total. Le siguen Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Alicante, Las Palmas y Murcia con el 3,3 %, 1,9 %, 1,6 %, 1,4 %, 1,2 %, 1,1 % y 1 % de los hogares no solicitantes en España respectivamente. El cuadro re_1.1 resume el total de municipios en los que se ha detenido el autobús y/o la carpa. De los 112 municipios que concentran el 50 % de los hogares no solicitantes de IMV, esta iniciativa ha cubierto 38. En los restantes 74 municipios no se ha realizado parada. Además, el autobús y/o la carpa ha estado presente en 5 municipios donde residen menos del 0,1 % del total de hogares no beneficiarios.

La cobertura de esta iniciativa ha alcanzado a municipios que concentran el 28 % del *non take-up*, pero en cambio ha sido heterogénea por comunidades autónomas. En Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia y Principado de Asturias el autobús se ha detenido en menos del 50 % de los municipios donde residen más de 500 hogares no solicitantes de IMV. En Andalucía existen 28 municipios donde residen más de 500 hogares no

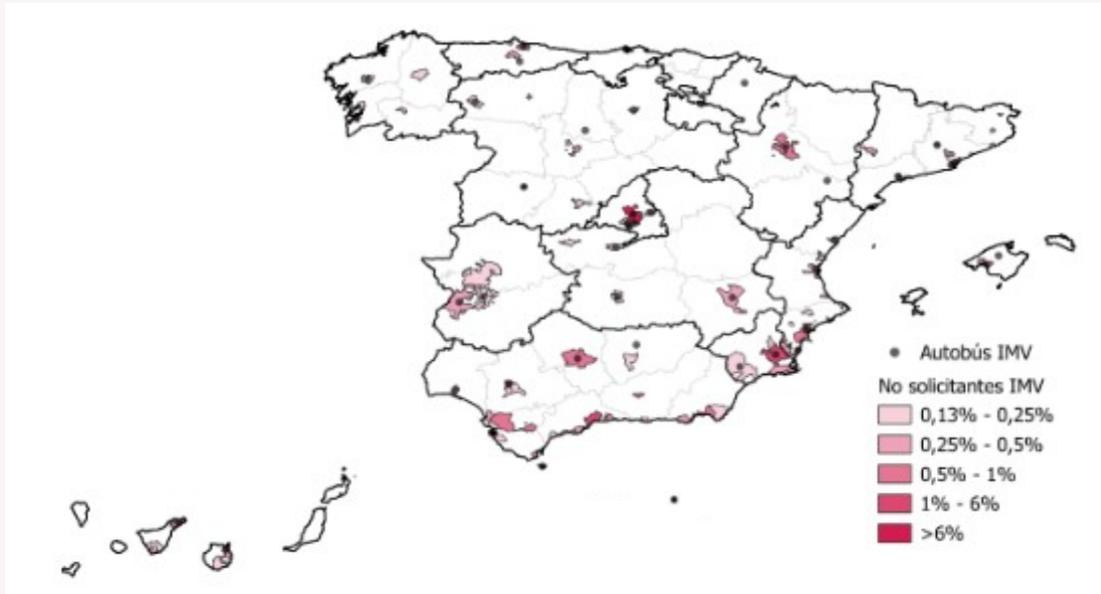
solicitantes de IMV, pero solo 4 de ellos (un 14%) han recibido la visita del autobús y/o la carpa. En Canarias existen 10 municipios donde residen más de 500 hogares no solicitantes de IMV, pero 2 de ellos (un 20%) han recibido la visita del autobús y/o la carpa. En Cataluña existen 16 municipios donde residen más de 500 hogares no solicitantes de IMV y solo 4 de ellos (un 25%) han recibido la visita del autobús y/o la carpa.

CUADRO RE_1.1. DISTRIBUCIÓN DE LAS PARADAS DEL AUTOBÚS SEGÚN NÚMERO DE HOGARES ELEGIBLES NO SOLICITANTES DEL IMV EN EL MUNICIPIO

Comunidad autónoma	Número de paradas	Municipios con más de 500 hogares no solicitantes de IMV		Municipios con menos de 500 hogares no solicitantes de IMV	
		Total	Visitados	Total	Visitados
Andalucía	5	28	4	757	1
Aragón	2	1	1	730	1
Principado de Asturias	2	3	1	75	1
Illes Balears	2	1	1	66	1
Canarias	2	10	2	78	0
Cantabria	1	1	1	101	0
Castilla y León	4	6	3	2.242	1
Castilla-La Mancha	3	4	3	915	0
Cataluña	4	16	4	932	0
Comunitat Valenciana	4	16	4	526	0
Extremadura	2	3	2	385	0
Galicia	2	7	2	306	0
Comunidad de Madrid	5	9	5	170	0
Región de Murcia	2	4	2	41	0
La Rioja	1	1	1	173	0
Ceuta	1	1	1	0	0
Melilla	1	1	1	0	0
Total	43	112	38	7.497	5

Fuente: AIReF a partir de los datos de gestión del INSS.

GRÁFICO RE_1.1. MUNICIPIOS CON MÁS DE 500 HOGARES ELEGIBLES NO SOLICITANTES DEL IMV Y PARADAS DEL AUTOBÚS



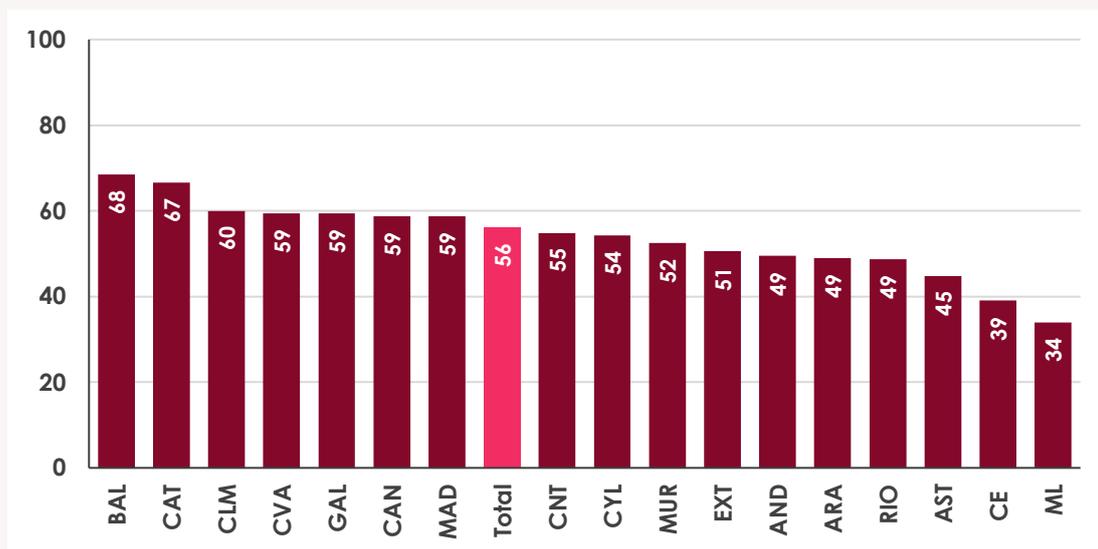
Fuente: AIReF a partir de los datos de gestión del INSS.

Gráfico interactivo

Recuadro 2. Los efectos de las rentas mínimas sobre el *non take-up* del IMV

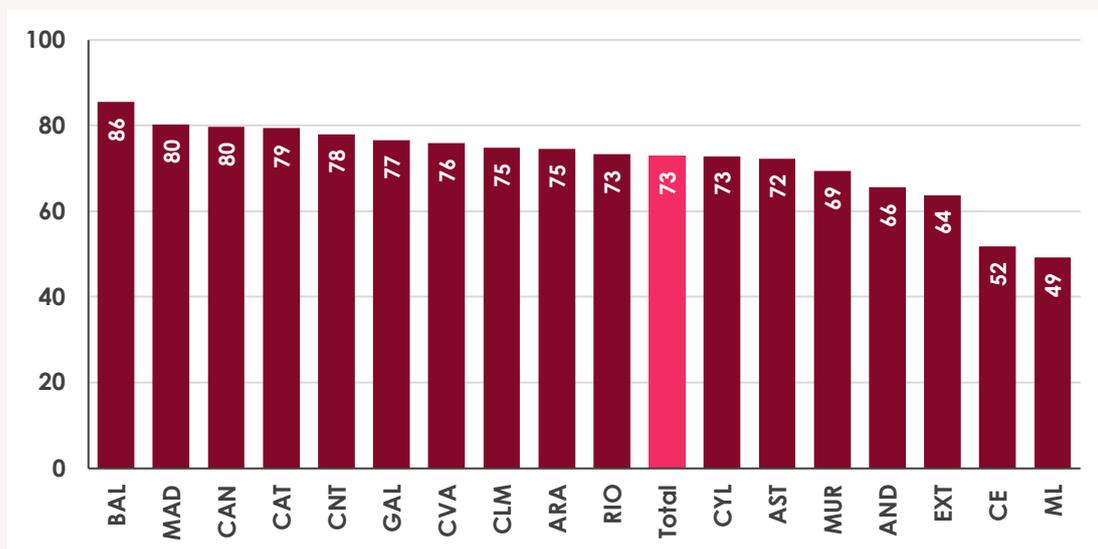
Como se constataba en la segunda Opinión existen diferencias en el nivel del *non take-up* del IMV por comunidades autónomas. En concreto, Illes Balears, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Canarias, Galicia y Comunidad de Madrid continúan con tasas de *non take-up* en el IMV superiores al promedio nacional (gráfico re_2.1). El gráfico re_2.1 ordena las comunidades autónomas de mayor a menor tasa de *non take-up* en el IMV en 2023. Así, el 68%, 67%, 60%, 59%, 59%, 59% y 59% de los hogares potenciales beneficiarios del IMV en 2023 no han solicitado la prestación en Illes Balears, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Canarias, Galicia y Comunidad de Madrid respectivamente. Por su parte, las comunidades autónomas con mayor tasa de *non take-up* en el CAPI son Illes Balears (86%), Comunidad de Madrid (80%), Canarias (80%), Cataluña (79%), Cantabria (78%), Galicia (77%), Comunitat Valenciana (76%), Castilla La-Mancha (75%) y Aragón (75%) (gráfico re_2.2).

