

2.º OPINIÓN

INGRESO MÍNIMO VITAL

OPINIÓN 2/23





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, 2º 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: Junio de 2023

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	17
1.1. La evolución normativa del ingreso mínimo vital	17
1.2. España en los indicadores de exclusión social y pobreza infantil	20
1.3. Objetivos y capítulos de la evaluación.....	23
1.4. Metodología y datos utilizados en la evaluación	24
2. Hallazgos.....	27
2.1. La evolución del IMV: actualización de los módulos 1, 2 y 3 de la primera Opinión	27
2.1.1. El seguimiento del diseño.....	27
2.1.2. Los resultados del IMV en 2022	31
2.1.3. La evolución en la tramitación.....	38
2.2. Infancia y juventud: el complemento de ayuda para la infancia (módulo 4)	48
2.2.1. El diseño del complemento de ayuda para la infancia	48
2.2.2. La implementación del CAPI a 31 de diciembre de 2022.....	51
2.3. Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales (módulo 5)	55
2.3.1. Personas con carencias materiales y sociales severas	55
2.3.2. Familias monoparentales	60
Recuadro 1. El empleo de los beneficiarios del IMV en los años previos a percibir la prestación	64
Recuadro 2. El impacto de la inflación en los beneficiarios de IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias	68
3. Propuestas	73

El IMV y el complemento de ayuda para la infancia (CAPI) en cifras*

808.000	284.000	1.500.000	274.000
Hogares que podrían haber recibido el IMV en 2022	Hogares que recibían el IMV a diciembre de 2022	Hogares que podrían haber recibido el CAPI en 2022	Hogares que recibían el CAPI a diciembre de 2022

58 %	Porcentaje de hogares que serían beneficiarios de la prestación y no lo han solicitado (<i>non take-up</i>)
47 %	Porcentaje de gasto anual sobre el potencial
20 %	Porcentaje de gasto anual del CAPI sobre el potencial
69 %	Porcentaje de solicitudes** denegadas
120	Días que tarda en tramitarse una solicitud de IMV-CAPI
62 %	Hogares que se benefician de la prestación desde los inicios del IMV (2020)
54 %	Porcentaje de beneficiarios que no habían percibido salarios ninguno de los tres años anteriores a recibir el IMV
38 %	Porcentaje de adultos beneficiarios del IMV que declararon salarios en 2019 y dejaron de declararlos en 2020
79 %	Porcentaje de la inflación soportada cubierto por el incremento del 15 % del IMV

* 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 incluye datos de los potenciales beneficiarios de los territorios forales por lo que el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra no se incluyen en estas cifras ni en esta evaluación. Los territorios forales no han cedido la información para el desarrollo de esta evaluación. La Autoridad Independientes de Responsabilidad Fiscal (AIReF) continuará trabajando para su futura incorporación en próximas opiniones.

** El término "solicitud" incluye los expedientes iniciados de oficio por la Administración, como los procedentes de la prestación por hijo a cargo. Las solicitudes denegadas incluyen las solicitudes inadmitidas, denegadas, denegadas provisionales y en suspensión.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta es la segunda 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. Estas prestaciones asistenciales protegen a todas aquellas personas que, por circunstancias especiales o sobrevenidas no están plenamente cubiertas por los sistemas contributivos.

En España, al igual que en muchos de los países de nuestro entorno, el ritmo de avance de los sistemas de protección asistencial ha sido menor que el de los sistemas contributivos hasta el punto de que prestaciones de garantías de renta, como el ingreso mínimo vital, no se han desplegado hasta el siglo XXI. Pero, además, la protección asistencial posee, por su naturaleza, una mayor complejidad que la contributiva al tener que atender necesidades y circunstancias específicas de cada una de las personas beneficiarias y diseñar incentivos individualizados que ayuden a la inclusión e integración en el mercado laboral.

La primera Opinión del IMV elaborada por la AIReF ya ponía de manifiesto algunas dificultades en el diseño y despliegue de la prestación. Por ejemplo, evidenció que el IMV había llegado a 284.000 hogares de los 700.000 potenciales. Además, la primera Opinión acreditaba que, a diciembre de 2021, 400.000 hogares que podrían recibir el IMV aún no lo habían solicitado (el 57% de los posibles beneficiarios).

En 2022 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha puesto en marcha un buen número de acciones encaminadas a favorecer la solicitud del IMV entre los hogares elegibles, así como potenciar la eficacia de la prestación. Se ha creado el Registro de Mediadores Sociales del IMV en el que actualmente hay inscritas más de una decena de entidades sociales con capacidad para certificar situaciones complejas de los hogares solicitantes de IMV. Asimismo, se ha realizado una intensa campaña para dar a conocer la prestación y facilitar la solicitud. Un ejemplo de ello es el autobús informativo que ha asesorado a múltiples interesados en la prestación a lo largo del país. Adicionalmente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de

Inclusión y Previsión Social ha iniciado treinta y cuatro proyectos piloto en colaboración con las comunidades autónomas, Ayuntamientos, Entidades del Tercer Sector e instituciones académicas. Estos proyectos ofrecen apoyos específicos en función de las necesidades de cada hogar para así favorecer la inclusión social de los beneficiarios. Su evaluación a través de la metodología de ensayo controlado aleatorizado tiene el objetivo de identificar buenas prácticas que puedan ser escalables y contribuir en el futuro a conformar una política de inclusión basada en los resultados de evidencia empírica.

Esta nueva Opinión y los recuadros que la acompañan evidencian cómo el IMV está llegando a hogares muy vulnerables. Así lo ponen de manifiesto nuevos indicadores como que el 62 % de los beneficiarios llevan percibiendo el IMV más de 20 meses o que el 54 % de los que lo reciben no habían percibido ningún salario en los tres años anteriores a la prestación. Además, casi el 80 % del aumento del gasto producido como consecuencia de la extraordinaria inflación del año 2022 fue compensada en los hogares IMV gracias al incremento del 15 % de la nómina que introdujo el Gobierno en el decreto de medidas extraordinarias contra el auge de los precios.

Sin embargo, esta nueva Opinión también identifica algunos hallazgos que evidencian cierto grado de estancamiento en el último año de los resultados del IMV y un alcance limitado del nuevo complemento de infancia. A diciembre de 2022, seguía habiendo el mismo número de beneficiarios de IMV que el año anterior; 284.000 hogares de los 800.000 que podían percibir la prestación, lo que a su vez supone el 47 % del gasto potencial. Esta cifra es menor en el nuevo complemento de infancia, del cual si estuviera plenamente implementado se podrían beneficiar 1,5 millones de familias y a finales de 2022 se limitaba a cubrir 274.000 hogares beneficiarios.

Además, estas dificultades se ponen de manifiesto, no solo en el ámbito de los resultados, sino también en el de la gestión. Así, la tasa de denegaciones del IMV en el año 2022 se sitúa en el 69 %, cifra muy similar a la del año 2021. Por otra parte, el 83 % de los beneficiarios del IMV vieron modificado el importe percibido en su nómina mensual como consecuencia de las revisiones que realiza el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Las cifras de potenciales beneficiarios no solicitantes (*non take-up*) se sitúan en el mismo nivel que el año anterior (58 %) y el nuevo complemento de infancia en su primer año muestra un *non take-up* que supera al del IMV (76 %). Esta Opinión recoge un perfilado de los hogares no solicitantes, que podría ser útil a la hora de diseñar y dirigir las medidas de difusión y apoyo para el acceso a la prestación a aquellos colectivos cuya incorporación está resultando más complicada. Además, en esta Opinión se apunta a la posibilidad de que parte del *non take-up* pudiera venir explicada porque el trasvase de beneficiarios desde las rentas mínimas autonómicas (RR. MM.) al IMV todavía no se ha completado. Sin embargo, esta hipótesis no se ha podido verificar

ante la falta de calidad de los datos de beneficiarios de rentas mínimas que las comunidades autónomas suministran a la AEAT y al INSS.

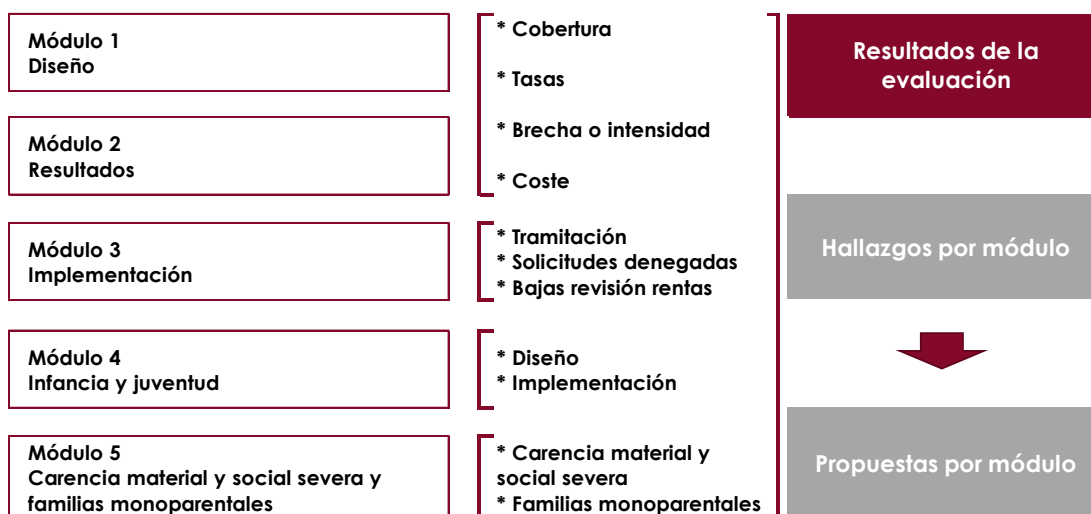
Por ello, en la primera Opinión ya se señalaba y ahora se remarca la necesidad de que se aceleren y refuercen los mecanismos de intercambio de la información que la Administración posee sobre la población vulnerable, facilitándose la interconexión de sus datos de renta, patrimonio, prestaciones, impuestos y asistencia de los servicios sociales. En especial, se acentúa la importancia de que las comunidades autónomas aceleren el volcado uniforme y consistente de los pagos de sus rentas mínimas autonómicas en la Tarjeta Social Digital y en los registros de la AEAT.

Además, toda esta información se podría llegar a complementar con una declaración universal de rentas y prestaciones, que permitiría avanzar hacia un nuevo modelo de gestión del IMV cuya concesión se inicie de oficio o que se configure como impuesto negativo. Este sistema de información y gestión permitiría la transferencia inmediata de los beneficiarios de rentas mínimas al IMV y podría servir para gestionar otras prestaciones sociales o transferencias directas de forma más focalizadas. En el mismo sentido, la Administración podría hacer un mayor uso de la información que con frecuencia mensual dispone de la renta de los solicitantes. Lo anterior contribuiría a reducir el alto porcentaje de ajustes y revisiones de importes que se observan en las nóminas del IMV. Además, se podría valorar la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV en base a la información de frecuencia mensual que la Administración ya posee. Todo ello, además, permitiría ir modulando la prestación en función de las necesidades reales de los beneficiarios en cada momento del tiempo mejorando la capacidad del IMV de ajustarse a situaciones de pobreza sobrevenida¹.

A continuación, se describen los principales hallazgos y propuestas de los cinco módulos que comprende esta evaluación.

¹ La ley del IMV (artículo 11.5) incluye un mecanismo para poder solicitar la prestación de acuerdo con los ingresos del año en curso. Esta solicitud puede realizarse a partir del mes de abril de cada año, momento en el que el INSS dispone de los datos fiscales de imputaciones del ejercicio anterior. Si el INSS comprueba que el IMV se puede conceder con los ingresos del ejercicio anterior, reconoce la prestación según estos últimos, descartándose la solicitud del hogar de tener en cuenta los ingresos del año en curso. En caso contrario se concederá el IMV a partir de una estimación de los ingresos del año en curso.

ESQUEMA SEGUNDA OPINIÓN IMV AIREF



Fuente: AIREF.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

APARTADO I. LA EVOLUCIÓN DEL IMV

El diseño del IMV

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley del IMV continúa sin establecer de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar. • En 2022, 808.000 hogares residentes en comunidades autónomas de régimen común habrían podido percibir el IMV de estar plenamente desplegado. • El RD 6/2022 de medidas urgentes y su prórroga aumenta la nómina de IMV en un 15 %, lo que contribuye al incremento del gasto de la prestación hasta alcanzar los 4.100 millones de euros (solo comunidades autónomas de régimen común). • Desde la publicación de la primera Opinión once comunidades autónomas han introducido modificaciones en las normativas reguladoras de sus rentas mínimas para adaptarlas a la prestación estatal. Se aprecia una tendencia general a que las rentas autonómicas sean subsidiarias del IMV y en la mayoría de los casos complementarias a la prestación estatal.
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse su cumplimiento tal y como establece la estadística de Eurostat para la medición de la evolución de la pobreza (porcentaje de la mediana). Para ello es necesario especificar las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa y los plazos en los que se pretenden alcanzar, y garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles.

Los resultados del IMV en 2022

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A 31 de diciembre de 2022, 283.811 hogares eran beneficiarios del IMV, un 35 % de su potencial, cifra similar a los 284.000 beneficiarios de finales de 2021. • En términos de gasto, en 2022 el IMV supone 1.919 millones de euros anuales (1.600 M€ en 2021), el 47 % de su potencial. • El 58 % de los hogares potencialmente beneficiarios del IMV no han solicitado la prestación (57 % en 2021). Estos se concentran en las comunidades autónomas con un mayor número de potenciales beneficiarios (Andalucía, Cataluña, Comunitat Valenciana y Madrid), en hogares de solo adultos y en aquellos cuya ganancia potencial no supera el 30 % de la renta garantizada. • El 62 % de los beneficiarios de IMV a 31 de diciembre de 2022 mantienen su prestación desde 2020. En promedio los hogares beneficiarios de IMV perciben la prestación durante 20 meses. • Los datos administrativos disponibles no permiten identificar el grado de solapamiento real ni el trasvase de beneficiarios entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas.
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En línea con la primera opinión, acelerar la transformación hacia un nuevo modelo de gestión del IMV más automático basado en la integración de las fuentes de información administrativas de rentas, patrimonio, impuestos y el conjunto de las prestaciones (incluidas rentas mínimas.) de todas las administraciones en torno a una base de datos común que se podría complementar con una declaración de rentas universal con el objetivo de: <ul style="list-style-type: none"> ○ Avanzar hacia un IMV que se inicie de oficio (o en el formato de impuesto negativo) contribuyendo así a la reducción del <i>non take-up</i>. ○ Permitir la transferencia inmediata de los beneficiarios de rentas mínimas de las comunidades autónomas al IMV. ○ Activarse en el momento que se identifica situación de pobreza sobrevenida (cruce de la información de AEAT y cotizaciones sociales, TGSS). ○ Servir de modelo-plataforma para otras prestaciones sociales o transferencias directas focalizadas. • Enriquecer la estadística pública actual que proporciona la Seguridad Social del número de beneficiarios del IMV en su web de estadísticas. Sería conveniente proporcionar los datos del total de hogares que perciben el IMV cada mes (saldo vivo), de modo que se pueda conocer la evolución en el grado de despliegue de la prestación. En la actualidad solo se proporciona información del total de altas, sin computar las bajas. • Acelerar la creación de mecanismos o itinerarios de inclusión que favorezcan una menor permanencia de los hogares en el cobro de la prestación de IMV, en línea con la evaluación experimental que se está llevando a cabo por parte del Ministerio de Inclusión.

La evolución en la tramitación

<p>HALLAZGOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las solicitudes han aumentado un 60 % en 2022 respecto a 2021. Sin embargo, no es posible descomponer qué parte de este incremento se debe a la entrada en vigor del CAPI. • La tasa de denegación de solicitudes en 2022 es del 69 %, cifra muy similar a la de 2021. La superación del umbral de renta continúa siendo el principal motivo de denegación. • El 83 % de los hogares beneficiarios de IMV han visto el importe de su prestación modificado como consecuencia de las revisiones que realiza el INSS a partir de la información definitiva de la renta y patrimonio del año anterior que recibe de la AEAT. Un 40 % de los hogares habían cobrado menos de lo que les correspondía según su renta definitiva, un 27 % de los hogares han cobrado más y un 16 % han causado baja definitiva al no continuar cumpliendo los requisitos de la prestación de acuerdo con la nueva información. • Los hogares beneficiarios del IMV reciben en media el 97 % de sus ingresos de dos fuentes: las rentas del trabajo y las prestaciones públicas, información que está disponible para la Seguridad Social con frecuencia mensual. La verificación de la información mensual sobre estas partidas podría permitir ajustar mejor el importe de la prestación y reducir la magnitud de las revisiones producidas por el decalaje temporal generado por la información tributaria.
<p>PROPUESTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar en la utilización de los datos disponibles con frecuencia mensual por parte de las administraciones con el doble objetivo de: <ul style="list-style-type: none"> ○ ajustar los importes de la prestación a la renta en tiempo real de los beneficiarios, para mitigar así la incidencia y magnitud de las revisiones. ○ valorar la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones de pobreza sobrevenida.

APARTADO II. INFANCIA Y JUVENTUD

El diseño del complemento de ayuda para la infancia (CAPI)

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • 1,5 millones de hogares son potenciales beneficiarios del CAPI. De entre ellos 356.000, un 23 %, serían también perceptores de IMV. • El gasto anual máximo del CAPI teniendo en cuenta las cuantías vigentes en 2022 sería de 2.000 millones de euros. • La Ley del IMV no precisa los objetivos concretos de política pública para los que se establece el CAPI en términos de reducción de la pobreza.
PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Concretar los objetivos del CAPI de modo que pueda evaluarse su cumplimiento. Para ello es necesario especificar las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos a los que aspira el complemento y los plazos en los que se pretenden alcanzar, garantizando que los objetivos formulados sean cuantificables y medibles.

La implementación del CAPI a 31 de diciembre de 2022

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • A 31 de diciembre de 2022 hay 273.318 hogares beneficiarios del CAPI. De entre estos, 122.789 (un 45 % del total) son perceptores también de IMV, mientras que los restantes 150.529 hogares (un 55 % del total) perciben exclusivamente este complemento. • En mediana los hogares beneficiarios del CAPI han percibido 667 € anuales en 2022. El gasto anual del complemento ha ascendido a 400 millones de euros. • El complemento ha alcanzado al 18 % de los hogares elegibles y ha desembolsado un 20 % del gasto anual potencial. • El 76 % de los hogares que podrían recibir el CAPI aún no lo han solicitado.
PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Enriquecer la estadística pública actual del portal de la Seguridad Social con los datos del total de perceptores de CAPI en cada mes, de forma que se pueda conocer la evolución temporal en el despliegue del complemento. • Profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del CAPI, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan (<i>non take-up</i>). Se propone realizar un análisis experimental de si la tasa de <i>non take-up</i> disminuiría si se diseñara una solicitud del CAPI diferenciada de la del IMV. • Fomentar la publicidad institucional de este complemento.

APARTADO III. CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA Y FAMILIAS MONOPARENTALES

Carencia material y social severa

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • En torno al 34 % de las personas en carencia material y social severa percibirían el IMV si estuviera plenamente implementado. • La carencia material y social severa es más intensa entre las personas que quedarían cubiertas por el IMV. • El retraso en la cuota de la hipoteca o del alquiler es una causa más frecuente a la hora ser considerado en carencia material y social severa entre los hogares IMV que en el resto.
------------------	---

PROPUESTAS	<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar en el estudio de la situación de carencia material y social severa de todos los solicitantes de IMV y de su percepción de la pobreza. • Sería de interés analizar otros indicadores de pobreza, como el índice de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE, <i>At-Risk-Of Poverty and Exclusion</i>), e incluirlos en el formulario de solicitud del IMV para crear una base de datos y facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.
-------------------	---

Familias monoparentales

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none"> • Los hogares monoparentales en pobreza serían los más cubiertos por el IMV y el CAPI plenamente implementados. • Los monoparentales son el tipo de hogar con mejor tasa de cobertura a 31 de diciembre de 2022. El IMV llega al 47 % de las familias monoparentales potenciales beneficiarias. • Estos mejores resultados del IMV para los hogares monoparentales se explican, en parte, por una entrada más temprana en la prestación, así como por una mayor conversión de oficio desde la prestación por hijo a cargo.
------------------	--

RECUADRO 1. EL EMPLEO EN LOS BENEFICIARIOS DE IMV

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none">• El 54 % de los adultos beneficiarios de IMV no habían percibido salarios en ninguno de los tres años fiscales previos al inicio de la prestación.• El 38 % de los beneficiarios del IMV que percibían salarios en 2019 dejan de declararlos en 2020.• Los ingresos salariales de los beneficiarios de IMV que trabajan se redujeron entre 2019 y 2020 mientras que aumentaron entre 2020 y 2021.
-----------	--

RECUADRO 2. EL IMPACTO DE LA INFLACIÓN EN LOS BENEFICIARIOS DEL IMV

HALLAZGOS	<ul style="list-style-type: none">• La inflación soportada en 2022 por las rentas bajas ha sido superior que la de las altas, aunque la brecha ha ido disminuyendo a lo largo de los meses.• El 79 % del aumento del gasto soportado por los hogares beneficiarios derivados de la inflación ha sido compensado por el incremento del 15 % en la nómina del IMV aprobada por el Gobierno. En los hogares con nóminas bajas de IMV la subida del 15 % no es una medida eficaz para compensar la inflación.
-----------	--

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La evolución normativa del ingreso mínimo vital

Esta Opinión recoge la segunda evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) sobre el diseño, los resultados y la implementación del ingreso mínimo vital². El análisis se focaliza en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2022 y se refiere a los hogares que residen en las comunidades autónomas de régimen común³.

El ingreso mínimo vital (IMV), puesto en funcionamiento en junio de 2020, se configura como un derecho subjetivo y consiste en una prestación económica que garantiza un nivel mínimo de renta a los hogares en situación de vulnerabilidad económica. 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.

El IMV ha continuado su proceso de desarrollo normativo y operativo para profundizar en la consecución de sus objetivos⁴ y reducir el non take-up. Además de las que ya se detallaron en la primera Opinión incorporadas en la ley 19/2021, cabe destacar las siguientes modificaciones normativas y operativas:

- **Complemento de ayuda para la infancia (CAPI).** Con la publicación en el BOE de la Ley del IMV el 21 de diciembre de 2021 se establece un nuevo complemento para la infancia con efectos económicos a

² 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.

³ La información de renta y patrimonio de la 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. La AIReF continuará trabajando para su futura incorporación en próximas opiniones.

⁴ El objetivo principal del IMV es garantizar un nivel mínimo de renta y prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentran en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

partir del 1 de febrero de 2022. Pueden tener derecho a este complemento las unidades de convivencia con menores de edad que cumplan todos los requisitos necesarios para la concesión del IMV y los establecidos respecto de los límites máximos sobre ingresos computables (el 300 % de la renta garantizada del IMV para su tipo de hogar), patrimonio neto (el 150 % del umbral de patrimonio neto excluida la vivienda principal correspondiente a su tipo de hogar) y test de activos (patrimonio excluida la vivienda principal menor que 6 veces la renta garantizada).

- **Complemento por discapacidad.** Con la entrada en vigor de la Ley del IMV y con efectos económicos a partir del 1 de febrero de 2022, se establece un complemento equivalente a un 22 % de la cuantía para un beneficiario individual en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al sesenta y cinco por ciento.
- **Incentivo al empleo.** El 1 de enero de 2023 entra en vigor el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.
- **El Registro de Mediadores Sociales.** El Registro de Mediadores Sociales del IMV está funcionando desde el 3 de diciembre de 2021. En la actualidad hay once ONG inscritas en él con capacidad para emitir certificados que acrediten situaciones complejas.
- **Proyectos piloto de inclusión social.** Se han aprobado dos reales decretos que conceden subvenciones para la puesta en marcha de proyectos piloto evaluados a través de la metodología de ensayo controlado aleatorizado (RCT en sus siglas en inglés). Estas normas son: el Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre de 2021 y el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo de 2022.

En total se han iniciado 34 proyectos piloto, 16 en colaboración con comunidades autónomas, 14 con entidades de tercer sector y 4 con Ayuntamientos. Su evaluación posterior a través de la metodología de ensayo controlado aleatorizado tiene el objetivo de identificar buenas prácticas que puedan ser escalables y contribuir en el futuro a conformar una política de inclusión basada en los resultados de evidencia empírica. En relación con los ámbitos de actuación, la SGOPIPS ha compartido con la AIReF que 24 proyectos piloto incluyen acompañamiento social, 22 establecen medidas encuadradas a

favorecer el empleo, 19 incorporan módulos de digitalización, 13 ofrecen apoyos educativos, 6 refuerzan aspectos relacionados con la salud, 5 con vivienda, 4 persiguen reducir el non take-up, 3 atienden situaciones de pobreza energética y 1 incluye medidas de apoyo al emprendimiento.

