4.ª OPINIÓN
INGRESO MÍNIMO VITAL

OPINIÓN 3/25

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

C/ José Abascal, 2-4, 2ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es

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

Fecha de publicación: julio de 2025.

Índice

Resumen ejecutivo **5**

Hallazgos y propuestas 9

1. Introducción **12**

1.1. La evolución normativa del ingreso mínimo vital 12

1.2. Objetivo y ejes de la evaluación 16

1.3. Metodologías utilizadas en la evaluación 17

1.4. Bases de datos y otras fuentes de información 17

1.5. Gobernanza y agentes participantes 18

1.6. Panorámica del estudio 19

2. Evaluación **20**

2.1. La evolución de la prestación 20

2.1.1. El despliegue del IMV y el CAPI en 2024 20

2.1.2. Cobertura de hogares potenciales y *non take-up* . . . 25

2.1.3. La evolución en la tramitación 31

Recuadro 1. La permanencia de los beneficiarios en el IMV 35

2.2. Módulo 7. Los efectos del IMV en el empleo 38

2.2.1. Evaluación del impacto de iniciar la percepción del IMV 41

2.2.2. Evaluación del impacto de finalizar la percepción del IMV 57

Recuadro 2. La eficacia del incentivo al empleo del IMV 63

3. Propuestas **66**

4. Referencias **72**

El IMV en cifras (territorio fiscal común)*

939.303 Hogares que podrían haber recibido el IMV en 2024	**392.444 Hogares que recibían el IMV a diciembre de 2024**	**1.826.667 Hogares que podrían haber recibido el CAPI en 2024**	**452.234 Hogares que recibían el CAPI a diciembre de 2024**

55 %	De los hogares elegibles no solicitan el IMV
72 %	De los hogares elegibles no solicitan el CAPI
45	Días menos tardan en aprobarse los expedientes en 2024
44 %	Se les solicita devoluciones de importes por baja o ajustes de nóminas
60 %	De los hogares perciben el IMV más de tres años
0,6 (11 %)	Menos de días trabajados al mes por recibir el IMV
1,2 (26 %)	Menos de días trabajados al mes entre los que reciben el IMV con nóminas superiores a la media
12 %	De reducción de la probabilidad de trabajar por recibir el IMV
23 %	Menos de probabilidad de trabajar entre los que reciben el IMV con nóminas superiores a la media
3 %	De aumento de la probabilidad de tener contrato indefinido por el 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 (País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra). Los territorios forales no han cedido la información para el desarrollo de esta evaluación, por lo que todas las cifras de esta Opinión excluyen a estas comunidades autónomas.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta es la cuarta 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.

Transcurridos más de cuatro años desde su puesta en funcionamiento, esta cuarta Opinión de la AIReF evalúa por primera vez los efectos del IMV sobre el empleo de sus beneficiarios, utilizando metodologías econométricas para estimar el impacto causal de esta prestación en las decisiones laborales. Desde la perspectiva de la teoría económica, las prestaciones de último recurso como el IMV influyen sobre el salario de reserva de los beneficiarios —definido como el salario mínimo al que un trabajador estaría dispuesto a aceptar un empleo—, lo que puede generar una disminución de la oferta laboral al incrementar el valor de las alternativas al trabajo remunerado. No obstante, este efecto debe contextualizarse considerando los beneficios adicionales de ámbito laboral y no laboral que estas prestaciones pueden proporcionar, tales como facilitar el rechazo de empleos precarios, permitir búsquedas laborales más selectivas que den lugar a mejores emparejamientos trabajador-empleo, proporcionar estabilidad que pueda mejorar el rendimiento laboral posterior u ofrecer oportunidades para la recualificación profesional.

La evaluación econométrica revela efectos estadísticamente significativos del IMV sobre la participación laboral de los beneficiarios. Los resultados indican que la prestación reduce el número de días trabajados en 0,6 días mensuales (un 11 % respecto al promedio previo) y disminuye la probabilidad de trabajar en tres puntos porcentuales (una caída del 12 %). Estos efectos negativos sobre la participación laboral se mantienen incluso en las cohortes que comenzaron a percibir el IMV tras la entrada en vigor del incentivo al empleo en enero de 2023, lo cual evidencia la persistencia del impacto desincentivador y la reducida eficacia de este mecanismo. El análisis de

heterogeneidad revela que los efectos son más pronunciados en menores de 30 años, en hogares monoparentales y con importes de la prestación superiores a la media, llegando a desincentivar la participación laboral en cifras superiores al 20 %. La estimación de los efectos de la salida del IMV confirma la relación causal identificada: cesar la percepción aumenta los días trabajados en 0,5 al mes y la probabilidad de trabajar en 2,2 puntos porcentuales (un 7 % con respecto a la situación en los últimos meses de percepción del IMV). En relación con la calidad del empleo, entre los beneficiarios que mantienen su vinculación laboral, se observan cambios en las características del empleo que sugieren una mejora en la calidad, registrándose un incremento del 3 % en la probabilidad de tener un contrato indefinido.

Este análisis de efectos en el empleo se complementa con un recuadro en el que se estudia la permanencia en la prestación: el 90 % de los beneficiarios permanece más de doce meses, el 75 % supera los veinticuatro meses, y aproximadamente el 60 % mantiene la prestación durante más de tres años. Esta permanencia, junto con los efectos en el empleo identificados, plantea interrogantes sobre la eficacia de los mecanismos de transición hacia el empleo que incluye actualmente la prestación.

La evaluación específica de la eficacia del incentivo al empleo actual demuestra su incapacidad para mitigar los efectos desincentivadores identificados en los doce primeros meses desde su entrada en vigor, no generando impactos significativos ni sobre la intensidad laboral ni sobre las tasas de participación. Este resultado se atribuye fundamentalmente a un diseño que, basándose en incrementos de renta entre años anteriores, no proporciona incentivos inmediatos claros a las decisiones laborales presentes. El mecanismo actual presenta deficiencias de diseño que limitan su eficacia: utiliza información fiscal con desfase temporal que impide que los beneficiarios perciban de manera instantánea y clara las ventajas del incentivo, carece de elementos que fomenten la rapidez en la incorporación laboral o la intensidad de la jornada, y no ofrece una duración garantizada que proporcione seguridad a los beneficiarios sobre la permanencia del beneficio. Estos hallazgos justifican la propuesta de reformulación completa del mecanismo.

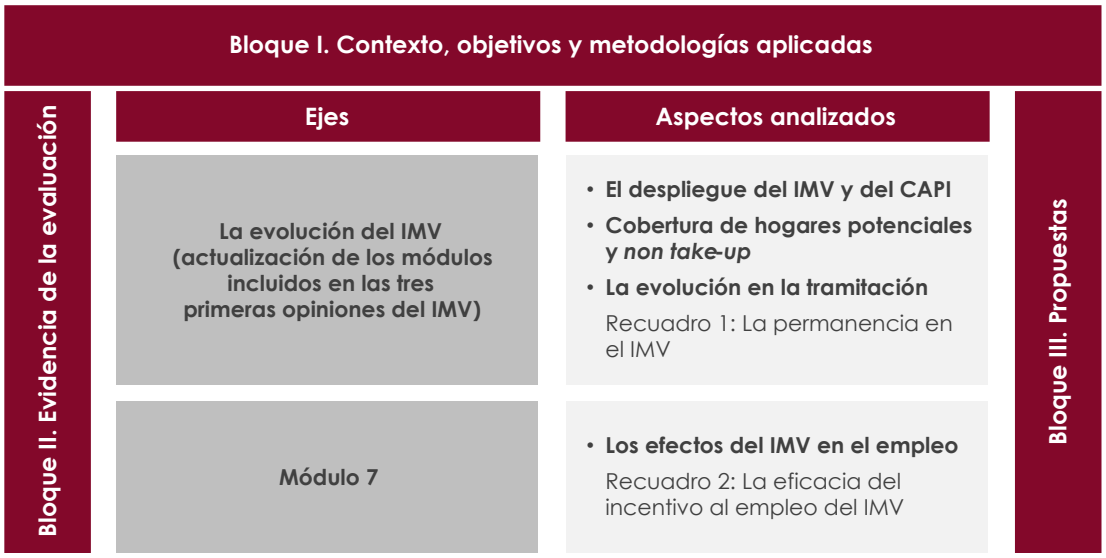
El resto de la Opinión actualiza los resultados del IMV mostrados en los módulos de opiniones anteriores. En términos de despliegue y alcance, el IMV presenta avances en 2024 como el incremento del 14 % en beneficiarios, el crecimiento del 34 % en el complemento de ayuda para la infancia (CAPI) o la reducción de 45 días en los tiempos medianos de tramitación hasta 203 días. Sin embargo, estos progresos conviven con resultados que evidencian que el IMV no ha

experimentado modificaciones estructurales relevantes desde las primeras opiniones de la AIReF, conservando un diseño que presenta limitaciones desde sus inicios para alcanzar sus objetivos.

El escaso avance del IMV se evidencia en indicadores clave que permanecen sin mejoras significativas: cifras de *non take-up* similares a las de años anteriores (55 % en el IMV y 72 % en el CAPI); cobertura limitada; complejidad administrativa continuada, con un 68 % de hogares que experimentan modificaciones por revisiones de rentas, y diferencias territoriales mantenidas con Cataluña e Illes Balears con tasas de no solicitud superiores al 65 %, que evidencian la falta de abordaje de políticas de coordinación del IMV con las rentas mínimas de las comunidades autónomas.

Ante el diagnóstico identificado, la AIReF presenta cinco propuestas, algunas nuevas y otras ya formuladas en años anteriores pero que aún no han sido consideradas. En primer lugar, propone reformular completamente el incentivo al empleo con un nuevo diseño que sea visible para los potenciales beneficiarios, transparente en su duración, y modulable según el momento de incorporación laboral y la intensidad de la jornada. En segundo lugar, se propone la implementación de fórmulas de verificación automática de los requisitos esenciales para superar las barreras administrativas actuales, tales como la utilización sistemática de información administrativa mensual o trimestral para la verificación de la renta. En este sentido, se incide especialmente en profundizar en automatismos para que el CAPI llegue a los hogares potenciales desde el momento de inscripción del menor en el registro civil. Todo ello permitiría una reducción de las elevadas tasas de *non take-up* que mantiene el CAPI, una mayor capacidad de respuesta ante situaciones de pobreza sobrevenida y una reducción significativa de las solicitudes de reintegro por cobros indebidos. La tercera propuesta plantea la transformación de los objetivos generales del IMV en metas cuantificadas y medibles. El cuarto eje de reforma se centra en el refuerzo de los programas de acompañamiento individualizado. Estas iniciativas constituyen una herramienta fundamental, tal y como han puesto de manifiesto los proyectos piloto impulsados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) dentro del Laboratorio de Políticas de Inclusión. Finalmente, la quinta propuesta persigue garantizar la continuidad de la estadística homogénea y comparable de rentas mínimas desarrollada por la AIReF, que proporcionó por primera vez en la tercera Opinión información mensual, homogénea y comparable del conjunto de prestaciones de renta mínima en España.

ESQUEMA CUARTA OPINIÓN IMV AIREF



Fuente: AIReF.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

1. LA EVOLUCIÓN DE LA PRESTACIÓN

El despliegue del IMV y el CAPI en 2024

HALLAZGOS	• A 31 de diciembre de 2024 perciben el IMV (IMV básico + IMV completo) 392.444 hogares de territorio fiscal común (incremento interanual del 14%). • A 31 de diciembre de 2024 perciben el CAPI (IMV-CAPI) 452.234 hogares de territorio fiscal común (incremento interanual del 34%). • En 2024 el incentivo al empleo beneficia al 30% de los hogares perceptores del IMV, cifra equivalente a 2023. • En línea con el nivel de la tercera Opinión, en 2024 el 68% de los hogares perceptores del IMV tiene modificaciones en su nómina debido a la revisión de rentas.

Notas:

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

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

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

Cobertura de hogares potenciales y *non take-up*

HALLAZGOS	• En 2024 el IMV y el CAPI llegan al 42% y al 23% de los hogares potenciales respectivamente. • El 55% de los hogares elegibles para percibir el IMV y el 72% de los hogares elegibles para percibir el CAPI no solicitan la prestación en 2024 (*non take up*). • Illes Balears y Cataluña, continúan con tasas de *non take-up* en el IMV superiores al promedio nacional. • Por tipo de hogar, se observa que los hogares monoparentales tienen las menores tasas de *non take-up* tanto en el IMV como en el CAPI. • En 2024 el IMV alcanza el 53% de su coste potencial y el CAPI el 29%.

PROPUESTAS	• Concretar los objetivos del IMV en términos cuantitativos. • Reforzar las campañas de información y acompañamiento individualizadas para reducir el *non take-up* y mejorar la inclusión de los beneficiarios. • Continuar la estadística homogénea y comparable de beneficiarios e importes mensuales de los programas de rentas mínimas que proporcionó la AIReF en su tercera Opinión.

La evolución en la tramitación

HALLAZGOS	• El número de solicitudes del IMV en 2024 fue un 7 % inferior al de 2023. • Sobre el total de solicitudes presentadas en el año, a finales de 2024 el porcentaje que seguía en trámite fue del 25 % frente al 49 % de un año antes. • El tiempo mediano de tramitación de los expedientes aprobados en 2024 es de 203 días, 45 días menos que en 2023. • En el año 2024, el motivo principal de denegación de los expedientes se debió a causas relacionadas con el empadronamiento o la unidad de convivencia, mientras que la causa principal de inadmisión fue el incumplimiento de los criterios de renta.
PROPUESTAS	• Promover fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación. En el CAPI, avanzar hacia un mayor grado de automatismo en la concesión de la prestación a partir de la información de filiaciones del registro civil.

Recuadro 1. La permanencia de los beneficiarios en el IMV

HALLAZGOS	• La permanencia de los hogares en el IMV una vez que lo comienzan a percibir es elevada: casi el 90 % de los hogares recibe la prestación durante más de doce meses, el 75 % supera los veinticuatro meses y en torno al 60 % supera los tres años. • La probabilidad de dejar de percibir el IMV es menor cuanto más tiempo se lleva recibiendo la prestación. • La permanencia en el IMV es mayor para los titulares que: habían percibido alguna renta mínima autonómica con anterioridad, no tenían trabajo en los seis meses anteriores al inicio de la prestación, perciben nóminas del IMV más elevadas y cuando son el único adulto en el hogar.
PROPUESTAS	• Reforzar las campañas de información y acompañamiento individualizadas para reducir el *non take-up* y mejorar la inclusión de los beneficiarios.

2. MODULO 7: LOS EFECTOS DEL IMV EN EL EMPLEO

Evaluación del impacto de iniciar la percepción del IMV

HALLAZGOS	• El IMV reduce el número de días trabajados en 0,6 al mes, un 11 % respecto al promedio de días trabajados antes de iniciar la prestación. Este efecto también se registra en las cohortes que comienzan a percibir el IMV tras la entrada en vigor del incentivo al empleo. • El IMV reduce la probabilidad de trabajar en tres puntos porcentuales, un 12 % con respecto al porcentaje promedio de titulares con trabajo antes de recibir el IMV. Este efecto también se registra en las cohortes que comienzan a percibir el IMV tras la entrada en vigor del incentivo al empleo. • Entre los beneficiarios que están empleados, el IMV aumenta la probabilidad de tener un contrato indefinido en 1,2 puntos porcentuales, un 3 % con respecto al porcentaje promedio de contratos indefinidos antes de empezar a percibir la prestación. • El análisis de heterogeneidad revela que el inicio del IMV causa efectos desincentivo en el empleo superiores al 20 % en algunos grupos: titulares con nóminas más altas, menores de 30 años y de hogares monoparentales.
PROPUESTAS	• Reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV.