GRÁFICO RE_2.1. TASAS DE NON TAKE-UP DEL IMV EN 2023. DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

GRÁFICO RE_2.2. TASAS DE NON TAKE-UP DEL CAPI EN 2023. DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



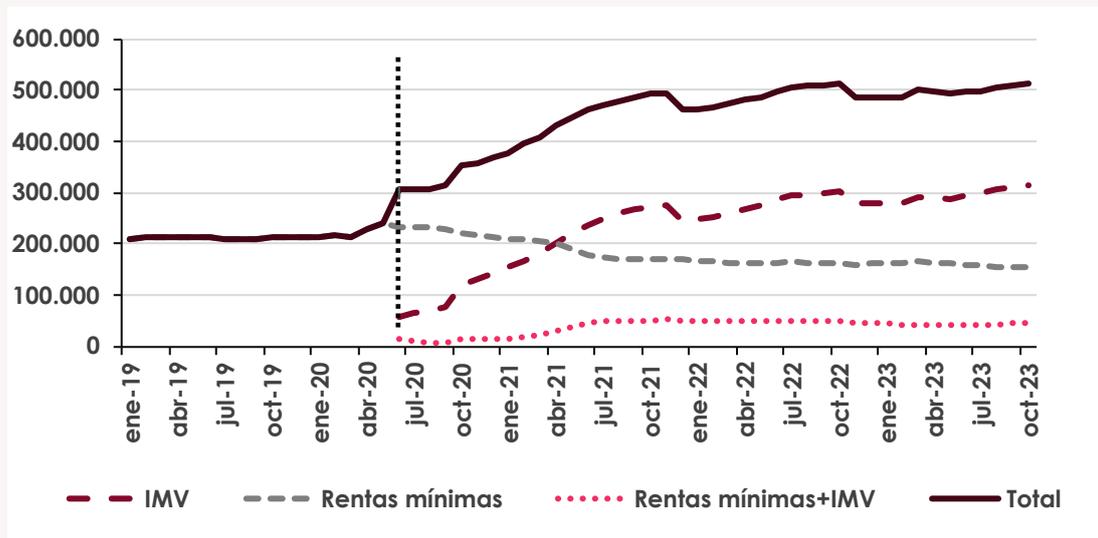
Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

Esta Opinión investiga en qué medida la coexistencia del IMV con las rentas mínimas autonómicas puede ser un factor explicativo del non take-up observado en cada comunidad autónoma. En la segunda Opinión del IMV la escasa calidad de los microdatos de las rentas mínimas autonómicas que las comunidades autónomas reportan a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y al INSS impidió a la AIReF analizar el trasvase de estas hacia el IMV o su grado de complementariedad con la prestación estatal. En la tercera Opinión se ha abordado este ejercicio solicitando los datos de las nóminas mensuales de rentas mínimas pagadas en cada comunidad autónoma desde enero de 2019. A su vez, se ha cruzado esta información con las nóminas mensuales de IMV desde el inicio de la prestación en junio de 2020 facilitadas por el INSS.

En el agregado nacional, el IMV amplía la cobertura de hogares perceptores de una prestación de último recurso (IMV o rentas mínimas) con respecto a la situación previa a junio de 2020 en la que no existía el IMV (gráfico re_2.3). El gráfico re_2.3 representa 3 series con frecuencia mensual para el agregado de las 17 comunidades autónomas de territorio fiscal común y las 2 ciudades autónomas: el total de hogares beneficiarios solo de rentas mínimas autonómicas, solo de IMV y de IMV y renta mínima¹⁰. Se observa que, a partir de la entrada en vigor del IMV, los hogares perceptores de la prestación estatal siguen una senda ascendente. Por el contrario, los titulares de renta mínima autonómica disminuyen, si bien en menor proporción que el ascenso en la serie de las nóminas mensuales de IMV. Además, existe un conjunto de hogares que

cobran de forma simultánea la renta mínima autonómica y el IMV, al haber algunas comunidades configurado sus rentas mínimas como complementarias al IMV.

GRÁFICO RE_2.3. BENEFICIARIOS DE IMV Y RENTAS MÍNIMAS. TOTAL



Fuente: AIReF a partir de las nóminas de IMV y de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

La dinámica agregada es el resultado de evoluciones heterogéneas en las comunidades autónomas que pueden resumirse en dos grupos por sus efectos en el *non take-up* del IMV. El primero de estos grupos consta de nueve comunidades autónomas que mantienen un número significativo de perceptores de rentas mínimas desde la aparición del IMV (gráfico re_2.4). País Vasco¹¹, Cataluña, Comunitat Valenciana, Canarias, Illes Balears, Principado de Asturias, Galicia y Cantabria mantienen un número significativo de beneficiarios de rentas mínimas. Dentro de este primer grupo, País Vasco, Cataluña, Comunitat Valenciana y Canarias mantienen relativamente estable el total de hogares perceptores de su renta mínima a lo largo del tiempo. En todas ellas se aprecia además cómo la aparición del IMV en 2020 suma hogares sin que se produzca una reducción en la serie de titulares de su prestación de renta mínima. Además, Cataluña representa un caso particular dado que el

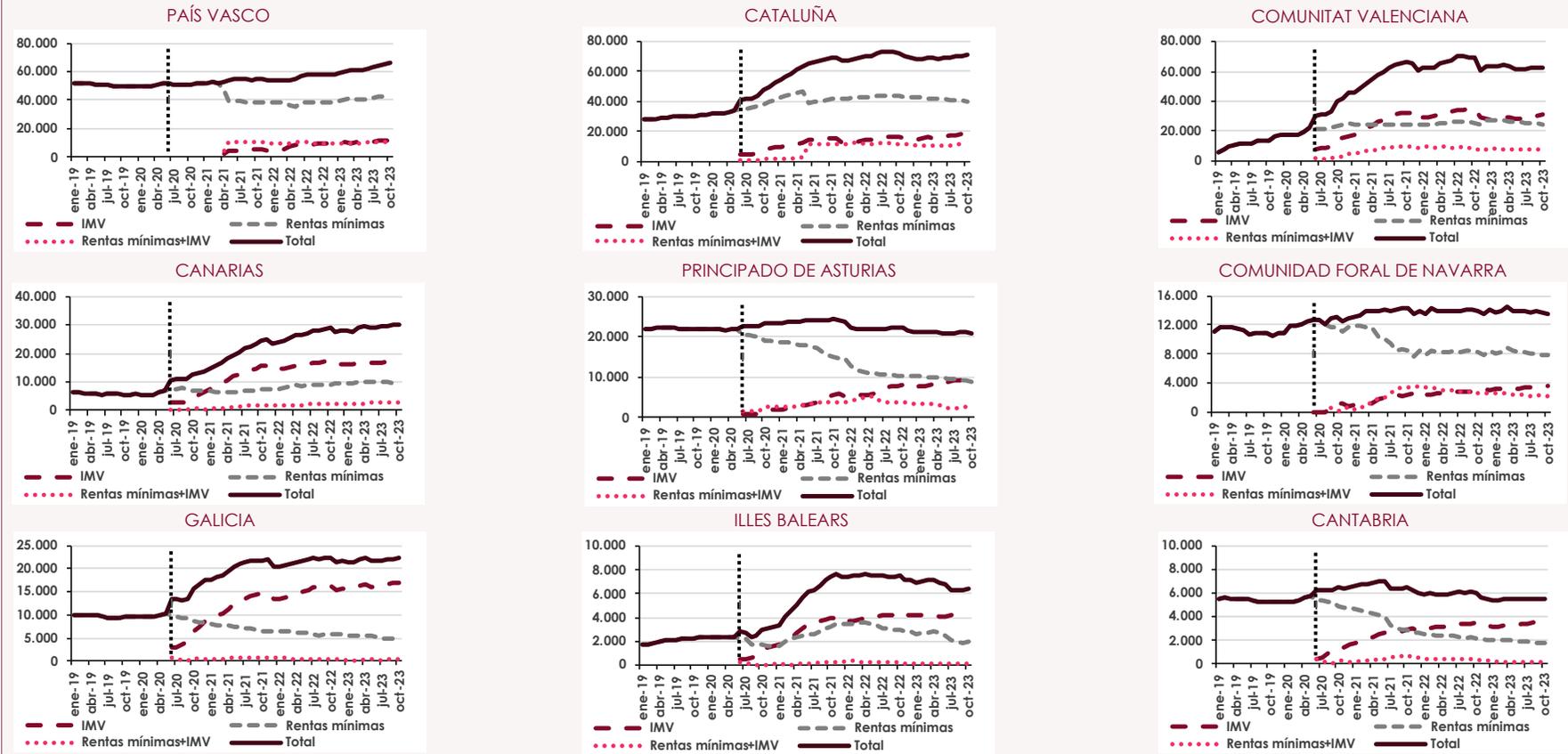
¹⁰ En esta sección no se han incluido los beneficiarios solo del CAPI, al no considerarse una prestación homologable al IMV o las rentas mínimas autonómicas. El motivo es que el CAPI tiene umbrales de ingresos y patrimonio netamente superiores al de las prestaciones de último recurso analizadas.

¹¹ El fichero de nóminas de IMV proporcionado por el INSS contiene datos para el País Vasco desde abril de 2021 hasta junio de 2022. El País Vasco ha podido aportar los datos de nóminas de IMV desde diciembre de 2022. Se ha utilizado interpolación lineal para imputar las series mensuales entre junio de 2022 y diciembre de 2022.

total de hogares beneficiarios de la renta mínima autonómica supera al de beneficiarios de IMV en todo el periodo. Por su parte, si bien el Principado de Asturias, Galicia y Cantabria disminuyen el total de hogares beneficiarios de renta mínima, en 2023 continúan manteniendo entre un 40% y un 50% de los hogares en la prestación.

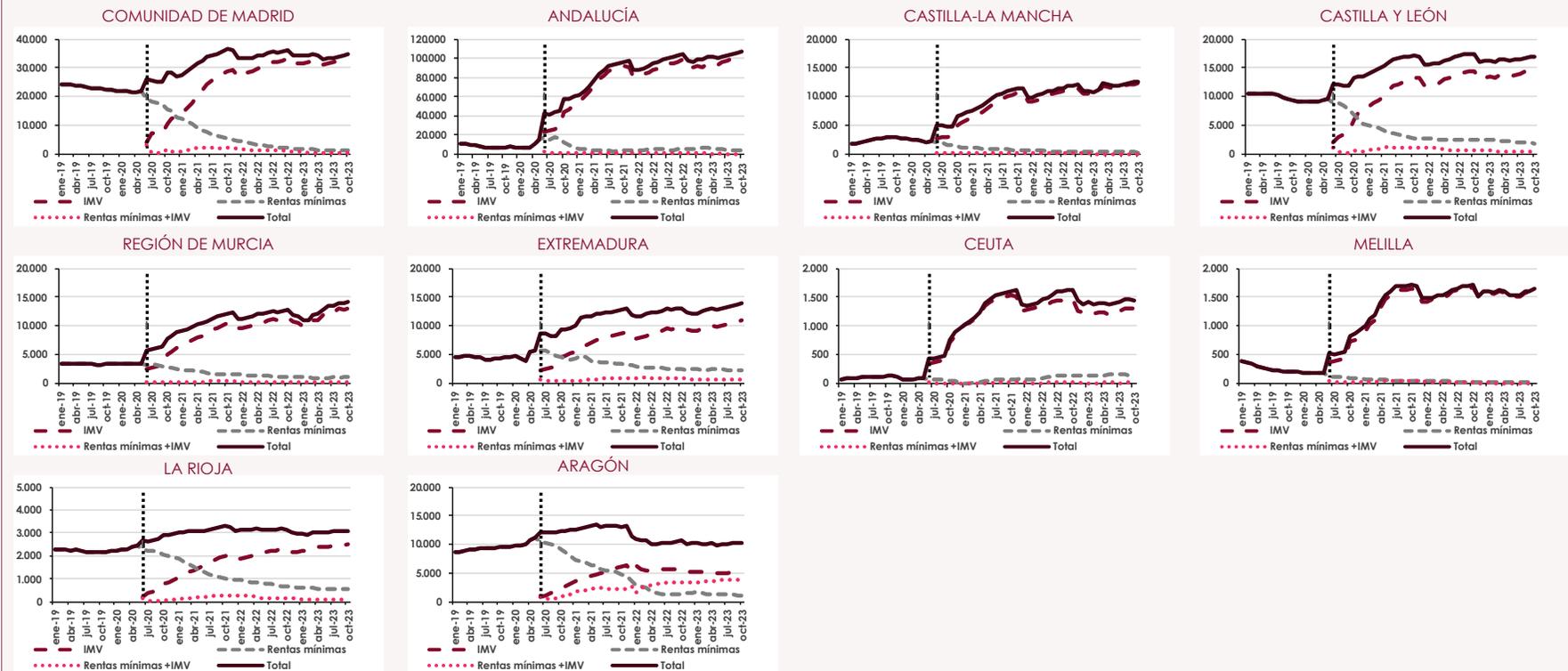
El segundo grupo consta de aquellas comunidades autónomas cuyos programas de rentas mínimas han desaparecido prácticamente o muestran una tendencia claramente decreciente (gráfico re_2.5). Este segundo grupo lo conforman la Comunidad de Madrid, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Región de Murcia, Extremadura, Ceuta, Melilla, La Rioja y Aragón. Como particularidad en este grupo, Aragón presenta un elevado grado de compatibilidad entre su renta mínima y el IMV ya que la serie de hogares que simultanean el cobro de las prestaciones alcanza prácticamente el nivel de la de titulares solo de IMV.