- **Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, por el que se regula el Sello de Inclusión Social.** El Sello de Inclusión Social es un distintivo público de la Administración General del Estado con el que se distinguirá a las entidades públicas empresariales, a las sociedades mercantiles públicas, empresas privadas, trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones, que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del IMV, desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión a la participación activa en la sociedad.
- **Aumento del 15 % en la nómina del IMV para contrarrestar el impacto de la inflación.** El Real Decreto Ley 6/2022 de medidas urgentes, de 29 de marzo, y su prórroga supuso que la nómina de IMV aumentara en un 15 % para los hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022, ambos incluidos.
- **El autobús informativo del IMV.** Desde octubre de 2022 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha puesto en marcha una campaña para extender el alcance del ingreso mínimo vital (IMV) a través de un autobús que llegará a detenerse en más de 40 localidades de España para informar y asesorar sobre la prestación. Además de esta iniciativa, el Ministerio ha llevado a cabo la campaña de comunicación institucional “Es lo mínimo” en diversos medios de comunicación y ha creado un canal de YouTube en el que se explica cómo solicitar el IMV.
- **Se elimina la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo.** El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes suprime la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo de las personas beneficiarias del IMV y establece que el INSS remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 años y menores de 65 años de edad, a los servicios públicos de empleo de la comunidad autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo.
- **Bono social de electricidad.** La disposición final vigésima tercera del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes, modifica el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se

regula la figura del consumidor vulnerable y se considera que son consumidores vulnerables los beneficiarios del IMV.

Queda pendiente el desarrollo reglamentario para la reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los del IMV. En el cuarto trimestre de 2023 está previsto que entre en vigor la reordenación de las prestaciones no contributivas⁵.

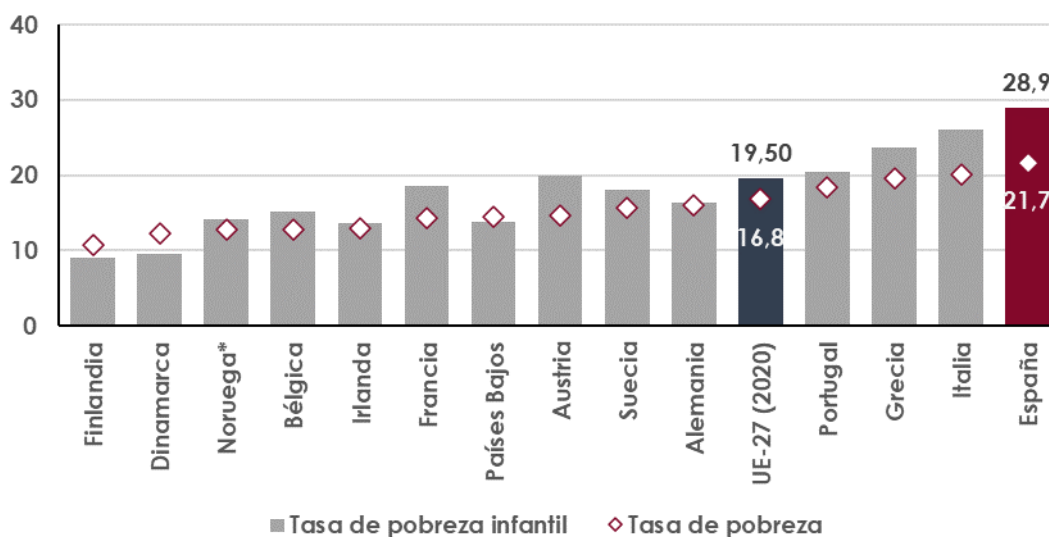
1.2. España en los indicadores de exclusión social y pobreza infantil

A raíz de los dos nuevos módulos que aborda esta segunda Opinión, relativos al complemento de ayuda a la infancia y carencia material, resulta relevante encuadrar la situación de España en comparación con los países de su entorno en los indicadores de pobreza infantil y exclusión social. Los datos de Eurostat permiten realizar un análisis comparado de España con respecto a los otros países de la Unión Europea (UE) en dos indicadores clave: la tasa de pobreza infantil y la tasa AROPE. La tasa de pobreza infantil se define como el porcentaje de hogares con menores cuyos ingresos son inferiores al 60 % de la mediana de renta neta equivalente. Para la construcción de la tasa AROPE se define a la población en riesgo de pobreza o exclusión social como aquella que vive en hogares bajo alguna de las tres siguientes situaciones: ingresos totales por unidad de consumo inferiores al 60 % de la mediana (riesgo de pobreza), o cuyas personas en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 % de su potencial (baja intensidad en el empleo) o, por último, sufren carencia material y social severa

En 2021 España es uno de los cuatro países de la Unión Europea con una tasa de pobreza infantil por encima del 20 % (gráfico 1). En la mayor parte de los países de la Unión Europea, incluida España, la tasa de pobreza infantil es mayor que la tasa de pobreza para la población total. El gráfico 1 muestra que en España el 28,9 % de los hogares con menores se encuentran en situación de pobreza. Este porcentaje es más de siete puntos superior al de la tasa de pobreza total.

⁵ La progresiva reordenación de las prestaciones no contributivas es un hito previsto en la reforma 5 del componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; en el tercer trimestre de 2022 estaba previsto la aprobación del plan de reordenación y en el cuarto trimestre de 2023 se ha comprometido la entrada en vigor de la reforma.

GRÁFICO 1. TASA DE POBREZA INFANTIL, 2021



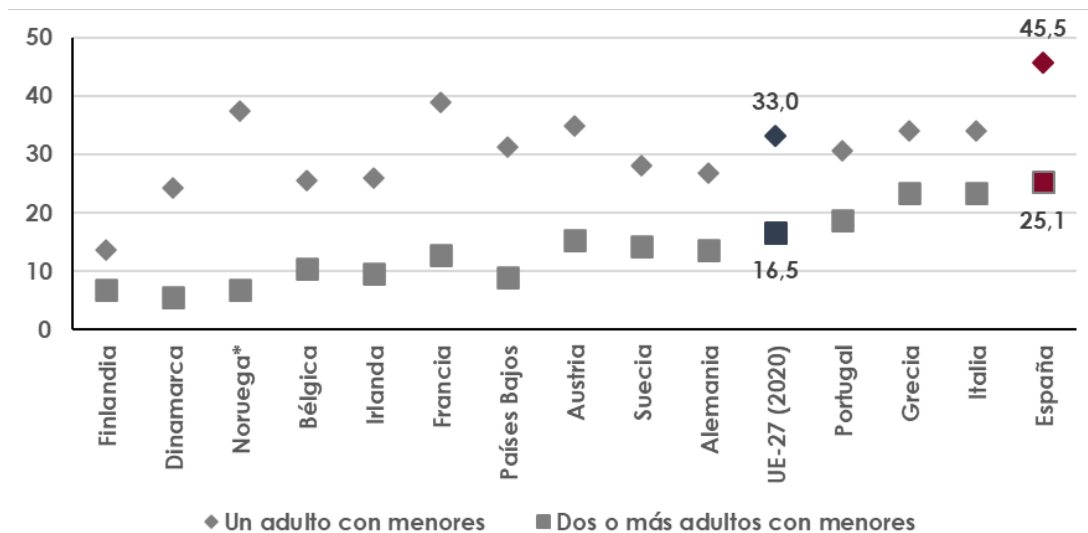
Fuente: EUROSTAT, Income and living conditions indicator.

Nota: Datos basados en la renta equivalente disponible del hogar. El umbral de pobreza se establece en el 60 % de la mediana de la renta disponible de cada país. Los datos se refieren a 2021 para todos los países excepto Noruega (2020).

En hogares monoparentales España también registra la tasa de pobreza más elevada en 2021, un 45 % (gráfico 2). Los hogares de un solo adulto con menores presentan tasas de pobreza más altas que el resto de los hogares con menores. La diferencia media para los países de la Unión Europea es de 16 puntos porcentuales. La tasa de pobreza en España está por encima del 45 % en 2021 para los hogares de un adulto con menores y es del 25 % para los hogares de dos o más adultos con menores. Por consiguiente, la diferencia entre ambos tipos de hogares es de 20 puntos porcentuales, mayor que la media de la Unión Europea.

En 2021 España es el segundo país de la UE con mayor porcentaje de hogares en situación de pobreza o exclusión social (gráfico 3). El indicador AROPE se sitúa en el 27,8 % en España en 2021, solo superado por Grecia y seis puntos porcentuales por encima de la media de la UE. El porcentaje de personas en carencia material y social severa es del 8,3 %, dos puntos más que la media de la UE.

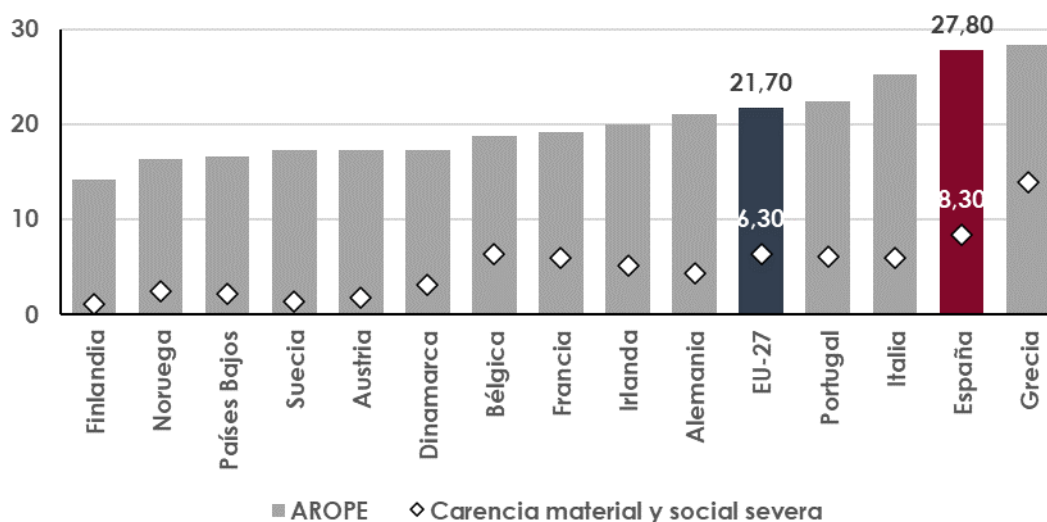
GRÁFICO 2. TASA DE POBREZA EN HOGARES CON MENORES, POR TIPO DE HOGAR, 2021



Fuente: EUROSTAT, Income and living conditions indicator.

Nota: Datos basados en la renta equivalente disponible del hogar. El umbral de pobreza se establece en el 60 % de la mediana de la renta disponible de cada país. Los datos se refieren a 2021 para todos los países excepto Noruega (2020).

GRÁFICO 3. TASA DE RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL AROPE Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA. 2021



Fuente: EUROSTAT, Income and living conditions indicator.

Nota: Los datos se refieren a 2021 para todos los países excepto Noruega (2020).

1.3. Objetivos y capítulos de la evaluación

El objetivo de esta segunda Opinión del IMV es actualizar la situación de diseño, resultados e implementación del IMV a 31 de diciembre de 2022, evaluar el funcionamiento del complemento de infancia puesto en funcionamiento en el año 2022 y profundizar en el análisis de impacto del IMV en colectivos especialmente vulnerables y en las dimensiones de la pobreza más allá de la estrictamente relacionada con los ingresos. Además de contar con este primer capítulo introductorio, el capítulo 2 de hallazgos se estructura en tres grandes apartados con los siguientes objetivos:

Apartado 1. La evolución del IMV (actualización de los módulos 1, 2 y 3 incluidos en la primera Opinión), que persigue describir el grado de avance en los objetivos de reducción de pobreza de la prestación y documentar el progreso en la tramitación de la prestación. Como novedad este apartado aborda el ajuste que se produce en la prestación de IMV en los hogares beneficiarios a partir del momento en el que el INSS recibe de la agencia tributaria los datos definitivos de renta y patrimonio del ejercicio anterior.

Apartado 2. Infancia y juventud: el complemento de ayuda para la infancia (módulo 4 de la planificación plurianual de opiniones del IMV de la AIReF), cuya finalidad es analizar el diseño e implementación de la nueva prestación ligada al IMV y dirigida a hogares con menores.

Apartado 3. Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales (módulo 5 de la planificación plurianual de opiniones del IMV a cargo de la AIReF), que se centra en analizar el grado de privación material que afecta al colectivo destinatario de la prestación, así como profundizar en la cobertura y reducción de la brecha de la pobreza del IMV sobre familias monoparentales.

Adicionalmente, esta segunda Opinión incluye dos recuadros. En primer lugar, a raíz de la entrada en vigor en 2023 del mecanismo de incentivo al empleo del IMV, se presenta un análisis introductorio del módulo 7 previsto para el año 2025. En concreto, este primer recuadro examina la relación con el mercado de trabajo de los beneficiarios del IMV con carácter previo a recibir la prestación. El segundo recuadro estudia el impacto de la inflación en los hogares beneficiarios de IMV y estima en qué parte el aumento del 15 % en la nómina de IMV entre abril y diciembre de 2022 ha conseguido compensar este fenómeno.

CUADRO 1. PLANIFICACIÓN DE LOS MÓDULOS QUE SE INCLUIRÁN EN LAS OPINIONES DE LA AIREF SOBRE EL IMV HASTA 2026

2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025	2025/2026
Módulo 1 Diseño potencial	Módulo 4 Infancia y juventud (Complemento de infancia)	Módulo 6 Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevvenida	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 3 Implementación y gestión	Módulo 5 Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales			Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia)

Fuente: AIReF.

1.4. Metodología y datos utilizados en la evaluación

Para el desarrollo de esta Opinión la AIReF ha actualizado el microsimulador⁶ sobre el que se basaban los análisis presentados en la primera Opinión. Si bien la aproximación cuantitativa predomina de nuevo en esta segunda Opinión, también se han llevado a cabo entrevistas con gestores del IMV para profundizar en la comprensión de los datos y los resultados obtenidos en los análisis.

El apartado 1 se apoya en el cálculo de los indicadores clave ya analizados en la primera Opinión: cobertura y gasto potencial del IMV. La tramitación del IMV se analiza también bajo el mismo prisma de la primera Opinión, aportándose datos sobre la evolución del número de solicitudes, los tiempos de resolución o el porcentaje de denegación, entre otros. Este apartado 1 continúa recurriendo al universo de datos administrativos de renta y patrimonio de los hogares de las comunidades autónomas de régimen común, proporcionados por la Agencia Tributaria⁷, así como la base de los

⁶ Este microsimulador determina el alcance del IMV plenamente implementado y permite comparar los efectos sobre un conjunto de indicadores de pobreza que tendría este escenario, en el que todos los posibles beneficiarios del IMV y de programas de RR. MM. reciben la prestación, con el escenario real a fecha 31 de diciembre de 2022. Para ello se incluyen cada una de las variables exigidas en los requisitos de los que dependen la concesión y las cuantías del IMV y de cada programa de RR. MM. que son parametrizables (composición del hogar, edad, renta, límites de patrimonio) y se calcula, a partir del mismo conjunto de microdatos administrativos con los que se tramita el IMV, sus efectos en la pobreza y su complementariedad con los programas de RR. MM.

⁷ Información de 2019, 2020 y 2021 debidamente anonimizada, de renta y patrimonio de 47,4 millones de personas, que corresponden a 18,6 millones de hogares. Estos datos incluyen información sobre las prestaciones de rentas mínimas de las comunidades autónomas y otras prestaciones sociales.

expedientes tramitados entre junio de 2020 y diciembre de 2022, cedida por el INSS⁸. Estas bases de datos son proporcionadas anualmente a la AIReF para llevar a cabo la evaluación del IMV en el marco del convenio firmado entre la AEAT, el INSS y la propia AIReF⁹.

CUADRO 2. BASES DE DATOS PRINCIPALES UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN



Fuente: AIReF.

El apartado 2 se sustenta en las mismas bases de datos que permiten analizar el diseño del CAPI y su grado de implementación durante 2022, el primer año de aplicación del complemento.

Por su parte, el apartado 3 añade información proveniente de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE (ECV) del año 2022, que se realiza a 60.000 personas en 24.000 hogares. Se trata de la fuente oficial y armonizada a nivel europeo para calcular el umbral de la pobreza y comprender las dimensiones de exclusión social a través de los indicadores de carencia material y social severa.

El recuadro 1 sobre el empleo en los beneficiarios de IMV también utiliza las bases de datos de la AEAT y del INSS mencionadas anteriormente. Finalmente, para el recuadro 2 que analiza el impacto de la inflación en los hogares se ha utilizado la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (EPF) de 2021 que se realiza a 24.313 hogares y tiene información de la renta del hogar y del gasto de los hogares en los productos según la clasificación

⁸ Se trata de 2,3 millones de expedientes relativos a 1,9 millones de hogares. En estos expedientes se analizan como variables clave la situación del expediente, la información sociodemográfica que contiene, los tiempos de tramitación, el importe del IMV concedido o, en su caso, los motivos de denegación si esta se ha producido.

⁹ 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

ECOICOP (Clasificación Europea de Consumo Individual por Finalidad; *European Classification of Individual Consumption by Purpose, en inglés*).

CUADRO 3. BASES DE DATOS PROCEDENTES DEL INE



Fuente: AIReF.

Además, se han utilizado datos agregados de Eurostat, como la información de la encuesta EU-SILC (Estadísticas de la Unión Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida; *European Union Statistics on Income and Living Conditions, en inglés*) para la comparación internacional, y los obtenidos del Informe de las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

2. HALLAZGOS

2.1. La evolución del IMV: actualización de los módulos 1, 2 y 3 de la primera Opinión

En este primer apartado se aportan las cifras actualizadas a 2022 de la evolución del diseño y los resultados del IMV. Asimismo, se realiza el seguimiento de la evolución en la tramitación de la prestación. En la primera sección se estudia cómo han evolucionado las cifras del IMV en términos de potencial gasto, alcance y cobertura en función de los microdatos de renta y patrimonio de la agencia tributaria relativa a todos los hogares de régimen común del año 2021. En la segunda sección se examina la implementación de la prestación en 2022 y su impacto en los indicadores que miden el cumplimiento de los objetivos de la prestación. La tercera sección actualiza las grandes cifras de la gestión de la prestación y profundiza en algunos de los aspectos ya tratados en la primera Opinión. Asimismo, se estudian por primera vez las revisiones en los importes del IMV como consecuencia del retardo en la disponibilidad de los datos fiscales.

2.1.1. El seguimiento del diseño

El IMV asegura unos niveles de renta mínimos en función del tipo de hogar en todo el territorio nacional. La renta garantizada del IMV para una persona beneficiaria individual queda establecida cada año en el importe de las pensiones no contributivas. En 2022 un hogar de un adulto sin menores a cargo que cumpliera todos los requisitos de la prestación podría percibir un IMV máximo de 5.899,60 euros anuales. Este importe de renta garantizada se incrementa a medida que el hogar comprende más miembros según el factor que muestra el cuadro 4. El cuadro 4 especifica también los límites de renta, patrimonio y activos que debe cumplir cada tipo de hogar para poder ser beneficiario de la prestación.

CUADRO 4. CUANTÍAS DE RENTA GARANTIZADA Y LÍMITES DE PATRIMONIO. EJERCICIO 2022

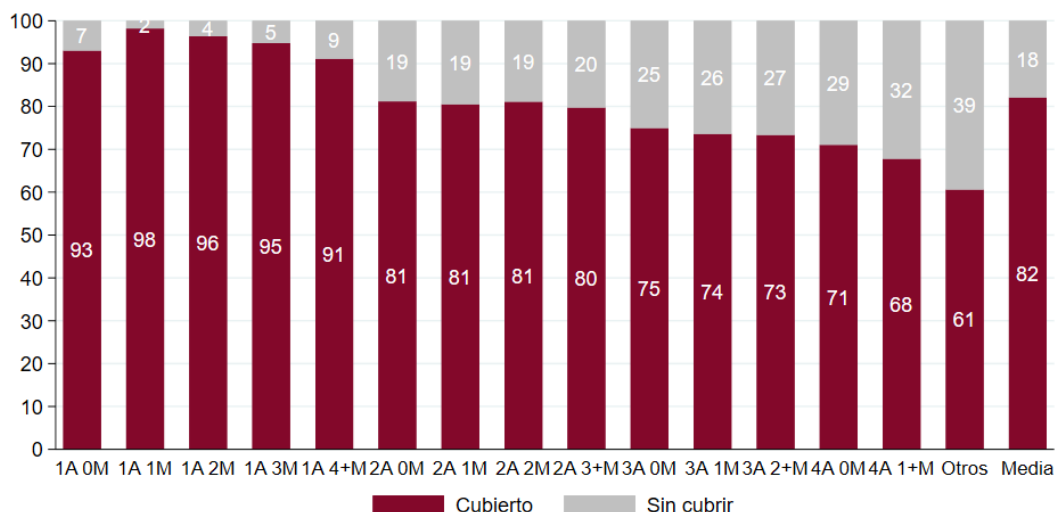
Tipo de hogar	Límites de renta		Límites de patrimonio		
	Factor	Renta garantizada	Factor	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 0M	1,00	5.900	1,00	17.699	35.398
1A 1M	1,52	8.967	1,40	24.778	49.557
1A 2M	1,82	10.737	1,80	31.858	63.716
1A 3M	2,12	12.507	2,20	38.937	77.875
1A 4+M	2,42	14.277	2,60	46.017	92.034
2A 0M	1,30	7.669	1,40	24.778	49.557
2A 1M	1,60	9.439	1,80	31.858	63.716
2A 2M	1,90	11.209	2,20	38.937	77.875
2A 3+M	2,20	12.979	2,60	46.017	92.034
3A 0M	1,60	9.439	1,80	31.858	63.716
3A 1M	1,90	11.209	2,20	38.937	77.875
3A 2+M	2,20	12.979	2,60	46.017	92.034
4A 0M	1,90	11.209	2,20	38.937	77.875
4A 1+M	2,20	12.979	2,60	46.017	92.034
Otros	2,20	12.979	2,60	46.017	92.034

Fuente: AIReF a partir de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

Tal y como se identificó en la primera Opinión, la ley continúa sin establecer de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional. Para favorecer la comparabilidad con los análisis realizados en la primera evaluación, en esta segunda Opinión también se utilizará el 40 % de la mediana de la renta por unidad de consumo para valorar el grado de cumplimiento de los objetivos de la prestación dado que es el umbral más cercano al que se aproximan los límites de renta garantizada fijados por el IMV.

Así, las cuantías de renta garantizada de 2022 contribuirían a alcanzar el 82 % del nivel de renta en el que se considera que un hogar está en situación de pobreza (40 % de la mediana) (gráfico 4). Esto supone una mejora de cinco puntos porcentuales en el alcance teórico de la prestación con respecto a la cifra del 77 % recogida en la primera Opinión.

GRÁFICO 4. UMBRAL DE LA POBREZA (40 % MEDIANA) QUE GARANTIZA EL IMV DISEÑADO EN FUNCIÓN DEL TIPO DE HOGAR. PORCENTAJES

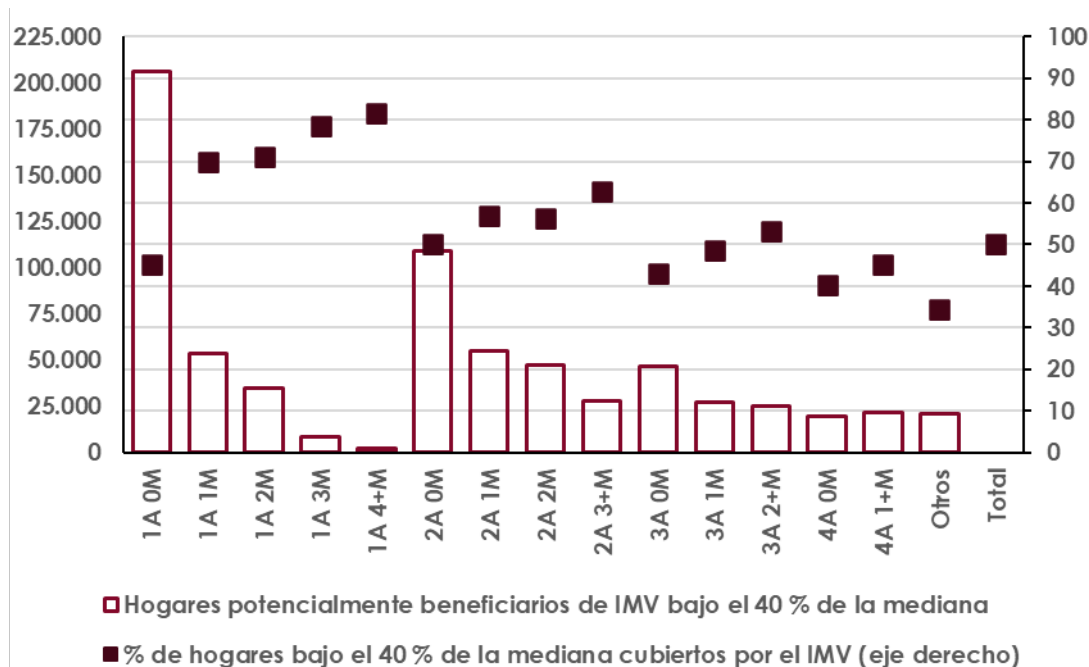


Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

En 2022, 808.000 hogares residentes en comunidades autónomas de régimen común habrían podido percibir el IMV, bajo un escenario de implementación completa. Esta cifra incluye los hogares que, aunque no figuraban como elegibles según la información administrativa disponible, finalmente han resultado perceptores de IMV y excluye aquellos que aun siendo candidatos para percibir la prestación *ex ante*, su solicitud de la prestación resulta denegada. La distribución de los potenciales beneficiarios por tipo de hogar es equivalente (véase gráfico 5). Continúan dominando las unidades de convivencia unipersonales seguidas de las parejas de adultos sin hijos, hogares monoparentales con un menor, hogares de dos adultos con uno y dos menores y, en sexto lugar, los hogares de tres adultos sin menores.