Evaluación del impacto de finalizar la percepción del IMV

HALLAZGOS	• La salida del IMV aumenta los días trabajados en 0,5 al mes y la probabilidad de trabajar en 2,2 puntos porcentuales, un 7 % con respecto a la situación en los últimos meses de percepción del IMV. • El análisis de heterogeneidad revela que la salida del IMV causa mayores efectos en el empleo para los titulares mujeres y menores de 30 años.
PROPUESTAS	• Reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La evolución normativa del ingreso mínimo vital

Esta Opinión recoge la cuarta evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF), sobre el diseño, los resultados y la implementación del ingreso mínimo vital (IMV)[1]**.** El análisis se focaliza en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2024 y se refiere fundamentalmente a los hogares que residen en las comunidades autónomas de régimen común[2].

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

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

[2] La información de renta y patrimonio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) con la que se gestiona el IMV de los residentes en las comunidades autónomas de régimen común y con la que se ha realizado esta evaluación no dispone de información de los territorios forales, que no han cedido la información para el desarrollo de esta evaluación.

En 2024 la prestación ha continuado evolucionando mediante acciones desarrolladas por el Ministerio de Inclusión para profundizar en la consecución de sus objetivos y en la reducción del *non take-up*. En concreto, las principales novedades en el último ejercicio han sido la ampliación de los límites de renta y patrimonio en un 6,9 %, y el inicio de la aplicación del mecanismo de transición automática del subsidio de desempleo al IMV. En concreto, en noviembre de 2024 entró en vigor el Real Decreto-ley 2/2024, que regula el procedimiento por el cual, sin necesidad de solicitud, se permite tramitar la prestación del IMV de forma automática a aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción del subsidio por desempleo sin haber encontrado empleo. Asimismo, en febrero de 2024 el Ministerio de Inclusión ha publicado un informe sobre la brecha de cobertura (non take-up) en la implantación del IMV[3]. En la misma línea, recientemente ha lanzado la campaña *Llegar* para acercar la prestación a la población y facilitar su conocimiento a los potenciales beneficiarios de la misma. Además, se vienen reforzado los recursos humanos para la atención, el teléfono corto 020 (de uso exclusivo para beneficiarios o potenciales beneficiarios del IMV) y se está trabajando en la incorporación de lenguaje fácil para mejorar la accesibilidad y comprensión del lenguaje en las páginas informativas sobre el IMV. Entre las últimas acciones, cabe destacar también las campañas de información de la Declaración de la Renta, realizadas por el Ministerio de Inclusión en coordinación con la Agencia Tributaria.

El mecanismo de transición automática del subsidio de desempleo al IMV se encuadra en el Plan para la Reordenación y Simplificación del Sistema de Prestaciones Económicas No Contributivas de la Administración General del Estado, publicado por el Ministerio de Inclusión en enero de 2024. Este documento constituye una propuesta de reforma del sistema de prestaciones no contributivas que incluye modificaciones en sus requisitos y cuantías, así como la incorporación de las que tienen naturaleza complementaria, en el IMV. Para lograr este objetivo, el plan prevé dos fases: la inicial, entre 2023 y 2025, dedicada al análisis en grupos de trabajo y la fase de ejecución, entre 2026 y 2030.

En 2024 se elevan un 6,9 % los límites de renta garantizada del IMV (cuadro 1). Este aumento en las rentas garantizadas conlleva elevar en la misma proporción los límites de renta y patrimonio que deben cumplir los hogares para poder ser perceptores del IMV.

[3] Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital

CUADRO 1. CUANTÍAS DE RENTA GARANTIZADA Y LÍMITES DE PATRIMONIO. EJERCICIO 2024

Tipo de hogar	Límites de renta		Límites de patrimonio		
	Factor	Renta garantizada	Factor	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 0M	1,00	7.251	1,00	21.752	43.504
1A 1M	1,52	11.021	1,40	30.453	60.905
1A 2M	1,82	13.196	1,80	39.153	78.306
1A 3M	2,12	15.371	2,20	47.854	95.708
1A 4+M	2,42	17.546	2,60	56.555	113.109
2A 0M	1,30	9.426	1,40	30.453	60.905
2A 1M	1,60	11.601	1,80	39.153	78.306
2A 2M	1,90	13.776	2,20	47.854	95.708
2A 3+M	2,20	15.951	2,60	56.555	113.109
3A 0M	1,60	11.601	1,80	39.153	78.306
3A 1M	1,90	13.776	2,20	47.854	95.708
3A 2+M	2,20	15.951	2,60	56.555	113.109
4A 0M	1,90	13.776	2,20	47.854	95.708
4A 1+M	2,20	15.951	2,60	56.555	113.109
Otros	2,20	15.951	2,60	56.555	113.109

Fuente: AIReF.

Los importes del CAPI se mantienen inalterados en 2024, si bien los límites de renta y patrimonio para poder percibirlo también aumentan un 6,9 % (cuadro 2). Para las familias elegibles, el CAPI otorga con periodicidad mensual 115 euros por cada descendiente menor de tres años, 80,5 euros por cada uno entre los tres y cinco años, y 57,5 euros por cada menor de seis o más años. Estas cuantías se mantienen inalteradas en 2024 con respecto a las percibidas en 2023. No obstante, la actualización de los límites de renta y patrimonio para el IMV en 2024 conlleva automáticamente el mismo aumento en los límites para percibir el CAPI.

CUADRO 2. CUANTÍAS DE LÍMITES DE RENTA Y PATRIMONIO DEL CAPI. EJERCICIO 2024

Tipo de hogar	Renta	Patrimonio neto	Activos no societarios
1A 1M	28.277	45.679	60.905
1A 2M	34.803	58.730	78.306
1A 3M	41.328	71.781	95.708
1A 4+M	47.854	84.832	113.109
2A 1M	34.803	58.730	78.306
2A 2M	41.328	71.781	95.708
2A 3+M	47.854	84.832	113.109
3A 1M	41.328	71.781	95.708
3A 2+M	47.854	84.832	113.109
4A 1+M	47.854	84.832	113.109
Otros	47.854	84.832	113.109

Fuente: AIReF.

Finalmente, entre las medidas adoptadas a lo largo de 2024 destaca la aprobación de una serie de beneficios para los perceptores del IMV en los municipios afectados por la dana. Las medidas, dirigidas a los hogares residentes en alguno de los 78 municipios afectados, incluyen incrementos automáticos del 15 % en la cuantía del IMV y del 30 % en la del CAPI durante tres meses (entre noviembre de 2024 y enero de 2025), la facilitación de la solicitud por pobreza sobrevenida (se puede realizar desde el inicio de 2025, mientras que el plazo habitual comienza el 1 de abril) y la suspensión por parte de la Seguridad Social de procedimientos de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas durante 180 días, a contar desde el 13 de noviembre de 2024.

1.2. Objetivo y ejes de la evaluación

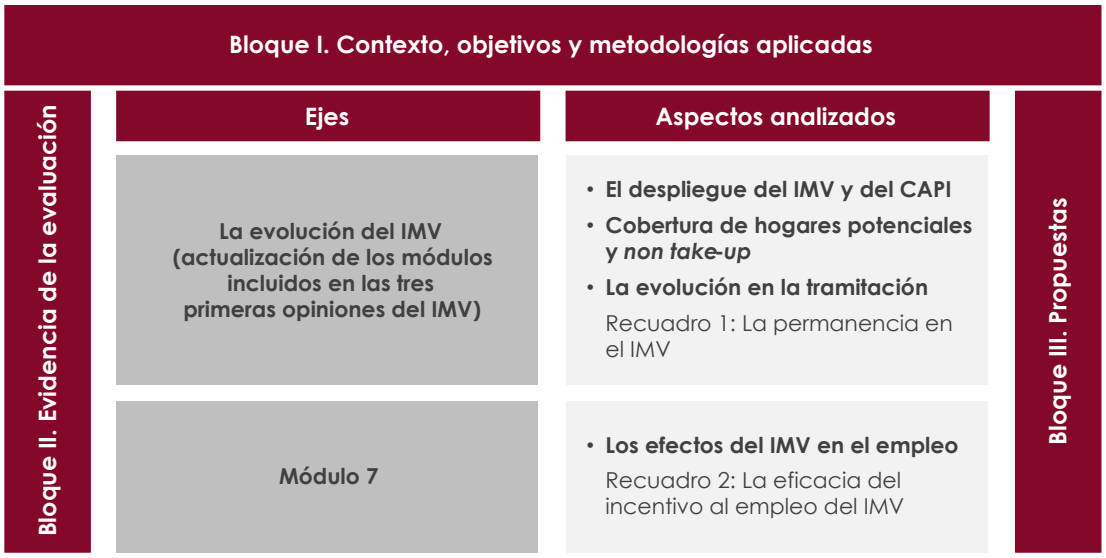
El objetivo de esta cuarta Opinión del IMV es actualizar la situación de diseño, resultados e implementación del IMV y del CAPI a 31 de diciembre de 2024, así como evaluar el impacto del IMV sobre el empleo. Además de contar con este primer bloque introductorio, el bloque 2 de hallazgos se estructura en dos apartados:

El eje 1 aborda la evolución del IMV y el CAPI (actualización de los módulos incluidos en las tres primeras opiniones). En este eje se persigue describir el grado de avance en el despliegue de la prestación, actualizar la evolución del *non take-up* e ilustrar el progreso en la tramitación de la prestación.

El eje 2 tiene por título "Los efectos del IMV en el empleo". Este eje completa el análisis del módulo 7 previsto en la planificación plurianual de opiniones del IMV de la AIReF. La finalidad es evaluar el impacto de la prestación sobre la situación laboral de los beneficiarios.

Además, esta cuarta Opinión incluye dos recuadros. En el primero se examina la permanencia en la percepción del IMV. El análisis explora las distintas cohortes e investiga las diferencias entre diversos perfiles de hogares beneficiarios. En el segundo recuadro se analiza la eficacia del incentivo al empleo del IMV actualmente existente.

CUADRO 3. ESQUEMA DEL ESTUDIO



Fuente: AIReF.

1.3. Metodologías utilizadas en la evaluación

Para el desarrollo de esta Opinión la AIReF ha actualizado el simulador[4] en el que se basaban los análisis presentados en las tres anteriores opiniones.

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

El eje 2 evalúa el impacto del IMV sobre el mercado de trabajo con el método de diferencias en diferencias escalonado (*staggered DiD)*. Esta metodología se fundamenta en un análisis previo de carácter descriptivo. Concretamente, se usa el estimador de Callaway y Sant'Anna (Callaway & Sant'Anna, 2021), aunque también se han probado metodologías similares como Sun y Abraham (Sun & Abraham, 2021) o de Chaisemartin y D'Haultfœuille (de Chaisemartin & D'Haultfœuille, 2020).

1.4. Bases de datos y otras fuentes de información

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

La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la AIReF firmaron un convenio[5] por el que se proporcionan anualmente a la AIReF las bases de datos para llevar a cabo la evaluación del IMV.

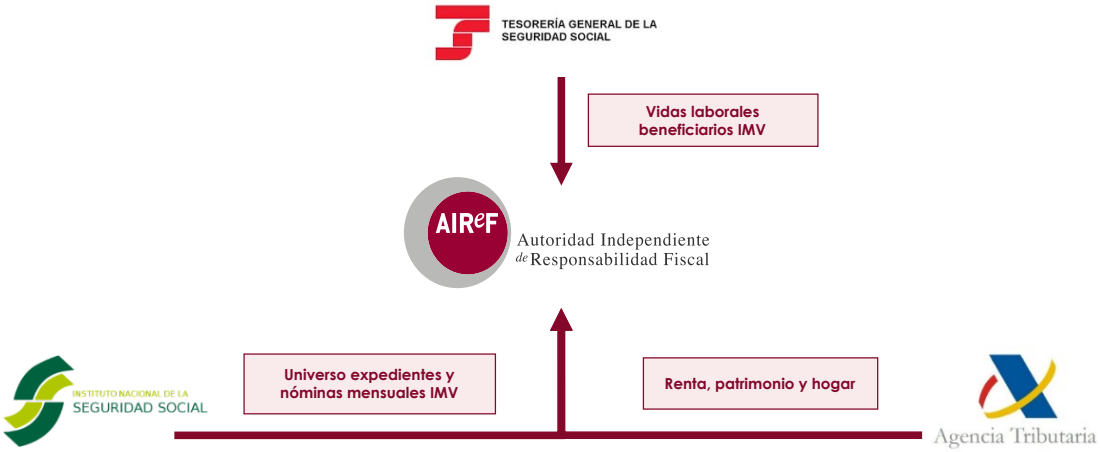
Para esta Opinión se ha contado, por parte del INSS, con el universo de expedientes del IMV y con las nóminas mensuales de los beneficiarios del IMV desde junio de 2020 hasta diciembre de 2024. La AEAT ha proporcionado

[4] Este simulador permite obtener el número de hogares que serían potencialmente beneficiarios sumando aquellos que cumplen los requisitos para percibir el IMV a partir de los microdatos suministrados por la AEAT (composición del hogar a partir de la información del fichero del padrón del INE , edad, renta y límites de patrimonio).

[5] 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

el universo de información sobre renta y patrimonio de los hogares[6] de las comunidades autónomas del territorio fiscal común[7]. Por último, la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) ha proporcionado a la AIReF información de las vidas laborales de los beneficiarios del IMV y de los individuos potencialmente pertenecientes a los grupos de control para la evaluación de impacto[8].

CUADRO 4. BASES DE DATOS UTILIZADAS



Fuente: AIReF.

1.5. Gobernanza y agentes participantes

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

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

[6] Para construir los identificadores de hogar la AEAT se apoya en el fichero del padrón que recibe del Instituto Nacional de Estadística.

[7] Los territorios forales no han cedido la información de renta y patrimonio para el desarrollo de esta evaluación, por lo que todas las cifras de esta Opinión no incluyen a las comunidades autónomas de País Vasco y Navarra.

[8] Todos los individuos de los deciles 1 y 2 de renta para el periodo de análisis.

1.6. Panorámica del estudio

En el siguiente bloque de este informe se aborda el análisis de los ejes que articulan esta evaluación. El eje 1 se dedica al análisis de la evolución del IMV y el CAPI, y actualiza los módulos incluidos en las tres opiniones anteriores. Este eje incluye un recuadro. En el eje 2 se evalúa un nuevo módulo, el número 7 en la planificación plurianual, dedicado a estudiar los efectos del IMV en el empleo. Por último, en el bloque 3 se formulan y detallan las propuestas de la evaluación, a partir de los principales hallazgos identificados.