GRÁFICO RE_2.4. GRUPO 1: COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE MANTIENEN UN NÚMERO SIGNIFICATIVO DE BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS DESDE LA APARICIÓN DEL IMV



Fuente: AIReF a partir de las nóminas de IMV y de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

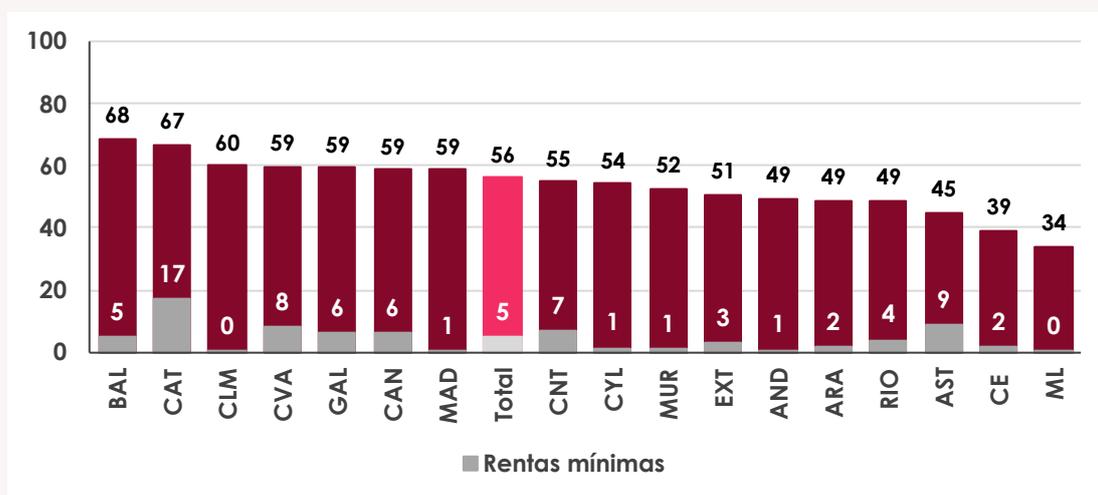
GRÁFICO RE_2.5. GRUPO 2: COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS QUE HAN DISMINUIDO DE FORMA SIGNIFICATIVA LOS BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS MÍNIMAS DESDE LA APARICIÓN DEL IMV



Fuente: AIReF a partir de las nóminas de IMV y de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

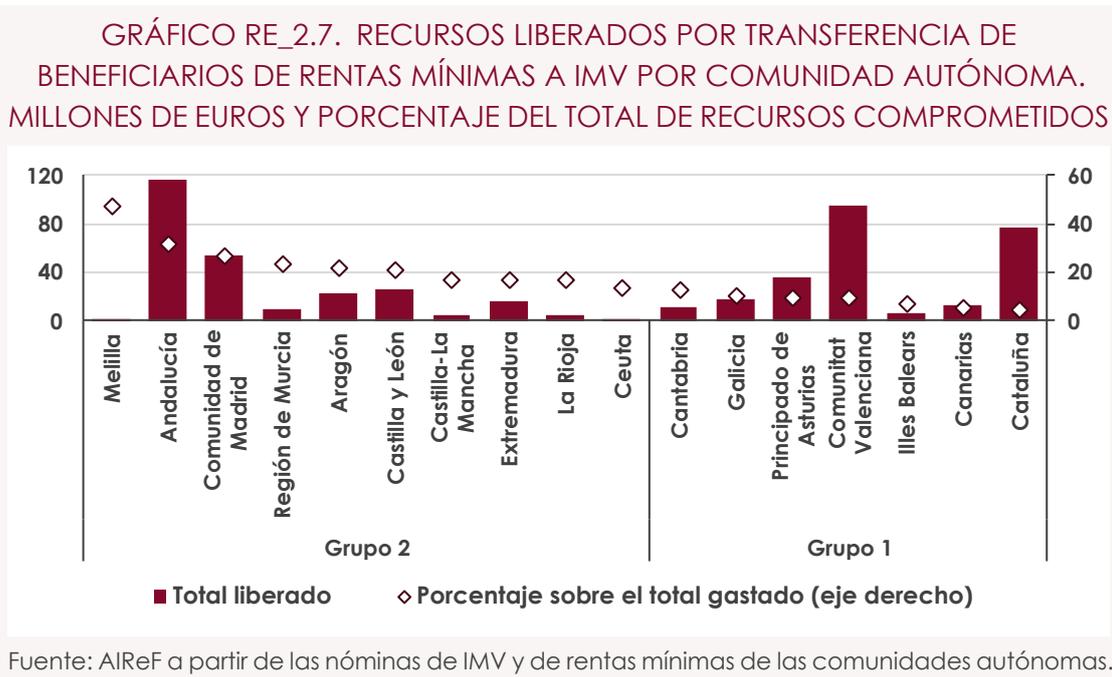
Del 56 % del *non take-up* en el IMV, cinco puntos porcentuales corresponden a hogares que cobran renta mínima autonómica en 2023 (gráfico re_2.6). Esta proporción es más elevada en las comunidades autónomas del grupo 1, en las que en 2023 sigue existiendo un nivel significativo de beneficiarios de renta mínima autonómica. Así, en Cataluña, Comunitat Valenciana, Canarias, Illes Balears, Principado de Asturias, Galicia y Cantabria los hogares beneficiarios de renta mínima representan 17, 8, 6, 5, 9, 6 y 7 puntos porcentuales de sus respectivas tasas de *non take-up*.

GRÁFICO RE_2.6. EFECTO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN EL NON TAKE-UP DEL IMV EN 2023



Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM, los expedientes de IMV y las nóminas de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

Además, desde la entrada en vigor del IMV, el trasvase de beneficiarios desde las rentas mínimas autonómicas a la prestación estatal ha liberado 510 millones de euros, el 11 % del gasto de las comunidades autónomas en sus rentas mínimas. El porcentaje de recursos liberados es inferior en las comunidades autónomas del grupo 1, que han mantenido un significativo número de hogares beneficiarios de sus programas de rentas mínimas (gráfico re_2.7). Las comunidades autónomas con mayor porcentaje de fondos liberados como consecuencia del traspaso de beneficiarios de su renta mínima al IMV han sido Melilla, Andalucía, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Aragón y Castilla y León. Estas comunidades autónomas han liberado el 47 %, 31 %, 26 %, 23 %, 21 % y 20 % respectivamente sobre el total gastado en sus rentas mínimas entre 2020 y 2023. Dentro del grupo 1, Cantabria, Galicia, Principado de Asturias, Comunitat Valenciana, Illes Balears, Canarias y Cataluña han liberado un porcentaje menor de recursos, el 12 %, 10 %, 9 %, 9 %, 7 %, 5 % y 4 % respectivamente.



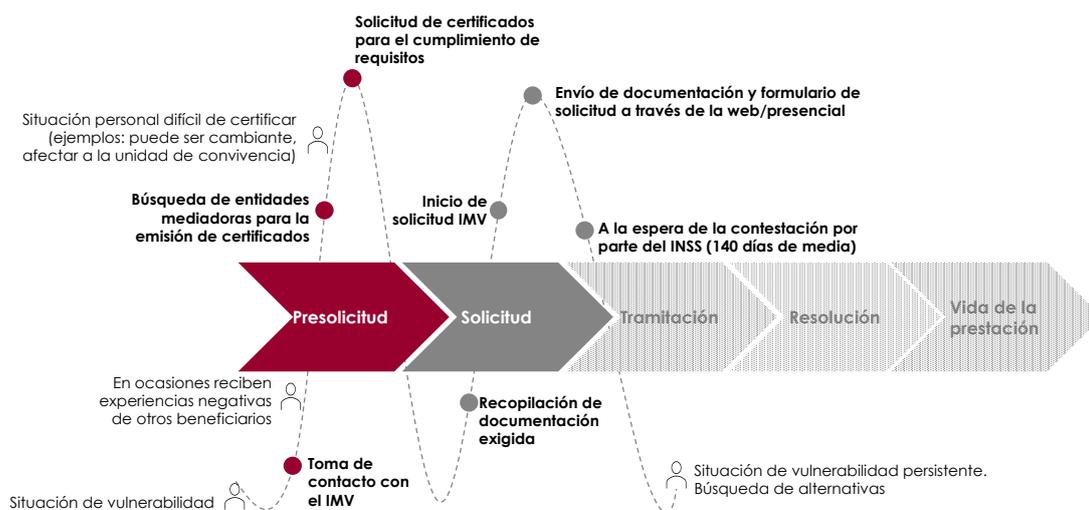
2.1.4. Implementación y gestión

2.1.4.1. La evolución en la tramitación

Los hogares que se aproximan al IMV pueden recorrer un máximo de cinco fases: presolicitud, solicitud, tramitación, resolución, y vida de la prestación (cuadro 8). A partir del análisis cualitativo realizado en esta Opinión se han reconstruido el número máximo de fases teóricas por las que un hogar puede interactuar con el IMV. La primera de las fases puede denominarse presolicitud. En esta primera toma de contacto previa a la solicitud, los hogares reciben información sobre la prestación, se informan sobre su elegibilidad y valoran la posibilidad de solicitarla. En la fase de solicitud se recaba la documentación requerida (acreditaciones, certificados de las entidades mediadoras, servicios sociales, administración local, etc.). Esta fase se completa con el envío de la solicitud a través de la sede electrónica de la Seguridad Social, o en soporte papel a través del registro. Durante la fase de tramitación, el INSS analiza la documentación aportada y el cumplimiento de los requisitos. En caso de ser necesario, se solicita a los usuarios la subsanación de la documentación. La tramitación de la solicitud concluye con su resolución, y el expediente puede ser aprobado o denegado. Finalmente, a lo largo de la vida de la prestación los hogares perceptores del IMV deberán cumplir una serie de obligaciones establecidas en la normativa.

El análisis cualitativo realizado en esta tercera Opinión ha permitido identificar algunos retos, principalmente en las fases de presolicitud y solicitud. Los grupos focales que ha llevado a cabo la AIReF con las entidades inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV han arrojado evidencia sobre cuestiones que dificultan o alargan las fases de presolicitud o solicitud de la prestación (cuadro 8).

CUADRO 8. ESQUEMA DE FASES DEL IMV DESDE LA PERSPECTIVA DEL HOGAR DERIVADAS DEL ANÁLISIS CUALITATIVO



Fuente: AIReF.

Las entidades mediadoras del IMV destacan tres dificultades: la falta de correspondencia entre la acreditación de requisitos y la realidad social de determinados hogares, la situación de vulnerabilidad no resuelta mientras se prepara y espera la resolución y los retos en la emisión de los certificados propios a su condición de entidades mediadoras¹². En primer lugar, las entidades mediadoras han identificado a partir de su experiencia que existen algunos requisitos para el acceso a la prestación cuyo cumplimiento precisa de una estabilidad en las circunstancias del hogar que, para gran parte de los solicitantes, acaba suponiendo una barrera. Lo anterior afecta principalmente a la acreditación del domicilio (empadronamiento y permisos de residencia) o la constitución de las unidades de convivencia. En este sentido, algunos de los colectivos mencionados durante el desarrollo de los grupos focales fueron

¹² El registro de mediadores sociales del IMV está funcionando desde el 3 de diciembre de 2021. En la actualidad hay once entidades inscritas con capacidad para emitir certificados que acrediten situaciones complejas, como el riesgo de exclusión social, la residencia de personas sin hogar, el domicilio real cuando no coincida con el padrón, la independencia para los jóvenes o que no existan vínculos familiares entre personas o familias que conviven en un mismo domicilio.

la población inmigrante, las familias extensas, personas con discapacidad, parejas de hecho no formalizadas, unidades de convivencia con uno o varios miembros empadronados pero ausentes, etc.

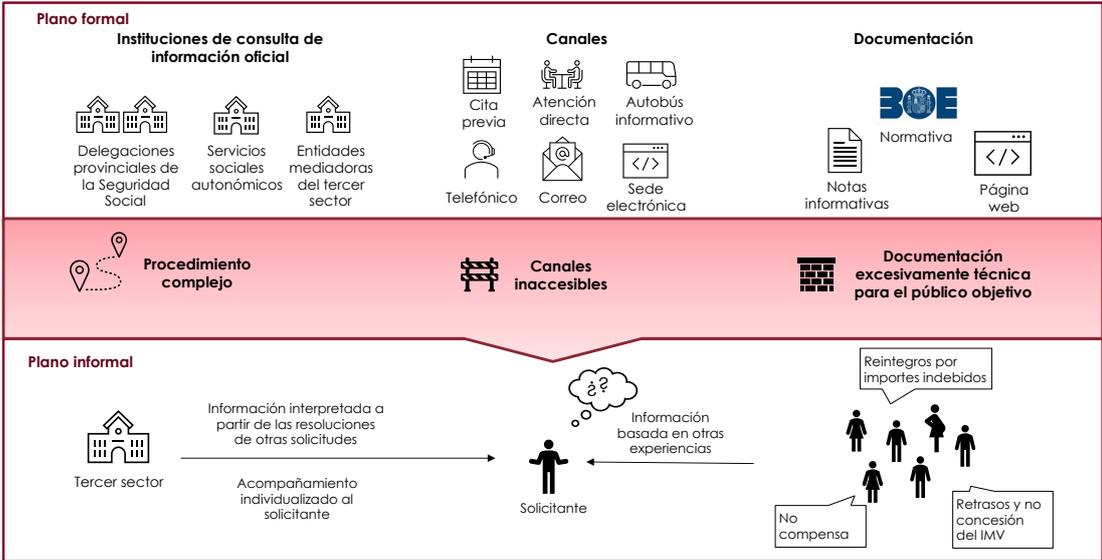
En segundo lugar, **las entidades mediadoras del IMV visibilizan los dilatados tiempos que llevan a un hogar hasta comprender los requisitos, recabar la documentación, rellenar el formulario y finalmente poder enviarlo**. Durante estos meses el hogar continúa en una situación de vulnerabilidad. A este lapso preparatorio se suma el tiempo que transcurre hasta la resolución del expediente.

En tercer lugar, **las entidades mediadoras destacan el número muy reducido de certificados que han emitido desde la puesta en marcha del registro**. Según su perspectiva, la limitada emisión de certificados se debe a dos razones: la escasa utilidad percibida y la dificultad para poder acreditar la situación concreta. En relación con el primer motivo, las entidades mediadoras aprecian que la información del padrón acaba primando sobre sus certificados y desconocen el propósito del certificado de exclusión social. En relación con el segundo motivo, hay situaciones que las entidades manifiestan que los que se les solicita certificar requeriría de visitas domiciliarias con la consiguiente dificultad ética y su falta de competencia legal para practicarlas.

A nivel transversal, el principal reto identificado por las entidades mediadoras del IMV es el acceso a información comprensible, fiable y homogénea para los hogares y para quienes les brindan acompañamiento en el proceso (cuadro 9). El análisis cualitativo realizado en esta tercera Opinión ha permitido identificar la existencia de dos planos de información sobre el IMV: el formal y el informal. El cuadro 9 sintetiza las características de ambos y pone de relieve algunos aspectos que lastran la eficacia del sistema en conjunto. El plano informal se nutre del apoyo recibido por las entidades del tercer sector y de los consejos o experiencias de la red social que rodea al hogar. El plano formal se caracteriza por una diversidad de canales e instituciones de los que obtener información, así como por una multiplicidad de fuentes de documentación. La experiencia de las entidades mediadoras del IMV subraya la complejidad de este plano formal por la inaccesibilidad a los canales de información y la documentación no adaptada al público objetivo. En concreto, las entidades mediadoras han identificado las siguientes dificultades en el plano formal:

- Falta de claridad en la justificación de las resoluciones del INSS por las que se determina la cuantía del IMV y sus ajustes¹³, y en las resoluciones de denegación de la solicitud¹⁴.
- Necesidad de ofrecer un mayor acompañamiento individualizado para orientar el caso particular de cada solicitante. En este sentido, las entidades mediadoras subrayan la importancia de mejorar el acceso a los canales disponibles a la par que reforzar la capacitación de los profesionales de la Seguridad Social en el asesoramiento que proporcionan a los hogares inmersos en cualquiera de las fases del IMV.
- Falta de publicación de pautas claras, uniformes y con lenguaje adaptado para guiar y favorecer la comprensión de la solicitud, tramitación y concesión de la ayuda.
- Lenguaje excesivamente técnico en las comunicaciones oficiales con los hogares solicitantes y perceptores (peticiones de documentación, reclamación de cuantías, etc.), lo cual dificulta la comprensión del receptor.

CUADRO 9. ACCESO DEL SOLICITANTE A LA INFORMACIÓN SOBRE EL IMV



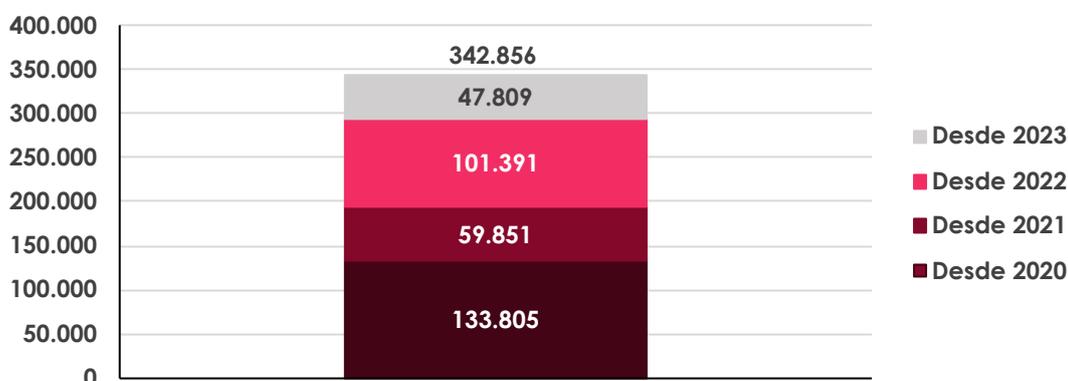
Fuente: AIReF.

¹³ Las entidades mediadoras aprecian dificultades en comprender cómo se ha llegado al cálculo de la cuantía de la prestación en cada caso, lo que complica la interposición de reclamaciones previas por parte de los hogares.

¹⁴ Las entidades mediadoras aprecian que las denegaciones se limitan a citar el artículo de la ley sin aportar una fundamentación individualizada al caso. Esto dificulta orientar de forma correcta la reclamación o que puedan producirse un exceso de reclamaciones ya que una explicación más detallada habría permitido apreciar con claridad que no existía derecho.

Con respecto a la permanencia en la prestación, el 39 % de los beneficiarios de IMV a 31 de diciembre de 2023 comenzó a recibir la prestación en 2020 (gráfico 11). De los 42 meses que han transcurrido desde la puesta en marcha del IMV en junio de 2020, los hogares beneficiarios de IMV a 31/12/2023 lo perciben durante 30 meses en mediana. En número absolutos, el gráfico 11 muestra que, de entre el total de beneficiarios a 31 de diciembre de 2023, 133.805 hogares (el 39 %) son perceptores desde 2020, 59.851 desde 2021 (el 17 %), 101.391 desde 2022 (el 30 %) y 47.809 (el 14 %) comenzaron en el propio año 2023.

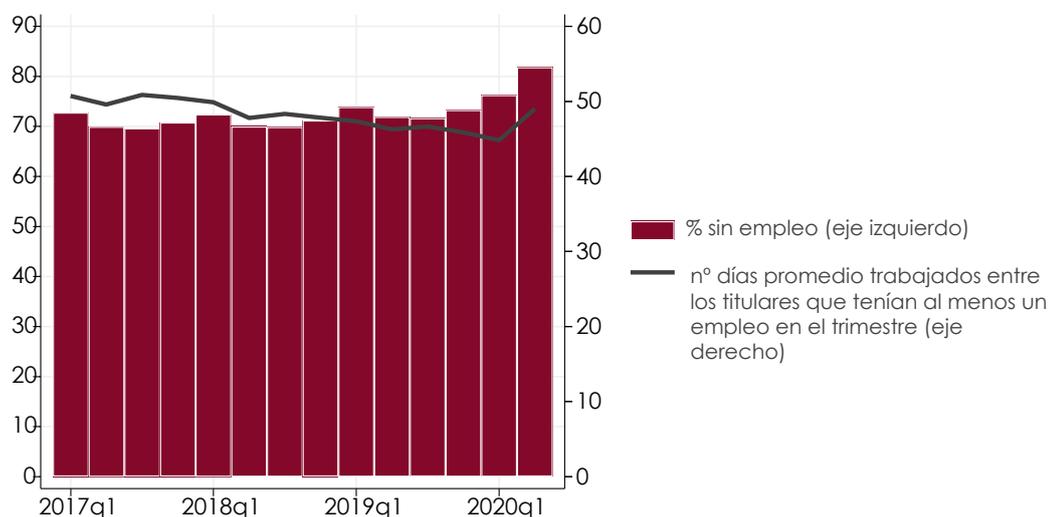
GRÁFICO 11. AÑO DE RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ENTRE LOS HOGARES BENEFICIARIOS EN ALTA A 31 DE DICIEMBRE DE 2023



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Tal y como evidenciaba el recuadro sobre empleo e IMV publicado en la segunda Opinión, la explotación en esta nueva Opinión del registro administrativo de vidas laborales de los beneficiarios del IMV confirma que en torno al 70 % de los titulares de IMV no estaba empleado en los trimestres previos a la entrada en vigor del IMV (gráfico 12). El gráfico 12 representa entre el primer trimestre de 2017 y el segundo trimestre de 2020 el margen extensivo (porcentaje de titulares de IMV que no tenían empleo en el trimestre) y el margen intensivo (promedio de días trabajados entre los titulares que tenían al menos un empleo en el trimestre). El porcentaje de titulares de IMV sin empleo oscila en el entorno del 70 % hasta el 2020. En el primer y segundo trimestre de 2020 este indicador asciende hasta el 80 %. Dentro del 30 % de titulares de IMV que tenía empleo, el gráfico 12 permite apreciar que en promedio lo hace 50 días del trimestre.

GRÁFICO 12. PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DEL IMV SIN EMPLEO Y NÚMERO DE DÍAS PROMEDIO TRABAJADOS EN LOS TRIMESTRES PREVIOS A LA APARICIÓN DEL IMV (2017-2020)



Fuente: AIReF a partir de los expedientes de IMV y de las vidas laborales de los titulares.

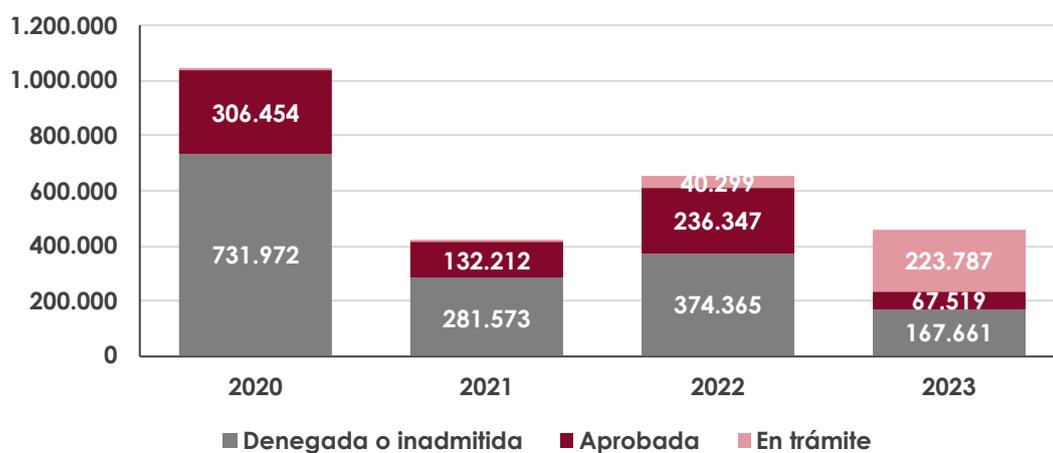
En 2023 se han presentado 458.967 solicitudes¹⁵, un 29,5 % menos que en 2022, año en el que se puso en funcionamiento el CAPI (gráfico 13). De entre estas, el 14,7 % han sido aprobadas, el 36,5 % denegadas y las restantes 48,8 % figuran en trámite a 31 de diciembre de 2023 (gráfico 14). El gráfico 13 representa el total de las solicitudes recibidas cada año desde la entrada en vigor del IMV, así como su estado en la fecha de resolución del expediente. El estado “en trámite” se explica porque el expediente todavía no ha sido resuelto a 31 de diciembre de 2023. El gráfico 14 muestra la misma información expresada en porcentaje sobre el total de solicitudes recibidas cada año. De esta forma, del millón de solicitudes que se presentaron en 2020 el 30 % fueron aprobadas y el 70 % denegadas. De las 414.364 recibidas en 2021 el 31,9 % fueron aprobadas, el 68 % denegadas y el restante 0,6 % siguen en trámite. En 2022, a raíz de la entrada en vigor del CAPI se registra un aumento del 57 % en el número de solicitudes, tal y como se constató en la segunda Opinión del IMV. De las 651.011 solicitudes presentadas en 2022, un 36,3 % se aprobaron, un 57,5 % fueron denegadas y el 6,2 % continúa en trámite a 31 de diciembre de 2023¹⁶. Finalmente, de las

¹⁵ Se excluyen del cómputo las solicitudes anuladas o canceladas.

¹⁶ La segunda Opinión del IMV publicaba que el porcentaje de solicitudes denegadas en 2022 era del 69 %. Esta discrepancia se explica porque a 31 de diciembre de 2022 el conjunto de solicitudes de 2022 resultas era inferior al total a 31 de diciembre de 2023. A 31 de diciembre de 2023 el 92 % de las solicitudes de 2022 ya han sido resueltas y el porcentaje de denegación disminuye al 57,5%. Por este mismo motivo, el dato que publica esta tercera Opinión variará

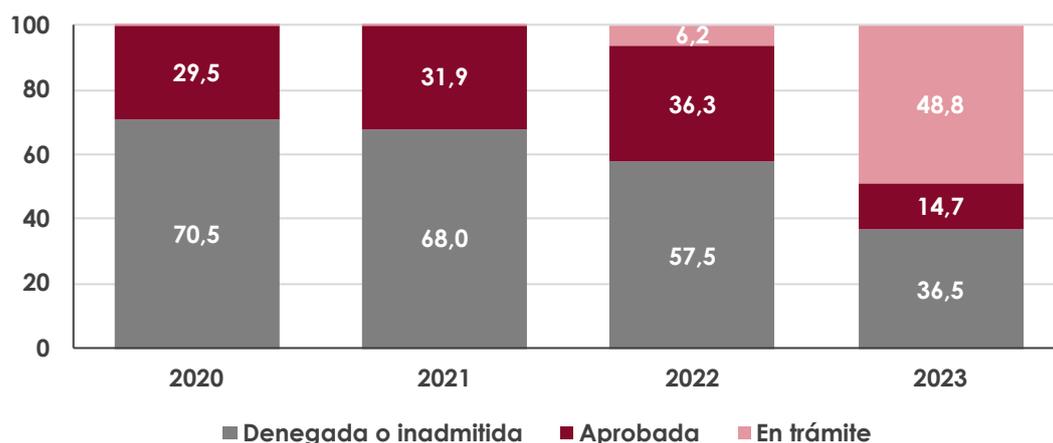
458.967 solicitudes presentadas en 2023, el 14,7% y el 36,5% fueron aprobadas y denegadas respectivamente en la fecha de resolución del expediente. A 31 de diciembre de 2023 el 48,8% de las solicitudes presentadas en 2023 siguen pendientes. Nótese que el porcentaje de expedientes aprobados en 2023 ha sido inferior y el de expedientes en trámite mayor, dado que el tiempo transcurrido para su tramitación ha sido menor.

GRÁFICO 13. NÚMERO DE SOLICITUDES POR AÑO. DESGLOSE POR ESTADO DE LA SOLICITUD A 31/12/2023



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

GRÁFICO 14. ESTADO DE LAS SOLICITUDES A 31/12/2023. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES PRESENTADAS EN CADA AÑO



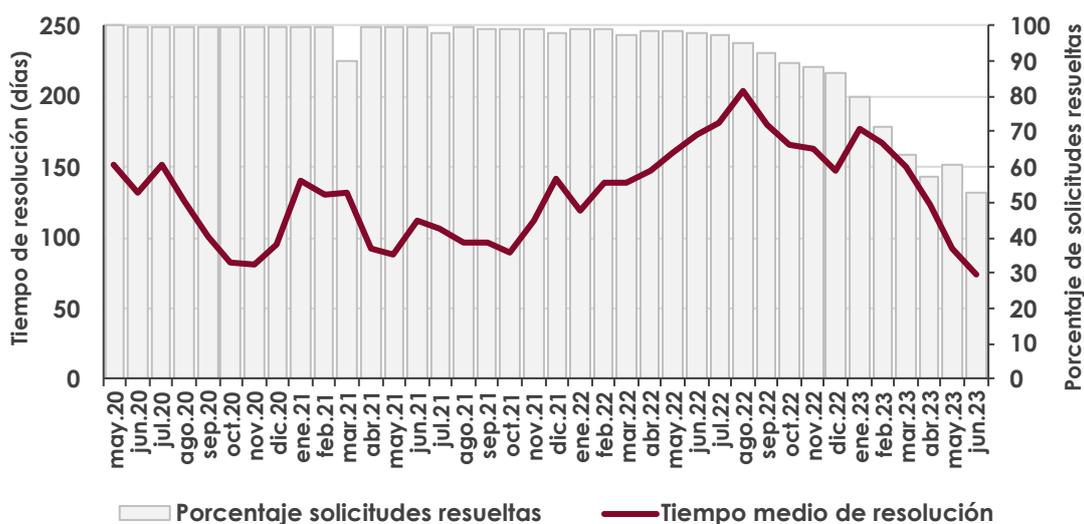
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

cuando se publique la cuarta Opinión del IMV, momento en el que se habrán resuelto una buena parte de las 223.787 solicitudes de 2023 que se encuentran en trámite a 31 de diciembre de 2023.

Debido a un cambio en el aplicativo que utiliza el INSS para codificar las causas de denegación, no ha sido posible aportar evidencia consistente con la recogida en las dos opiniones previas sobre la importancia relativa de cada causa. Los gráficos 36 y 16 de la primera y segunda Opinión del IMV respectivamente mostraban que los principales motivos de denegación eran el incumplimiento de los criterios de renta, seguidos por la categoría que englobaba causas de empadronamiento o unidad de convivencia. La tercera Opinión del IMV no ha podido actualizar este análisis ya que, a partir de julio de 2022, el INSS pasa a tramitar la práctica totalidad de los expedientes por el nuevo aplicativo APPIAN-IMV. A raíz de esta migración se produce una discontinuidad en la forma de codificar las causas en los expedientes denegados, hecho que conlleva una ruptura de la serie impidiendo comparar los resultados con los publicados en las dos primeras opiniones del IMV.

El tiempo medio de resolución estimado en 2023 es de 141 días (gráfico 15). Esta estimación se realiza de forma análoga a las dos anteriores opiniones del IMV. Es decir, se ponderan los tiempos medios de resolución de las solicitudes recibidas entre enero y junio de 2023 por el total de solicitudes de cada uno de estos meses. Se omiten las solicitudes presentadas entre julio y diciembre de 2023 ya que, en estos meses, menos del 50 % de las solicitudes figuran resueltas a 31 de diciembre del ejercicio. Nótese que los expedientes iniciados en 2022, año de incorporación del CAPI y en el que aumentaron las solicitudes un 57 %, registran tiempos de resolución superiores a los años precedentes.

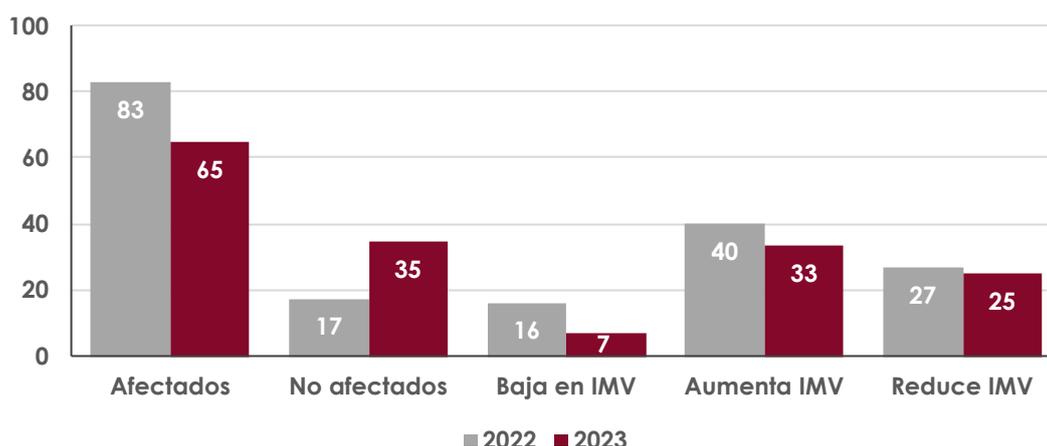
**GRÁFICO 15. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN POR MES DE SOLICITUD (DÍAS)
(CIERRE DATOS 31/12/2023)**



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

En 2023 se ha reducido en 18 puntos porcentuales el porcentaje de hogares perceptores del IMV afectados por la revisión de rentas, aunque se mantienen en cifras del 65 % (gráfico 16). Mientras que en 2022 la segunda Opinión del IMV hallaba que el 83 % de los hogares beneficiarios en junio veía su prestación afectada por la revisión de rentas¹⁷, en 2023 esta proporción se reduce al 65 %. El porcentaje de hogares que causa baja en la prestación como consecuencia del cruce con los datos de rentas del ejercicio anterior pasa del 16 % en 2022 al 7 % en 2023. Por su parte, el porcentaje de hogares que ven la cuantía de la prestación aumentada como consecuencia de este fenómeno pasa del 40 % en 2022 al 33 % en 2023. La reducción de la cuantía afecta al 27 % y 25 % de los hogares en 2022 y 2023 respectivamente.

GRÁFICO 16. HOGARES AFECTADOS POR LA REVISIÓN DE RENTAS COMO CONSECUENCIA DEL CRUCE CON LOS DATOS FISCALES. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN ALTA A JUNIO DEL EJERCICIO



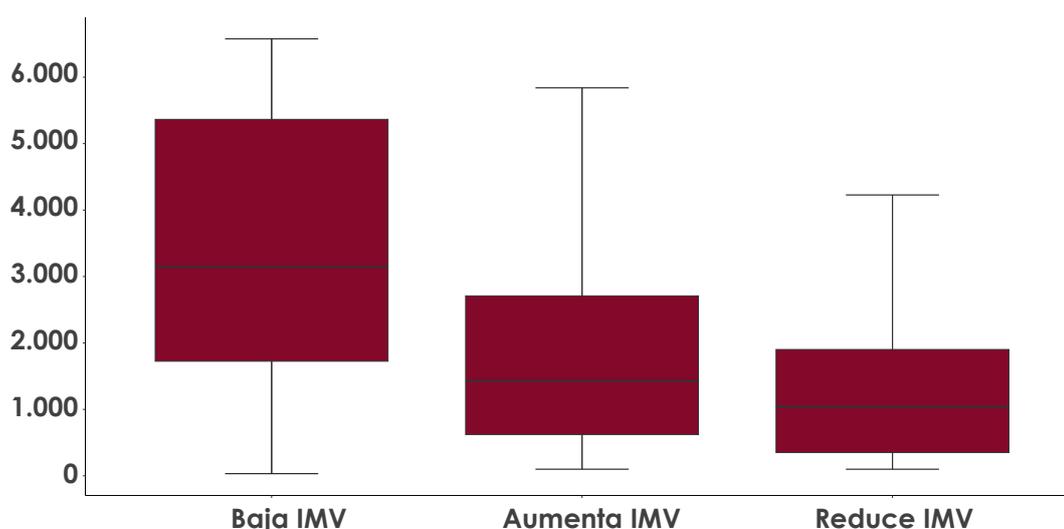
Fuente: AIReF a partir de las nóminas de IMV.

En línea con lo hallado en la segunda Opinión del IMV, se sigue observando que los hogares que causan baja son los que muestran unos importes afectados por la revisión mayores, que en mediana se sitúan en los 3.000 euros (gráfico 17). Por su parte, los hogares para quienes la revisión supone un aumento de la cuantía de la prestación pasan a recibir un importe en mediana de casi 1.400 euros más. Por último, los hogares en los que la revisión supone una revisión a la baja de la prestación, el IMV se reduce en mediana en algo menos de 1.000 euros.

¹⁷ En noviembre de 2023 se realiza la revisión de la prestación a partir de los datos de renta y patrimonio del ejercicio 2022. La comparación de las nóminas previas con la de diciembre de 2023 ha permitido calcular los hogares y cuantías afectadas por este proceso.

Como se apuntaba en la segunda Opinión del IMV, la aplicación del incentivo al empleo ha favorecido que el número de revisiones de renta sea menor en 2023 que en años anteriores. En concreto, al 23% del total de hogares beneficiarios de IMV a junio de 2023 cuya prestación no se ha visto afectada por la revisión, se le ha aplicado el incentivo al empleo.

GRÁFICO 17. DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPORTES NO COBRADOS POR LOS HOGARES O INDEBIDAMENTE PERCIBIDOS ENTRE ENERO Y OCTUBRE DE 2023

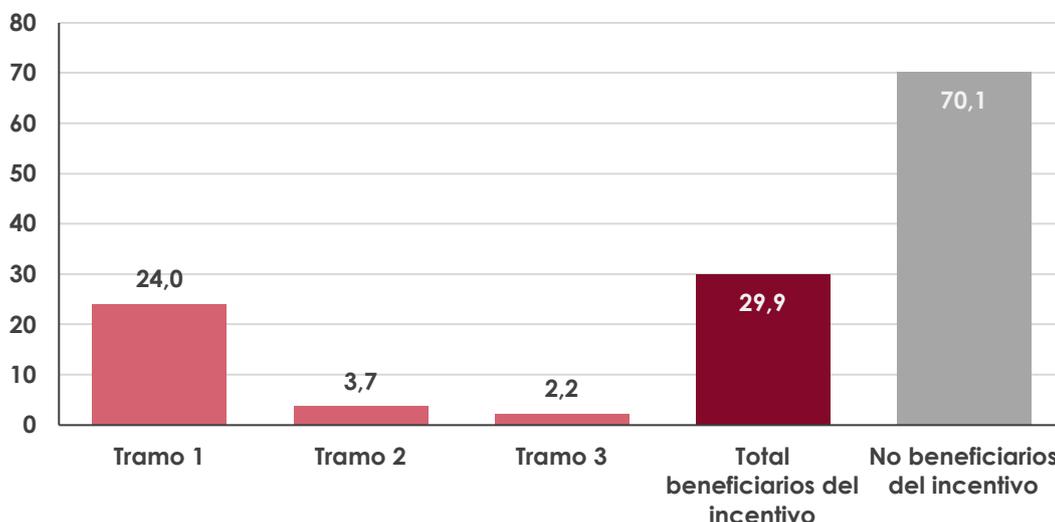


Fuente: AIReF a partir de las nóminas de IMV.

2.1.4.2. El incentivo al empleo

En 2023 se ha aplicado el nuevo esquema de incentivo al empleo al 30% de los hogares beneficiarios de IMV (gráfico 18). De entre estos hogares, el 80% se corresponden con el tramo 1, es decir, aumentaron los rendimientos del trabajo entre 2021 y 2022 en una cuantía igual o inferior al 60% de la renta garantizada y por tanto se excluye todo el incremento de renta para el cálculo del IMV al que tienen derecho. El restante 12% y 8% de los hogares beneficiados por el incentivo al empleo se sitúan en los tramos 2 y 3 respectivamente. Correlativamente, el 70% de los hogares beneficiarios de IMV no han registrado incrementos de rendimientos del trabajo según lo estipulado en el Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre de 2022.

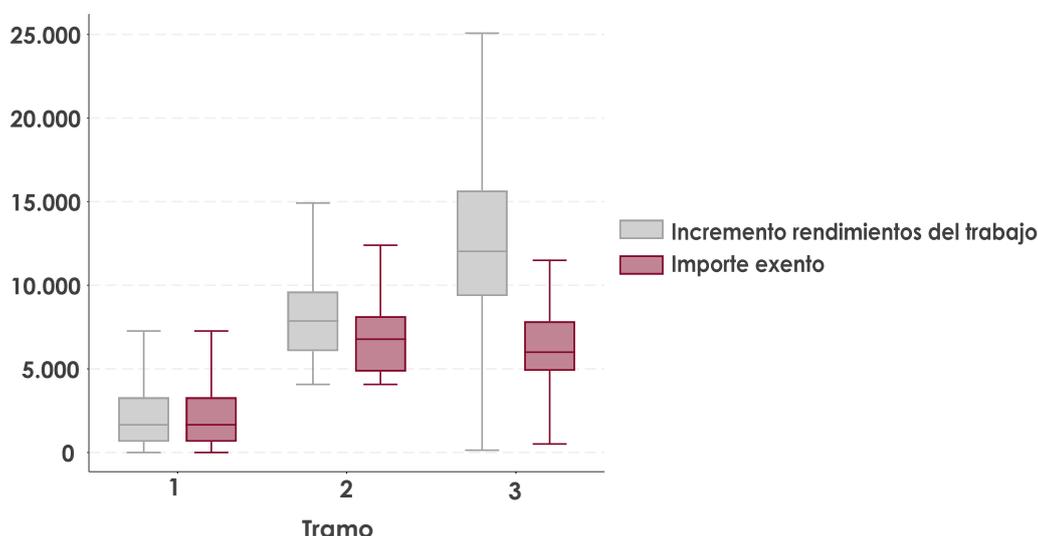
GRÁFICO 18. PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS DE IMV A LOS QUE SE LES HA APLICADO EL INCENTIVO AL EMPLEO. DESGLOSE POR TRAMOS



Fuente: AIReF a partir de los datos de gestión del INSS.

Los hogares de los tramos 1, 2 y 3 aumentaron los rendimientos del trabajo en mediana en 1.656 €, 7.864 € y 12.029 € respectivamente (gráfico 19). El gráfico 19 representa la distribución de dos variables: el incremento de rendimientos del trabajo (entre 2021 y 2022) y la parte de dicho incremento exenta en el cálculo de la prestación de IMV. Los hogares clasificados en el tramo 1 registran incrementos de los rendimientos del trabajo de 642 € en el primer cuartil, 1.656 € en mediana y 3.291 € en el tercer cuartil. Por definición, al ser hogares del tramo 1, los incrementos quedan exentos al 100%, por lo que la distribución de la segunda variable es equivalente. Los hogares encuadrados en el tramo 2 registran incrementos de 6.060 € (primer cuartil), 7.864 € (mediana) y 9.615 € (tercer cuartil). Dado que en el segundo tramo la exención es parcial, la distribución de importes exentos es inferior al incremento de rendimientos del trabajo. En concreto, para los hogares del tramo 2 el importe exento es de 4.843 € en el primer cuartil, 6.773 € en mediana y 8.143 € en el tercer cuartil. Por último, los hogares del tramo 3 registran incrementos de rendimientos del trabajo de 12.029 € en mediana, mientras que el importe mediano de dicho incremento exento asciende a 5.998 €.

GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE LOS INCREMENTOS DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO Y DE LOS IMPORTES EXENTOS ENTRE LOS HOGARES BENEFICIADOS POR EL INCENTIVO AL EMPLEO



Fuente: AIReF a partir de los datos de gestión del INSS.

2.2. Módulo 6. Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida

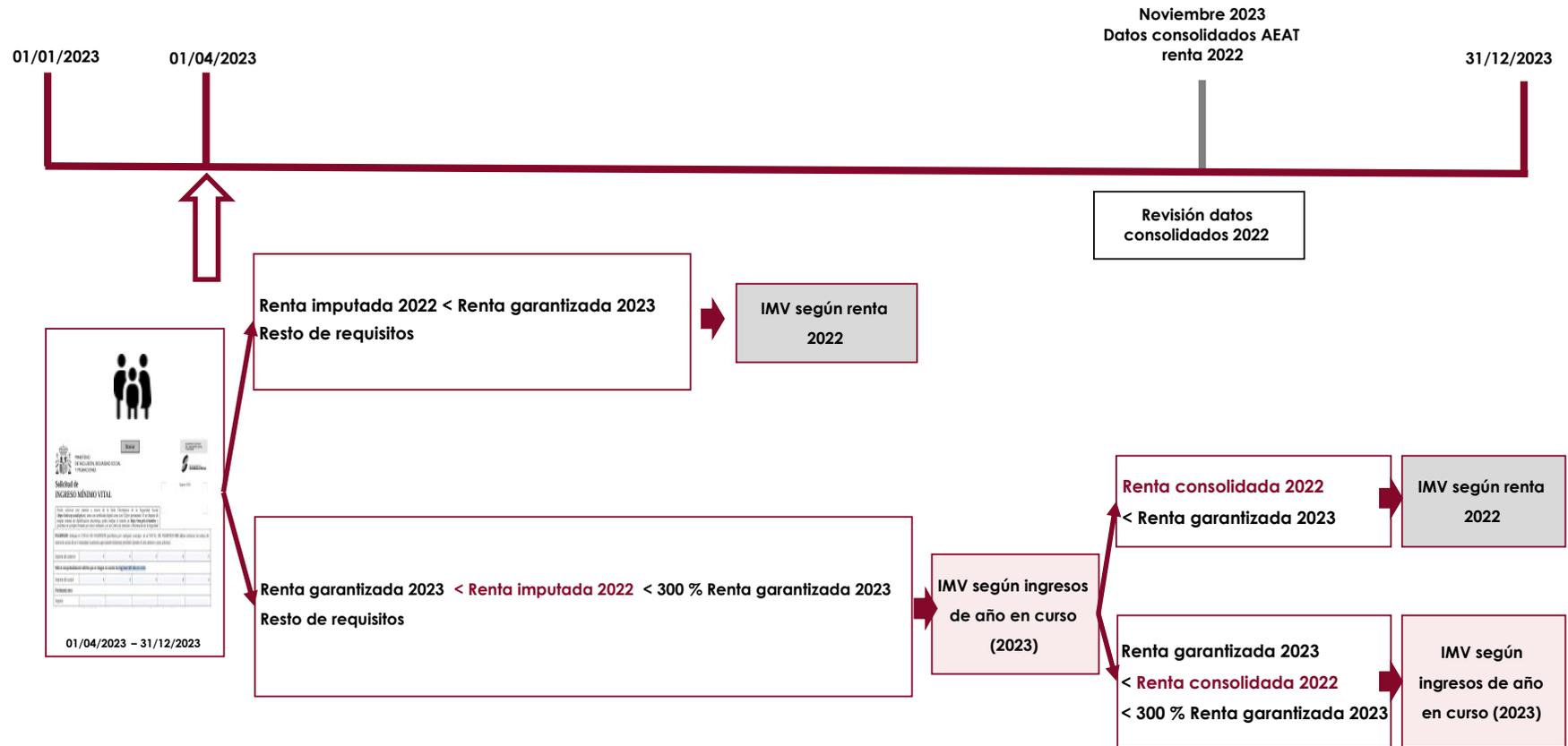
La ley del IMV se refiere en el preámbulo a la situación de vulnerabilidad económica sobrevenida y recoge un mecanismo específico para tener en cuenta los ingresos del año en curso. En concreto, el artículo 11.5 establece que “cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso”.

El reconocimiento del IMV de acuerdo con los ingresos de año en curso es una modalidad que se aplica de forma subsidiaria. El cuadro 10 ilustra esta subsidiariedad a partir de las distintas posibilidades que pueden acontecer a un expediente de IMV presentado en 2023 en el que el hogar solicita que se tengan en cuenta sus ingresos del ejercicio corriente.

Si la renta y el patrimonio en 2022 se encuentran por debajo de los umbrales definidos para recibir la prestación en 2023, el IMV se concederá de acuerdo con los ingresos del año precedente. Esta decisión del INSS prevalece, aunque el hogar solicite que se tengan en cuenta sus ingresos del año en curso. Si, por

el contrario, la renta y patrimonio de 2022 en el momento en que se verifica la solicitud superan los umbrales de 2023 en menos del 300% se estiman los ingresos del año en curso. Si estos ingresos se encuentran por debajo de los umbrales de 2023, se concede el IMV de acuerdo con la estimación realizada de los ingresos del año en curso. Incluso aunque se conceda el IMV con los ingresos de año en curso esta modalidad puede decaer hacia finales del año, cuando el INSS cuente con la información de renta y patrimonio consolidada de 2022 que proporciona la AEAT. Si en ese momento se comprueba que la renta y el patrimonio de 2022 eran finalmente inferiores a los umbrales de 2023 se recalcula la prestación de IMV para ajustarla a la modalidad habitual, es decir con la renta computable del ejercicio precedente.

CUADRO 10. EJEMPLO TEÓRICO DE SOLICITUD DE IMV CON INGRESOS DE AÑO EN CURSO Y CASOS DE APLICACIÓN DEL MECANISMO

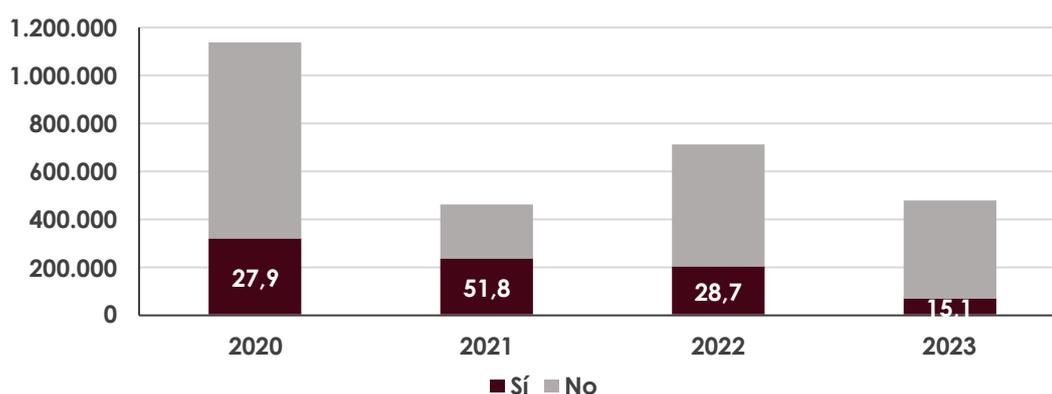


Fuente: AIReF.

A nivel potencial, se ha estimado que en 2022 hubo 261.000 hogares que podrían haber recibido el IMV con la modalidad de ingresos de año en curso. En 2022 261.000 hogares no eran elegibles para el IMV teniendo en cuenta su renta y patrimonio de 2021 pero sí lo eran con la renta y el patrimonio acumulados en el propio año 2022¹⁸. Esta estimación potencial se ha realizado con los ficheros de renta y patrimonio de la AEAT, por lo que tiene en cuenta los datos finales del ejercicio completo de 2022. Como se ha explicado anteriormente, en el momento que el INSS debe analizar una solicitud de IMV con los ingresos de año en curso no cuenta con los datos consolidados y finales del ejercicio corriente por lo que debe estimarlos con la información que esté disponible. Es decir, una solicitud de año en curso presentada en 2022 debe analizarse y resolverse en el propio año 2022. Sin embargo, los datos de renta y patrimonio consolidados de 2022 no se obtienen hasta noviembre de 2023. Por consiguiente, si en 2022 se concede un IMV de acuerdo con los ingresos del año en curso, la prestación se basa en una estimación, y será corregida en la revisión de noviembre de 2023 cuando la AEAT vuelque los datos de renta y patrimonio de 2022.

Desde la entrada en vigor del IMV se han realizado solicitudes para que sean consideradas las rentas del año en curso en 836.510 expedientes (un 30 % del total). Este porcentaje ha variado en función del año en el que se presenta la solicitud. En 2021 el porcentaje fue del 51,8% y en 2023 en solo el 15,1 % de las solicitudes se pedía tomar en cuenta los ingresos de año en curso (gráfico 20).

GRÁFICO 20. NÚMERO DE EXPEDIENTES Y PORCENTAJE CON SOLICITUD DE INGRESOS DEL AÑO EN CURSO

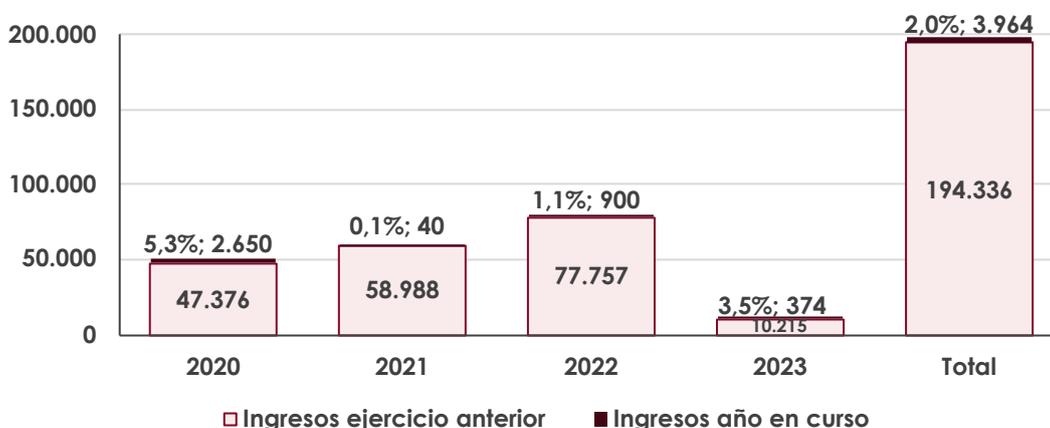


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

¹⁸ En esta simulación se ha verificado que estos hogares cumplen con los límites de renta y patrimonio del anexo IV de la ley del IMV para los beneficiarios por situación de vulnerabilidad económica del año en curso.

La subsidiariedad del IMV que establece la ley del IMV de acuerdo con los ingresos del año en curso ha llevado a que solo se haya aplicado a **3.964 expedientes, un 2% de los que lo habían solicitado y finalmente fueron perceptores de la prestación** (gráfico 21). Se han aprobado el 24% de los expedientes que solicitaron la prestación de acuerdo con los ingresos del año en curso. De estos 198.300 expedientes aprobados, a 3.964 (el 2%) se les ha reconocido la prestación de acuerdo con los ingresos de año en curso: 2.650 corresponden al ejercicio 2020, 40 al 2021, 900 a 2022 y 374 a 2023 (gráfico 21).

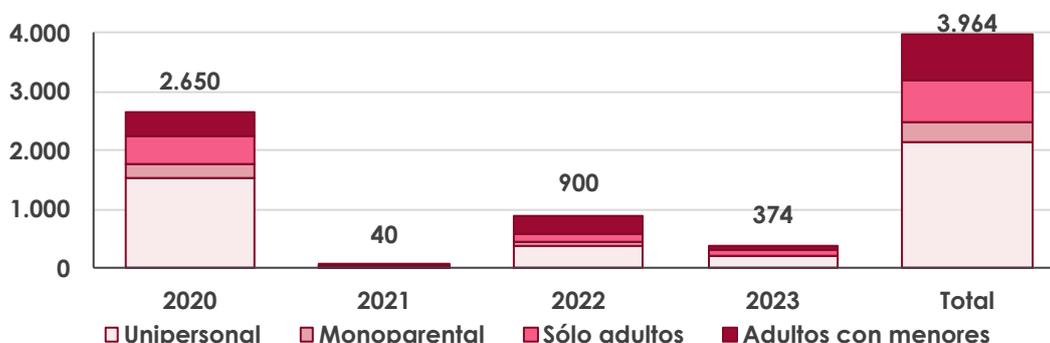
GRÁFICO 21. SOLICITUDES PRESENTADAS BAJO LA MODALIDAD DE AÑO EN CURSO Y APROBADAS BAJO LA MODALIDAD DE AÑO EN CURSO O DEL EJERCICIO ANTERIOR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

El 54% de las prestaciones de IMV concedidas de acuerdo con los ingresos de año en curso han sido de hogares unipersonales, seguidos de hogares con menores (19%), hogares de solo adultos (18%) y finalmente de hogares monoparentales (8%) (gráfico 22).

GRÁFICO 22. NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DE IMV SEGÚN INGRESOS DE AÑO EN CURSO. DESGLOSE POR AÑO Y TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

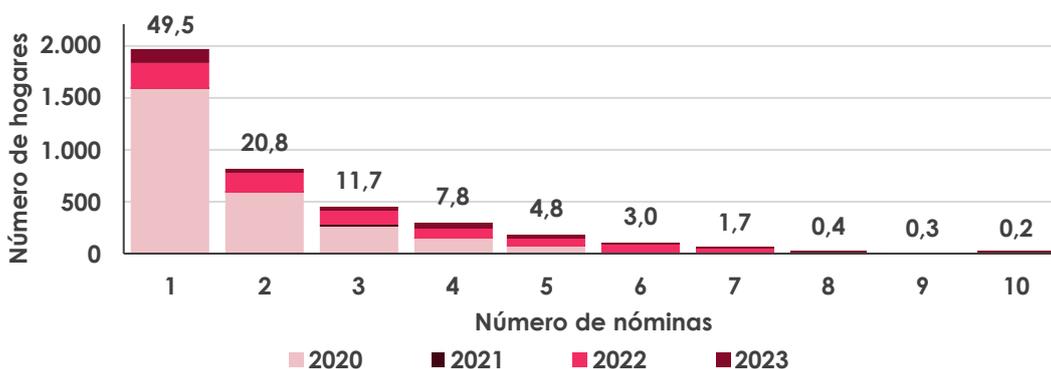
El tiempo medio de tramitación en las solicitudes aprobadas con los ingresos de año en curso es de 98 días (gráfico 23) y un 70% de los hogares a quienes se les concede esta modalidad acaban disfrutándola durante menos de cuatro meses de acuerdo con los ingresos del año en curso (gráfico 24). En concreto, el 49,5% de los hogares cuya prestación se reconoce de acuerdo con los ingresos de año en curso, reciben una única nómina calculada de este modo¹⁹: el 20,8% de los hogares durante dos meses, el 11,7% de los hogares durante tres meses y el 18% restante entre cuatro y diez meses. Una vez llega enero del ejercicio siguiente, la prestación pasa a la modalidad habitual calculada con la estimación de la renta del ejercicio precedente.

GRÁFICO 23. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN DESDE EL MES DE SOLICITUD DE LOS EXPEDIENTES QUE HAN RECIBIDO LA PRESTACIÓN SEGÚN INGRESOS DEL AÑO EN CURSO



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

GRÁFICO 24. HISTOGRAMA DEL NÚMERO DE NÓMINAS RECIBIDAS POR LOS HOGARES CON IMV APROBADO SEGÚN LOS INGRESOS DEL AÑO EN CURSO



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

¹⁹ En todos los expedientes aprobados la primera nómina incluye los importes devengados desde la solicitud, salvo en 2020 que la prestación se retrotrae en todos los casos a junio de 2020, aunque la solicitud fuera posterior.

En conclusión, aunque el 30 % de las solicitudes manifiestan la voluntad de que se tengan en cuenta los ingresos de año en curso tan solo se atiende favorablemente en el 0,5 % de los casos. El 24 % de estos expedientes resultan aprobados, pero solo el 2 % de ellos acaban dando lugar a nóminas según los ingresos del año en curso. Este porcentaje de consideración de las rentas del año en cursos se debe a la subsidiariedad del mecanismo ya que, si el hogar era elegible para el IMV según su renta y patrimonio del ejercicio precedente, esto prevalece sobre su solicitud de considerar los ingresos corrientes.

3.

PROPUESTAS

La AIReF ha elaborado cinco propuestas basadas en los hallazgos del análisis realizado en esta tercera Opinión. Las propuestas siguen la línea de las dos opiniones previas y buscan abordar mejoras de la prestación en términos de eficacia y eficiencia.

Propuesta 1: Acercar las prestaciones al ciudadano utilizando esquemas de concesión de oficio

En línea con la primera y la segunda Opinión, se propone acercar el IMV al ciudadano utilizando esquemas de concesión de oficio. Esto es, acelerar la transformación hacia un modelo de gestión del conjunto de prestaciones no contributivas (IMV, CAPI, subsidios por desempleo, ...) más automático, en el que el potencial beneficiario no tenga que aportar la información que la Administración ya posee y además:

- Se implemente bajo un sistema de información desarrollado por la Administración que contenga las variables en las que se basa la prestación.
- Se active la prestación de forma automática (previa confirmación por el beneficiario) en el mes o trimestre en el que se identifica la situación de vulnerabilidad sobrevenida o las circunstancias que den derecho a cada prestación.

En la línea de esta propuesta, el Real Decreto-ley 2/2024 regula un nuevo procedimiento que, sin necesidad de solicitud, permite tramitar la prestación de IMV a aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción del subsidio por desempleo sin haberse reinsertado a una relación laboral. Durante el trimestre previo al agotamiento del subsidio por desempleo, el

Servicio Público de Empleo (SEPE) informará a la persona beneficiaria sobre la posibilidad de remitir al INSS sus datos y los de su unidad familiar, a fin de tramitar la prestación de IMV. Para ello, la persona beneficiaria deberá otorgar su consentimiento y suscribir una declaración responsable sobre el cumplimiento de determinados requisitos. El SEPE comprobará la existencia del consentimiento y la correcta cumplimentación de la declaración responsable por el interesado y, de ser así, dentro de los diez días siguientes a la fecha en la que se produzca el agotamiento del subsidio por desempleo remitirá al INSS la información necesaria para la tramitación de esta prestación. En caso de reconocimiento del derecho al IMV, la fecha del hecho causante será la fecha del agotamiento del subsidio y los efectos económicos se producirán el día primero del mes siguiente al de la fecha del hecho causante. Este procedimiento entrará en vigor en el mes de noviembre de 2024.

Propuesta 2: Verificar los requisitos económicos de la prestación de IMV utilizando datos más vinculados al presente en lugar de los relativos al año anterior

Se propone utilizar la información disponible en la Administración de frecuencia mensual o trimestral (por ejemplo, las cotizaciones sociales) en la verificación de los requisitos económicos para el acceso y mantenimiento de la prestación de IMV con esta finalidad:

- Mejorar la capacidad de la prestación para activarse ante situaciones de pobreza sobrevenida.
- Disminuir las solicitudes de reintegros causadas por los importes indebidamente percibidos.
- Simplificar la definición de renta computable para el IMV incluyendo exclusivamente las partidas que mayoritariamente registra la población objetivo de la prestación (fundamentalmente trabajo y prestaciones tal y como se evidenció en la segunda Opinión del IMV).

Propuesta 3: Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos de pobreza

Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse con precisión su grado de alcance. Para ello sería necesario especificar las definiciones e indicadores, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira la prestación y los plazos en los que estos se pretenden alcanzar, garantizándose así que los objetivos formulados sean cuantificables y medibles. En concreto sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente o qué otro indicador de pobreza se debe utilizar para comparar los efectos desplegados por la prestación.

Propuesta 4: Reforzar las campañas de información y acompañamiento individualizadas para mejorar la inclusión de los beneficiarios

Diseñar campañas focalizadas y dimensionadas, así como herramientas de acompañamiento, en línea con la evidencia identificada en el trabajo cualitativo de esta evaluación y los resultados de los ejercicios experimentales realizados por el Ministerio de Inclusión en los proyectos piloto para la inclusión social. El elevado *non take-up* del CAPI hace necesario que estas campañas estén focalizadas en sus potenciales beneficiarios, 1,8 millones de hogares (actualmente llega a 338.000 familias).

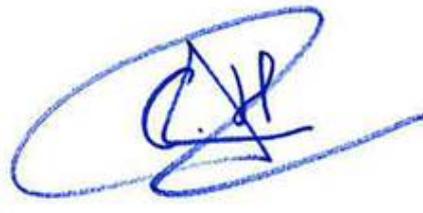
Propuesta 5: Garantizar la continuidad de la publicación de las estadísticas homogéneas y comparables de los beneficiarios e importes mensuales de los programas de rentas mínimas que contiene esta Opinión. Esta estadística permitiría continuar evaluando los efectos de la evolución de las rentas mínimas sobre el IMV, así como, más allá del objeto de encargo a la AIReF, la cobertura global de la pobreza en España

Garantizar la continuidad de la publicación de las estadísticas sobre los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas que contiene esta tercera Opinión del IMV de la AIReF. Las fuentes de información públicas existentes hasta la fecha sobre los programas de rentas mínimas autonómicas mostraban problemas de homogeneidad que dificultaban la comparabilidad. Por ese motivo, la AIReF ha solicitado al conjunto de comunidades autónomas microdatos de las nóminas mensuales de cada titular de sus programas de renta mínima de los últimos años, los ha anonimizado y fusionado con los titulares del IMV.

Este trabajo y su publicación en esta Opinión pone a disposición una nueva fuente estadística del conjunto de rentas mínimas existentes en España homogénea, comparable y con frecuencia mensual que permite analizar

su evolución desde la aparición del IMV. La relevancia que esta información tiene para continuar evaluando, en el futuro, los efectos de los desarrollos de las rentas mínimas sobre el IMV, y la cobertura de la pobreza en España hace que sea oportuno recomendar la continuidad de esta estadística más allá del desarrollo de esta Opinión.

La presidenta de la AIREF



Cristina Herrero Sánchez



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

 [Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)

 [@AIReF_es](#)