De alcanzar esta cifra, y también muy en línea con las estimaciones de la primera Opinión, el IMV podría llegar, como máximo, al 50 % de los hogares pobres, definidos como aquellos cuyas rentas se encuentran por debajo del 40 % de la renta mediana equivalente. El gráfico 5 permite apreciar que la cobertura continúa variando significativamente según el tipo de hogar y sigue destacando el mayor grado de protección potencial en los hogares monoparentales. Asimismo, el gráfico ilustra cómo, para un número de adultos dado en el hogar, el grado de cobertura es mayor cuantos más menores incluya.

GRÁFICO 5. POTENCIALES HOGARES BENEFICIARIOS Y COBERTURA DE LA POBREZA AL 40 % DE LA MEDIANA POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

De haber estado operando en su potencial, el IMV habría tenido un gasto anual en 2022 de 4.100 millones de euros en las comunidades autónomas de régimen común. A la hora de valorar esta cifra, se debe tener en cuenta el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (en adelante RD de medidas urgentes). El RD de medidas urgentes y su prórroga supuso que la nómina de IMV aumentara en un 15 % para los hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022, ambos incluidos.

Desde la publicación de la primera Opinión, once comunidades autónomas han introducido modificaciones en las normativas reguladoras de sus rentas mínimas para adaptarlas a la prestación estatal. Como muestra el cuadro 5, de entre ellas, Andalucía, Illes Balears y Castilla-La Mancha han establecido la incompatibilidad de su renta mínima con el IMV, si bien en diferentes grados. En Andalucía, a pesar de que su renta mínima pasa a ser incompatible con la percepción del IMV, se crea una nueva ayuda que sí será complementaria y podrán solicitar aquellos hogares que perciban menos de 100 euros mensuales de IMV. En Illes Balears, la incompatibilidad entre las prestaciones es total, si bien es importante destacar que esta comunidad autónoma ha incrementado los niveles de renta garantizada para el colectivo cubierto por su renta mínima hasta alcanzar los del IMV. En Castilla-La Mancha solo podrán ser beneficiarios de su renta mínima aquellos hogares que ya lo eran en el ejercicio anterior, ya que no se admiten nuevas

solicitudes. Por su parte, ocho de las once comunidades autónomas que han actualizado su regulación establecen la obligación de solicitar el IMV como requisito para que el hogar pueda percibir la renta mínima. Aragón sigue permitiendo la percepción simultánea de ambas prestaciones y no obliga a realizar la solicitud de IMV. Esta comunidad autónoma destaca por haber equiparado el test de rentas y patrimonio al del IMV, si bien fijando niveles de rentas garantizadas superiores a los del IMV para cada tipo de hogar.

Del análisis de estos cambios normativos, se aprecia una tendencia mayoritaria a que las rentas autonómicas sean complementarias a la prestación estatal. En teoría, las rentas autonómicas irán progresivamente perdiendo hogares beneficiarios, al ser subsidiarias del IMV y reduciendo sus cuantías al incorporar en muchas de ellas la renta percibida por esta prestación como ingresos computables para la determinación de las cuantías de las rentas mínimas.

CUADRO 5. RESUMEN DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS EN LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL IMV

Comunidad autónoma	Cambio normativo a raíz del IMV	Vigencia (si hay cambio normativo)	Compatible y complementaria con el IMV
Andalucía	Sí	ene-23	No
Aragón	Sí	ene-22	Sí
Principado de Asturias	Sí	jun-22	Sí
Illes Balears	Sí	jul-22	No
Canarias	Sí	sep-20	Sí
Cantabria	Sí	ene-22	Sí
Castilla y León	Sí	dic-20	Sí
Castilla-La Mancha	Sí	ene-22	No
Cataluña	Sí	jul-20	Sí
Comunitat Valenciana	Sí	jul-20	Sí
Extremadura	No		Sí
Galicia	No		Sí
Madrid	No		Sí
Región de Murcia	No		Sí
Comunidad Foral de Navarra	No		Sí
País Vasco	Sí	mar-23	Sí
La Rioja	No		Sí
Ceuta	No		Sí
Melilla	No		Sí

Fuente: AIReF a partir del análisis de las normativas de las rentas mínimas autonómicas.

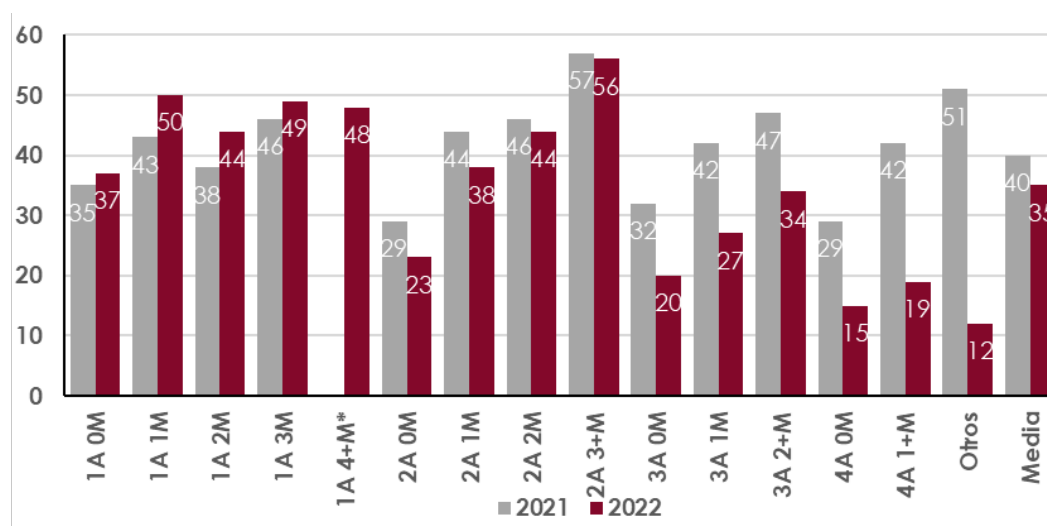
2.1.2. Los resultados del IMV en 2022

Esta sección actualiza los resultados alcanzados por el IMV a diciembre del año 2022 y los compara con los del 2021 de la primera Opinión y con los que obtendría si estuviera plenamente implementado.

A 31 de diciembre de 2022, 283.811 hogares eran perceptores del IMV¹⁰, un 35 % de su potencial, cifra similar a los 284.000 beneficiarios de finales de 2021. En diciembre de 2021 la prestación llegaba al 40 % de los hogares elegibles mientras que en 2022 alcanza al 35 % de los potenciales.

Además, esta cobertura del 35 % es heterogénea por tipo de hogar y comunidades autónomas, y ha variado con respecto a 2021. En 2022 el IMV refuerza su presencia en hogares unipersonales y monoparentales, mientras que el grado de implementación en hogares de dos o más adultos es inferior al observado en 2021 (gráfico 6). Por ejemplo, para el hogar de dos adultos y ningún menor, que es el segundo tipo de hogar por número de beneficiarios potenciales, en 2022 el grado de cobertura es 6 puntos porcentuales menor que en 2021.

GRÁFICO 6. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV EN 2022: COBERTURA POR TIPO DE HOGAR Y SU VARIACIÓN CON RESPECTO A 2021



Fuente: AIReF a partir de la fusión del simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

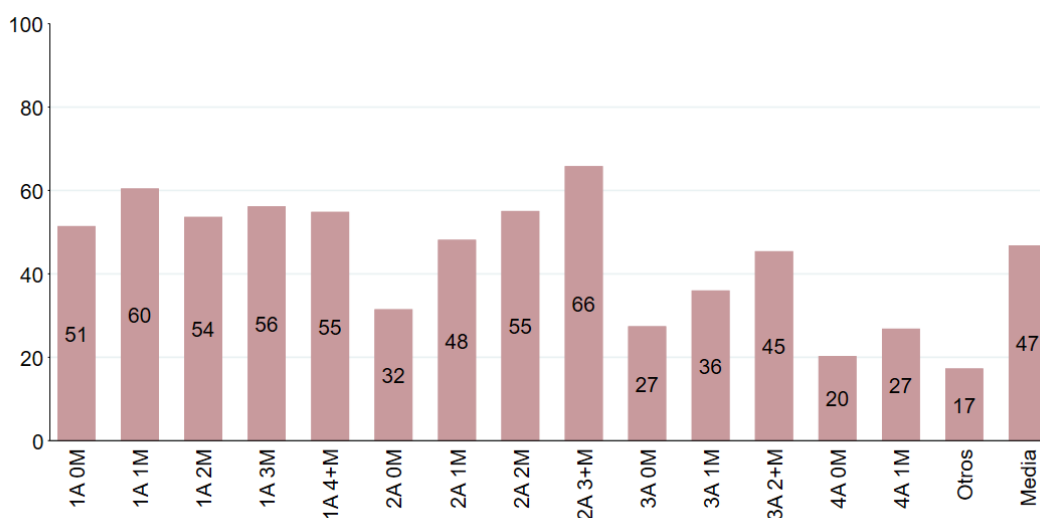
Nota: El hogar de un adulto y un menor no se desagregó en la primera Opinión del IMV porque el RDL no lo incluía como una categoría separada. Sin embargo, la Ley del IMV sí lo especifica.

En términos de gasto, en 2022 el IMV ha alcanzado 1.919 millones de euros anuales (1.600 M€ en 2021), el 47 % de su potencial. Esta cifra es inferior a la obtenida en 2021 cuando el gasto anual representó un 56 % del gasto que alcanzaría la prestación si estuviera plenamente implementada. El gráfico 7 muestra cómo se distribuye el gasto anual por tipo de hogar. El grado de alcance con respecto al gasto potencial sigue una distribución equivalente a la mostrada en el gráfico 6 para la cobertura. Destacan los hogares monoparentales para quienes el gasto anual ha alcanzado en 2022 más del 54 % del potencial. Los hogares de dos adultos con hijos también muestran un

¹⁰ Esta cifra no incluye los hogares exclusivamente perceptores del CAPI.

elevado grado de alcance en virtud de este indicador. Por el otro lado, salvo los unipersonales, los hogares que solo incluyen adultos registran un gasto anual sobre el potencial inferior.

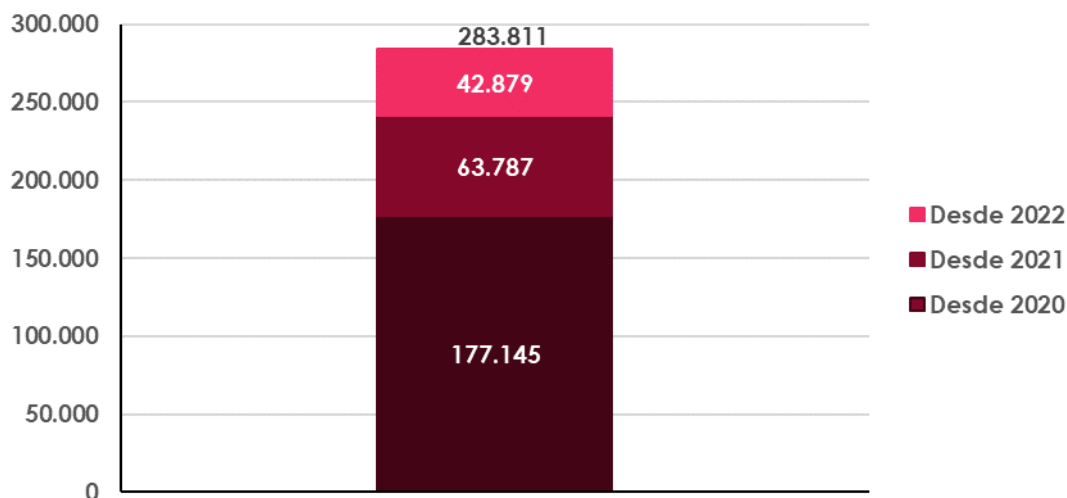
GRÁFICO 7. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: GASTO POR TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir de la fusión del simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

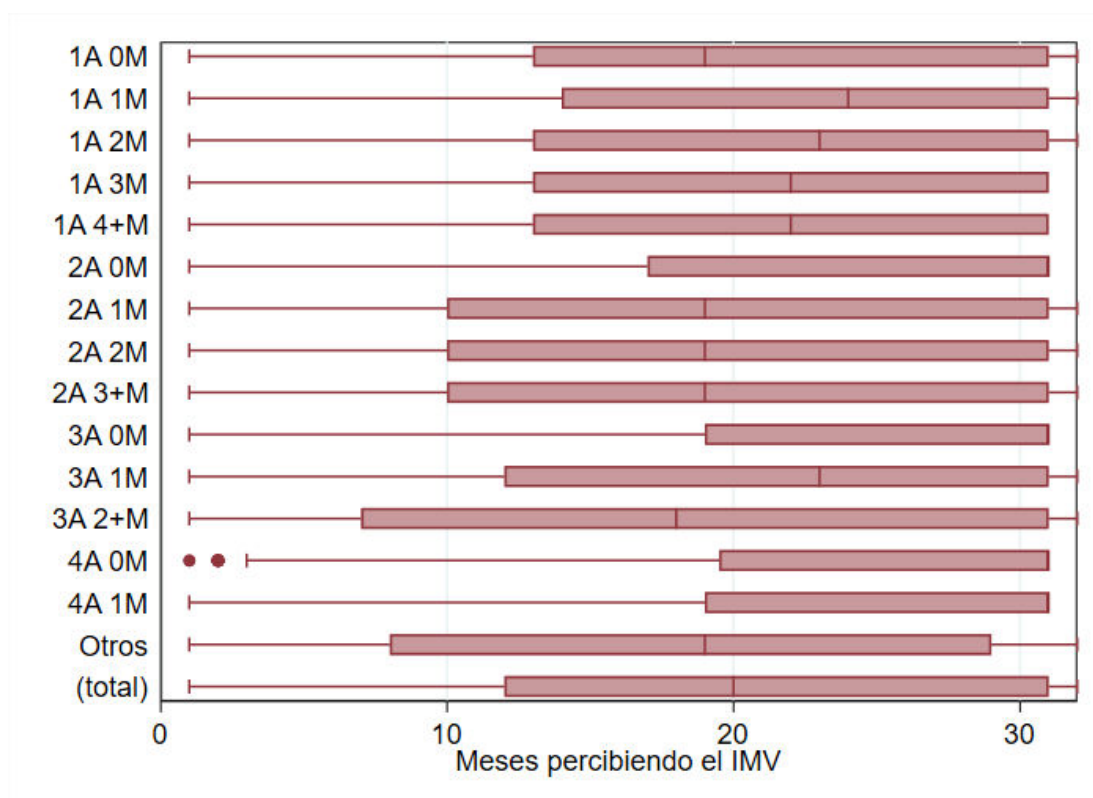
Con respecto a la permanencia en la prestación, el 62 % de los beneficiarios de IMV a 31 de diciembre de 2022 comenzó a recibir la prestación en 2020 (gráfico 8). **En mediana, los hogares beneficiarios de IMV lo perciben durante 20 meses** (gráfico 9). En número absolutos, el gráfico 8 muestra que, de entre el total de beneficiarios a 31/12/2022, 177.145 hogares son perceptores desde 2020, 63.787 desde 2021, y 42.879 comenzaron en el propio año 2022. Desde la perspectiva inversa, el 63 % de los hogares que comenzaron a percibir el IMV en 2020 continúan de alta a 31 de diciembre de 2022. El gráfico 9 permite observar la distribución de meses percibiendo el IMV para todos los hogares que han sido beneficiarios de la prestación en algún momento desde su entrada en vigor. En mediana y hasta la fecha los hogares beneficiarios del IMV han cobrado la prestación durante 20 meses. Destacan por una mayor persistencia los hogares monoparentales y aquellos compuestos por dos adultos y ningún menor.

GRÁFICO 8. AÑO DE RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ENTRE LOS HOGARES BENEFICIARIOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2022



Fuente: AIReF a partir de la base de datos de expedientes del IMV.

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DEL NUMERO DE MESES COBRANDO EL IMV DESGLOSADA POR TIPO DE HOGAR



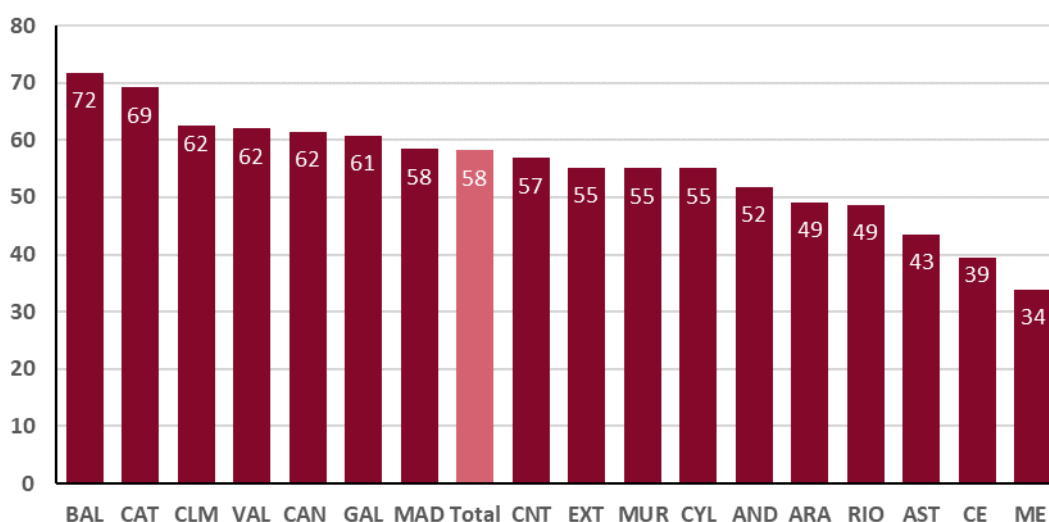
Fuente: AIReF a partir de la base de datos de expedientes del IMV.

2.1.2.1. Análisis del *non take-up* en la prestación de IMV en 2022

El 58 % de los hogares potencialmente beneficiarios del IMV no han solicitado la prestación (gráfico 10). Este valor de *non take-up* es similar al hallado en la primera Opinión que alcanzaba el 57 %. Por comunidades autónomas el gráfico 10 muestra que la tasa de no solicitud es superior a la media en Illes Balears (72 %), Cataluña (69 %), Castilla-La Mancha (62 %), Comunitat Valenciana (62 %), Canarias (62 %) y Galicia (61 %).

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones está llevando a cabo varias iniciativas para reducir la incidencia de este fenómeno. En particular, ha puesto en marcha un autobús informativo que ha recorrido varios puntos de la geografía española. Ha desplegado la campaña institucional “Es lo mínimo” con cobertura en múltiples medios de comunicación, incluyendo la creación de un canal de YouTube en el que se explica cómo solicitar el IMV. Asimismo, algunos de los proyectos piloto experimentales que el Ministerio está llevando a cabo tienen entre sus objetivos estudiar la eficacia de medidas dirigidas a la reducción del *non take-up*. Por ejemplo, la SGOPIPS ha informado a la AIReF que el proyecto piloto en colaboración con la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN en sus siglas en inglés) evaluará la eficacia de dos tipos de medidas para reducir el *non take-up*. En primer lugar, un grupo de potenciales beneficiarios recibirá información presencial cerca del domicilio para mejorar el conocimiento de la prestación. En segundo lugar, otro grupo recibirá acompañamiento y asesoramiento durante el proceso de solicitud del IMV.

GRÁFICO 10. NON TAKE-UP POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir de los datos de la AEAT y del INSS.

De forma complementaria al análisis de factores potencialmente explicativos que la AIReF publicó en la primera Opinión, en esta segunda Opinión se

aporta un perfilado de los colectivos en los que la tasa de no solicitud es más acentuada. En concreto, los hogares *non take-up* se clasifican con arreglo a tres variables: la comunidad autónoma de residencia del hogar, el tipo de hogar (monoparental, hogares con hijos y más de un adulto, unipersonales y, hogares de solo adultos), y por último, la ganancia que supondría el IMV si lo solicitasen y se les concediera (entre un 0 % y un 30 %, entre un 30 % y un 60 % y más de un 60 % de la renta garantizada). Del cruce de estas tres variables, se han analizado 204 grupos resultantes. El cuadro 6 muestra los veinte grupos que registran un mayor número de no solicitantes, mientras que el cuadro 7 establece una clasificación de los veinte grupos con una tasa más elevada de *non take-up*.

CUADRO 6. RANKING DE LOS VEINTE GRUPOS CON MAYOR NÚMERO DE NO SOLICITANTES

Posición	Comunidad autónoma	Tipo de hogar	Ganancia potencial de renta	Hogares no solicitantes	Tasa de <i>non take-up</i>
1	Andalucía	Unipersonal	Menos del 30%	15.495	77%
2	Andalucía	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	12.959	78%
3	Andalucía	Hogares con hijos y más de un adulto	Menos del 30 %	11.753	62%
4	Andalucía	Unipersonal	Más del 60 %	11.441	37%
5	Andalucía	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	10.163	69%
6	Cataluña	Unipersonal	Más del 60 %	10.117	57%
7	Cataluña	Hogares con hijos y más de un adulto	Más del 60 %	9.394	65%
8	Andalucía	Hogares con hijos y más de un adulto	Más del 60 %	8.780	33%
9	Andalucía	Hogares de solo adultos	Más del 60 %	8.683	55%
10	Andalucía	Hogares con hijos y más de un adulto	Entre el 30 % y el 60 %	8.241	50%
11	Comunitat Valenciana	Unipersonal	Menos del 30 %	8.110	78%
12	Andalucía	Unipersonal	Entre el 30 % y el 60 %	8.079	60%
13	Comunitat Valenciana	Unipersonal	Más del 60 %	7.691	45%
14	Cataluña	Hogares con hijos y más de un adulto	Menos del 30 %	7.661	80%
15	Cataluña	Unipersonal	Menos del 30 %	7.650	77%
16	Comunitat Valenciana	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	7.474	86%
17	Cataluña	Hogares de solo adultos	Más del 60 %	7.091	80%
18	Comunitat Valenciana	Hogares con hijos y más de un adulto	Más del 60 %	6.941	48%
19	Comunitat Valenciana	Hogares de solo adultos	Más del 60 %	6.890	70%
20	Madrid	Hogares con hijos y más de un adulto	Menos del 30 %	6.716	82%

Fuente: AIReF a partir de la fusión del simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Por comunidad autónoma, el total de hogares no solicitantes se concentra en aquellas con un mayor número de hogares elegibles para cobrar la prestación (cuadro 6). Destaca la presencia de Andalucía en las primeras posiciones de la clasificación por número de hogares no solicitantes (cuadro 6). De hecho, el 23 % de los hogares no solicitantes de IMV residen en Andalucía. A continuación, le siguen las comunidades autónomas de Cataluña, Comunitat Valenciana y Madrid donde se concentran el 16 %, 14 % y 11 % de hogares no solicitantes respectivamente.

Por tipo de hogar, destacan las tasas de *non take-up* de los hogares de solo adultos (cuadro 7). En el número total de hogares no solicitantes se aprecia en los primeros puestos los hogares unipersonales, en línea con el elevado número que representan entre los hogares potenciales (cuadro 6). En el 61 % de los hogares no solicitantes no residen menores de edad. En concreto, el 32 % de los hogares no solicitantes son unipersonales y el 29 % son hogares de solo adultos.

CUADRO 7. RANKING DE LOS VEINTE GRUPOS CON MAYOR TASA DE NON TAKE-UP

Posición	Comunidad autónoma	Tipo de hogar	Ganancia potencial de renta	Hogares no solicitantes	Tasa de <i>non take-up</i>
1	Illes Balears	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	1.208	93%
2	Cataluña	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	6.409	92%
3	Illes Balears	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	917	91%
4	Cataluña	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	5.291	87%
5	Comunitat Valenciana	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	7.474	86%
6	Illes Balears	Hogares con hijos y más de un adulto	Menos del 30 %	1.086	86%
7	Madrid	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	5.870	86%
8	Illes Balears	Unipersonal	Menos del 30 %	1.492	84%
9	Cantabria	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	527	84%
10	Madrid	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	4.561	84%
11	La Rioja	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	254	84%
12	Canarias	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	4.604	83%
13	Cantabria	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	461	83%
14	Galicia	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	2.977	83%
15	Castilla-La Mancha	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	2.245	83%
16	Región de Murcia	Hogares de solo adultos	Menos del 30 %	1.798	83%
17	Madrid	Hogares con hijos y más de un adulto	Menos del 30 %	6.716	82%
18	Comunitat Valenciana	Hogares de solo adultos	Entre el 30 % y el 60 %	6.251	81%
19	Cantabria	Unipersonal	Menos del 30 %	692	81%
20	Illes Balears	Hogares de solo adultos	Más del 60 %	1.088	81%

Fuente: AIReF a partir de la fusión del simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Por ganancia potencial, las mayores tasas de *non take-up* aparecen entre hogares cuyo IMV representaría menos del 30 % de su renta garantizada (cuadro 7), lo cual se podría explicar, tal y como se analizó en la primera Opinión por ser perceptores de otras prestaciones. En global, el 38 % de los hogares no solicitantes de IMV obtendrían una prestación de menos del 30 % de su renta garantizada.