CUADRO 5. PLANIFICACIÓN DE LOS MÓDULOS QUE SE INCLUIRÁN EN LAS OPINIONES DE LA AIREF SOBRE EL IMV HASTA 2026

Primera Opinión 2020/2021	Segunda Opinión 2021/2022	Tercera Opinión 2022/2023	Cuarta Opinión 2024/2025	Quinta Opinión 2025/2026
Módulo 1 Diseño potencial	**Módulo 4** Infancia y juventud	**Módulo 6** Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida	**Módulo 7** Los efectos del IMV en el empleo	**Módulo 8** Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas
Módulo 2 Resultados	**Módulo 5** Carencia y familias monoparentales			
Módulo 3 Implementación y gestión				**Módulo 9** Comparativa internacional (eficacia y eficiencia)
ACTUALIZACIÓN			**Recuadro 1** La permanencia en el IMV	
			Recuadro 2 La eficacia del incentivo al empleo del IMV	

Fuente: AIReF.

2. EVALUACIÓN

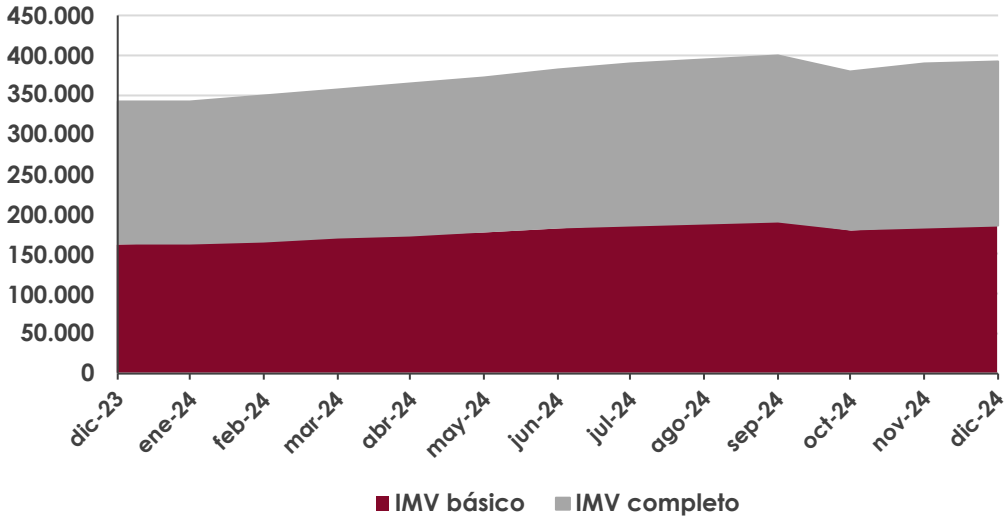
2.1. La evolución de la prestación

2.1.1. El despliegue del IMV y el CAPI en 2024

A 31 de diciembre de 2024 perciben el IMV 392.444 hogares de territorio fiscal común[9] (incremento interanual del 14%). Por su parte, perciben el CAPI 452.234 hogares de territorio fiscal común (incremento interanual del 34%) (gráfico 1 y gráfico 2). A finales de 2024 perciben el IMV 392.444 hogares. Pueden distinguirse dos colectivos: aquellos exclusivamente perceptores del IMV (IMV básico: 185.752 hogares) y los hogares con menores que pueden compatibilizarlo con el CAPI (IMV completo: 206.692 hogares). De forma análoga, del total de perceptores del CAPI (452.234 hogares), se puede distinguir entre los exclusivamente perceptores del complemento (IMV-CAPI: 245.542 hogares) y los que perciben el IMV completo (206.692 hogares). Aunque el número de hogares beneficiarios de todas las modalidades ha aumentado durante 2024, es especialmente destacable el crecimiento del IMV-CAPI (55% en términos interanuales).

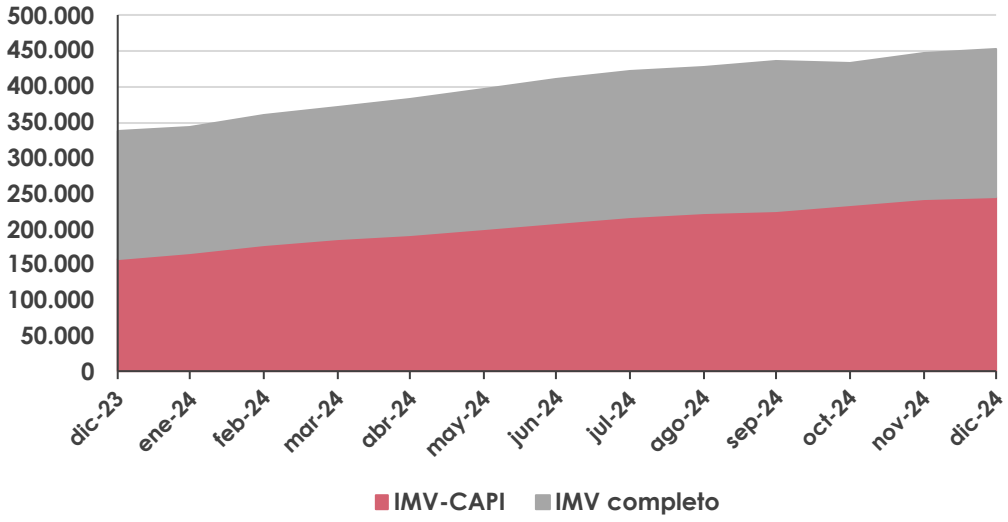
[9] A partir de enero de 2024 el MISSM da cumplimiento a una de las propuestas de la segunda Opinión del IMV de la AIReF y comienza a publicar, de forma adicional al acumulado de beneficiarios del IMV, el número de beneficiarios en el mes en curso.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL IMV



Fuente: AIReF a partir de los datos publicados en las estadísticas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL CAPI

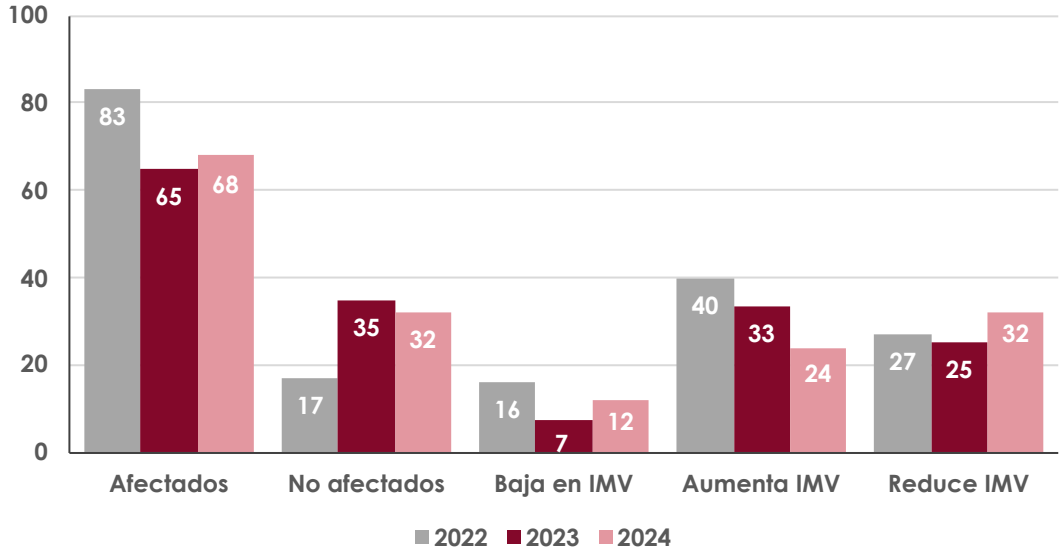


Fuente: AIReF a partir de los datos publicados en las estadísticas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Como consecuencia de que el cómputo de la renta en el IMV se realiza principalmente con base en los datos de la AEAT del año anterior, y en línea con la tercera Opinión, en 2024 el 68 % de los hogares perceptores del IMV experimentan modificaciones en su prestación debido a la revisión de rentas (gráfico 3). La tercera Opinión del IMV hallaba que el 65 % de los hogares

beneficiarios en junio veían su prestación afectada por la revisión de rentas[10], en 2024 esta proporción se sitúa en el 68%. El porcentaje de hogares que causa baja en la prestación como consecuencia del cruce con los datos de rentas del ejercicio anterior es del 12% en 2024. Por su parte, el porcentaje de hogares que ven la cuantía de la prestación aumentada como consecuencia de la revisión es del 24% en 2024. La reducción de la cuantía afecta al 32% de los hogares en 2024. En línea con lo hallado en las opiniones previas del IMV, se sigue observando que los hogares que causan baja son los que muestran unos importes afectados por la revisión mayores, que en mediana se sitúan en 2.615 euros (gráfico 4). Por su parte, los hogares para los que la revisión supone un aumento de la cuantía de la prestación pasan a recibir un importe en mediana de 980 euros más. Por último, para los hogares en los que la revisión supone una modificación a la baja de la prestación, el IMV se reduce en mediana en 845 euros.

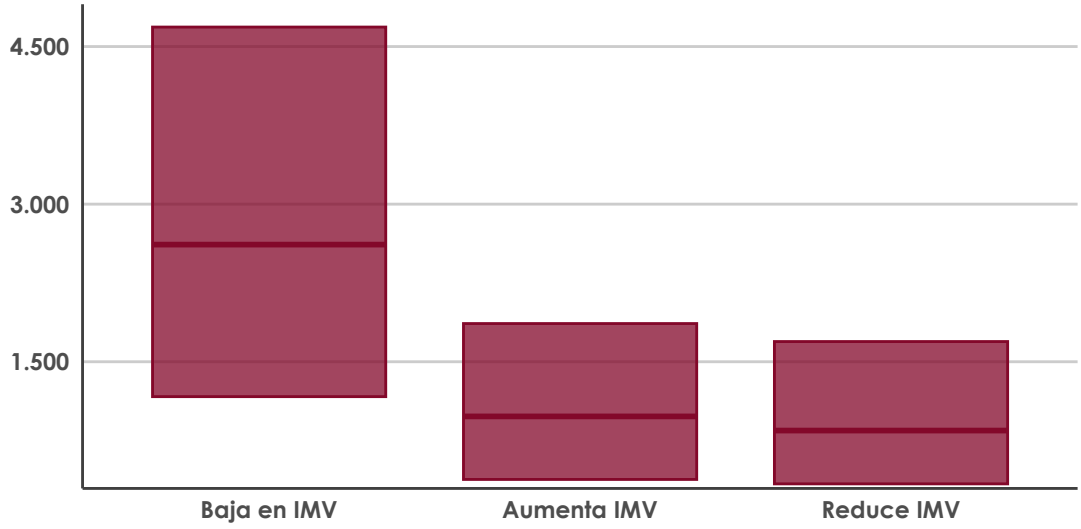
GRÁFICO 3. HOGARES AFECTADOS POR LA REVISIÓN DE RENTAS COMO CONSECUENCIA DEL CRUCE CON LOS DATOS FISCALES. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN ALTA A JUNIO DEL EJERCICIO



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

[10] En noviembre de 2024 se realiza la revisión de la prestación a partir de los datos de renta y patrimonio del ejercicio 2023. De forma análoga al análisis de la segunda y tercera Opinión, la comparación de las nóminas previas con la de diciembre de 2024 ha permitido calcular los hogares y cuantías afectados por este proceso.

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPORTES NO COBRADOS POR LOS HOGARES O INDEBIDAMENTE PERCIBIDOS ENTRE ENERO Y OCTUBRE DE 2024

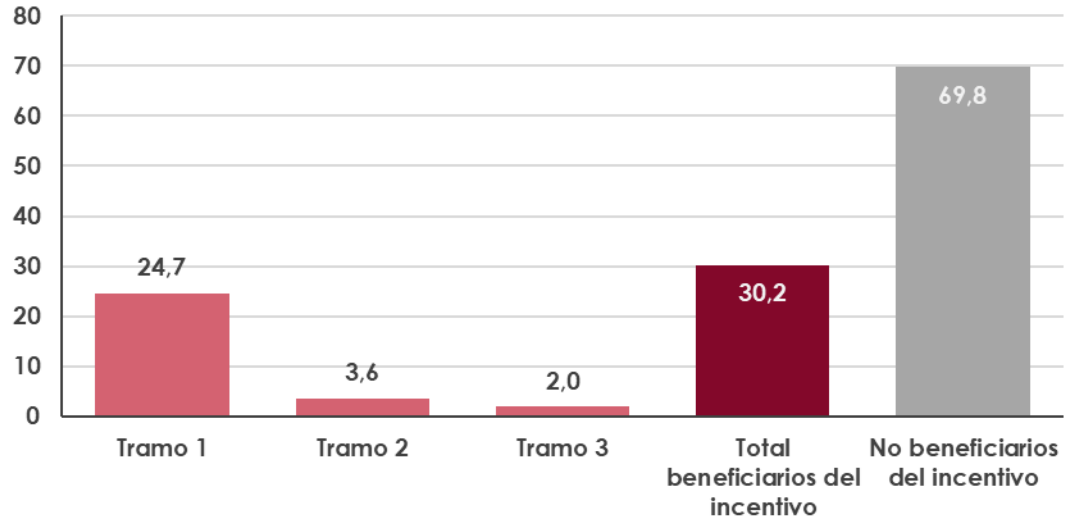


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

En 2024 continúa aplicándose el esquema de incentivo al empleo que beneficia al 30,2 % de los hogares perceptores del IMV y cuyo impacto fundamental es la minoración de los importes que son objeto de devolución como cobros indebidos (gráfico 5). De entre estos hogares[11], el 82 % se corresponden con el tramo 1, es decir, aumentaron los rendimientos del trabajo entre 2022 y 2023 en una cuantía igual o inferior al 60 % de la renta garantizada y por tanto se excluye todo el incremento de renta para el cálculo del IMV al que tienen derecho. El restante 12 % y 6 % de los hogares beneficiados por el incentivo al empleo se sitúan en los tramos 2 y 3 respectivamente. Correlativamente, el 70 % de los hogares beneficiarios del IMV no han registrado incrementos de rendimientos del trabajo según lo estipulado en el Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre. El reparto entre los tramos en términos relativos es muy similar al del año 2023.

[11] Para el cálculo de los datos relativos a la aplicación del incentivo al empleo la AIReF contabiliza como beneficiados a los hogares perceptores del IMV (IMV básico e IMV completo) a quienes se les aplican las disposiciones del Real Decreto 789/2022 de 27 de septiembre de 2022. Para obtener el porcentaje, se toma como denominador a los hogares perceptores del IMV (básico y completo) que fueron beneficiarios en el año previo a la revisión y conservan el derecho a la prestación el 1 de enero del año de revisión.

GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS DEL IMV A LOS QUE SE LES HA APLICADO EL INCENTIVO AL EMPLEO. DESGLOSE POR TRAMOS

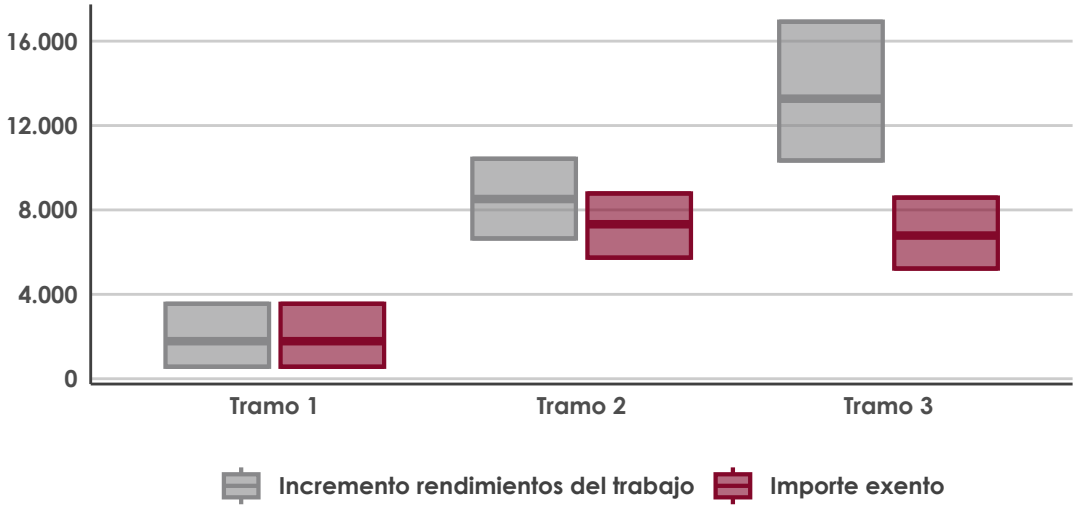


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Los hogares de los tramos 1, 2 y 3 aumentaron los rendimientos del trabajo en mediana en 1.779 €, 8.551 € y 13.272 € respectivamente (gráfico 6). El gráfico 6 representa la distribución[12] de dos variables: el incremento de rendimientos del trabajo (entre 2022 y 2023) y la parte de dicho incremento exenta en el cálculo de la prestación del IMV. Los hogares clasificados en el tramo 1 registran incrementos de los rendimientos del trabajo de 566 € en el primer cuartil, 1.779 € en mediana y 3.552 € en el tercer cuartil. Por definición, al ser hogares del tramo 1, los incrementos quedan exentos al 100 %, por lo que la distribución de la segunda variable es equivalente. Los hogares encuadrados en el tramo 2 registran incrementos de 6.646 € (primer cuartil), 8.516 € (mediana) y 10.424 € (tercer cuartil). Dado que en el segundo tramo la exención es parcial, la distribución de importes exentos es inferior al incremento de rendimientos del trabajo. En concreto, para los hogares del tramo 2 el importe exento es de 5.736 € en el primer cuartil, 7.322 € en mediana y 8.783 € en el tercer cuartil. Por último, los hogares del tramo 3 registran incrementos de rendimientos del trabajo de 13.272 € en mediana, mientras que el importe mediano de dicho incremento exento asciende a 6.787 €.

[12] En concreto, para cada tramo y variable se recoge el primer cuartil (extremo inferior de la caja), el tercer cuartil (extremo superior) y la mediana (línea horizontal entre ambos cuartiles).

GRÁFICO 6. DISTRIBUCIÓN DE LOS INCREMENTOS DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO Y DE LOS IMPORTES EXENTOS ENTRE LOS HOGARES BENEFICIADOS POR EL INCENTIVO AL EMPLEO

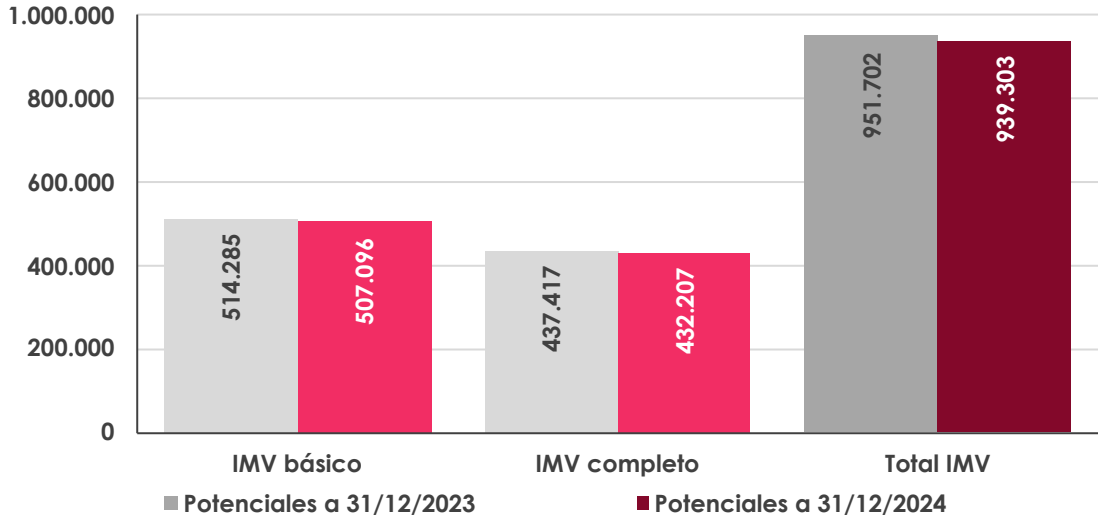


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

2.1.2. Cobertura de hogares potenciales y *non take-up*

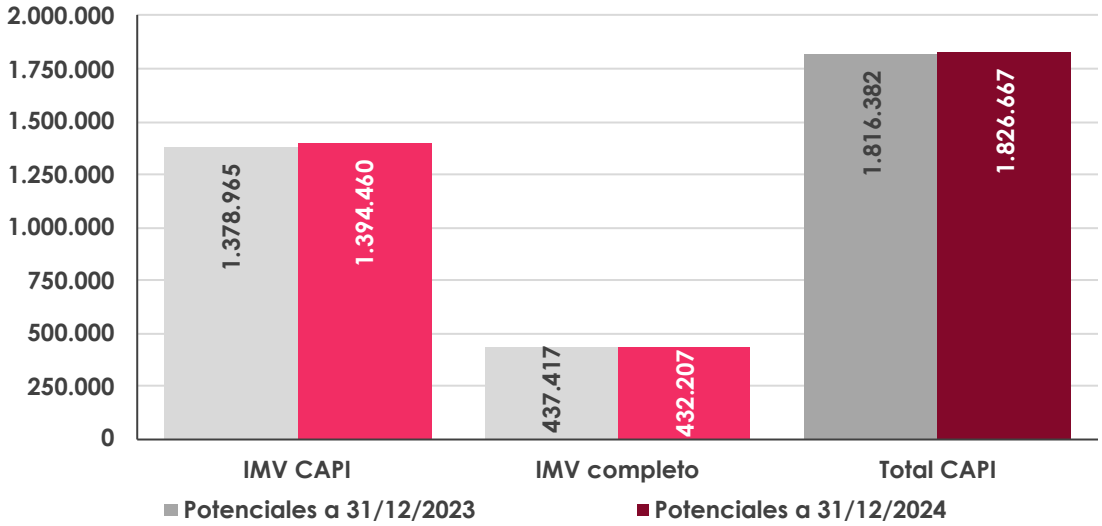
En 2024 el número de hogares potenciales beneficiarios del IMV en territorio fiscal común asciende a 939.303 (un 1 % menos que en 2023). Por su parte, 1.826.667 hogares son potencialmente beneficiarios del CAPI (un 1 % más que en 2023) (gráfico 7 y gráfico 8). El número de hogares potenciales beneficiarios del IMV ha disminuido en 2024 con respecto al año anterior. Esta caída afecta al IMV básico (507.096, un 1,3 % menos que en 2023) y al IMV completo (432.207, un 1,1 % menos que en 2023) pero no al IMV-CAPI (1.394.460, un 2 % más que en 2023).

GRÁFICO 7. NÚMERO DE HOGARES POTENCIALES DEL IMV
A CIERRE DE 2023 Y 2024



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

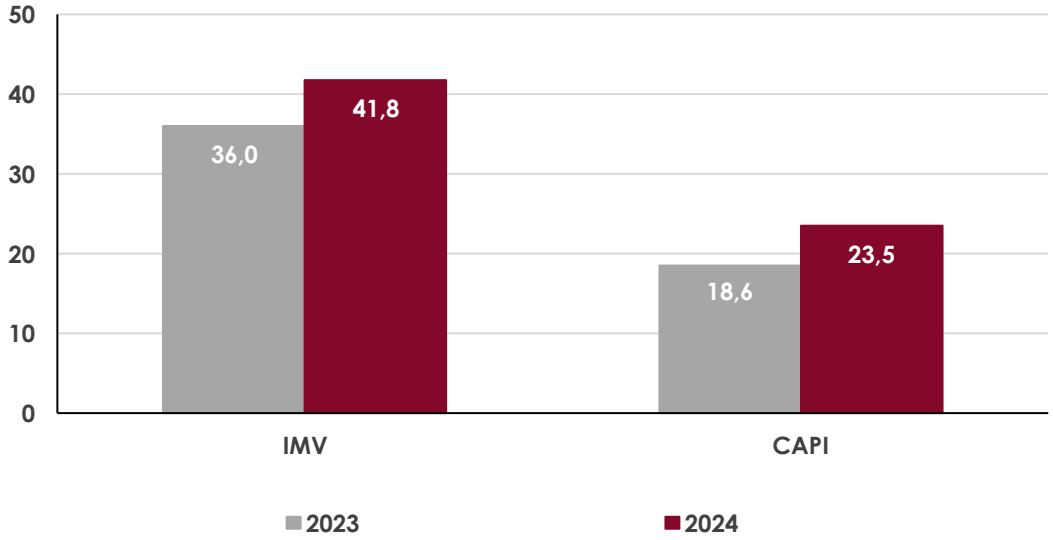
GRÁFICO 8. NÚMERO DE HOGARES POTENCIALES DEL CAPI
A CIERRE DE 2023 Y 2024



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

En 2024 el IMV y el CAPI llegan al 41,8 % y al 23,5 % de los hogares potenciales respectivamente (gráfico 9). El gráfico 9 representa el porcentaje de hogares beneficiarios del IMV y el CAPI a diciembre sobre el total de hogares potenciales en 2023 y 2024. La tasa de cobertura del IMV se incrementa en 5,8 puntos porcentuales en 2024, mientras que la del CAPI lo hace en 4,9 puntos porcentuales.

GRÁFICO 9. COBERTURA DEL IMV Y EL CAPI EN 2023 Y 2024



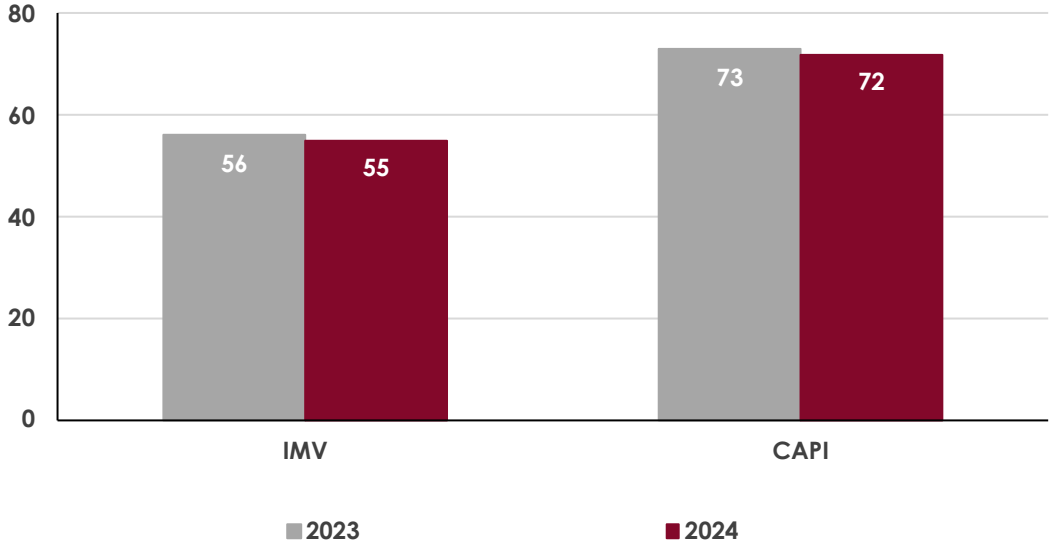
Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes del IMV.

El 55 % de los hogares elegibles para percibir el IMV y el 72 % de los hogares elegibles para percibir el CAPI no solicitan la prestación en 2024 (*non take-up*[13]) (gráfico 10). El gráfico 10 muestra las tasas de *non take-up* del IMV en 2023 y 2024. En 2024 la tasa de *non take-up* del IMV y del CAPI disminuye un punto porcentual. La disminución de la tasa del IMV responde tanto al incremento del numerador (aumento de hogares solicitantes) como al descenso del denominador (menor número de hogares potenciales), mientras que la mejora del CAPI se debe principalmente al incremento del número de solicitantes[14].

[13] La tasa de *non take-up* es el resultado de dividir los hogares solicitantes de la prestación (obtenidos a partir de los datos proporcionados por el INSS) entre los potenciales beneficiarios ajustados con los expedientes finalmente aprobados o denegados. Por lo tanto, las cifras de *non take-up* suministradas en las opiniones del IMV publicadas por AIReF no constituyen estimaciones probabilísticas, sino que son el resultado de dividir los hogares solicitantes de la prestación a partir de los datos del INSS entre los que cumplen los criterios de acceso al IMV a partir de los datos de la AEAT y el INE.

[14] La menor disminución de la tasa de *non take-up* con respecto al incremento observado en la tasa de cobertura se debe a que en el numerador de la tasa de *non take up* se computan tanto los hogares beneficiarios como aquellos cuya solicitud se encuentra en trámite a 31 de diciembre del ejercicio. Este segundo grupo se ha reducido en 2024 con respecto a 2023, tal y como se evidencia en el gráfico 15 (*vid infra*).

