

3.ª OPINIÓN

INGRESO MÍNIMO VITAL

Resumen ejecutivo

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

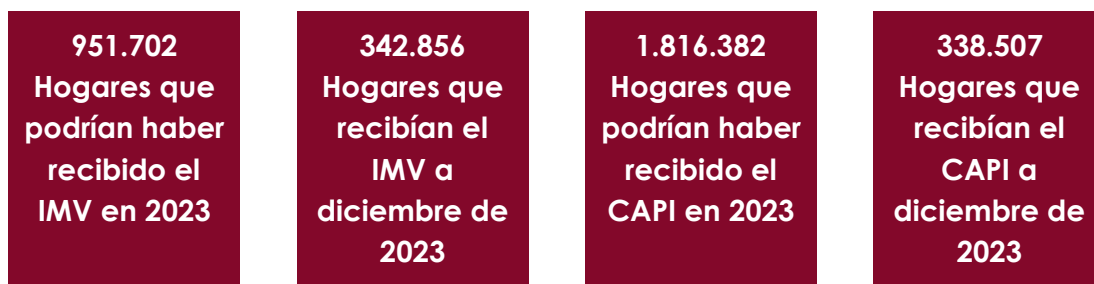
Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF.

Fecha de publicación: Julio 2024.

Índice

Resumen ejecutivo	5
Hallazgos y propuestas	9

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 considera 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.



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](#)