Un factor explicativo de la persistencia temporal en el número de hogares no solicitantes del IMV podría ser que el trasvase de hogares beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas al IMV estuviera siendo limitado. Sin embargo, la escasa calidad de los microdatos sobre los beneficiarios y el gasto de las rentas mínimas autonómicas que las comunidades autónomas reportan a la AEAT y al INSS ha impedido a la AIReF realizar los análisis pertinentes para

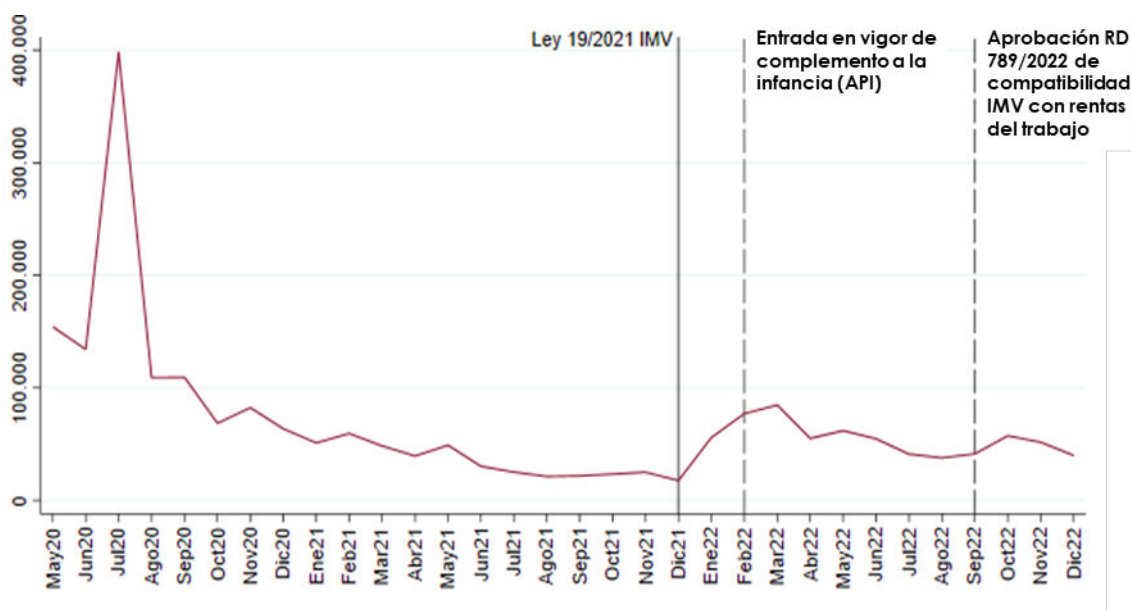
conocer su evolución, el trasvase de estas hacia el IMV o su grado de solapamiento con la prestación estatal. La información a nivel de persona que se suministra por parte de las comunidades autónomas tanto a la AEAT como al INSS es todavía limitada y no permite realizar un análisis temporal de beneficiarios y cuantías percibidas de las rentas mínimas autonómicas. Por consiguiente, entre las propuestas de este estudio se sugiere alcanzar un volcado uniforme y completo de la información de prestaciones públicas y en especial de las rentas mínimas autonómicas coordinándose la información de las bases de datos de la AEAT con las del registro de la Tarjeta Social Digital del INSS.

2.1.3. La evolución en la tramitación

2.1.3.1. Análisis de las solicitudes presentadas en 2022

Las solicitudes han aumentado un 60 % en 2022 respecto a 2021, y el total recibido en cada mes es superior al de 2021 (gráfico 11) lo cual se explica, en parte, por el nuevo complemento a la infancia que se tramita a través de una única solicitud conjunta con el IMV. Se debe tener en cuenta que, a la hora de remitir la solicitud, el hogar no puede especificar si se trata de una solicitud únicamente dirigida a recibir el CAPI o también se pretende obtener el IMV. Es decir, el INSS comprueba en todas las solicitudes si se tiene derecho al IMV, al CAPI o a las dos. De esta forma, no resulta posible descomponer el efecto de la entrada en vigor del CAPI sobre el total de solicitudes registradas. El gráfico 11 muestra un ligero cambio en el patrón estacional de la serie de solicitudes recibidas. Destaca el aumento registrado a partir de diciembre de 2021 con la entrada en vigor de la Ley del IMV en la que se incluía la aprobación del CAPI. Se observa también un repunte en septiembre de 2022 que no tenía lugar en septiembre de 2021. Es preciso señalar que el 27 de septiembre de 2022 se aprobó el RD 789/2022 del incentivo al empleo que entrará en vigor en 2023.

GRÁFICO 11. NÚMERO DE SOLICITUDES POR MES DE LA SOLICITUD



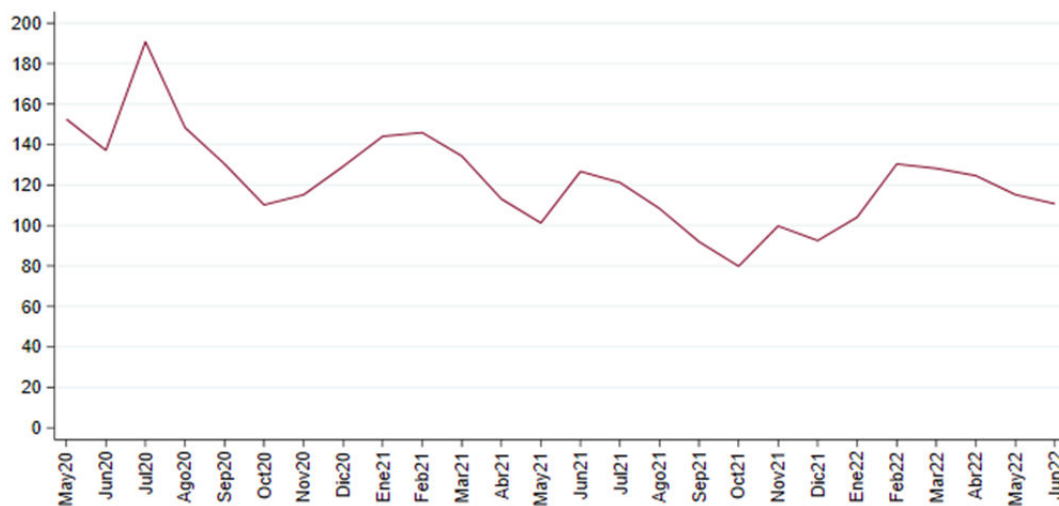
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

A pesar del incremento de solicitudes mencionado, explicado parcialmente por la entrada en vigor del CAPI, se observan tiempos medios de resolución de 120 días similares a los del año anterior (gráfico 12). El tiempo medio de resolución de las solicitudes aprobadas o denegadas en diciembre de 2021 era de tres meses aproximadamente. En el primer semestre de 2022 este tiempo se aumentó hasta más de cuatro meses coincidiendo con el incremento de solicitudes a raíz de la entrada en vigor del CAPI el 1 de febrero de 2022. Para las solicitudes realizadas en junio de 2022 se aprecia una reducción en el tiempo medio de resolución (gráfico 12), si bien el 40 % de las solicitudes de este mes estaban en trámite a 31 de diciembre de 2022¹¹. El porcentaje en este estado es mayor a medida que se avanza en el año (gráfico 13).

Hay que tener en cuenta que la reducción de estos tiempos de tramitación podría no depender exclusivamente de la gestión del INSS. En este sentido, el INSS ha trasladado a la AIReF que, para acreditar determinados requisitos, se hace necesaria la petición de información a otras Administraciones. Con el objetivo de favorecer la aprobación de la solicitud de IMV el INSS mantiene en trámite el expediente el tiempo necesario para se pueda recabar la información faltante a la espera de que otras administraciones remitan la información.

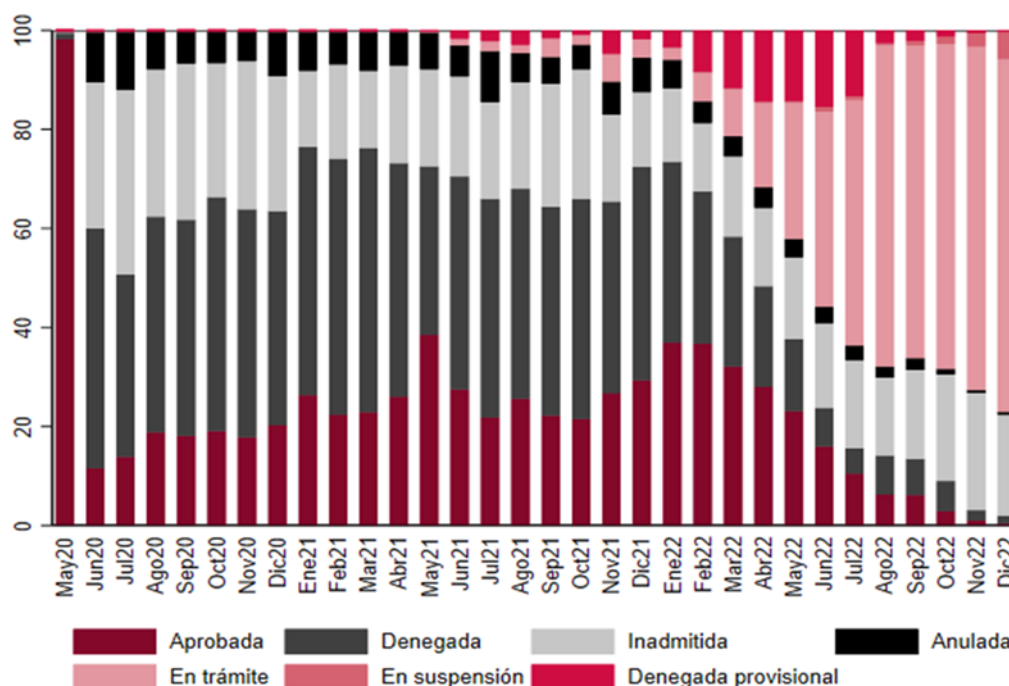
¹¹ La Ley del IMV en el artículo 28.3 establece que el INSS procederá a dictar resolución, y a notificar la misma a la persona solicitante, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada en su registro de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiera notificado resolución expresa, se entenderá desestimada.

GRÁFICO 12. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN POR MES DE LA SOLICITUD (DÍAS)



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

GRÁFICO 13. PORCENTAJE DE EXPEDIENTES POR MES DE SOLICITUD SEGÚN ESTADO



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

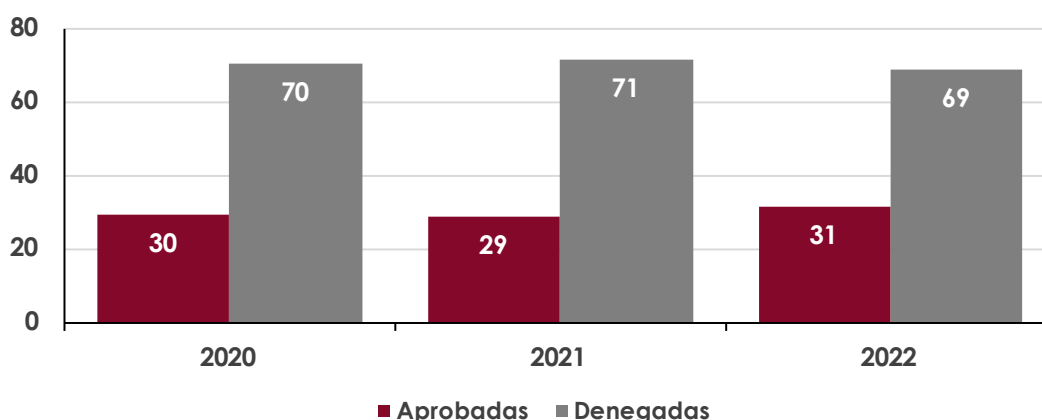
Con la información disponible a 31 de diciembre de 2022, la tasa de aprobación de solicitudes en 2022 se mantiene en cifras próximas a las de 2021 (gráfico 14). El gráfico 14 muestra que fueron aprobadas el 31,4 % de las solicitudes presentadas en 2022 y resueltas a 31 de diciembre de 2022. Por su

parte, a esta fecha de cierre, figuran como aprobadas el 28,6 % de las solicitudes presentadas en 2021. La tasa de aprobación de 2022 podrá variar cuando las solicitudes en trámite o denegadas provisionales pasen a acumularse en las columnas de “Aprobadas” o “Denegadas/Inadmitidas” del gráfico 14.

En relación con el origen de las solicitudes aprobadas en 2022, si bien reaparece la conversión de oficio desde la prestación por hijo a cargo, prácticamente no se registran solicitudes por el protocolo establecido con las comunidades autónomas. En febrero de 2022 se reconocieron de oficio 37.617 prestaciones del CAPI procedentes de la prestación por hijo a cargo. Esta modalidad se utilizó para aprobar 150.000 expedientes de IMV en 2022. Por otro lado, mientras que en 2021 el mecanismo de intercambio de información con las comunidades autónomas establecido en el artículo 32 de la Ley del IMV sirvió para aprobar 27.000 prestaciones de IMV, en 2022 este protocolo ha dado lugar a 823 expedientes aprobados.

El 69 % de las solicitudes resueltas en 2022 han sido denegadas (gráfico 14), **y la tasa de denegación es superior en los hogares sin menores** (gráfico 15). Dentro de las denegadas o inadmitidas, el 1,5 % de las solicitudes presentadas en 2022 han quedado suspendidas temporalmente¹² y el 13 % figuran como denegadas de forma provisional a 31 de diciembre de 2022. Por tipo de hogar el porcentaje de denegadas es superior a la media en los hogares monoparentales (gráfico 15). La inadmisión es más acusada en los hogares de uno, dos, tres o cuatro adultos sin hijos (gráfico 15).

GRÁFICO 14. PORCENTAJE DE SOLICITUDES RESUELTAS SEGÚN ESTADO

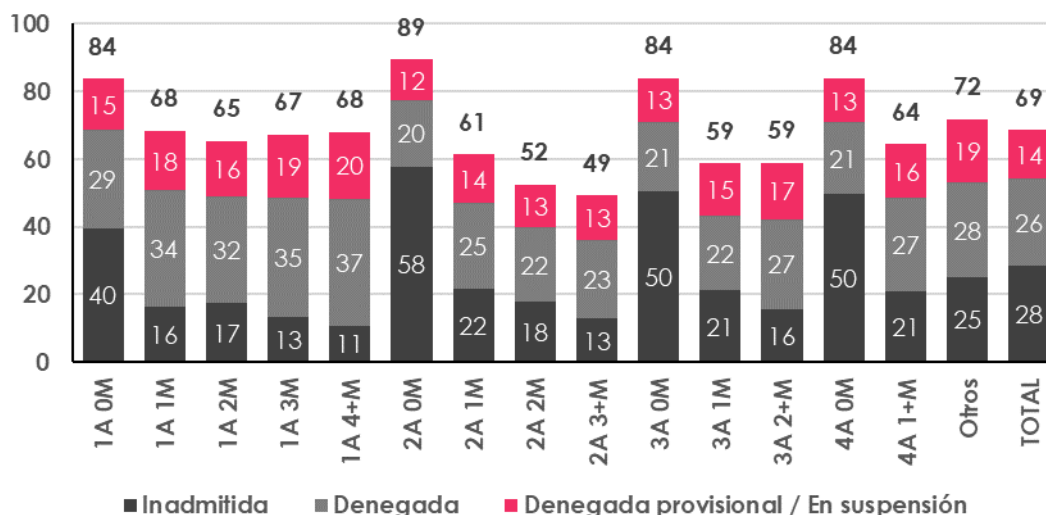


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Nota: En 2022 el 13 % de las solicitudes están denegadas de forma provisional y el 1,5 % están en suspensión y son consideradas como denegadas en este gráfico.

¹² La suspensión del derecho al ingreso mínimo vital está regulada en el art. 14 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

GRÁFICO 15. PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE 2022 DENEGADAS POR TIPO DE HOGAR



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

En relación con los motivos de denegación, el motivo *renta*, con un 32 % del total de los expedientes denegados, sigue siendo el principal motivo seguido del empadronamiento que supone el 19 % de las denegaciones, aunque esta causa disminuye en importancia con respecto a 2021 (gráfico 16). Además, la Ley del IMV establece un nuevo requisito para el acceso a la prestación: que el valor de los activos no societarios sin vivienda habitual del hogar se encuentre por debajo de los umbrales fijados (cuadro 4 en la sección 2.1.1).

El 13 % de las solicitudes presentadas en 2022 y denegadas a 31 de diciembre de 2022 se basan en este nuevo test de activos. La causa de denegación relacionada con la documentación incompleta¹³ aumenta ligeramente del 14 % al 16 % y la categoría que incluye otros motivos o una combinación de ellos se mantiene en torno al 10 %. En relación con esta última categoría que incluye otras causas, es importante destacar que en 2021 se incorporaban aquellos expedientes denegados porque no se había procedido a la inscripción del beneficiario como demandante de empleo. Sin embargo, en 2022 esta motivación desaparece ya que el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, establece que será el INSS el que remita la información de los beneficiarios mayores de 18 y menores de 65 años, a los servicios públicos de empleo de la comunidad autónoma para que procedan a su inscripción de oficio como demandantes de empleo.

¹³ Dentro de la categoría *documentación incompleta* están la no acreditación del inicio de los trámites de separación o divorcio, la no acreditación de la condición de violencia de género, víctima de trata de seres humanos o explotación sexual, y la no acreditación del vínculo de la unidad de convivencia.

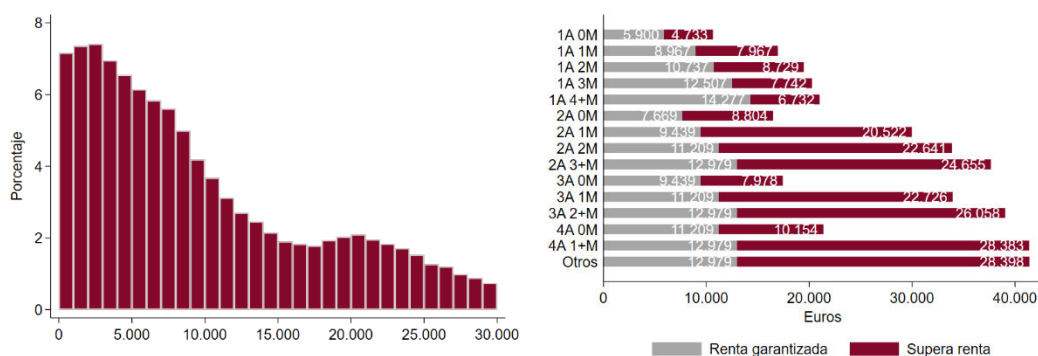
GRÁFICO 16. CAUSA DE DENEGACIÓN DEL IMV SEGÚN AÑO DE LA SOLICITUD



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

Dentro de los expedientes denegados por renta, la superación del umbral en 2022 es mayor a la que se observaba en 2021. En 2022 el exceso mediano ha sido de 7.802 euros (gráfico 17), mientras que en 2021 los expedientes denegados por este motivo superaron el umbral de renta en 5.400 euros de mediana. El incremento de la distancia a la renta garantizada es mayor en los hogares con menores, lo que resulta coherente con la entrada en vigor del CAPI, cuyos umbrales de renta son superiores a los requeridos para el acceso al IMV.

GRÁFICO 17. DISTRIBUCIÓN DE EXCESOS DE RENTA DE LOS EXPEDIENTES DENEGADOS Y CUANTÍA MEDIANA DE EXCESO POR TIPO DE HOGAR



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

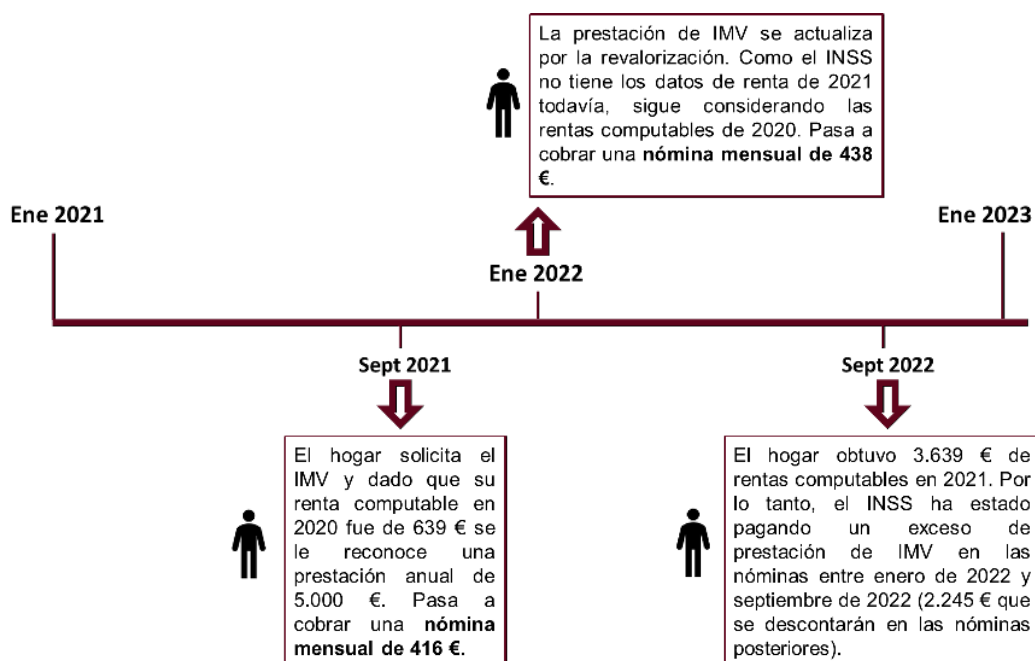
2.1.3.2. Las revisiones de los importes del IMV

El acceso y el mantenimiento de la prestación de IMV está condicionado a cumplir con el requisito de vulnerabilidad económica recogido en los artículos 11 y 13 de la Ley. El conjunto de rentas e ingresos obtenidos durante

el ejercicio anterior al disfrute de la prestación son, en la mayoría de los casos, los considerados relevantes para validar el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica de la prestación. En el mismo sentido, el cumplimiento del requisito de patrimonio neto y activos se verifica según la valoración a 31 de diciembre del ejercicio inmediatamente anterior al disfrute de la prestación.

Sin embargo, los datos definitivos sobre renta y patrimonio del ejercicio anterior no se encuentran disponibles hasta bastante avanzado el año en curso, y siempre una vez finaliza la campaña de renta, lo que genera revisiones de las nóminas percibidas de IMV por parte de los beneficiarios. De esta forma, actualmente hasta el último trimestre del año el INSS no puede llevar a cabo el cruce con los ficheros de la AEAT para verificar el cumplimiento definitivo de los requisitos de rentas y patrimonio del ejercicio. Es en ese momento cuando se inicia el procedimiento de ajuste y reclamación de los importes de la prestación y se procede a dar de baja la prestación cuando los importes de renta fueran superiores a los límites establecidos. El cuadro 8 ilustra a través de un ejemplo este lapso temporal entre el momento exigido para el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica y el de verificación.

CUADRO 8. EJEMPLO DE UN HOGAR UNIPERSONAL AFECTADO POR EL RETARDO EN LA DISPONIBILIDAD DE DATOS FISCALES DEL AÑO ANTERIOR



Fuente: AIReF.

El cuadro 8 pone de manifiesto una de las posibles consecuencias del retraso en la disponibilidad de datos fiscales. En concreto, para el hogar del ejemplo el INSS habría estado pagando una nómina superior a la que correspondía al

hogar entre enero y septiembre de 2022 (2.245 euros en total). Precisamente el artículo 19 de la Ley regula el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. En el supuesto del ejemplo, dado que el hogar continúa teniendo derecho al IMV, el exceso cobrado se regularizaría en las nóminas a partir de septiembre de 2022. Sin embargo, si las rentas computables de 2021 hubieran sobrepasado la cuantía de renta garantizada se procedería a la baja de la prestación, y el hogar estaría obligado a reintegrar las cantidades percibidas, mediante el procedimiento establecido en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

Por reciprocidad puede suceder el caso contrario al recogido en el diagrama. Un hogar podría haber estado percibiendo una cuantía inferior a la que le correspondía entre enero y septiembre de 2022. En este caso el defecto en la cuantía cobrada se regularizaría al alza en las nóminas de IMV posteriores a septiembre.

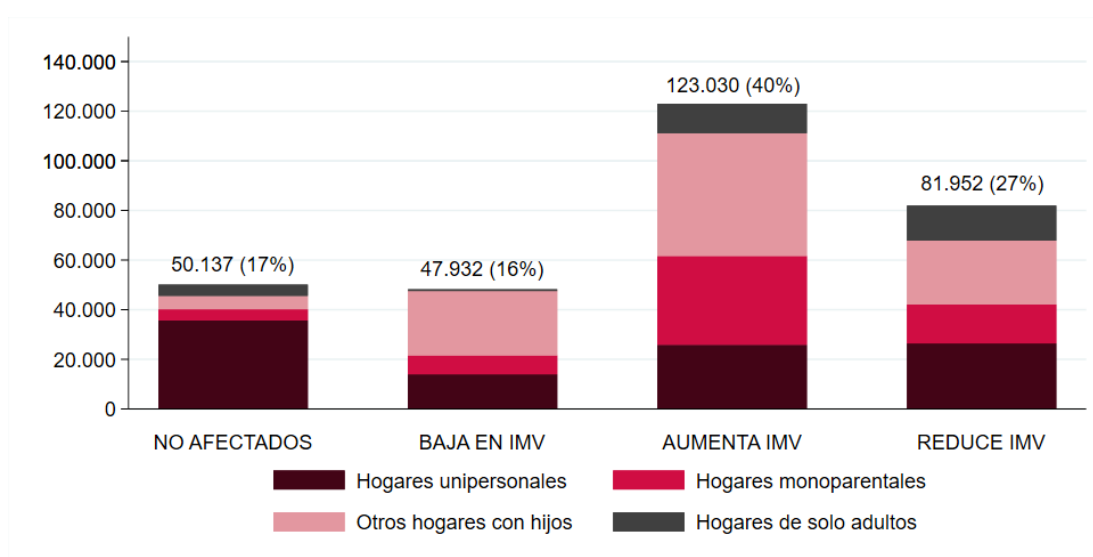
El retardo en la disponibilidad de la información fiscal afectó en 2022 al 83 % de los hogares beneficiarios de IMV, un 43 % habían cobrado más de lo que le correspondía y un 40 % menos. Para analizar la relevancia de este fenómeno se han utilizado dos extracciones de la base de datos de gestión de IMV. La primera extracción se realizó el 26 de junio de 2022 antes de que el INSS recibiera el fichero definitivo de la AEAT correspondiente al año 2021, mientras que la segunda tuvo lugar el 31 de diciembre de 2022 cuando ya los importes se habían ajustado de acuerdo con el fichero definitivo de rentas y patrimonios de 2021 de la AEAT. De esta forma, se puede observar la evolución en la información consignada en cada expediente antes y después del cruce con los datos fiscales de 2021 que tuvo lugar en torno a septiembre de 2022. Este análisis permite clasificar el total de expedientes en alta del IMV en cuatro categorías: los que cursan baja en la prestación de IMV al ser su renta superior a los límites garantizados, los que se mantienen en alta con una disminución del importe de IMV, los que siguen en alta con un incremento en el importe de IMV y, por último, los que continúan en alta con el mismo importe de IMV. El gráfico 18 representa el total de hogares en cada una de estas categorías desagregados según su composición. Así, del total de 303.051 expedientes que en junio de 2022 estaban de alta tras la revisión:

- **47.932 (un 16 % del total) causan BAJA en su prestación de IMV, cuando en junio estaban de ALTA.**
- **81.952 (un 27 % del total) se mantienen en ALTA y les hace disminuir el importe de IMV.**
- **123.030 (un 40 % del total) se mantienen en ALTA y les hace aumentar el importe de IMV.**

- **50.137 (un 17 % del total) se mantienen en ALTA y les deja inalterada el importe de IMV.**

El impacto de este retardo es heterogéneo según el tipo de hogar y destaca la mayor incidencia en la categoría “bajas en IMV” · de los hogares con hijos y sobre hogares unipersonales entre los que no ven alterados sus importes (gráfico 18). No se aprecia en la composición un grupo de hogares particularmente afectado por las revisiones al alza o a la baja.

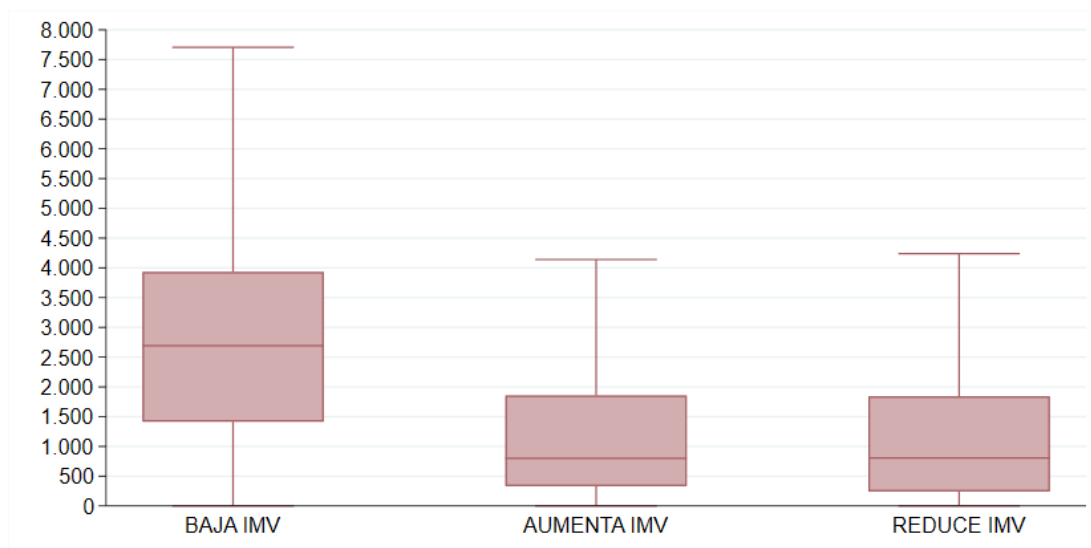
GRÁFICO 18. HOGARES PERCEPTORES DE IMV EN JUNIO DE 2022 AFECTADOS POR LA REVISIÓN DE RENTAS COMO CONSECUENCIA DEL CRUCE CON LOS DATOS FISCALES DE 2021



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

Los hogares que causan baja son los que muestran unos importes afectados por la revisión mayores, que en mediana se sitúan en los 2.500 euros (gráfico 19). Por su parte, los hogares cuya revisión se ha producido al alza pasan a recibir un importe en mediana de casi 1.000 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.

GRÁFICO 19. DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPORTES NO COBRADOS POR LOS HOGARES O INDEBIDAMENTE PERCIBIDOS ENTRE ENERO Y SEPTIEMBRE DE 2022



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

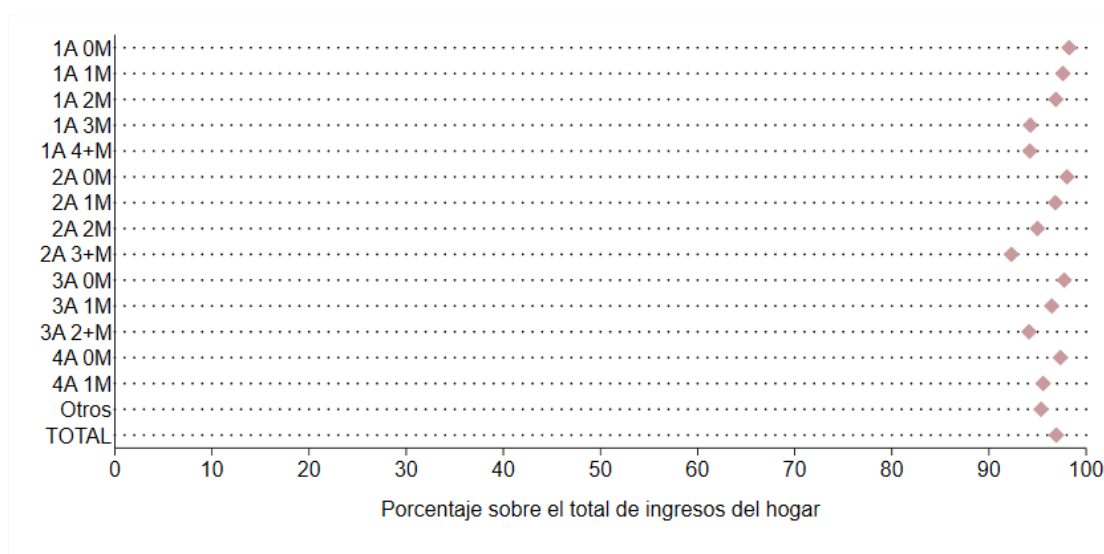
Se han puesto en marcha dos mecanismos para que, a partir de la siguiente revisión en septiembre de 2023, se mitigue el impacto en las categorías de “Baja por la revisión” y “Revisión reduce IMV”. Si bien se daría respuesta a parte del desajuste explicado, no logran ofrecer una solución completa ni atienden los casos de hogares que cobran un importe inferior al que les corresponde. En primer lugar, el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, profundiza en la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia. Gracias a este desarrollo reglamentario una parte de los aumentos en las rentas del trabajo o de la actividad económica quedará exenta del cómputo de rentas para la determinación de la cuantía de IMV del hogar por los que los importes por los que se reclama la devolución podrían disminuir. En segundo lugar, el artículo 19 de la Ley del IMV se ha visto modificado por el artículo 81 del RDL 20/2022 de 27 de diciembre de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania. A raíz de esta modificación, no serán exigibles las cantidades que no superen el 65 % de la cuantía mensual de las pensiones no contributivas, cuando en la unidad de convivencia se integre, al menos, un beneficiario menor de edad. La pensión no contributiva íntegra a enero de 2023 tiene una cuantía básica de 484,61 euros. Por consiguiente, a los hogares con algún menor solo se les exigirá la devolución de las cantidades indebidamente cobradas por encima de los 314,99 euros.

Por último, cabe destacar que los hogares beneficiarios del IMV reciben en media el 97 % de sus ingresos de dos fuentes: las rentas del trabajo y las prestaciones públicas (gráfico 20). El gráfico 20 muestra que, para todos los tipos de hogar, la suma de los ingresos del trabajo y de prestaciones se sitúa

en media cerca del 100 % de la renta bruta del hogar. La información de las dos fuentes de ingresos principales de los hogares beneficiarios de IMV podría estar potencialmente disponible por parte del INSS con frecuencia mensual.

Con base en los hallazgos anteriores, se propondrá en la última sección profundizar en la utilización de los datos disponibles por el INSS con frecuencia mensual con el objetivo de ajustar los importes de la prestación y mitigar así la incidencia y magnitud de las revisiones. Además, se considerará la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV con base en la información de rentas del trabajo y prestaciones públicas de la que la Administración posee información con frecuencia mensual, que permita ajustar la prestación a la coyuntura del hogar en cada momento, potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones de pobreza sobrevenida.

GRÁFICO 20. PORCENTAJE QUE REPRESENTA LA SUMA DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO Y PRESTACIONES SOBRE LA RENTA BRUTA DEL HOGAR EN LOS BENEFICIARIOS DE IMV



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS y de la AEAT.

2.2. Infancia y juventud: el complemento de ayuda para la infancia (módulo 4)

2.2.1. El diseño del complemento de ayuda para la infancia

La Ley del IMV establece un nuevo complemento de ayuda para la infancia (CAPI) que entró en vigor en febrero de 2022. Para las familias elegibles, el CAPI otorga con periodicidad mensual 100 euros por cada descendiente menor de tres años, 70 euros por cada uno entre los tres y seis años y 50 euros

por cada menor de más de seis años¹⁴. Un hogar tiene derecho al CAPI si cumple con los requisitos de acceso regulados en el artículo 10 de la Ley del IMV. En particular, en lo referido a la situación de vulnerabilidad económica se amplían los umbrales con respecto a los fijados para poder percibir el IMV. En concreto, para ser beneficiario del CAPI el hogar con menores debe acreditar en el año anterior a la solicitud unos ingresos computables inferiores al 300 % de la renta garantizada del IMV, un patrimonio neto inferior al 150 % del umbral correspondiente y activos no societarios por un valor inferior a 6 veces la renta garantizada. El cuadro 9 especifica los límites de renta y patrimonio del CAPI correspondientes a 2022 para cada tipo de hogar. Es importante destacar que, dada la ampliación en los requisitos económicos, existen hogares potencialmente elegibles para percibir el IMV y el CAPI, mientras que otros solo pueden beneficiarse del CAPI.

CUADRO 9. CUANTÍAS DE LÍMITES DE RENTA Y PATRIMONIO DEL CAPI. EJERCICIO 2022

Tipo de hogar	Renta	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 0M			
1A 1M	23.008	37.167	49.557
1A 2M	28.318	47.787	63.716
1A 3M	33.628	58.406	77.875
1A 4+M	38.937	69.025	92.034
2A 0M			
2A 1M	28.318	47.787	63.716
2A 2M	33.628	58.406	77.875
2A 3+M	38.937	69.025	92.034
3A 0M			
3A 1M	33.628	58.406	77.875
3A 2+M	38.937	69.025	92.034
4A 0M			
4A 1+M	38.937	69.025	92.034
Otros	38.937	69.025	92.034

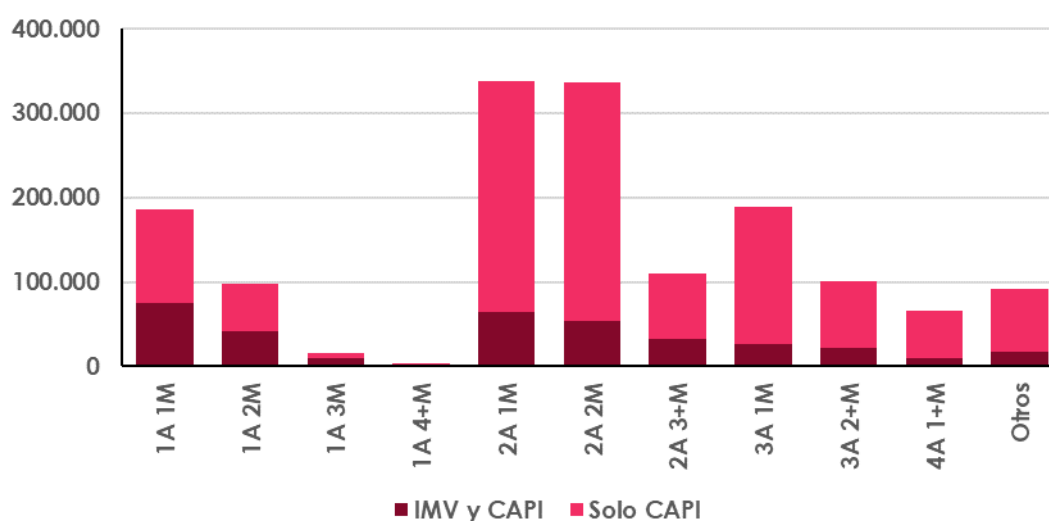
Fuente: AIReF a partir de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

De acuerdo con las estimaciones realizadas a partir del microsimulador de la AIReF, la implementación completa del CAPI daría lugar a 1,5 millones de hogares beneficiarios, de los cuales 356.664, un 23 %, serían también perceptores de IMV. El gráfico 21 muestra la distribución de hogares potencialmente beneficiarios del CAPI por tipo de hogar. Los hogares de dos adultos con menores a cargo concentran el 50 % de los beneficiarios del CAPI si este llegara a su despliegue completo.

¹⁴ El real decreto de medidas urgentes y su prórroga también aumentó la nómina de CAPI en un 15 % para los hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022, ambos incluidos.

El gasto anual máximo del CAPI teniendo en cuenta las cuantías vigentes en 2022 sería de 2.000 millones de euros. Si el total de hogares potencialmente elegibles recibiera el CAPI, 2,6 millones de menores de edad quedarían cubiertos por el complemento (de entre estos, el 75 % entre 6 y 18 años, el 16 % entre 3 y 6 años y el 9 % restante serían menores de tres años).

GRÁFICO 21. TOTAL DE HOGARES POTENCIALMENTE BENEFICIARIOS DEL CAPI, POR TIPO DE HOGAR DEL IMV



Fuente: AIReF a partir del microsimulador AIREF-IMV-CAPI con los datos de la AEAT.

Al igual que para el IMV, la ley no precisa los objetivos concretos de política pública que persigue el CAPI en términos de reducción de la pobreza o pobreza infantil¹⁵. Los límites de renta para acceder al CAPI se sitúan por encima del umbral de la pobreza, especialmente en los hogares monoparentales, por lo que resulta complejo deducir los objetivos que el CAPI persigue en términos de reducción de la pobreza.

¹⁵ Erradicar la pobreza infantil en el territorio fiscal común supondría, a partir de los datos administrativos con los que se elabora esta Opinión, un gasto anual de 9.000 millones de euros. El IMV y el CAPI llegarían a cubrir respectivamente un 24 % y 12 % del importe necesario para que los hogares con menores pudieran superar el umbral de la pobreza en España. El CAPI plenamente implementada destinaría de los 2.000 millones que supone su gasto potencial, 1.149 millones de euros (un 56 % de su gasto potencial) a hogares en pobreza.

2.2.2. La implementación del CAPI a 31 de diciembre de 2022

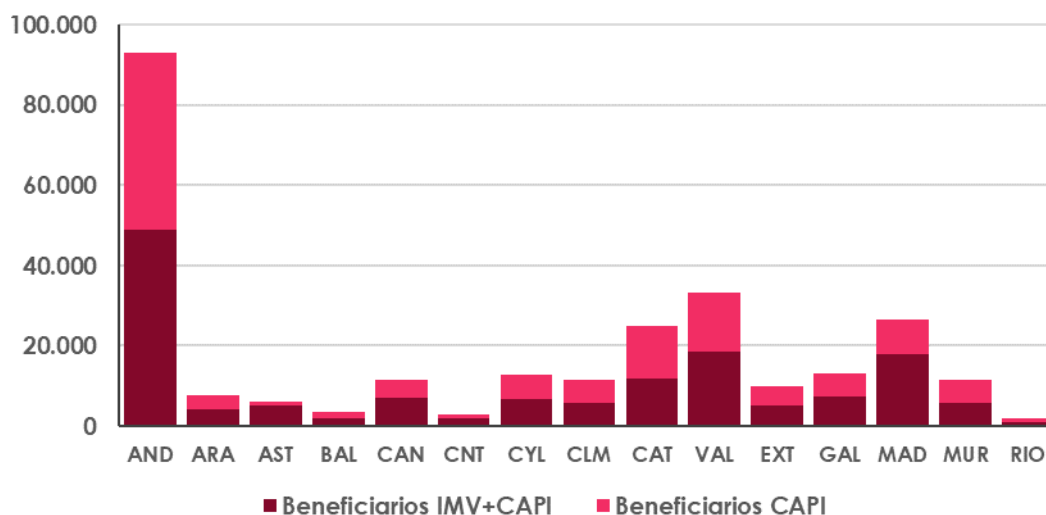
De cara a analizar el despliegue del CAPI en su primer año de vida, se detalla el procedimiento de solicitud y concesión de este complemento. Por una parte, el INSS ha reconocido de oficio el complemento para aquellos hogares que a enero de 2022 ya eran perceptores de IMV o para los que su expediente se encontraba en trámite y cumplían con los requisitos de la prestación¹⁶. En cualquier otro supuesto, para poder recibir el CAPI un hogar debe realizar la solicitud de IMV, tanto si tiene derecho a ambas prestaciones como si solo es elegible para el complemento. Por ejemplo, un hogar cuya solicitud de IMV haya sido denegada antes del 31 de diciembre de 2021 tendría que volver a solicitar el IMV para poder ser candidato a percibir el CAPI. Del mismo modo, un antiguo beneficiario de IMV cuya prestación haya sido dada de baja antes del 1 de enero de 2022 también tendría que volver a solicitar la prestación para poder ser tenido en cuenta en el CAPI.

A 31 de diciembre de 2022, de los 1,5 millones de hogares potenciales beneficiarios del CAPI, hay 273.318 hogares percibiéndolo. De entre estos, 150.529 (un 55 % del total) reciben también el IMV, mientras que los restantes 122.789 hogares (un 45 % del total) perciben exclusivamente este complemento. En estos hogares perceptores conviven 502.994 menores de edad (un 12 % de menos de tres años, un 17 % de entre tres y seis años y el restante 71 % entre seis y dieciocho años). Por comunidades autónomas, Andalucía concentra el 34 % de beneficiarios del CAPI; le siguen Comunitat Valenciana, Madrid y Cataluña con un 12 %, 10 % y 9 % respectivamente (gráfico 22). En relación con el tipo de hogar, destacan aquellos con dos adultos y uno, dos o tres o más menores y los monoparentales con un menor (gráfico 23).

En mediana los hogares beneficiarios del CAPI han percibido 667 euros en 2022. El gasto anual del complemento ha ascendido a 400 millones de euros de los 2.000 millones de euros que supondría si el programa estuviera plenamente desplegado. En términos agregados, el gasto anual por el CAPI reconocido en 2022 asciende a 400 millones de euros, el 48 % destinado a hogares exclusivamente beneficiarios del CAPI y el 52 % en hogares que también son perceptores de IMV.

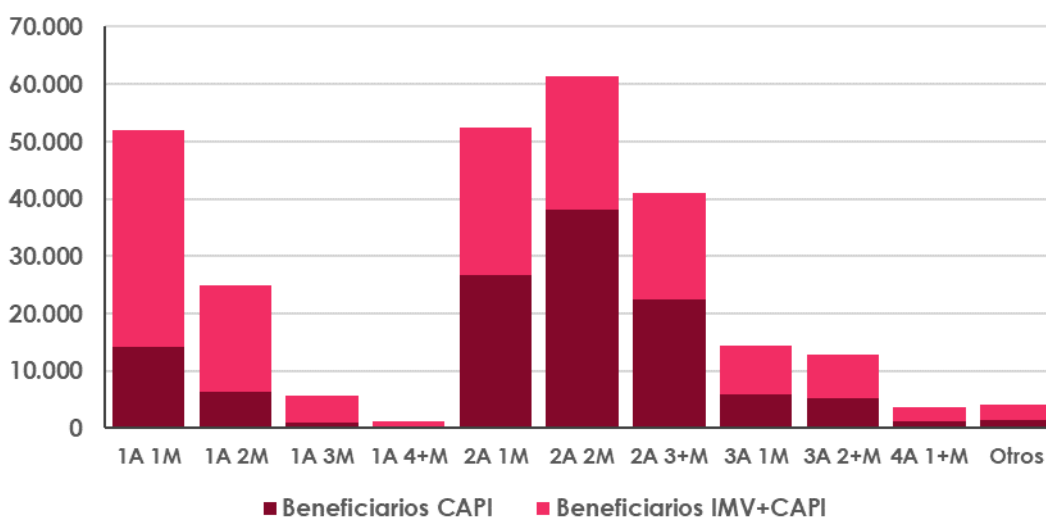
¹⁶ Han sido también reconocidos de oficio aquellos hogares beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 % que cumplan los requisitos para el acceso al complemento de ayuda a la infancia, y que el importe sea igual o superior que el que venían percibiendo, de forma que deben optar por una de las dos prestaciones.

GRÁFICO 22. TOTAL DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL CAPI EN 2022, POR CC. AA.



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

GRÁFICO 23. TOTAL DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL CAPI EN 2022, POR TIPO DE HOGAR

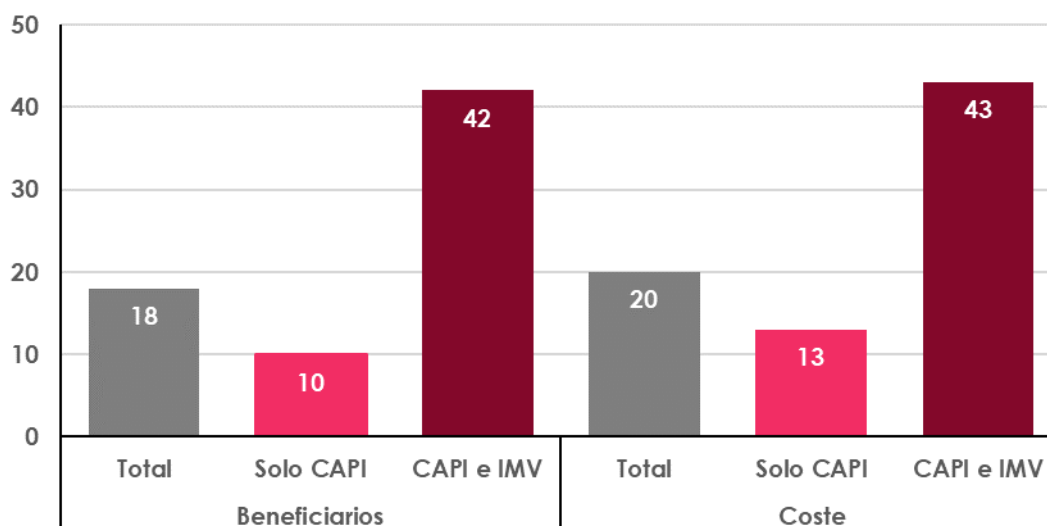


Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

A la vista de los datos registrados por el CAPI en 2022, el complemento ha alcanzado al 18 % de los hogares elegibles y ha desembolsado un 20 % del gasto anual potencial (gráfico 24). A 31 de diciembre de 2022 el CAPI llega al 18 % de los hogares potencialmente elegibles. Si consideramos exclusivamente los hogares que solo podrían beneficiarse del CAPI, pero no del IMV, este indicador desciende al 10 %. Por el contrario, dentro del colectivo que tiene derecho a percibir tanto el IMV como el CAPI el complemento llega al 42 % de esta categoría de hogares. Por último, el gasto

anual correspondiente a 2022 supone un 20 % del gasto potencial total en el CAPI, desciende al 13 % para los hogares solo con CAPI y supera el 40 % para beneficiarios de ambas prestaciones.

GRÁFICO 24. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL CAPI HASTA DICIEMBRE DE 2022



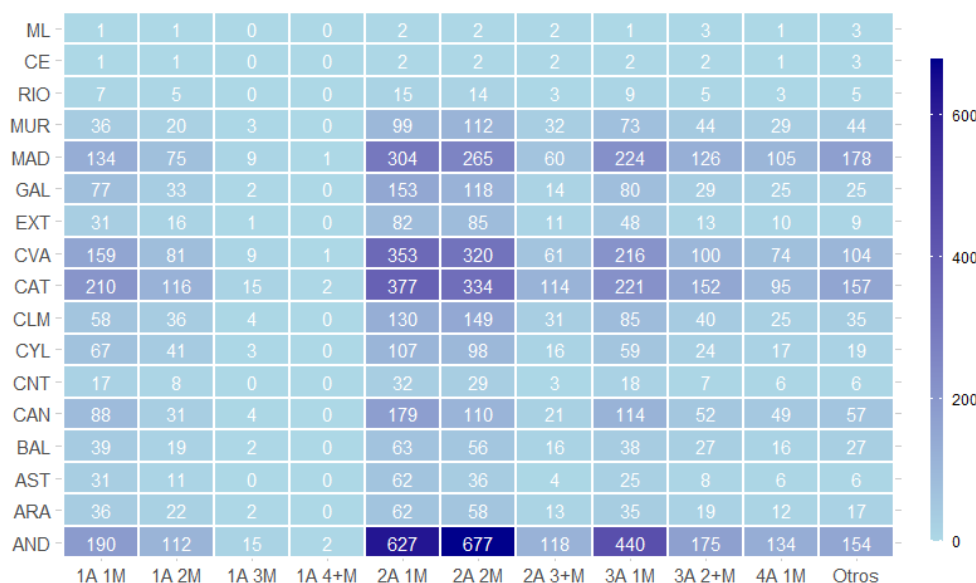
Fuente: AIReF a partir de los resultados del microsimulador AIREF-IMV-CAPI.

Este nivel de alcance en los efectos del CAPI en 2022 con respecto a su capacidad potencial se explica por una tasa de no solicitud o *non take-up* del 76 %. Las comunidades de mayor tamaño, Andalucía, Comunitat Valenciana, Cataluña y la Comunidad de Madrid concentran el mayor número de hogares no solicitantes. El 76 % de los hogares potencialmente elegibles no ha solicitado el complemento a 31 de diciembre de 2022. Los gráficos 25 y 26 muestran mapas de calor que aportan una aproximación descriptiva sobre la incidencia de este fenómeno desagregándolo por tipo de hogar y comunidad autónoma de residencia. Así, el gráfico 25 muestra el número de hogares no solicitantes de CAPI (medido en cientos) en cada una de las categorías resultantes de cruzar comunidades autónomas y tipo de hogar. Las comunidades autónomas y tipos de hogar con mayor número de beneficiarios en el CAPI son también las categorías que concentran un mayor número de hogares no solicitantes. En otras palabras, lograr una reducción significativa en la tasa global de *non take-up* dependería en buena parte de reducir las cifras que muestra el gráfico 25 en Andalucía, Comunitat Valenciana, Cataluña y Madrid en hogares con uno y dos menores de dos adultos o monoparentales.

Por su parte, el gráfico 26 muestra el mapa de calor según las tasas de *non take-up*, es decir, el porcentaje de hogares no solicitantes sobre los potencialmente elegibles. Desde esta perspectiva que no tiene en cuenta la dimensión absoluta del fenómeno, el *non take-up* es más acusado en

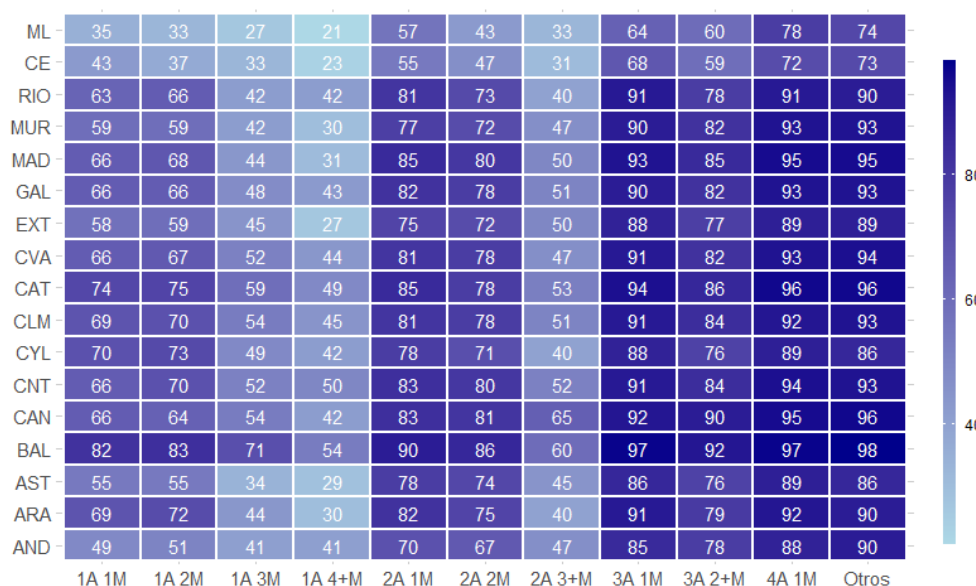
hogares con un menor y tres o cuatro adultos, seguidos por parejas con uno o dos menores. La incidencia territorial medida a través de la tasa es ligeramente diferente a lo apreciado en el gráfico 25, apareciendo especialmente afectadas comunidades autónomas como Illes Balears, o Cataluña, comunidades también afectadas por este fenómeno en el IMV.

GRÁFICO 25. TOTAL DE HOGARES NO SOLICITANTES DEL CAPI (MEDIDO EN CIENTOS DE HOGARES) POR CC. AA. Y TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir de los resultados del microsimulador AIREF-IMV-CAPI.

GRÁFICO 26. TASAS DE NON TAKE-UP DEL CAPI POR TIPO DE HOGAR Y CC. AA.



Fuente: AIReF a partir de los resultados del microsimulador AIREF-IMV-CAPI.

Resulta más probable solicitar el CAPI cuanto menor sea la renta del hogar, y mayor la cuantía que se recibiría del CAPI (cuadro 10). En concreto, el cuadro 10 muestra los resultados de un modelo *probit* estimado sobre la población de hogares potencialmente beneficiarios del complemento que incluye controles por tipo de hogar, comunidades autónomas y nivel activos del hogar. La variable dependiente toma valor 1 si el hogar ha solicitado el CAPI a 31 de diciembre de 2022. A nivel teórico, cuanto mayor es la renta menor debería ser el incentivo del hogar a solicitar el CAPI, ya que la cuantía del IMV convergería a cero y, pasado el umbral correspondiente, el hogar solo tendría derecho al complemento. Esta hipótesis se confirmaría en los resultados del cuadro 10. Observando los coeficientes estimados, un aumento de la renta computable de 10.000 euros supone que solicitar el CAPI sea un 0,4 % menos probable. Por último, 100 euros más en la cuantía que corresponde a un hogar por CAPI hace que la solicitud se solicite con un 5,5 % más de probabilidad.

CUADRO 10. RESULTADOS DEL MODELO PROBIT PARA ESTIMAR LOS DETERMINANTES DE SOLICITAR EL CAPI

	Variable dependiente: 1 Solicita; 0 No solicita	
	Coefficiente	Odds ratio
Renta (decenas de miles de €)	-0,004***	0,996***
Cuantía de CAPI (cientos de €)	0,053***	1,055***
Constante	-0,950***	0,387***
Nota 1:	P***<0,01	
Nota 2:	Se incluyen variables de control de composición del hogar, CC. AA. y activos.	

Fuente: AIReF a partir de los resultados del microsimulador AIREF-IMV-CAPI.

2.3. Personas con carencias materiales y sociales severas y familias monoparentales (módulo 5)

2.3.1. Personas con carencias materiales y sociales severas

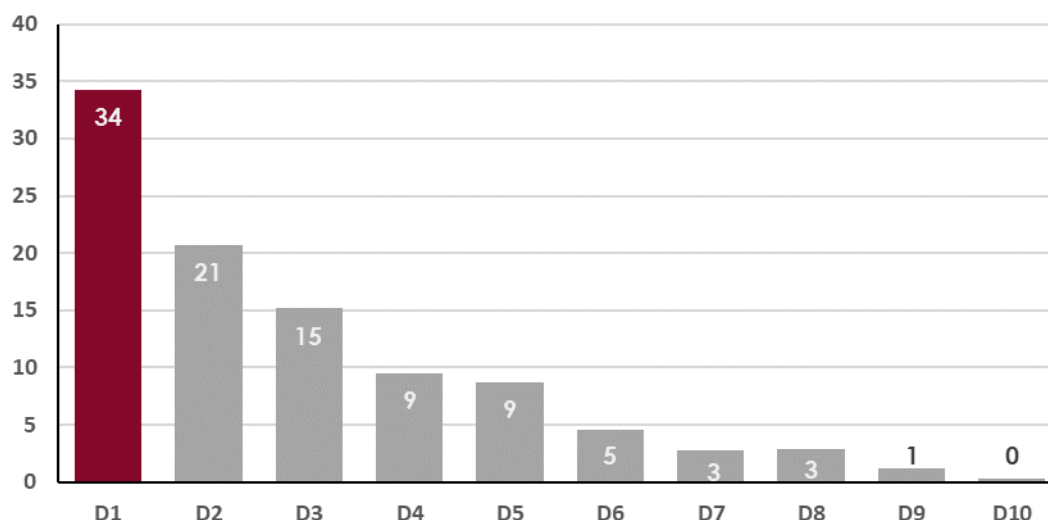
El artículo 1 de la Ley del IMV establece que la prestación está dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social. El concepto de exclusión social comprende a las personas que se integran en unidades de convivencia afectadas por una situación de carencia material y social severa. Para la construcción de la tasa AROPE se define a la población en riesgo de pobreza o exclusión social como aquella que vive en hogares bajo alguna de las tres siguientes situaciones: ingresos totales por unidad de consumo inferiores al 60 % de la mediana (riesgo de pobreza), o cuyas personas en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 % de su potencial (baja intensidad en el empleo) o, por último, sufren carencia material y social

severa. Las personas en carencia material y social severa son aquellas que manifiestan sufrir privación en al menos siete conceptos de una lista de trece¹⁷.

Como ocurre con el riesgo de pobreza, el IMV plenamente implementado no lograría una cobertura total de las personas que sufren carencia material y social severa. En torno al 34 % de las personas en carencia material y social severa serían potenciales beneficiarios del IMV (gráfico 27). La Encuesta de Condiciones de Vida es el producto de la estadística oficial que ofrece información acerca de la carencia material y social severa en España. Para estimar el grado de cobertura del IMV en este colectivo existen dos alternativas metodológicas. En primer lugar, se podría optar por simular los hogares y personas potencialmente elegibles para el IMV y explorar el grado de solapamiento con la carencia material y social severa en este colectivo y fuera de él. Dado que la ECV no contiene información del patrimonio de los hogares, se ha descartado esta primera aproximación. En segundo lugar, es posible partir de la posición que ocupan los potenciales beneficiarios del IMV en la distribución de renta disponible equivalente en los datos de la AEAT. El 90 % de los potenciales beneficiarios del IMV se sitúan en la primera decila de renta neta equivalente utilizando los datos de la AEAT. Puesto que la ECV ofrece una muestra representativa, se puede suponer, sin pérdida de generalidad, que con los datos de la encuesta las personas IMV también se situarán casi por completo en la primera decila de renta disponible equivalente. Como muestra el gráfico 27, la ECV permite estimar que el 34 % de las personas con carencia material y social severa en España se encuentran en la decila 1 de renta disponible equivalente. Bajo el supuesto de que hubiera un solapamiento exacto entre las personas beneficiarias del IMV y aquellas con carencia material y social severa, la prestación cubriría a un máximo de 1,2 millones de personas, el 34 % del total de las 3,5 millones encuadradas bajo carencia material y social severa.

¹⁷ De esos trece conceptos, siete vienen definidos a nivel de hogar y seis a nivel de persona. A nivel de hogar: 1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año. 2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días. 3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada. 4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 800 euros). 5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses. 6. No puede permitirse disponer de un automóvil. 7. No puede sustituir muebles estropeados o viejos. A nivel de persona: 1. No puede permitirse sustituir ropa estropeada por otra nueva. 2. No puede permitirse tener dos pares de zapatos en buenas condiciones. 3. No puede permitirse reunirse con amigos/familia para comer o tomar algo al menos una vez al mes. 4. No puede permitirse participar regularmente en actividades de ocio. 5. No puede permitirse gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo. 6. No puede permitirse conexión a internet.

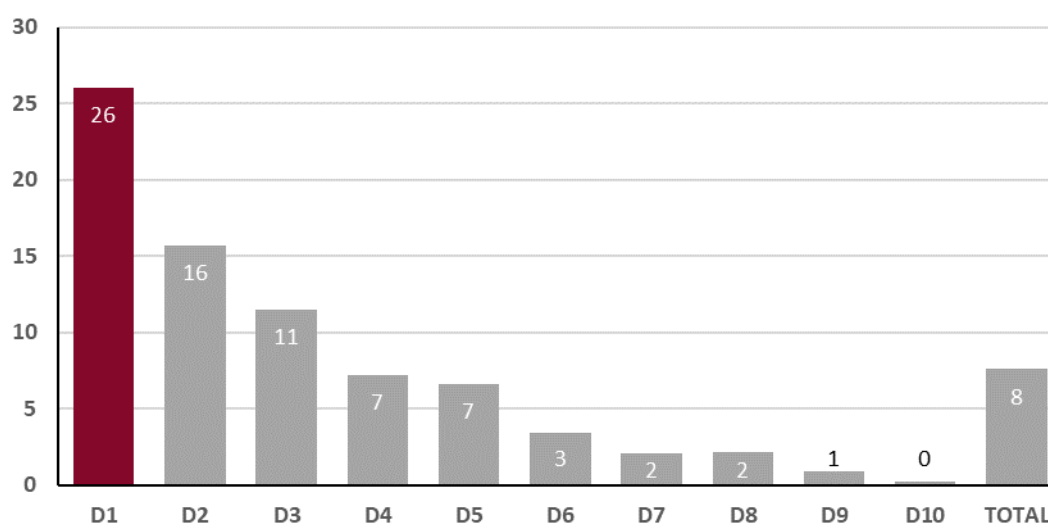
GRÁFICO 27. PORCENTAJE POR DECILA DE RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE DEL TOTAL DE PERSONAS CON CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA



Fuente: AIReF a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2022 del INE.

La carencia material y social severa es más intensa entre las personas que quedarían cubiertas por el IMV totalmente implementado (gráfico 28). El porcentaje de personas que afirman sufrir privación material y social en al menos siete conceptos es diez puntos porcentuales superior en la primera decila que en la segunda. Este indicador desciende a medida que se avanza en la distribución de renta disponible equivalente.

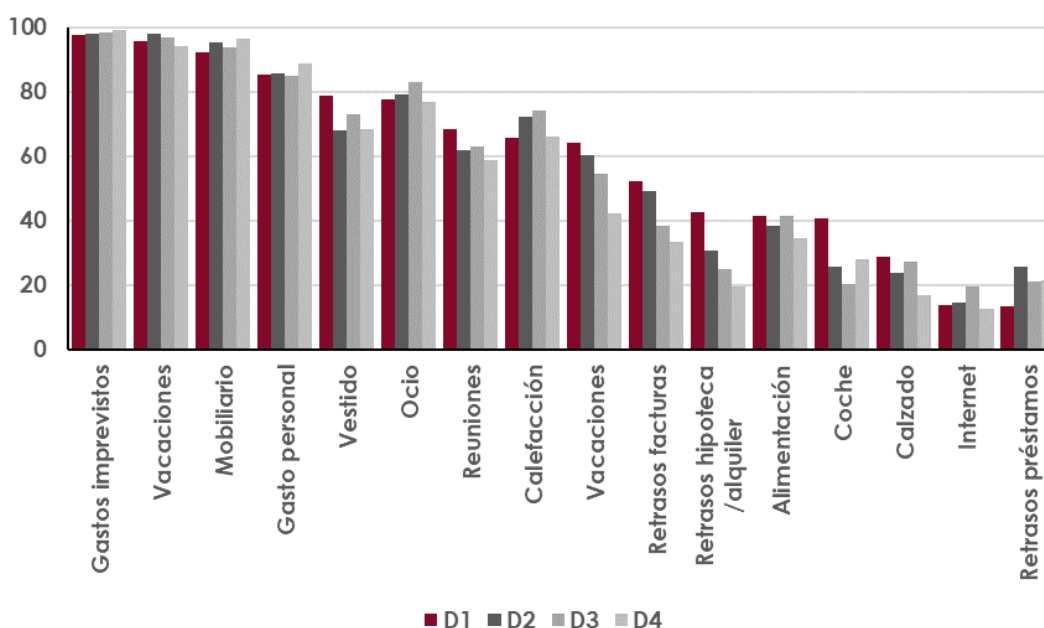
GRÁFICO 28. PORCENTAJE DE PERSONAS CON CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA EN CADA DECILA DE RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE



Fuente: AIReF a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2022 del INE.

Las causas principales de privación material y social son similares entre las personas potencialmente cubiertas por el IMV y aquellas que quedarían excluidas de la prestación (gráfico 29). Como se puede observar en el gráfico 29, las razones principales por las que las personas presentan carencia material o social severa son: no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos, no poder permitirse vacaciones de al menos una semana al año, no poder sustituir muebles estropeados o viejos y no poder gastar una pequeña cantidad de dinero en sí mismo. El porcentaje de personas en carencia material y social severa que mencionan cada uno de estos motivos es prácticamente igual en la primera decila (en la que se situarían los beneficiarios potenciales de IMV) y en las siguientes. Cabe destacar no obstante que, en el quinto motivo más importante para la decila 1 si se aprecia una discontinuidad de diez puntos porcentuales con la decila 2. En concreto, el porcentaje de personas con carencia material y social severa en la decila 1 que afirma no poder sustituir ropa estropeada es del 78 % mientras que en la decila 2 es del 68 %.

GRÁFICO 29. PORCENTAJE DE LAS PERSONAS EN CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA QUE SUFREN PRIVACIÓN EN CADA CONCEPTO

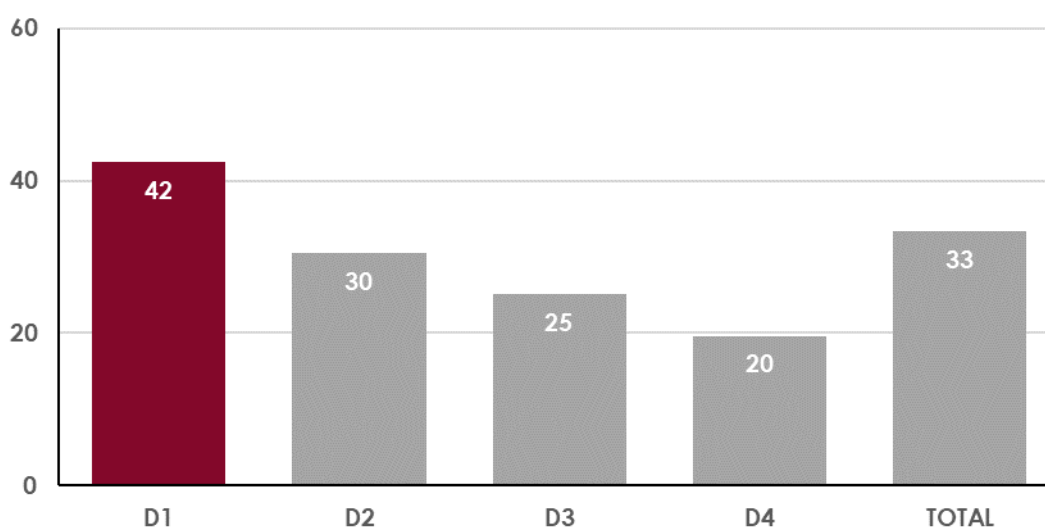


Fuente: AIReF a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2022 del INE.

En causas de privación material menos preponderantes, tales como retrasos en el pago de la cuota de la hipoteca o del alquiler, las personas en situación de carencia material y social severa y potenciales beneficiarios del IMV si registran mayor privación que aquellas fuera del abanico de la prestación (gráfico 30). En el gráfico 30 se aprecia que el 42 % de las personas en carencia material y social severa que quedarían cubiertas por el IMV (decila 1 de renta disponible equivalente) se han visto obligados a retrasar el

pago de la cuota de la hipoteca o del alquiler en los últimos doce meses. Este porcentaje es doce puntos porcentuales inferior en la decila 2 (30 %) y es aún menor en las decilas 3 (25 %) y 4 (20 %).

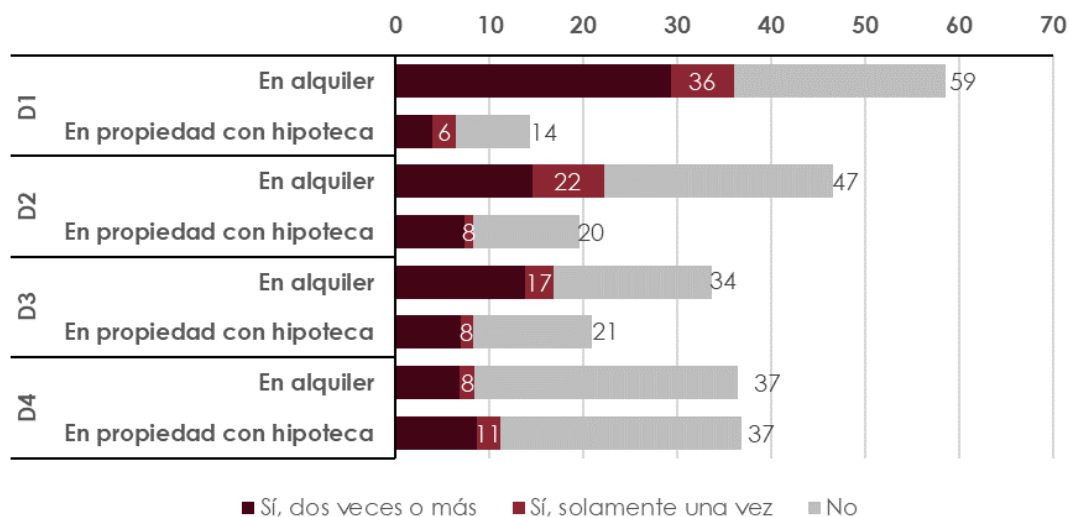
GRÁFICO 30. PORCENTAJE DE PERSONAS EN CARENCIA MATERIAL Y SOCIAL SEVERA QUE HAN TENIDO ALGÚN RETRASO EN LOS PAGOS DE LA HIPOTECA O ALQUILER DE VIVIENDA



Fuente: AIReF a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2022 del INE.

Cuando se explora la vulnerabilidad en torno a la vivienda de los hogares en carencia material y social severa, se observa cómo el porcentaje de personas en carencia material y social severa con vivienda en alquiler es más de diez puntos porcentuales superior en el colectivo que quedaría cubierto por el IMV (gráfico 31). En la decila 1 o grupo destinatario del IMV, el 59 % de las personas reside en régimen de alquiler, frente al 47 % y el 34 % de las decilas 2 y 3 respectivamente. A su vez, el 61 % de las personas en alquiler en el colectivo cubierto por el IMV (36 % de los hogares de la primera decila) han tenido retrasos en el pago, mientras que fuera de la protección del IMV este indicador se sitúa en el 50 % de las personas de las decilas 2 y 3. El porcentaje de personas que tienen vivienda en propiedad con hipoteca aumenta con el nivel de renta. Así, mientras que en el colectivo que se asocia a los potenciales beneficiarios del IMV el porcentaje de personas con hipoteca es del 14 %, aumenta al 20 % en las decilas 2 y 3 y al 37 % en la 4. Los retrasos en el pago de la hipoteca son relativamente menos frecuentes que en el pago del alquiler y el porcentaje disminuye cuando aumenta el nivel de renta.

GRÁFICO 31. PORCENTAJE DE PERSONAS SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA Y RETRASOS EN EL PAGO DE LA HIPOTECA O ALQUILER. DESGLOSE POR DECILA DE RENTA DISPONIBLE EQUIVALENTE



Fuente: AIReF a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2022 del INE.

2.3.2. Familias monoparentales

La Ley del IMV manifiesta de forma expresa la intención de que la prestación proteja especialmente a los hogares monoparentales¹⁸. Como se ha podido observar en el cuadro 4 de la sección 2.1.1 se establece un complemento de monoparentalidad del 22 % sobre la cuantía de renta garantizada que corresponda al hogar. Por otra parte, el Real Decreto 789/2022 por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia contiene un esquema diferenciado y más favorable para los hogares monoparentales.

Las dos primeras opiniones del IMV elaboradas por la AIReF han puesto de manifiesto que esta especial protección a los hogares monoparentales se plasma en los efectos potenciales de la prestación. En el gráfico 6 de la primera Opinión se evidencia que el alcance teórico del IMV es superior en hogares monoparentales, extremo que queda confirmado en el gráfico 4 de la sección 2.1.1 de esta segunda Opinión. La cobertura y reducción de la brecha de pobreza es también mayor en este tipo de hogares bajo el supuesto de que el IMV alcanzara su completa implementación (gráficos 11 y 16 de la primera Opinión y gráfico 5 de esta segunda Opinión).

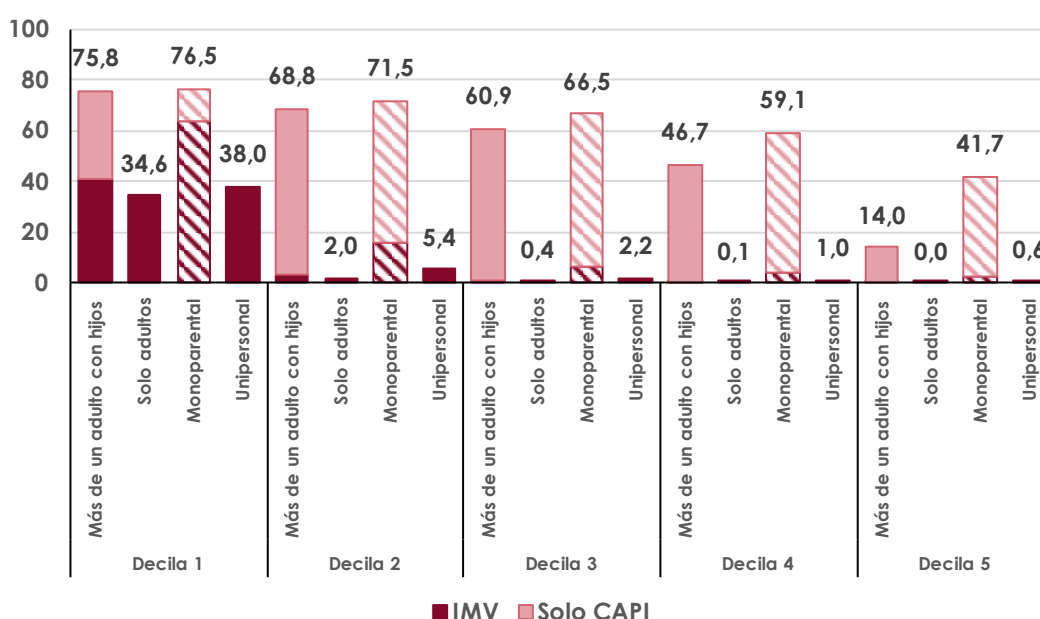
Esta sección recopila y resume los principales efectos sobre la reducción de la pobreza en los hogares monoparentales comparándolos con los otros tipos

¹⁸ El artículo 13.2.c) de la Ley del IMV establece qué se entiende por hogar monoparental.

de hogar. Para ello, como en el resto de la Opinión, con el objetivo de estudiar el colectivo de potenciales beneficiarios se utilizan los datos de la AEAT de rentas y patrimonio de 2021. A su vez, se utilizarán también los datos del INSS con la información de solicitudes a 31 de diciembre de 2022 para poder calcular el grado de despliegue en los efectos teóricos estimados.

Los hogares monoparentales registrarían, si estuvieran plenamente implementados, la mayor cobertura de IMV y CAPI (gráfico 32). El 76,5 % de los hogares monoparentales en la decila 1 de renta disponible equivalente quedarían cubiertos por el IMV o el CAPI —63,8 % por el IMV y el CAPI y el 12,7 % solo por el CAPI— (gráfico 32). En segundo lugar, los hogares de más de un adulto con hijos en la decila 1 alcanzarían una cobertura del 75,8 %, seguidos de los hogares unipersonales con un 38 % y, en último lugar, los hogares de solo adultos con un 34,6 %. En la decilas 2, 3, 4 y 5 el gráfico 32 muestra que los hogares monoparentales siguen siendo el tipo con una cobertura mayor, con una mayor preponderancia de aquellos que solo reciben el CAPI.

GRÁFICO 32. HOGARES CUBIERTOS POR IMV Y CAPI DESGLOSADOS POR DECILA DE RENTA Y POR TIPO DE HOGAR

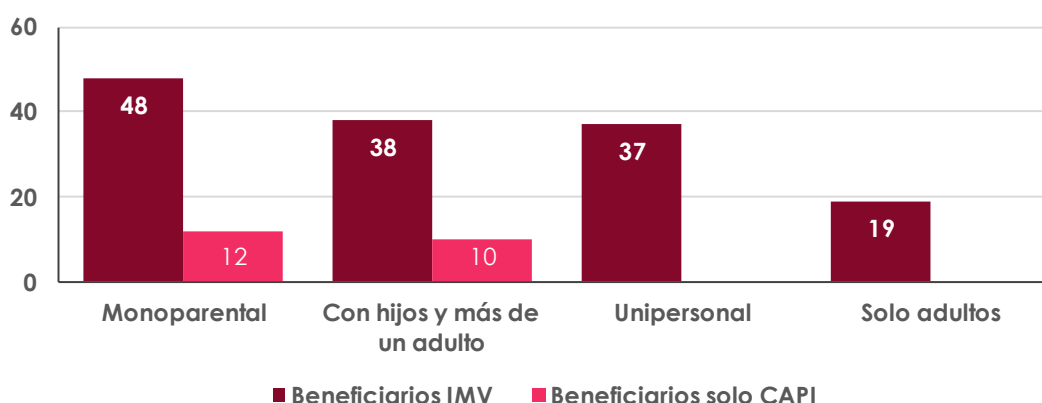


Fuente: AIReF a partir del microsimulador AEAT.

Con respecto a los otros tipos de hogares, el grado de alcance del IMV a 31 de diciembre de 2022 de los monoparentales ha sido generalmente superior (gráfico 33). El 48 % de los hogares monoparentales potencialmente beneficiarios de IMV y CAPI reciben estas prestaciones a 31 de diciembre de 2022. Los hogares con hijos y más de un adulto han alcanzado el 38 % de los hogares elegibles, mientras que por debajo se sitúan los hogares

unipersonales y de solo adultos para los que las prestaciones han alcanzado, respectivamente, a un 37 % y 19 % del total de posibles beneficiarios.

GRÁFICO 33. GRADO DE ALCANCE DE LOS EFECTOS DEL IMV Y DEL CAPI, DESGLOSADOS POR TIPO DE HOGAR

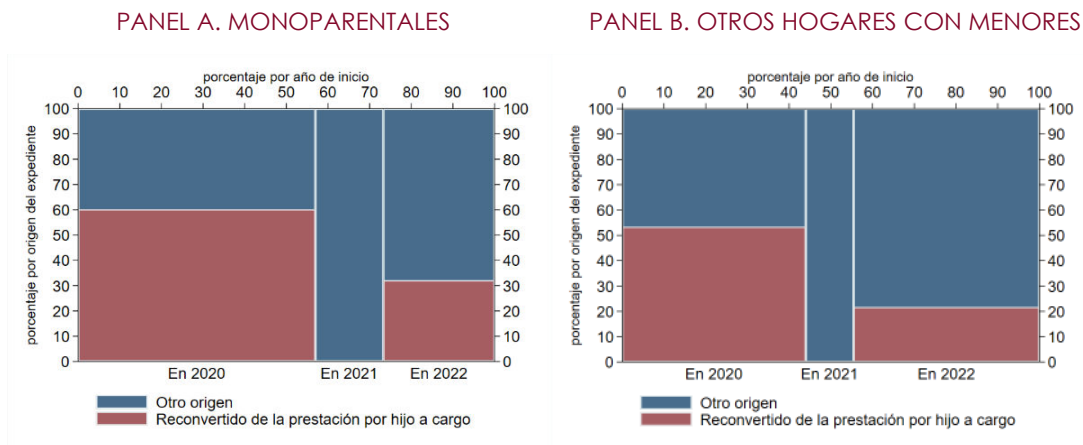


Fuente: AIReF a partir del microsimulador AEAT.

La reconversión de oficio al IMV y al CAPI desde la prestación por hijo a cargo ha tenido una importancia relativa mayor en los hogares monoparentales (gráfico 34). En concreto, el panel A del gráfico 34 muestra que el 60 % de los hogares monoparentales que empezaron a percibir el IMV en 2020 provinieron de la reconversión. En el caso de otros hogares con menores, esta afectó al 53 % de sus expedientes aprobados en ese año (gráfico 34, panel B). La reconversión desde la prestación por hijo a cargo al CAPI que ha tenido lugar en 2022 también ha tenido una incidencia diferencial en los hogares monoparentales. El 32 % de los expedientes aprobados para los hogares monoparentales en 2022 provienen de la reconversión (gráfico 34, panel A) mientras que en los otros hogares con menores esta cifra es del 21 % (gráfico 34, panel B).

La entrada en la prestación ha sido más temprana en los hogares monoparentales en comparación con otros hogares en los que conviven menores de edad (gráfico 34). Para los hogares monoparentales, el 56 % de todas las prestaciones de IMV o CAPI fueron aprobadas en 2020 (gráfico 34, panel A), mientras que en los otros hogares con menores este porcentaje es del 43 % (gráfico 34, panel B).

GRÁFICO 34. DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE IMV Y CAPI APROBADOS POR AÑO DE INICIO Y ORIGEN



Fuente: AIReF a partir del microsimulador AEAT.

Recuadro 1. El empleo de los beneficiarios del IMV en los años previos a percibir la prestación

El IMV es compatible con las rentas del trabajo, si bien la cuantía de la prestación, en estos tres primeros años, se reduce uno a uno en el aumento de este tipo de ingresos, es decir, por cada euro de renta adicional que añade a su renta el beneficiario se reduce la cuantía del IMV en la misma cantidad. El Real Decreto 789/2022, que entra en vigor en 2023 exonera del cómputo de rentas determinados porcentajes del aumento de salarios o rentas del trabajo por cuenta propia que se produzcan en los hogares beneficiarios del IMV.

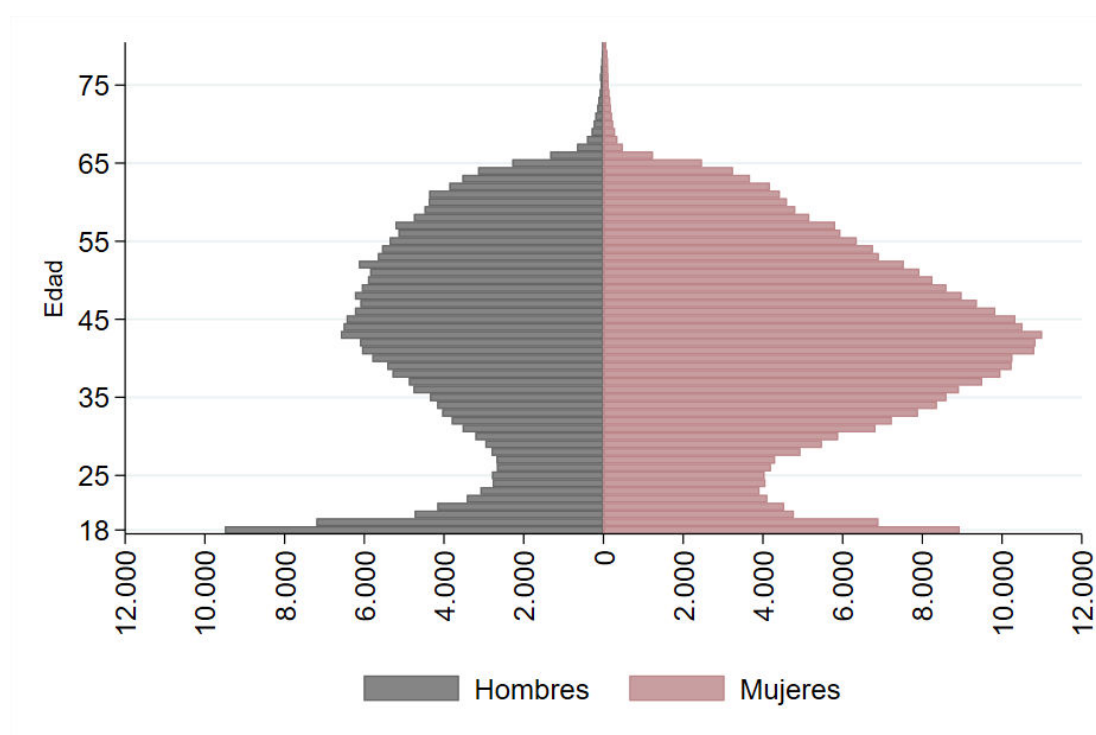
El estudio del sentido y de la magnitud en que el IMV ha podido afectar a la oferta de trabajo requiere de una aproximación prudente dada la complejidad que subyace al fenómeno y será abordado de forma más completa en el módulo 7 de esta evaluación. Desde un punto de vista teórico, podrían plantearse varias hipótesis. Desde la perspectiva más clásica se podría argumentar que el IMV podría producir efectos desincentivo tanto en la decisión de trabajar o no (margen extensivo) como en el número de horas trabajadas (margen intensivo) al garantizar un nivel de renta en el hogar. Sin embargo, como ya se explica en esta Opinión, existe un lapso temporal entre la generación del derecho a cobro y su percepción efectiva. Abstrayéndonos del caso en que el IMV se solicite con los ingresos del año en curso, la participación en el mercado de trabajo en el año t tendrá impacto en la cuantía de IMV del hogar en el año $t+1$. Si a lo anterior se le añade que los hogares potencialmente elegibles probablemente exhiban escasa capacidad de suavizar el consumo a lo largo de su vida, el efecto desincentivo sobre la oferta de trabajo podría verse mitigado.

Este recuadro examina el desempeño laboral de los adultos beneficiarios de IMV antes y en los primeros años del cobro de la prestación. Se realizará una aproximación descriptiva (no causal) a partir de los datos de salarios anuales a nivel de persona recogidos en los registros fiscales de la AEAT. Para medir el efecto real de la prestación en el empleo, desde el punto de vista empírico, la cuestión podría abordarse a partir de una estimación de tipo contrafactual. Para ello sería preciso disponer de datos con frecuencia mensual. De esta forma se podría disponer de las variables clave para los meses previos y posteriores a la solicitud y al inicio de la percepción de la prestación. La estimación del impacto causal sobre el empleo se realizará en la cuarta Opinión del IMV (módulo 7), una vez se cuente con un periodo más largo desde el inicio de la prestación y se hayan incorporado los datos de vidas laborales.

De cara a comprender las dinámicas en el empleo, resulta relevante partir de la distribución de los adultos beneficiarios por edad y sexo. Las mujeres

representan el 59 %, mientras que por franja de edad el 52 % de los beneficiarios tienen entre 35 y 54 años (gráfico re_1.1). Desde la puesta en marcha de la prestación en mayo de 2020, 575.761 adultos han sido beneficiarios del IMV en algún momento. En concreto, el gráfico re_1.1 representa la distribución combinada de ambas variables a modo de pirámide poblacional. Para el análisis de este recuadro se estudiará en detalle el subgrupo compuesto por los adultos beneficiarios entre 35 y 54 años que perciben la prestación desde el año 2020.

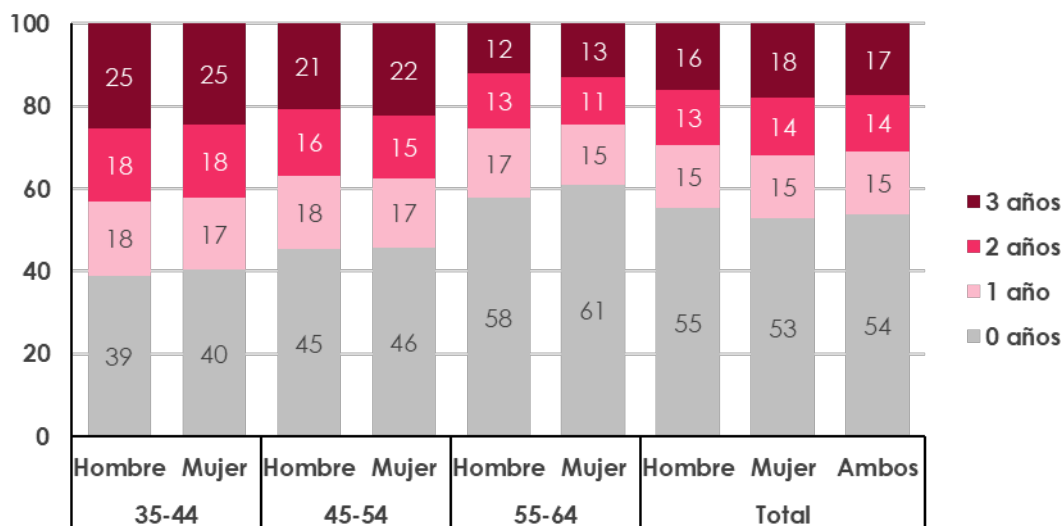
GRÁFICO RE_1.1. PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN DE ADULTOS BENEFICIARIOS DE IMV



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

El 54 % de los adultos beneficiarios de IMV no habían percibido salarios en ninguno de los tres años fiscales previos al inicio de la prestación (gráfico re_1.2). A su vez, registraron este tipo de rentas en uno, en dos o en los tres años previos el 15 %, 14 % y 17 % de los beneficiarios respectivamente. El desglose sociodemográfico del gráfico re_1.2 revela que no existen diferencias destacables por sexo, mientras que por edad los porcentajes más bajos de participación en el empleo por cuenta ajena se aprecian entre los 55 y 64 años, franja para la que el 58 % de los beneficiarios hombres y el 61 % de las mujeres no habían obtenido salarios en los tres ejercicios anteriores a 2020.

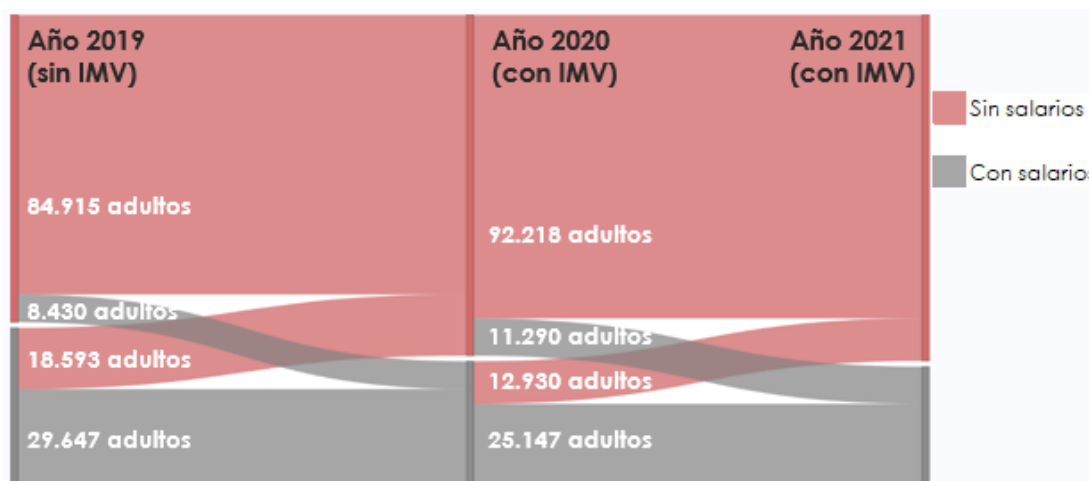
GRÁFICO RE_1. 2. NUMERO DE AÑOS CON SALARIOS POSITIVOS ANTES DE PERCIBIR EL IMV EN 2020. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE ADULTOS POR EDAD Y SEXO



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS y de la AEAT.

Del análisis de los cambios en la situación laboral (flujos del margen extensivo) se observa como del colectivo de beneficiarios que comienzan a percibir el IMV en 2020 y percibían salarios en 2019, un 38 % deja de declarar salarios positivos en 2020 (gráfico re_1.3). El gráfico re_1.3 ilustra las transiciones en salarios anuales para el colectivo de adultos entre 35 y 54 años que comienzan a percibir el IMV en 2020. Para cada uno de los años 2019, 2020 y 2021 el gráfico re_1.3 muestra dos posibles estados de percepción de salarios; "Sin salarios" o "Con salarios". En cada año la altura de la barra representa el porcentaje de adultos en uno u otro estado. Asimismo, los flujos representan las transiciones entre estados de cada año. La anchura de estos flujos también es proporcional al número de adultos que realiza cada transición. Así, por ejemplo, 18.593 de los 48.240 beneficiarios entre 35 y 54 años que partían de salarios positivos en 2019 pasan a percibir salarios nulos en 2020. Por el contrario, un 9 % de los que partían de salarios nulos en 2019 evolucionan a salarios positivos en 2020. Esto es, 8.430 de los 93.345 beneficiarios entre 35 y 54 años que partían de salarios nulos en 2019 pasan a percibir salarios en 2020.

GRÁFICO RE_1. 3. TRANSICIONES EN LOS SALARIOS ANUALES ENTRE 2019, 2020 Y 2021 PARA LOS ADULTOS ENTRE 35 Y 54 AÑOS QUE COMIENZAN A PERCIBIR EL IMV EN 2020

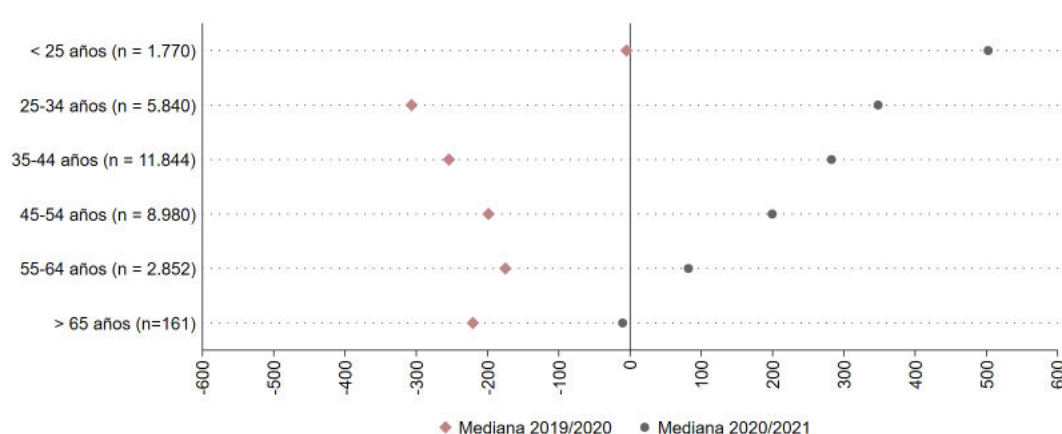


Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS y de la AEAT.

En relación con la evolución de aquellos que perciben salarios en los tres años, en mediana los ingresos salariales de los beneficiarios IMV se reducen entre 2019 y 2020, mientras que aumentan entre 2020 y 2021 (gráfico re_1.4).

El gráfico re_1.4 analiza la evolución de los salarios anuales en los adultos que registran salarios positivos en los tres años 2019, 2020 y 2021 y que perciben la prestación desde 2020 continuando en alta a 31 de diciembre de 2022. Se observa como para todas las tipologías de hogar la mediana de renta salarial disminuye entre 2019 y 2020 y aumenta entre 2020 y 2021. Para el colectivo mayoritario, los adultos entre 35 y 44 años, la mediana es de -254 euros entre 2019 y 2020 y de 283 euros entre 2020 y 2021.

GRÁFICO RE_1. 4. VARIACIÓN EN LOS SALARIOS ANUALES ENTRE 2019 Y 2020 Y ENTRE 2020 Y 2021 PARA LOS BENEFICIARIOS DEL IMV EN EL MARGEN INTENSIVO



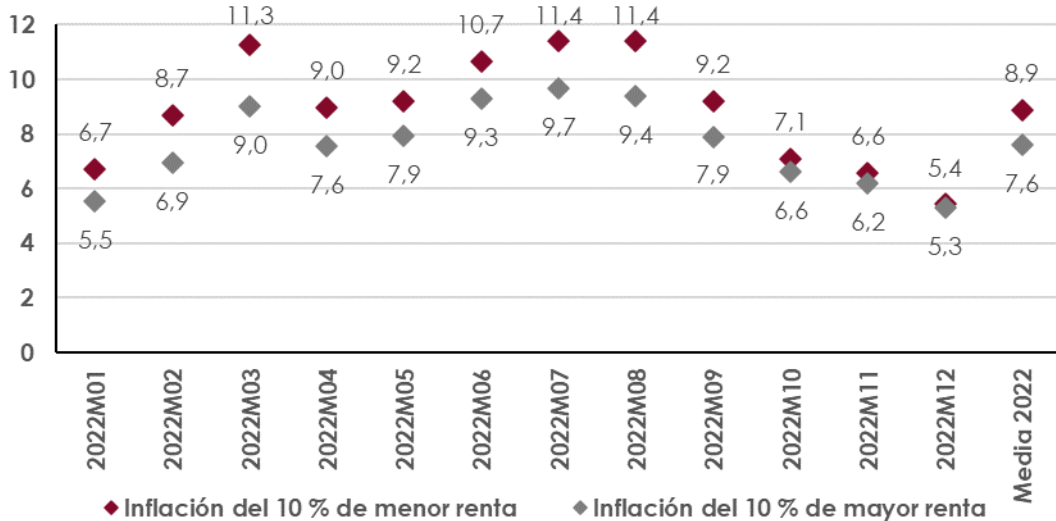
Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS y de la AEAT.

Recuadro 2. El impacto de la inflación en los beneficiarios de IMV y la suficiencia de las medidas compensatorias

Con el objetivo de paliar los efectos de la inflación entre los más vulnerables, el Real Decreto de medidas urgentes aumenta un 15 % las nóminas de IMV entre abril y diciembre de 2022. El artículo 45 del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo reconoce un incremento del 15 % en el importe del IMV correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2022. El Real Decreto Ley 11/2022, de 25 de junio lo prorroga hasta diciembre de 2022. La normativa establece expresamente que el propósito de esta medida es amortiguar el impacto de la espiral inflacionista en los colectivos de especial vulnerabilidad económica, como sería el caso de los hogares beneficiarios del IMV.

La inflación soportada en 2022 por las rentas bajas ha sido superior que la de las de las altas, aunque la brecha fue disminuyendo a lo largo del año (gráfico re_2.1). En 2022 la primera decila de renta neta equivalente (10 % de hogares con menor renta) soportaron una inflación media de 8,9 % mientras que la decila superior registró un IPC del 7,6 %. El gráfico re_2.1 muestra que la diferencia en las tasas interanuales es de 2,4 puntos porcentuales en marzo de 2022, momento en que se adopta la medida del incremento del 15 % en las nóminas de IMV. En abril y mayo de 2022 se reduce tanto la inflación como su diferencia entre las decilas inferiores y superiores. En julio y agosto de 2022 la inflación soportada por las rentas bajas alcanza su máximo anual y registra un IPC del 11,4 %. A partir de septiembre de 2022 se inicia una trayectoria de moderación en las tasas de inflación, y se va reduciendo la diferencia entre la parte baja y alta de la distribución. Como se observa en el gráfico re_2.2, esta progresiva igualación en las tasas de inflación entre las rentas altas y bajas se explica principalmente por una significativa caída del IPC en el grupo 4 que representa un porcentaje del gasto total mayor en la primera decila de renta neta equivalente.

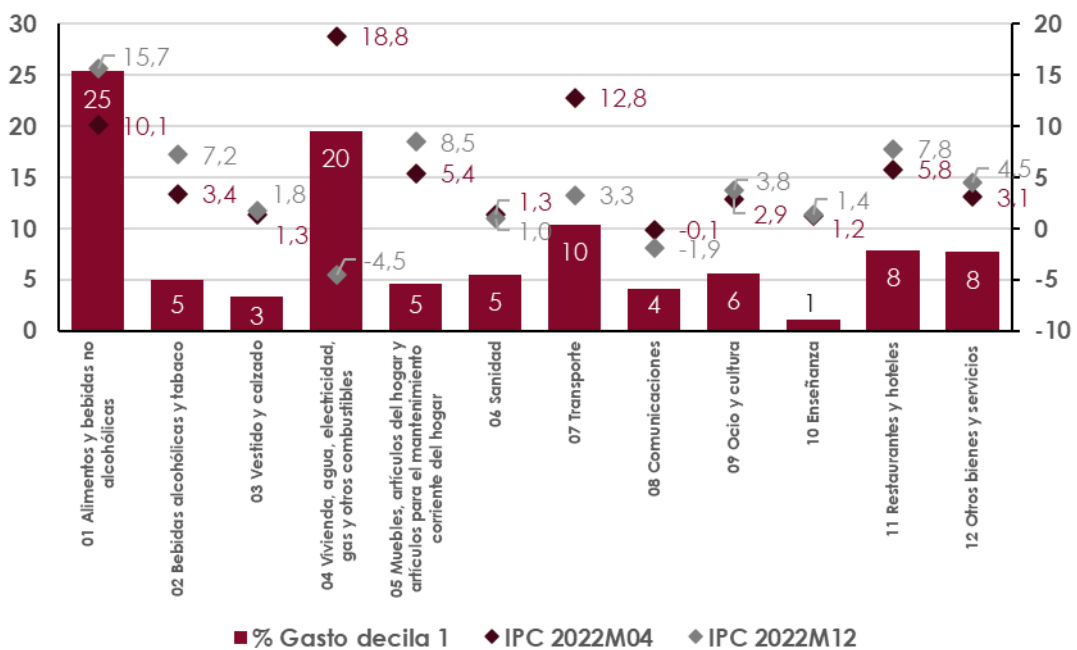
GRÁFICO RE_2. 1. INFLACIÓN SOPORTADA POR EL 10 % DE LOS HOGARES DE MENOR RENTA Y EL 10 % DE LOS HOGARES DE MAYOR RENTA



Fuente: AIReF a partir de los datos de la encuesta de presupuestos familiares, 2021 y del IPC 2022 del INE.

Nota: El 10 % de los hogares de mayor y menor renta disponible del hogar por unidad de consumo equivalente.

GRÁFICO RE_2. 2 PORCENTAJE DE GASTO POR GRUPO Y VARIACIÓN INTERANUAL DE LA INFLACIÓN EN LOS MESES DE ABRIL Y DICIEMBRE 2022 EN LOS HOGARES DE LA DECILA 1 Y PARA EL TOTAL

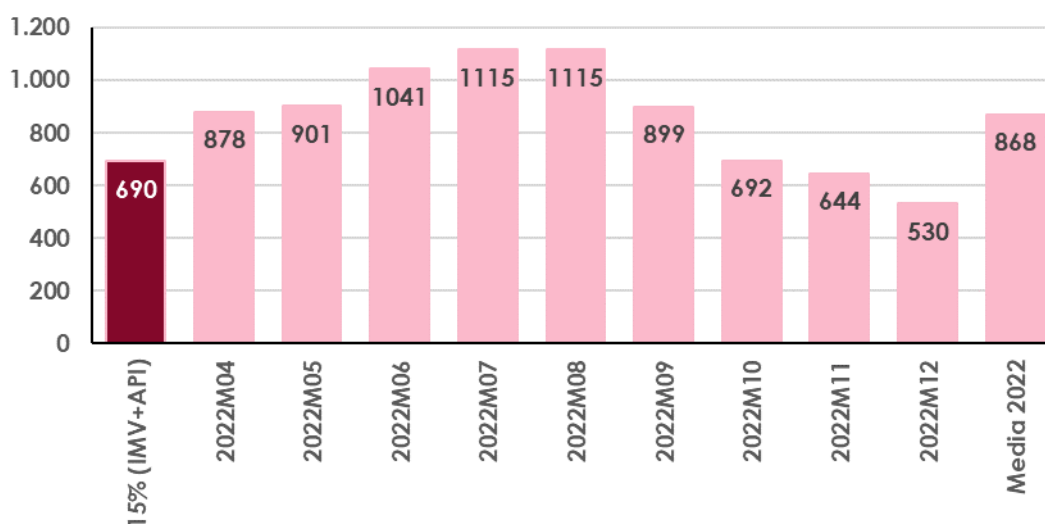


Fuente: AIReF a partir de los datos de la encuesta de presupuestos familiares, 2021 y del IPC 2022 del INE.

Nota: En el grupo 4 se ha eliminado el gasto correspondiente a alquileres imputados y en el grupo 12 el dinero de bolsillo a menores residentes y las remesas a miembros del hogar no residentes al no existir precios de esos capítulos de gasto en las subclases de IPC.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el incremento del 15 % en la nómina de IMV habría compensado el 79 % del gasto adicional provocado por la inflación en los hogares beneficiarios del IMV (gráfico re_2.3). Si tomásemos la inflación registrada en los meses de julio y agosto de 2022, el gasto para los hogares beneficiarios de IMV habría aumentado 1.115 euros en términos interanuales, mientras que en promedio habrían recibido 690 euros por lo que la cobertura del complemento del 15 % solo alcanzaría a cubrir el 62 % del incremento provocado por la inflación. Por el contrario, si se compara el efecto de la medida con el dato de inflación soportada en noviembre y diciembre de 2022, los ingresos adicionales serían suficientes para cubrir los gastos extraordinarios provocados por la inflación¹⁹.

GRÁFICO RE_2. 3 INCREMENTO DE RENTA POR EL AUMENTO DEL 15 % DEL IMV E INCREMENTOS DEL GASTO DEBIDO A LA INFLACIÓN DE LA DECILA 1



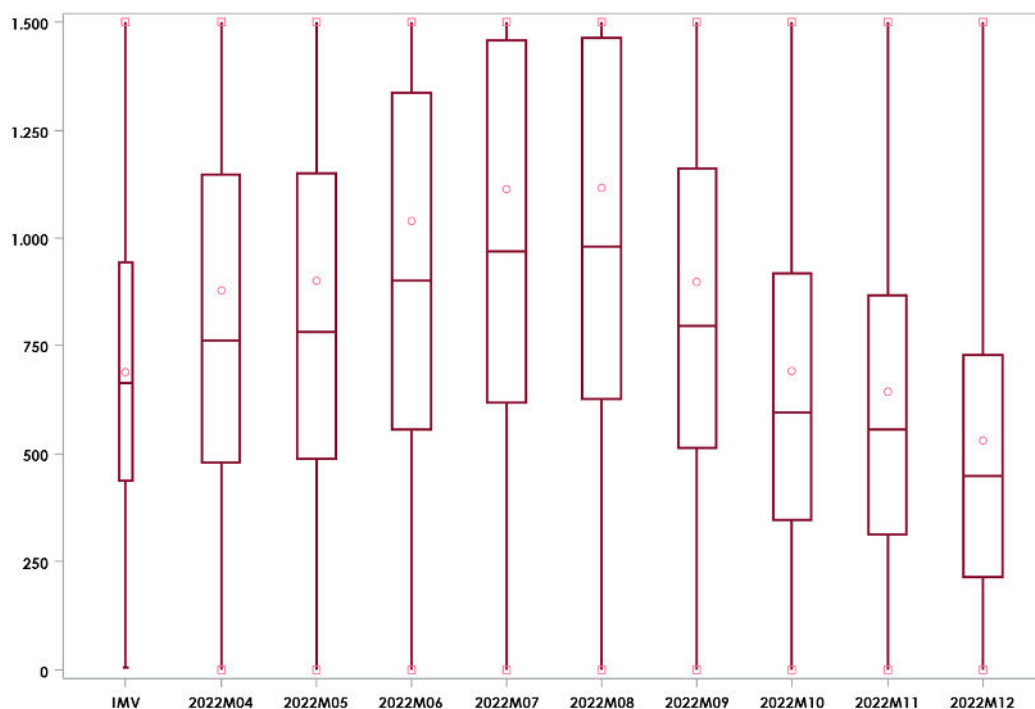
Fuente: AIReF a partir de los datos de expedientes del IMV del INSS, de los datos de la encuesta de presupuestos familiares, 2021 y del IPC 2022 del INE.

Este análisis constata que el aumento del 15 % en la nómina de IMV podría no ser una medida eficaz para compensar la inflación en los beneficiarios cuya renta computable se sitúa en niveles cercanos a la renta garantizada. La cuantía de la prestación es el resultado de restar a la renta garantizada la

¹⁹ La estimación que se muestra en este recuadro debe interpretarse de acuerdo con dos claves. En primer lugar, en la primera decila de renta neta equivalente de la EPF el gasto total de los hogares supera la renta que declaran. En segundo lugar, la subida del 15 % en la nómina del IMV no es equivalente a una subida del 15 % en la renta disponible de estos hogares por dos motivos: 1. La cuantía de la prestación es el resultado de restar a la renta garantizada la renta computable del hogar, por lo que en aquellos hogares con renta computable estrictamente mayor que cero la subida del 15 % en la nómina supone un ingreso adicional inferior a si se indexara la renta total del hogar un 15 %. 2. La renta computable para el acceso a la prestación del IMV es inferior a la renta total disponible del hogar ya que existen tipos de ingresos que quedan exentos del cálculo.

renta computable del hogar. Por lo tanto, en los hogares con renta computable estrictamente mayor que cero la subida del 15 % en la nómina supone un ingreso adicional inferior a si se indexara la renta total del hogar un 15 %. El gráfico re_2.4 permite observar la distribución tanto de los ingresos adicionales fruto de la medida (figura a la izquierda del gráfico, IMV) como del gasto extra soportado por los hogares beneficiarios tomando como referencia la inflación de los diferentes meses del año. El nivel de dispersión en ambos indicadores es elevado como se aprecia en el gráfico. Si un determinado hogar tiene una nómina mensual baja de IMV como consecuencia de que su renta se aproxima al umbral de renta garantizada, su ingreso adicional por la subida del 15 % también será reducido por lo que la posibilidad de compensar los costes derivados de la inflación será limitada. Por lo tanto, el diseño de la medida reduce la posibilidad de amortiguar los costes derivados del aumento de inflación cuanto más se aproxime la renta del beneficiario al umbral de renta garantizada del IMV.

GRÁFICO RE_2. 4. INCREMENTO DEL 15 % DEL IMV E INCREMENTOS DEL GASTO DEBIDO A LA INFLACIÓN EN LA DECILA 1



Fuente: AIReF a partir de los datos de expedientes del IMV del INSS, de los datos de la encuesta de presupuestos familiares, 2021 y del IPC 2022 del INE.

3. PROPUESTAS

La AIReF ha elaborado nueve propuestas basadas en los hallazgos encontrados en el análisis. Las propuestas buscan abordar algunos aspectos de la prestación y del complemento en los que se ha identificado margen de mejora en términos de eficacia y eficiencia.

En relación con la prestación de IMV se propone:

- **Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos de modo que pueda evaluarse su cumplimiento tal y como establece la estadística de Eurostat para la medición de la evolución de la pobreza (porcentaje de la mediana).** Para ello es necesario especificar las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa y los plazos en los que se pretenden alcanzar, y garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles.
 - En concreto sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente se utiliza como umbral de pobreza sobre el que comparar los efectos desplegados por la prestación.
- **En línea con la propuesta formulada en la primera Opinión, se propone acelerar la transformación hacia un nuevo modelo de gestión más automático basado en la integración de las fuentes de información administrativas de rentas, patrimonio, impuestos y el conjunto de las prestaciones (incluidas RR. MM.) de todas las administraciones en torno a una base de datos común que permita la gestión de las prestaciones y transferencias directas de todas las administraciones de una forma más focalizada. Esta información se podría complementar además con una declaración de rentas y prestaciones universal con el objetivo de:**
 - Avanzar hacia una tramitación del IMV de oficio (o en formato de impuesto negativo) contribuyendo así a la reducción del *non take-up*.
 - Permitir la transferencia inmediata de los beneficiarios de rentas mínimas autonómicas al IMV.
 - Activarse en el momento que se detecte la existencia de pobreza sobrevenida (que se podría identificar con el cruce de la información de AEAT con las cotizaciones sociales de Seguridad Social).

- Servir de modelo o plataforma para gestionar otras prestaciones sociales o transferencias directas más focalizadas.

La tasa de no solicitud se mantiene estable en el entorno del 58 % tras más de dos años de la puesta en marcha de la prestación. Como se analizó en la primera Opinión el fenómeno del *non take-up* puede responder a múltiples motivaciones. A medida que transcurre el tiempo la falta de información sobre la existencia del IMV podría tener menor poder explicativo y ser otras las causas que motivan principalmente la persistencia en el volumen de hogares no solicitantes. Entre estas otras causas del *non take-up* en la comparativa internacional es frecuente la observación de las trabas burocráticas asociadas a la acreditación de requisitos en el proceso de solicitud. Así, esta segunda Opinión reitera la propuesta de continuar el trabajo de integración de la información existente en los registros administrativos con el fin de disminuir los costes de transacción para el hogar solicitante y, eventualmente, llegar al escenario en que la generación de oficio de la solicitud pueda convertirse en realidad.

Esta segunda Opinión ha aportado evidencia sobre el proceso de adaptación normativa de las rentas mínimas autonómicas a medida que el IMV va desplegando sus efectos. Sin datos uniformes, completos e integrados no es posible analizar la complementariedad entre prestaciones ni el grado en que el IMV está sustituyendo beneficiarios previos de las rentas mínimas autonómicas. La estimación precisa de la magnitud en que el gasto público redistribuye y reduce la pobreza requiere de una compilación de calidad y con la máxima granularidad posible de los datos de prestaciones recibidas por el hogar por parte de todos los niveles de Administración pública. En este sentido, esta segunda Opinión propone acelerar los trabajos de integración de la información disponible en los distintos registros administrativos locales, autonómicos y nacionales para mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos públicos destinados a reducir la pobreza y fomentar la inclusión social.

- **Enriquecer la estadística actual pública que proporciona la Seguridad Social del número de beneficiarios del IMV en su web de estadísticas. Sería conveniente proporcionar los datos del total de hogares percibiendo el IMV cada mes (saldo vivo) y su gasto, de modo que se pueda conocer la evolución en el grado de despliegue de la prestación. En la actualidad solo se proporciona información del total de altas, sin computar las bajas.**
 - El portal de la Seguridad Social ofrece la descarga de un fichero Excel con los datos acumulados de personas y hogares beneficiarios de IMV por provincia y tipo de hogar. A fecha de publicación de esta segunda Opinión el fichero aporta datos de los totales acumulados entre junio de 2020 y mayo de 2023 del total de altas. Según esta

estadística, el total de expedientes aprobados desde la puesta en marcha del IMV es de 627.957.

- Esta estadística no permite conocer el número de beneficiarios que están percibiendo el IMV en cada momento. Esta Opinión ha puesto de manifiesto que 284.000 hogares (excluyendo País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) perciben el IMV a 31 de diciembre de 2022, es decir, se mantiene el total en activo con respecto al año precedente.
- Dado que el total de hogares potenciales se ha mantenido relativamente estable en los dos años en que se ha evaluado el IMV, conocer el total de hogares que reciben el IMV en cada momento (saldo vivo), y no solamente el número de altas sin conocer las bajas resulta un indicador necesario y complementario al total acumulado para poder valorar el grado de alcance de la prestación.
- **Acelerar la creación de mecanismos o itinerarios de inclusión que favorezcan una menor permanencia de los hogares en el cobro de la prestación de IMV en línea con la evaluación experimental que se está llevando a cabo por parte del Ministerio de Inclusión.**
 - Esta Opinión ha puesto de manifiesto que, en promedio, los hogares que comienzan a percibir el IMV continúan siendo beneficiarios después de veinte meses. Además, del total de beneficiarios a 31 de diciembre de 2022, el 62 % lo son desde 2020.
 - El preámbulo de la ley de IMV establece que la prestación introduce un sistema de incentivos que busca “evitar la generación de lo que los expertos en política social han llamado «trampas de pobreza», esto es, que la mera existencia de prestación inhiba el objetivo de inclusión social y económica de los receptores”. El Ministerio de Inclusión está llevando a cabo 34 proyectos piloto evaluados de forma experimental para tratar de conocer cuáles de estos itinerarios podrían resultar más eficaces. Del resultado de estos análisis se extraerán buenas prácticas que podrán utilizarse en el diseño de políticas de inclusión por las administraciones públicas competentes en la materia.
 - Esta Opinión propone acelerar el trabajo de creación de estos itinerarios para así fomentar una menor permanencia del hogar en la situación de necesidad que le llevó a solicitar y recibir el IMV.
- **Profundizar en la utilización de los datos disponibles con frecuencia mensual por parte de las administraciones con el doble objetivo de:**
 - ajustar los importes de la prestación en tiempo real a la renta de los beneficiarios y mitigar así la incidencia y magnitud de las revisiones;

- o valorar la posibilidad, pertinencia y factibilidad de simplificar la definición de renta computable para el acceso al IMV potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones de pobreza sobrevenida.

La Seguridad Social dispone de datos mensuales sobre los pagos de prestaciones tanto de las que gestiona directamente como de aquellas integradas en la Tarjeta Social Digital. Asimismo, el ingreso mensual de las cotizaciones sociales puede utilizarse para aproximar los ingresos mensuales del trabajo de una persona. Existen además otras fuentes de información relevantes, como las retenciones mensuales de IRPF o la comunicación de los contratos a los servicios públicos de empleo.

Esta Opinión ha evidenciado que en promedio el 97 % de los ingresos de los hogares IMV proceden de prestaciones o del trabajo. Además, se ha estimado que el 83 % de los hogares IMV ven revisado su expediente una vez que se carga en el sistema la información fiscal del año precedente y que al 43 % de ellos se les solicita la devolución de parte de la prestación o se les reduce el importe percibido como consecuencia de revisión.

La integración y utilización de la información sobre prestaciones públicas e ingresos del trabajo redundaría en un ajuste de la prestación más actualizado, mitigándose las situaciones de excesos o defectos en los importes de las nóminas de IMV. Además, profundizar en la utilización de los datos de ingresos disponibles con frecuencia mensual permitiría poder llegar a valorar un test de rentas más ligado a la coyuntura del hogar en cada momento potenciándose así la capacidad del IMV de abordar situaciones de pobreza sobrevenida.

- **Profundizar en el estudio de la situación de carencia material y social severa de todos los solicitantes de IMV y de su percepción de la pobreza.** Sería de interés analizar otros indicadores de pobreza (AROPE, entre otros) e incluirlos en el formulario de solicitud del IMV para crear una base de datos, así como facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.
 - o El porcentaje de solicitudes denegadas en un año continúa superando ampliamente los expedientes aprobados. Este hecho podría señalar que existen situaciones de necesidad percibidas por los hogares que no se traducen en el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación.
 - o Se propone profundizar en el conocimiento de estas circunstancias y utilizar por ejemplo el formulario de solicitud del IMV que incorpore las preguntas necesarias para la construcción del AROPE en la ECV.
 - o Además, se propone aprovechar el acercamiento de un hogar al IMV, aunque no acabe siendo beneficiario, para poder redirigirle a los

apoyos que pudiera necesitar y que proporcionen los servicios sociales de su lugar de residencia.

En relación con el CAPI, se propone:

- **Concretar los objetivos del CAPI de modo que pueda evaluarse su cumplimiento.** Para ello es necesario especificar las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista las metas del complemento y los plazos en los que se pretenden alcanzar, para garantizar que los objetivos formulados sean cuantificables y medibles.
 - Los límites de renta y patrimonio para recibir el CAPI hacen que el colectivo potencial del complemento sean hogares con una situación económica muy diferente a los destinatarios del IMV.
 - Sin embargo, la Ley del IMV en la que se regula el CAPI no especifica los objetivos de política pública para los que se diseña este complemento.
 - Se propone que se concreten estos objetivos y muy especialmente se aclare si el CAPI persigue, de algún modo, contribuir a la reducción de la pobreza infantil.
- **Enriquecer la estadística pública actual de la Seguridad Social con los datos del total de perceptores de CAPI en cada mes, de forma que se pueda conocer la evolución temporal en el despliegue del complemento.**
- **Profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del CAPI, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan (*non take-up*) y fomentar la publicidad institucional de esta prestación.**
 - Esta segunda Opinión ha evidenciado que el 76 % de los hogares que podrían beneficiarse del complemento aun no lo había solicitado a 31 de diciembre de 2022.
 - Además, en esta fecha percibían el complemento el 10 % de los hogares con derecho a recibir el CAPI, pero no el IMV.
 - Si bien esta Opinión analiza once meses de vida del complemento desde que entrara en vigor en febrero de 2022, se estima conveniente profundizar en las causas subyacentes a este fenómeno. En concreto, se propone analizar si la tasa de *non take-up* disminuiría si se diseñara una solicitud del CAPI diferenciada de la del IMV.
 - Además, al estar concebido como un complemento del IMV y tramitarse conjuntamente, podría existir una parte de los potenciales beneficiarios que, de forma equivocada, asociaran los límites de renta y patrimonio con los del IMV no considerándose elegibles para el CAPI. Se propone estudiar si esta hipótesis puede estar explicando una parte del *non take-up* observado. En concreto, se propone realizar un análisis

experimental para verificar si la tasa de non take-up disminuiría si se diseñara una solicitud del CAPI diferenciada de la del IMV. A partir de los hallazgos de estos análisis se deberían valorar las medidas oportunas que fomenten la publicidad del complemento y la comprensión de sus requisitos.

La presidenta de la AIReF

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'C. H. S.', enclosed within a blue oval shape.

Cristina Herrero Sánchez