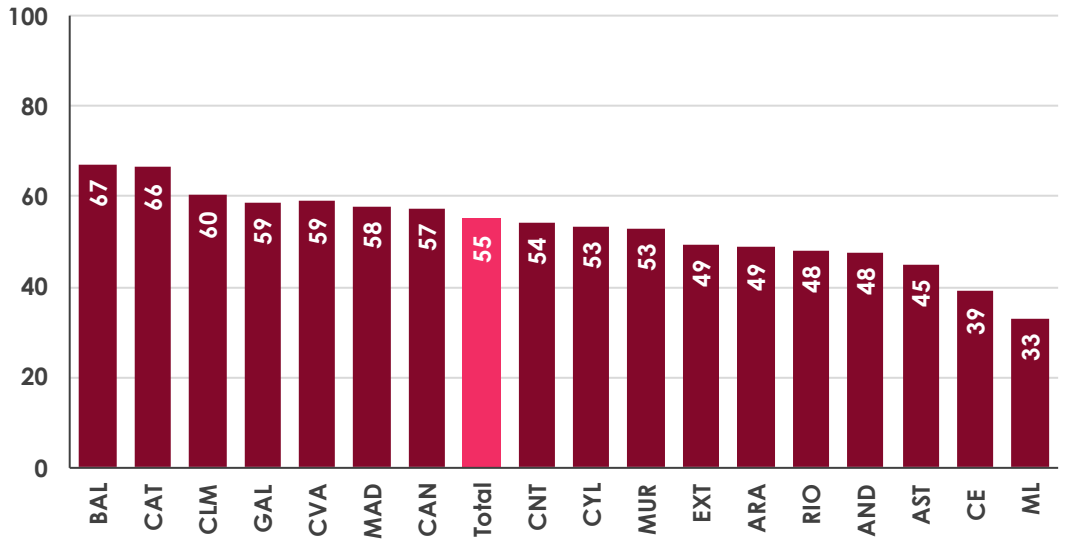
GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DEL *NON TAKE-UP* DEL IMV (%)



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

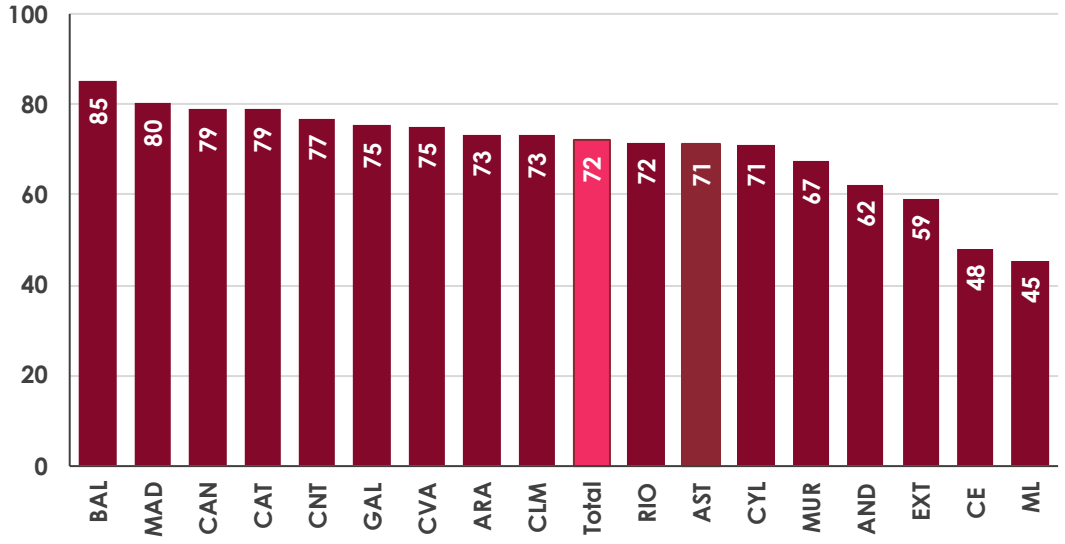
Como se constataba en anteriores opiniones, existen diferencias en el nivel de *non take-up* del IMV por comunidades autónomas. En concreto, Illes Balears y Cataluña continúan con tasas de *non take-up* del IMV superiores al 65% (gráfico 11 y gráfico 12). Tal y como se evidenció en la tercera Opinión, estas dos comunidades se encuentran entre el grupo de aquellas que han mantenido un porcentaje elevado de beneficiarios de sus programas de rentas mínimas después de la aparición del IMV. El gráfico 11 ordena las comunidades autónomas de mayor a menor tasa de *non take-up* en el IMV en 2024. Así, el 67% y 66% de los hogares potenciales beneficiarios del IMV en 2024 no han solicitado la prestación en Illes Balears y Cataluña respectivamente. Por su parte, la comunidad autónoma con mayor tasa de *non take-up* en el CAPI es Illes Balears con un 85% seguida de la Comunidad de Madrid (80%) y Canarias (79%) (gráfico 12).

GRÁFICO 11. TASAS DE *NON TAKE-UP* DEL IMV EN 2024. DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



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

GRÁFICO 12. TASAS DE *NON TAKE-UP* DEL CAPI EN 2024. DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

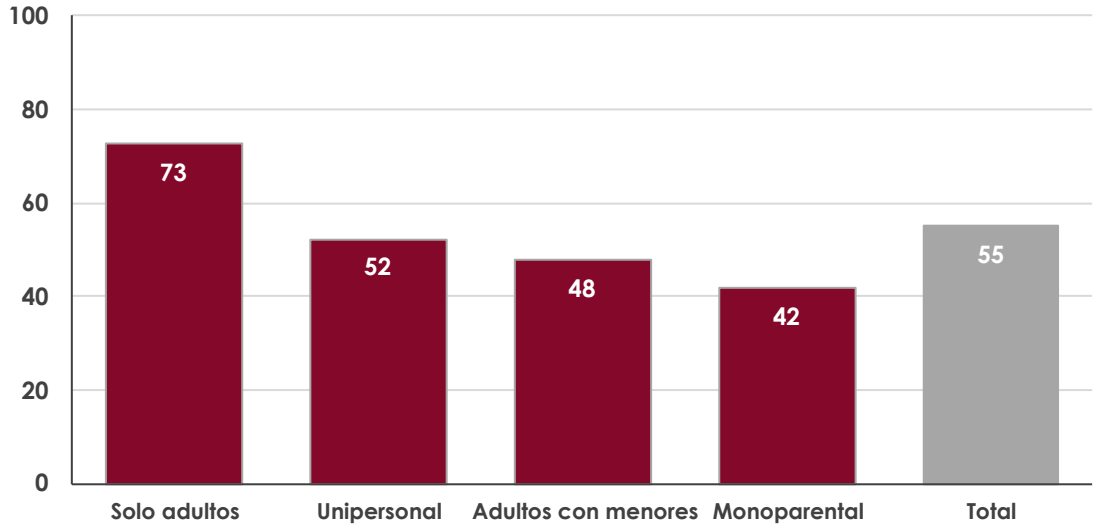


Fuente: AIReF a partir de la fusión entre el Simulador AIReF-IMV_RRMM y los expedientes IMV.

Por tipo de hogar, se observa que los hogares monoparentales tienen las menores tasas de *non take-up* tanto en el IMV como en el CAPI (gráfico 13 y gráfico 14). El gráfico 13 muestra que los hogares con mayor tasa de *non take-up* en el IMV son aquellos en los que no hay menores y están compuestos por varios adultos (73%), seguidos por los hogares unipersonales (52%), los que tienen varios adultos y algún menor (48%) y,

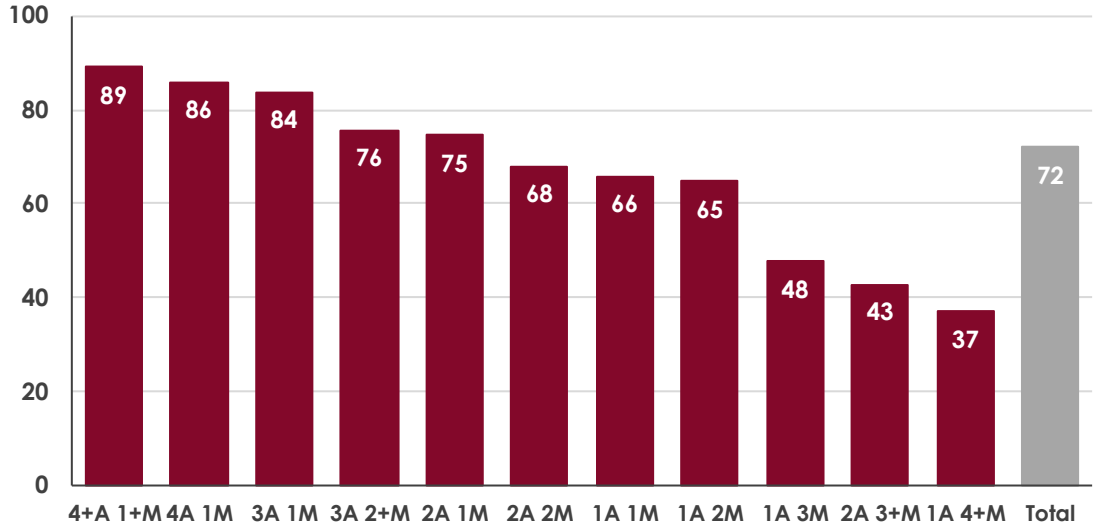
por último, los monoparentales (42 %). En cuanto al *non take-up* del CAPI (gráfico 14), los hogares con mayor tasa son, a grandes rasgos, los que tienen un número más bajo de menores.

GRÁFICO 13. TASAS DE *NON TAKE-UP* DEL IMV EN 2024. DESGLOSE POR TIPO DE HOGAR



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

GRÁFICO 14. TASAS DE *NON TAKE-UP* DEL IMV EN 2024. DESGLOSE POR TIPO DE HOGAR AMPLIADO



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

Por último, en 2024 el IMV alcanza el 53 % de su coste potencial y el CAPI el 29 %. Si el IMV se hubiera desplegado en su totalidad en 2024 el coste anual habría ascendido a 5.339 millones de euros. El coste anual del IMV correspondiente a los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2024 es de 2.840 millones

de euros. Así pues, en términos de coste, a 31 de diciembre de 2024 el IMV representa el 53 % de su potencial. Por su parte, si el CAPI hubiera alcanzado a todos los hogares elegibles en 2024 el coste anual sería de 2.392 millones de euros. El coste anual del CAPI correspondiente a los hogares beneficiarios del complemento a 31 de diciembre de 2024 es de 694 millones de euros. Así pues, en términos de coste, a 31 de diciembre de 2024 el CAPI representa el 29 % de su potencial.

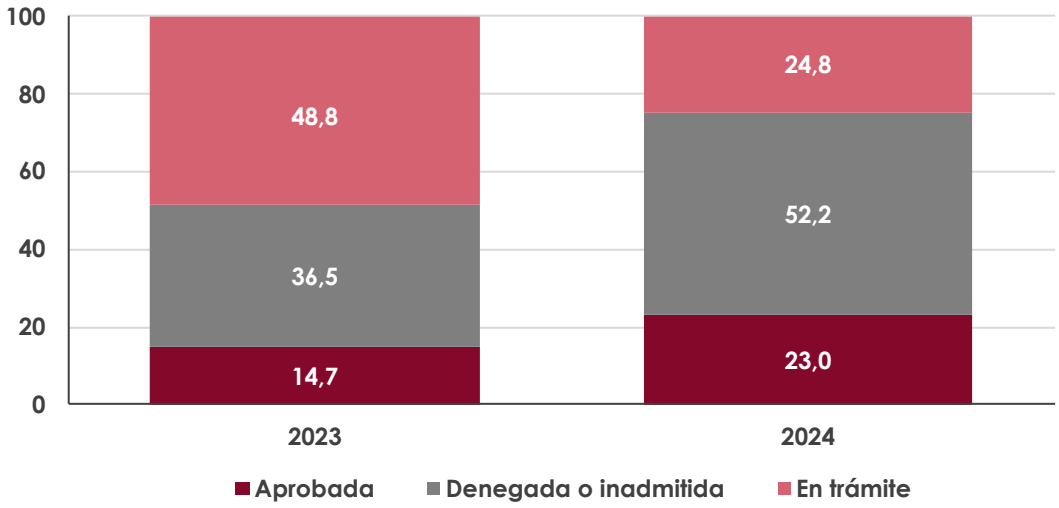
2.1.3. La evolución en la tramitación

El número de solicitudes del IMV en 2024 (414.556[15]) ha sido un 7 % inferior al de 2023. Sobre el total de solicitudes presentadas en el año, a finales de 2024 el porcentaje que seguía en trámite era del 25 % frente al 49 % de un año antes, lo que evidencia una mejora en lo tramitación (gráfico 15). El gráfico 15 muestra el estado de las solicitudes recibidas en 2023 y 2024 a 31 de diciembre de cada año[16]. En 2024 se reciben unas 415.000 solicitudes, un 7 % menos que en 2023 (445.000). Con un número relativamente parecido de solicitudes, cabe destacar el descenso del porcentaje de expedientes en trámite a 31 de diciembre de 2024 respecto a la misma fecha de 2023: 25 % frente al 49 %. En paralelo, han aumentado los porcentajes de expedientes aprobados (23 % frente a 15 %) y de denegación o inadmisión (52 % frente a 37 %).

[15] Se excluyen del cómputo las solicitudes anuladas o canceladas.

[16] El estado "en trámite" quiere decir que el expediente todavía no ha sido resuelto a 31 de diciembre del año correspondiente.

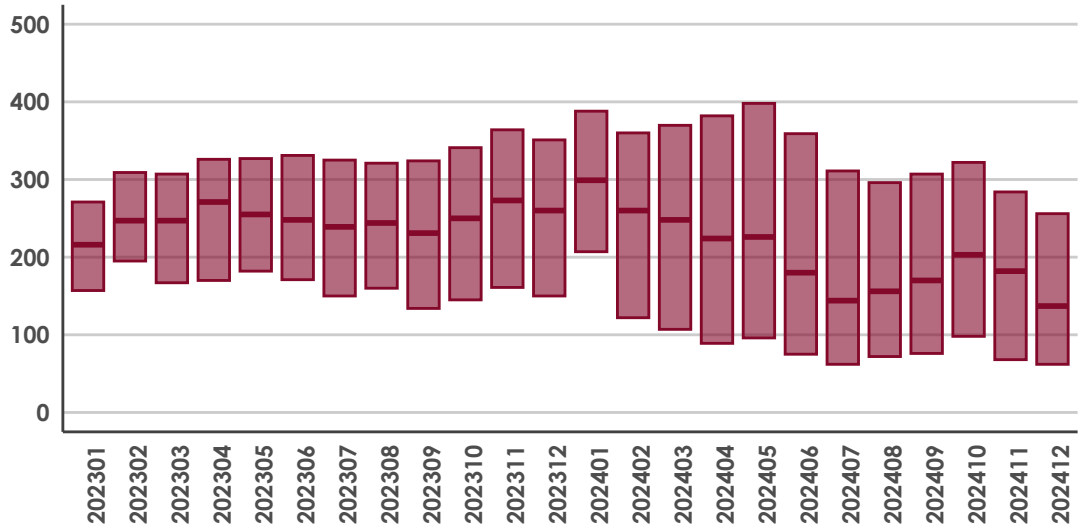
GRÁFICO 15. ESTADO DE LAS SOLICITUDES A 31 DE DICIEMBRE. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES PRESENTADAS POR AÑO



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

El tiempo mediano de tramitación de los expedientes aprobados en 2024 es de 203 días, 45 días menos que en 2023 (gráfico 16). El gráfico 16 representa el primer cuartil, la mediana y el tercer cuartil de los meses transcurridos entre la fecha de solicitud y la del cobro de la primera nómina. El eje de abscisas es el mes del cobro de la primera nómina. El tiempo mediano de resolución es de 203 días en 2024 y 248 días en 2023. A nivel mensual, el tiempo mediano de resolución va creciendo de 216 días en enero de 2023 a 299 días en enero de 2024 y pasa a una tendencia de disminución hasta diciembre de 2024 (137 días). Si bien el tiempo mediano de resolución es inferior en 2024 que en 2023, la dispersión en el último año es mayor, como se observa en el rango intercuartílico.

GRÁFICO 16. TIEMPO MEDIANO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES APROBADOS POR MES DE RESOLUCIÓN (DÍAS)



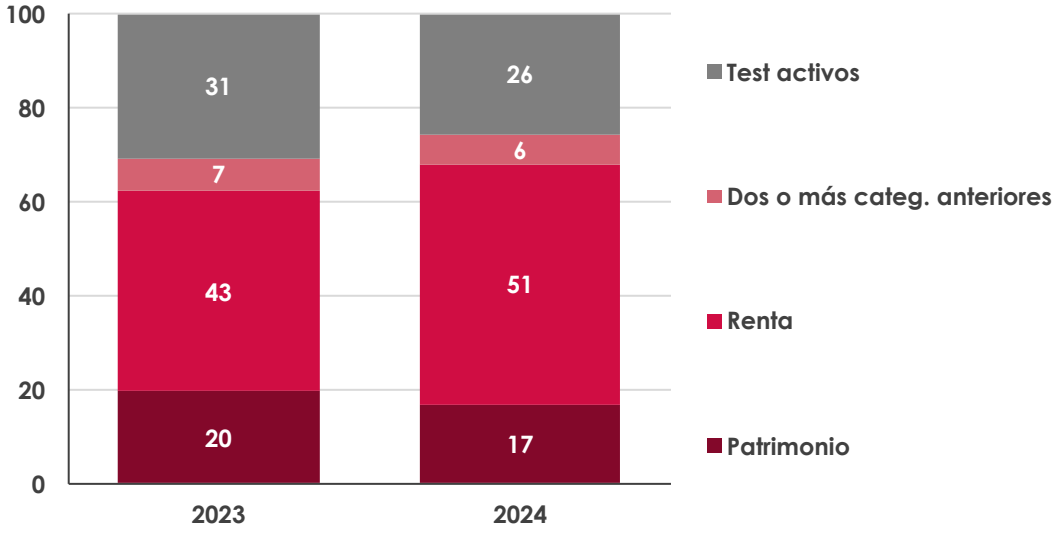
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Nota: Cierre de datos a 31/12/2024.

En 2024, al igual que en los años anteriores, los motivos principales de inadmisión han sido el incumplimiento de los criterios de renta y las denegaciones se deben fundamentalmente a causas relacionadas con el empadronamiento o la unidad de convivencia (gráfico 17 y gráfico 18)[17]. En 2024, los principales motivos de inadmisión, de mayor a menor importancia relativa fueron: el incumplimiento de los criterios de renta (51 % del total), del test de activos (26 %) y del criterio de patrimonio (17 %). El reparto relativo es similar al del año 2023. Por su parte, las principales causas de denegación de los expedientes fueron motivos de empadronamiento o unidad de convivencia (68 % del total) y falta de completitud en la documentación (13 %).

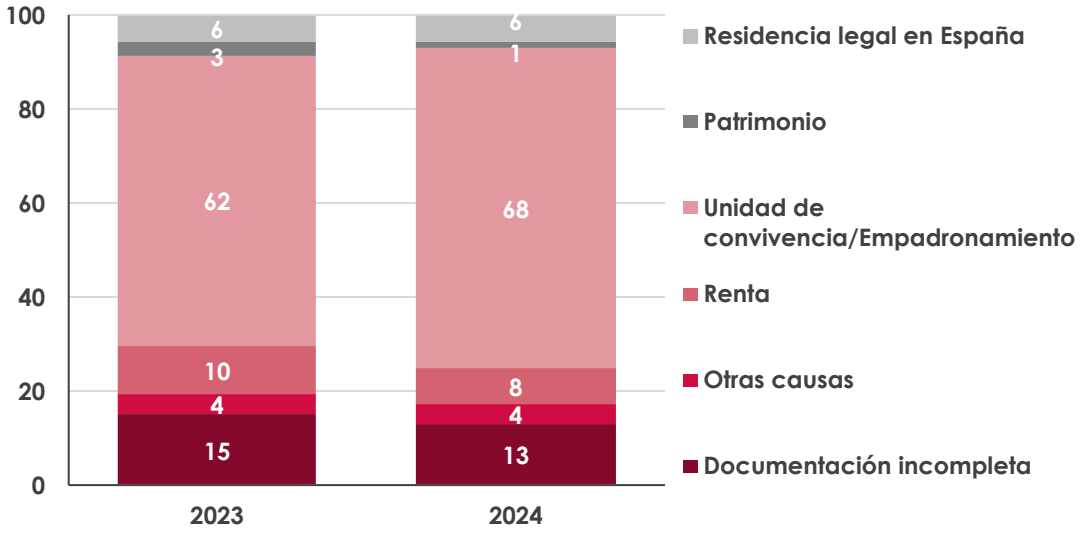
[17] Un expediente es inadmitido cuando no cumple los requisitos mínimos para ser tramitado o falta documentación esencial, por lo que ni siquiera pasa a la fase de estudio del derecho a la prestación. El expediente es denegado cuando sí fue admitido a trámite y estudiado, pero tras la revisión se concluye que no se cumplen uno o varios requisitos necesarios para conceder la prestación.

GRÁFICO 17. CAUSAS DE INADMISIÓN. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES INADMITIDAS POR AÑO



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

GRÁFICO 18. CAUSAS DE DENEGACIÓN. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES DENEGADAS POR AÑO



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

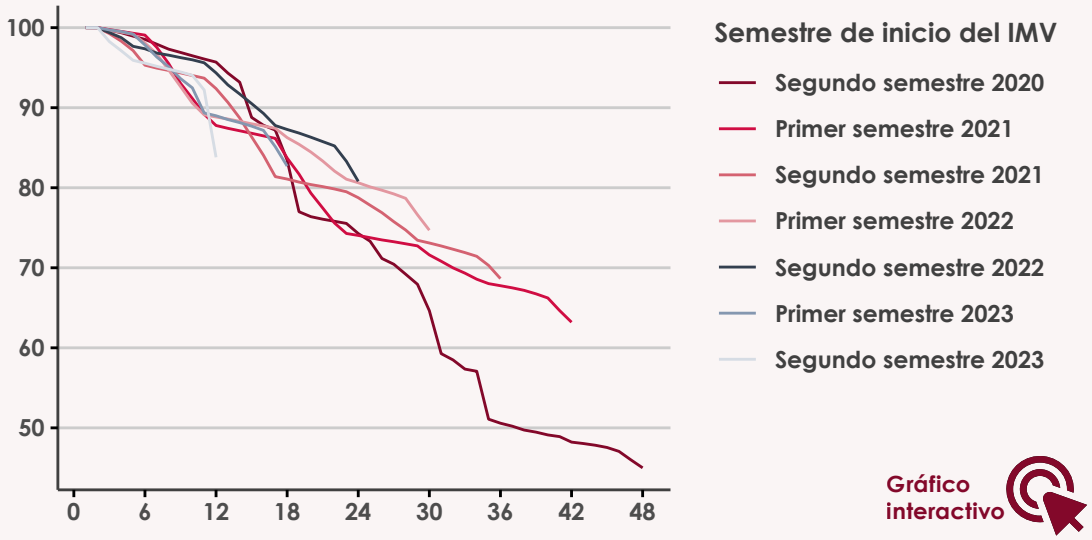
Recuadro 1. La permanencia de los beneficiarios en el IMV

El 90 % de los hogares recibe la prestación durante más de 12 meses, el 75 % supera los 24 meses y en torno al 60 % supera los tres años (gráfico re_1.1). El gráfico re_1.1 muestra el porcentaje de hogares que iniciaron su prestación en un determinado semestre y que siguen en ella con el paso de los meses[18]. Las cohortes que inician el IMV[19] en los primeros meses de su puesta en marcha pueden observarse durante más meses que aquellas más recientes. Por este motivo, la línea de mayor longitud es la de los beneficiarios que entraron en el IMV en el segundo semestre de 2020, de los cuales el 45 % siguen en la prestación 48 meses después. Un año después de la primera nómina, las que presentan mayor tasa de hogares que continúan percibiendo esta ayuda son, en orden descendente: las iniciadas en el segundo semestre de 2020 (96 %), segundo semestre de 2022 (94 %), segundo semestre de 2021 (92 %), primer semestre de 2023 (89 %), primer semestre de 2022 (89 %), primer semestre de 2021 (88 %) y segundo semestre de 2023 (84 %). A los 24 meses del inicio de la prestación, las cohortes del primer y segundo semestre de 2022 mantienen en torno al 81 % de sus hogares originales en el IMV; la cohorte del segundo semestre de 2021, al 79 %, y las cohortes del segundo semestre de 2020 y del primer semestre de 2021, al 74 %. Por último, a los 36 meses transcurridos desde la primera nómina es posible observar la situación de solo tres grupos de cohortes. Tras 36 meses se mantienen como perceptores el 69 % de los hogares que iniciaron su prestación del IMV en el segundo semestre de 2021, el 68 % de los del primer semestre de 2021 y el 50 % de los del segundo semestre de 2020.

[18] Consideramos que los titulares permanecen en el IMV cuando perciben una nómina de forma mensual o cuando han dejado de percibirla por un periodo igual o inferior a seis meses. Este criterio, sin pérdida de generalidad sobre los resultados, se ha establecido con base en el artículo 39.4 de la ley del IMV que establece sanciones máximas de seis meses de pérdida del IMV para casos de infracciones por incumplimientos en las obligaciones de la prestación.

[19] Este recuadro analiza exclusivamente la permanencia de los hogares perceptores del IMV (IMV básico e IMV completo).

GRÁFICO RE_1.1. PORCENTAJE DE HOGARES RECIBIENDO EL IMV (AGRUPADOS POR SEMESTRE DE INICIO DE LA PRESTACIÓN) POR MESES RELATIVOS A LA PRIMERA NÓMINA



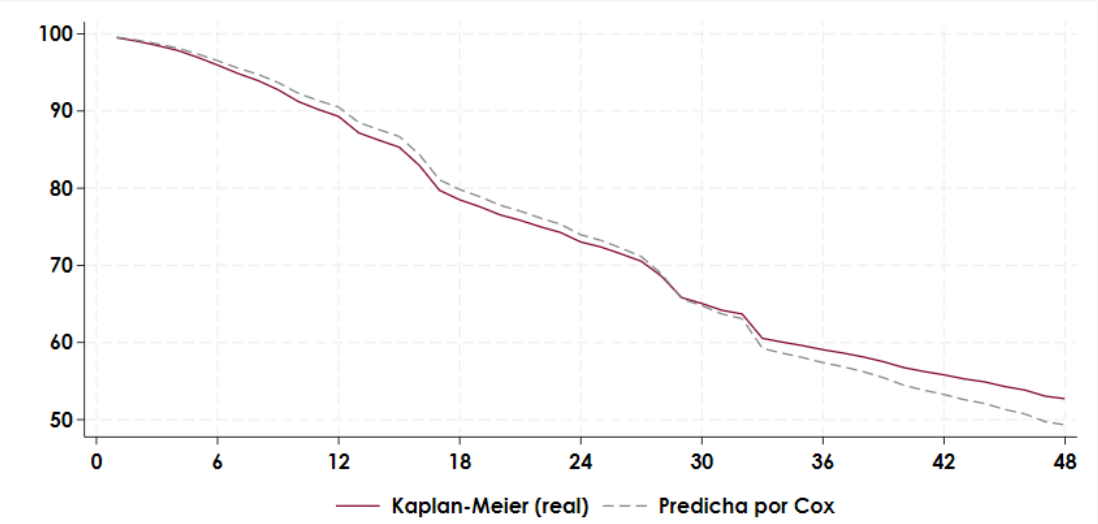
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

La probabilidad de dejar de percibir el IMV es menor cuanto más tiempo se lleva recibiendo la prestación una vez que se tienen en cuenta las características de los beneficiarios (gráfico re_1.2). Para profundizar en los determinantes de la permanencia de los perceptores del IMV en la prestación, se utiliza el modelo de Cox (Cox, 1972) de riesgos proporcionales. El modelo permite estimar la relación entre la salida del IMV en un mes determinado y una serie de variables explicativas referidas a los titulares[20]. De este modo, se puede estimar la permanencia en el IMV en función de los valores de las variables de interés y comparar la tasa de permanencia observada (curva de Kaplan-Meier) con la tasa predicha por el modelo de Cox (Cox, 1972)[21]. Se observa un progresivo aplanamiento de la curva, es decir, la tasa de salida de la prestación disminuye con el paso del tiempo (gráfico re_1.2).

[20] Concretamente, las variables son: el importe de la nómina del IMV, el porcentaje de días trabajados en los seis meses previos a la primera nómina del IMV, si el titular recibió alguna renta mínima autonómica antes del IMV, la edad, el sexo, si hay algún miembro en el hogar con discapacidad y el número de adultos en el hogar.

[21] Asumiendo que el efecto de cada variable en la tasa de salida del IMV es constante a lo largo del tiempo ("hipótesis de riesgos proporcionales") y tomando el valor promedio de las variables explicativas incluidas en el modelo.

GRÁFICO RE_1.2. CURVAS DE PERMANENCIA EN EL IMV REAL Y PREDICHA. TASA DE PERMANENCIA (%) POR MES RELATIVO A LA PRIMERA NÓMINA



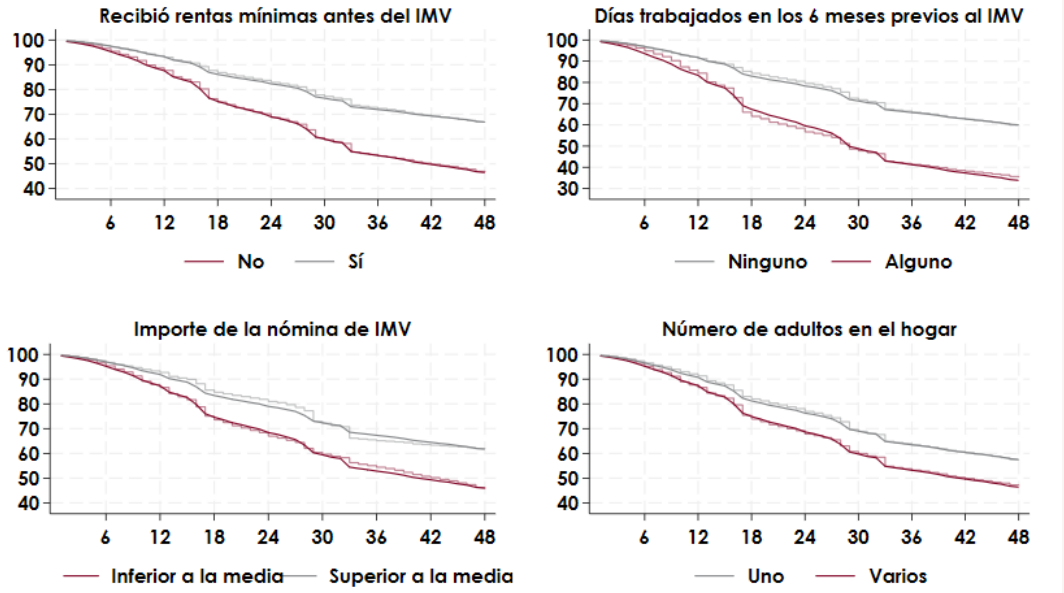
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

La permanencia en el IMV es mayor para ciertas categorías de titulares: los que habían percibido alguna renta mínima autonómica con anterioridad, los que no tenían ningún día trabajado en los seis meses anteriores al inicio de la prestación, los que perciben nóminas del IMV más elevadas y cuando son el único adulto en el hogar (gráfico re_1.3). El gráfico re_1.3 muestra las tasas de permanencia en el IMV estimadas por el modelo de Cox (Cox, 1972) (curvas oscuras, ajustadas por las variables incluidas en el modelo) y observada (curvas de Kaplan-Meier, en un color más claro) para varios subgrupos de titulares[22]. En la representación gráfica se observa que la permanencia en el IMV de los titulares sin ningún día trabajado en los seis meses previos es netamente superior. En términos de los parámetros estimados por el modelo, cada mes adicional de trabajo en los seis meses previos al IMV aumenta la probabilidad de dejar de percibir la prestación un 16%. En segundo lugar, dividiendo la muestra entre aquellos titulares con nóminas superiores a la media y aquellos que perciben un importe inferior, la permanencia en el IMV del primer grupo es superior. En el modelo estimado se obtiene que, por cada 100 euros adicionales de nómina del IMV, la probabilidad de dejar la prestación disminuye un 14%. Los hogares

[22] Se han representado las variables para las que había más evidencias de cumplimiento de la hipótesis de riesgos proporcionales, que es la base de los modelos de Cox. Para ello, se ha analizado la relación entre los residuos de Schoenfeld y el tiempo y la cercanía entre las curvas de Kaplan-Meier y las estimadas. No hay diferencias estadísticamente significativas en cuanto a la permanencia en el IMV por edad, nacionalidad y presencia de algún discapacitado en el hogar del titular.

con varios adultos tienen una probabilidad de dejar el IMV un 37 % superior a los hogares que únicamente tienen un adulto. Por último, haber percibido en el pasado rentas mínimas autonómicas reduce la probabilidad de salir del IMV un 35 %.

GRÁFICO RE_1.3. CURVAS DE PERMANENCIA EN EL IMV REAL Y PREDICHA DESAGREGADAS POR CARACTERÍSTICAS DEL TITULAR



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

2.2. Módulo 7. Los efectos del IMV en el empleo

Esta Opinión profundiza en el estudio de la inclusión laboral entre los perceptores del IMV a través de la evaluación del impacto que tiene la prestación sobre el empleo. La inclusión laboral queda recogida como uno de los objetivos que persigue la prestación del IMV. En concreto, el artículo 2 de la ley del IMV dispone: "*El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias*". Además, el artículo 11.4 de la ley establece: "*Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital*

no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia…".

Se cuantifica el impacto del IMV sobre el empleo de los titulares en cinco dimensiones: el número de días trabajados, la probabilidad de trabajar, la proporción de trabajo con contrato indefinido, la proporción de trabajo a jornada completa y la base de cotización diaria. La estimación del impacto que provoca la percepción de la prestación en el empleo de los titulares se aborda desde dos perspectivas: el inicio del IMV y su finalización. Los modelos estiman el efecto tratamiento medio sobre los tratados (conocido en la literatura como *Average Treament on Treated)*.

La evaluación de impacto utiliza modelos de diferencias en diferencias, concretamente, el estimador de Callaway y Sant'Anna (Callaway & Sant'Anna, 2021). Los individuos tratados (sobre quienes se evalúa el impacto de la política pública) son los titulares del IMV que no hubieran recibido anteriormente rentas mínimas autonómicas[23]. El tratamiento es de tipo binario (toma valor uno a partir del mes en que cada beneficiario recibe su primera nómina del IMV[24]) y escalonado, puesto que los titulares inician (y finalizan) la prestación en meses diferentes[25]. La estimación se realiza para los titulares que inician su prestación entre junio de 2020 y diciembre de 2023[26]. Los modelos incluyen las siguientes variables de control: porcentaje de días trabajados en los seis meses previos, edad, sexo, comunidad autónoma, variable binaria que toma valor uno si el hogar tiene menores de seis años y variable binaria para controlar si el hogar tiene algún miembro con discapacidad[27].

[23] De este modo, se pretende aislar el impacto del IMV, sin que se vea contaminado por el efecto de otros programas similares.

[24] En el segundo enfoque, el tratamiento se activa a partir del primer mes de baja en el IMV.

[25] Por ello, es importante utilizar estimadores de diferencias en diferencias que tengan en cuenta que los individuos ya tratados no deben ser utilizados como controles, como el mencionado Callaway y Sant'Anna (2021), Sun y Abraham (2021) o De Chaisemartin y D'Haultfoeuille (2020).

[26] Aunque se dispone de las nóminas del IMV hasta diciembre de 2024, únicamente se han recibido datos de vidas laborales para los beneficiarios del IMV hasta diciembre de 2023. Para estos beneficiarios se tiene información de sus vidas laborales hasta octubre de 2024.

[27] En los modelos de diferencias en diferencias la inclusión de variables control persigue favorecer el cumplimiento del supuesto de independencia condicional. En otras palabras, esta inclusión permite que el supuesto de tendencias paralelas sea menos estricto ya que deberá cumplirse para cada uno de los subgrupos definidos por las variables de control.

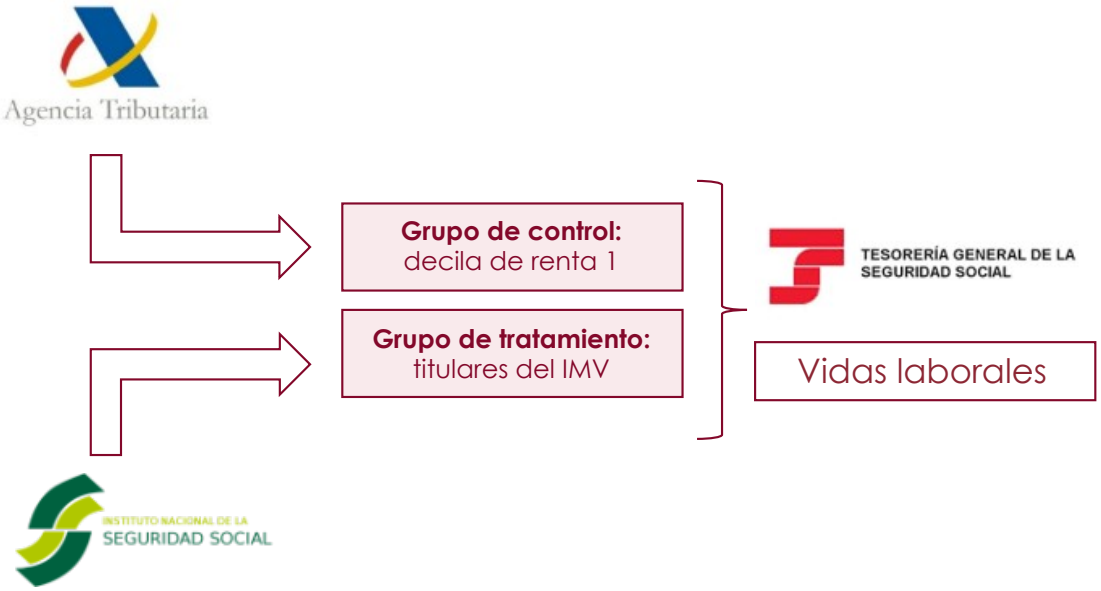
La literatura académica ha encontrado efectos desincentivo en el empleo para determinados colectivos receptores de prestaciones dirigidas a garantizar un nivel mínimo de renta. En Francia, Bargain y Doorley (Bargain & Doorley, 2011), empleando un diseño de regresión en discontinuidad, encuentran que el acceso al *revenu minimum d'Insertion (RMI)* reduce la participación laboral en un 7-10 % entre hombres jóvenes sin estudios. Terracol (Terracol, 2009) añade que los efectos negativos se concentran en los primeros seis meses desde la entrada en el programa y tienden a desaparecer con el tiempo. Gurgand y Margolis (Gurgand & Margolis, 2008)argumentan que los incentivos monetarios para abandonar el *RMI* son escasos, especialmente entre mujeres con hijos a cargo, y que medidas complementarias como el *intéressement* tienen eficacia limitada. En Estados Unidos, Vivalt et al. (Vivalt, Rhodes, Bartik, Broockman, & Miller, 2024) analizan un programa de ingreso garantizado experimental en Texas e Illinois, consistente en una transferencia incondicional de 1.000 dólares mensuales. Sus resultados muestran una reducción de 3,9 puntos porcentuales en la participación laboral, una disminución de entre una y dos horas semanales trabajadas, y un aumento del tiempo dedicado al ocio. Sin embargo, no se observan mejoras en la calidad del empleo ni cambios relevantes en el acceso a empleo formal. En Italia, Busilacchi y Fabbri (Busilacchi & Fabbri, 2023) aíslan la componente monetaria del *reddito di cittadinanza (RdC)* y no encuentran efectos agregados significativos sobre el empleo. Sin embargo, detectan efectos negativos localizados en provincias con débil demanda laboral, lo que sugiere que el contexto territorial es determinante. Maitino et al. (Maitino, Mariani, Patacchini, Ravagli, & Sciclone, 2024) encuentran que en la Toscana el efecto medio del *RdC* sobre la empleabilidad es esencialmente neutro, sin evidencia robusta de desincentivos, aunque con ligeras señales negativas entre los mayores de 40 años. En España, a través de un experimento controlado aleatorizado Verlaat et al. (Verlaat, Todeschini, & Ramos, 2025) obtienen que una prestación de garantía de ingresos dirigida a hogares vulnerables de la ciudad de Barcelona reduce un 22 % la probabilidad de trabajar dos años después de la puesta en marcha de la prestación. De la Rica y Gorjón (De la Rica & Gorjón, 2019) encuentran que la renta mínima vasca no retrasa en promedio la inserción laboral, si bien sí lo hace en 0,2 puntos porcentuales para las mujeres, en 1 punto porcentual para los menores de 30 años y en 0,2 puntos porcentuales para las personas de baja cualificación. Las autoras también encuentran efectos positivos de las políticas activas de empleo sobre la inserción laboral de este colectivo. Por último, Mato-Díaz y Miyar-Busto (Mato-Díaz & Miyar-Busto, 2021) aplican análisis de supervivencia a los beneficiarios del salario social básico, la renta mínima de Asturias. Obtienen

que la probabilidad de salir de la prestación aumenta cuando el perceptor de la renta mínima consigue un trabajo a tiempo completo durante el disfrute de la prestación.

2.2.1. Evaluación del impacto de iniciar la percepción del IMV

El primer ejercicio de evaluación de los efectos del IMV en el empleo utiliza como punto de inicio en el tratamiento el mes en que el titular percibe su primera nómina del IMV. Conforman el grupo de control (con el que se compara a los tratados) todos los individuos pertenecientes a la decila 1 de renta bruta equivalente que no hayan sido beneficiarios del IMV o de rentas mínimas autonómicas. En esencia, el modelo econométrico compara la evolución de los titulares del IMV en las dimensiones de empleo estudiadas con la de individuos de un nivel de renta bajo. De esta forma, se persigue estimar la evolución que hubieran tenido los titulares en ausencia de la prestación ("escenario contrafactual").

CUADRO 6. ESQUEMA DE DATOS DEL EJERCICIO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

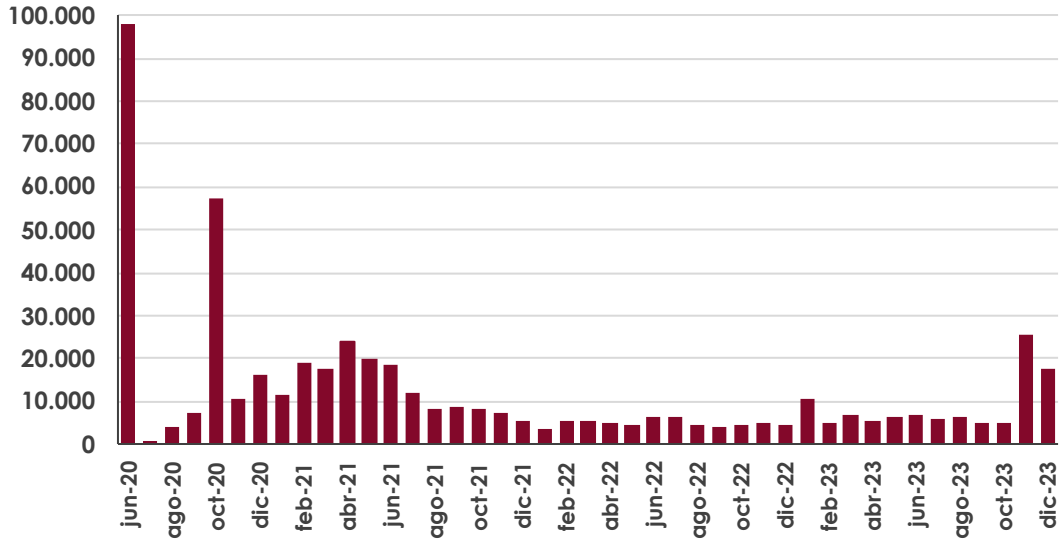


Fuente: AIReF

La distribución de los titulares por mes de inicio del IMV se concentra en los inicios de la prestación: el 30 % en junio y octubre de 2020, cuando tiene lugar la conversión de la prestación por hijo a cargo al IMV. El 58 % de los titulares perciben su primera nómina antes de julio de 2021 (gráfico 19). El gráfico 19 muestra cómo se distribuyen las altas del IMV a nivel mensual. Los meses de alta son fundamentales para la evaluación de impacto, ya que indican la fecha a partir de la cual se consideran los posibles efectos de la

prestación sobre las variables de interés. En adelante, se denomina cohorte a cada grupo de titulares definidos según el mes en que empiezan a recibir el IMV. Las cohortes más numerosas son las de junio de 2020 (19 % del total), octubre de 2020 (11 %), noviembre de 2023 (5 %), abril de 2021 (5 %), mayo de 2021 (4 %), febrero de 2021 (4 %) y junio de 2021 (4 %). Esto se traduce en que el peso de sus efectos sobre el impacto agregado será mayor que en el caso de cohortes con un número menor de titulares.

GRÁFICO 19. NÚMERO DE HOGARES CON EXPEDIENTES DEL IMV APROBADOS POR MES DE INICIO EN LA PRESTACIÓN



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

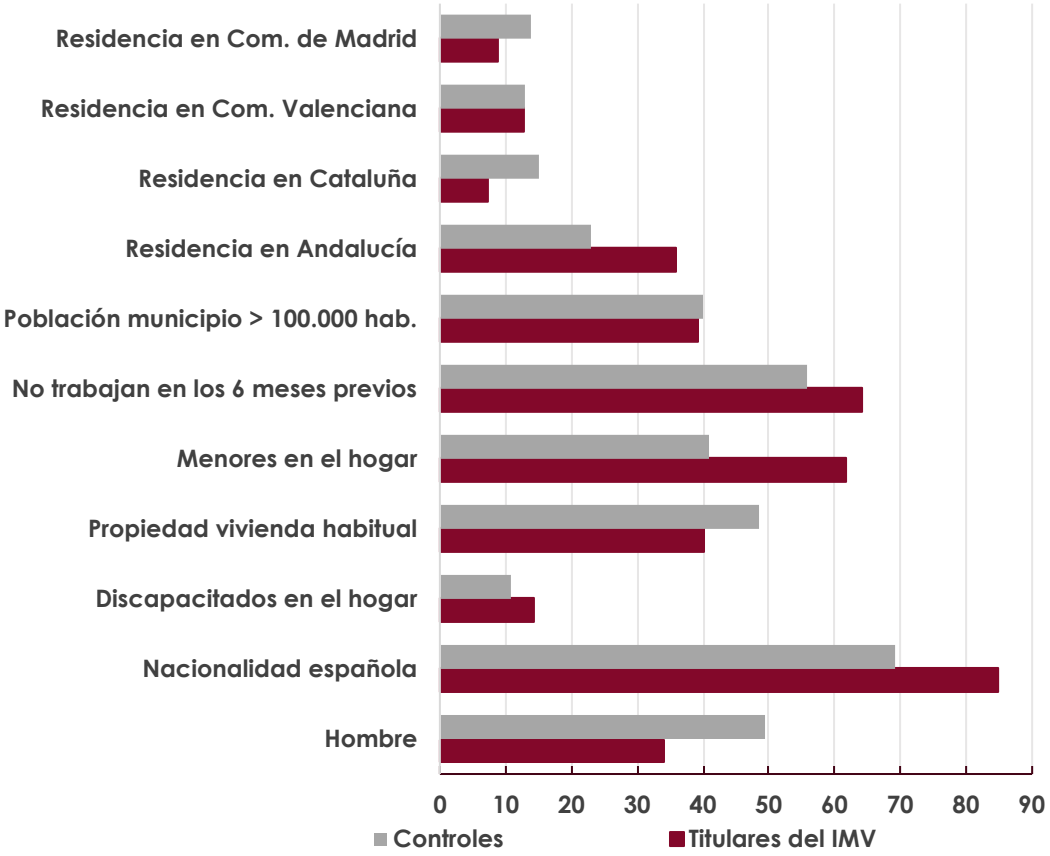
Antes de recibir el IMV, los titulares del IMV presentan algunas diferencias con respecto a los adultos del grupo control (hogares de la decila 1 que no reciben el IMV): residen más en Andalucía (+13 pp.) y menos en Cataluña (−5 pp.) y la Comunidad de Madrid (-5 pp.), presentan una menor tasa de empleo (+9 pp. sin trabajo en los seis meses anteriores), tienen mayor proporción de hogares con menores (+21 pp.), es menos frecuente que tengan su vivienda habitual en propiedad (-9 pp.), tienen discapacitados en el hogar con mayor frecuencia (+3 pp.) y son, en mayor medida, mujeres (+16 pp.) y españoles (+16 pp.) (gráfico 20). El gráfico 20 muestra la media ponderada de las características socioeconómicas y geográficas de los titulares en el mes anterior a empezar

a percibir el IMV[28]. Además, se muestran las diferencias con los adultos del grupo control. Se observa que el colectivo de titulares del IMV tiene ciertas características diferenciales respecto al resto de individuos de la decila 1 de renta: está formado en mayor proporción por mujeres (63 % frente al 47 % del grupo control), de nacionalidad española (82 % frente al 66 % del grupo control), con menores en el hogar (66 % frente al 45 % del grupo control), sin propiedad de la vivienda habitual (60 % frente al 51 % del grupo control) y sin ningún día trabajado en los seis meses anteriores a recibir el IMV (67 % frente al 58 % en el grupo control). Para garantizar la comparabilidad entre tratados y controles, el modelo de estimación de impacto controla por las diferencias en las variables observables[29].

[28] También se han comparado las cohortes de tratados entre sí y se ha comprobado que son relativamente homogéneas, aunque algunas presentan características particulares como las de junio de 2020 y octubre de 2020. Aparte de ser las dos más numerosas, buena parte de los beneficiarios proceden de la conversión desde la prestación por hijo a cargo, con lo que hay una mayor proporción de mujeres (60 %) y de menores en el hogar (94 %).

[29] El estimador de Callaway y Sant'Anna (Callaway & Sant'Anna, 2021) utiliza un método de estimación doblemente robusto, que trata de comparar a los tratados de cada cohorte con controles relativamente parecidos. Para ello, se combinan modelos de IPW (*inverse probability weighting*) y *outcome regression,* siendo suficiente con que una de las dos especificaciones sea correcta.

GRÁFICO 20. VALORES PROMEDIO DE VARIABLES SOCIOECONÓMICAS Y GEOGRÁFICAS. DESGLOSE ENTRE TRATADOS Y CONTROLES



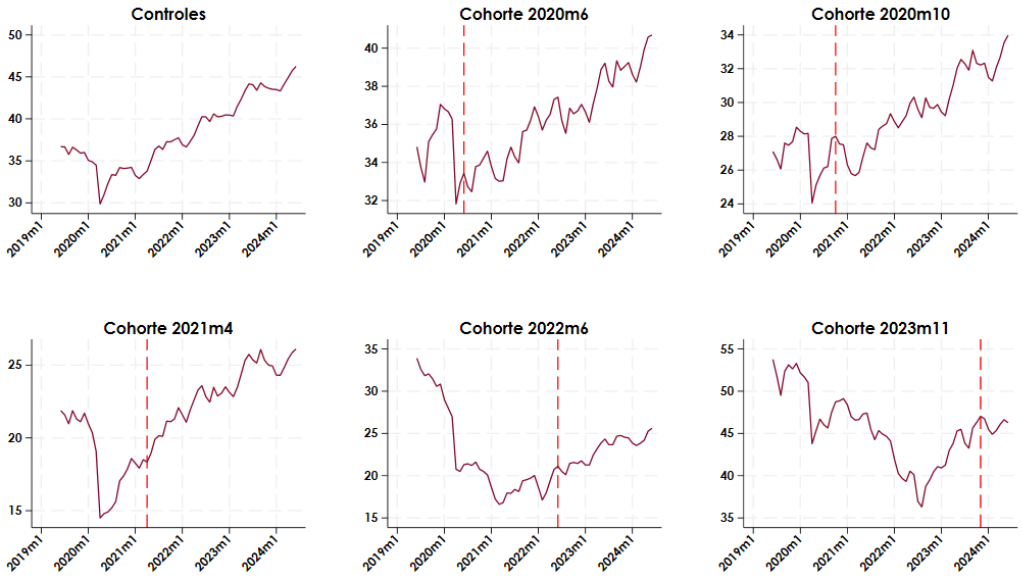
Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Entre 2020 y 2024, tanto los titulares del IMV como los adultos del grupo control han experimentado una tendencia generalizada de mejora en los indicadores de empleo estudiados. A continuación, se presenta la evolución mensual promedio de los indicadores de empleo considerados para las cohortes de titulares más numerosas de cada año[30] (junio de 2020, octubre de 2020, abril de 2021, junio de 2022 y noviembre de 2023) y para los controles de la decila 1 de renta. Con carácter previo a presentar los resultados de la evaluación de impacto, resulta fundamental comprender la evolución de las variables de interés comparando sus niveles y tendencias entre titulares del IMV y los adultos de la decila 1 que conforman el grupo control. Se analiza el periodo entre junio de 2019 y junio de 2024. En los gráficos de los tratados, la línea roja discontinua representa el mes de inicio del tratamiento (es decir, el primer mes con nómina del IMV).

[30] En conjunto representan más del 40 % de los titulares.

En promedio, el 25% de los titulares del IMV trabajan en los meses inmediatamente anteriores al cobro de la primera nómina frente al 35% de los adultos de la decila 1 del grupo de control. Este porcentaje crece tras el inicio de la prestación. La mejoría en este indicador es generalizada en las cohortes de titulares del IMV y también afecta al grupo control (gráfico 21). El gráfico 21 muestra la evolución del porcentaje de individuos con al menos un día trabajado en el mes. En términos generales, los titulares del IMV trabajan menos que los controles: 25% en los meses previos al IMV, frente a más del 35% entre los controles.

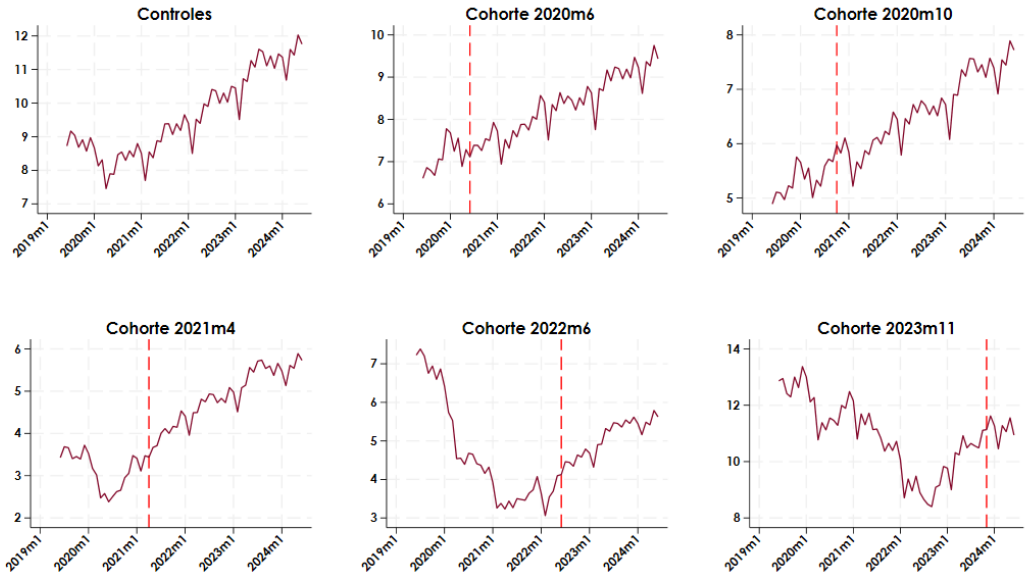
GRÁFICO 21. PORCENTAJE DE INDIVIDUOS CON AL MENOS UN DÍA TRABAJADO EN EL MES. EVOLUCIÓN POR COHORTES



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Los titulares del IMV trabajan un promedio de cinco días al mes antes del inicio de la prestación, frente a los más de ocho días del grupo control. La evolución del número medio de días trabajados en el mes es positiva en todos los grupos observados (gráfico 22). El gráfico 22 muestra la evolución del promedio de días trabajados al mes. Se observa que este indicador sigue una tendencia similar a la del porcentaje de individuos con trabajo. En promedio, los titulares del IMV trabajan menos días que los controles, aunque la tendencia en ambos casos es creciente.

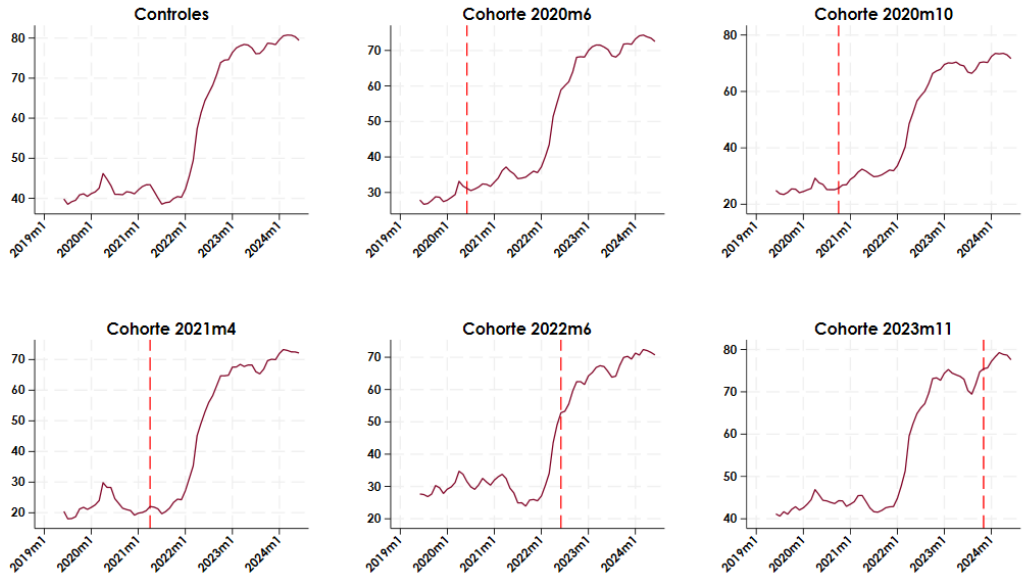
GRÁFICO 22. NÚMERO DE DÍAS TRABAJADOS EN EL MES. EVOLUCIÓN POR COHORTES



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Con respecto a la calidad del empleo, antes de la primera nómina del IMV, menos del 40% de los contratos de los titulares del IMV tienen carácter indefinido. El porcentaje de trabajos con contrato indefinido crece para los tratados y los controles a partir del año 2022 (gráfico 23). El gráfico 23 muestra la evolución del porcentaje de días trabajados con contrato indefinido sobre el total de días trabajados por cuenta ajena en el mes tanto de los titulares del IMV como de los controles. En el periodo analizado, los controles trabajan en mayor medida con contrato indefinido que los titulares, aunque todas las cohortes experimentan un crecimiento importante en el peso de este tipo de contrato. La tendencia de crecimiento a partir de 2022 responde a la generalización del contrato indefinido tras la reforma laboral que entra en vigor en ese ejercicio.

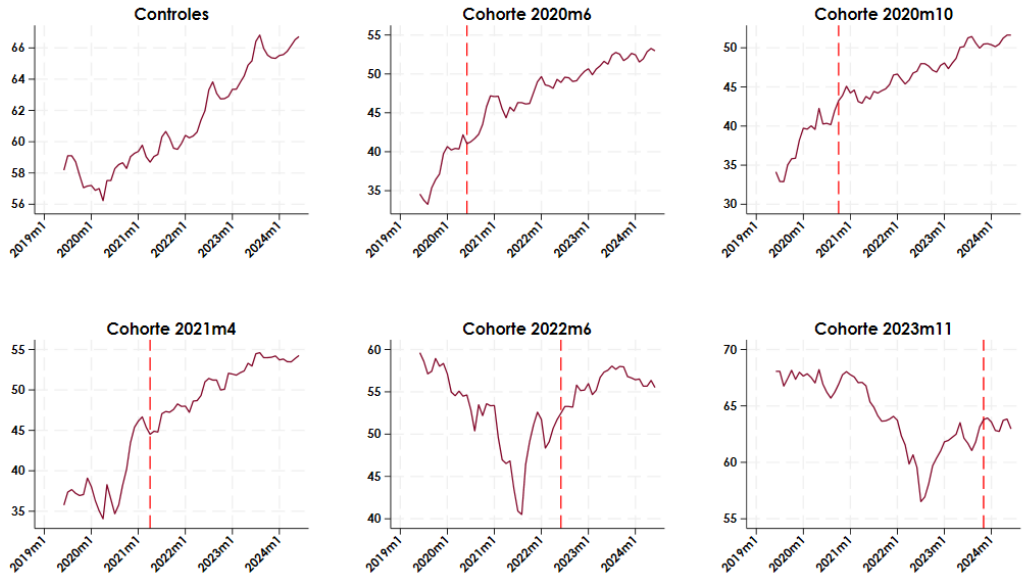
GRