

2.º OPINIÓN

INGRESO MÍNIMO VITAL

RESUMEN EJECUTIVO

OPINIÓN 2/23



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 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

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.

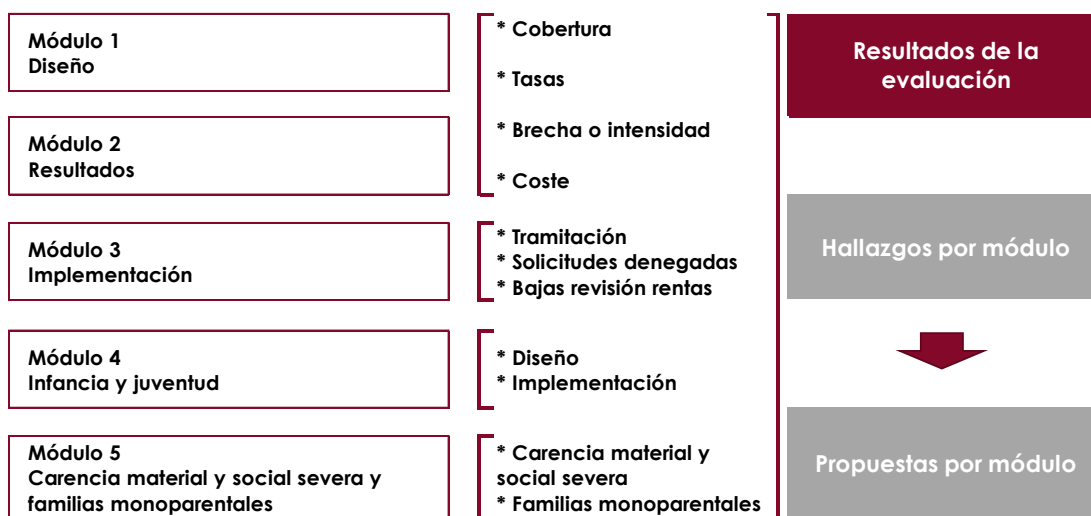
Por ello, en la primera Opinión ya se señalaba y ahora se remarca la necesidad de que se aceleren y refuercen los mecanismos de intercambio de la información que la Administración posee sobre la población vulnerable, facilitándose la interconexión de sus datos de renta, patrimonio, prestaciones, impuestos 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.
------------------	--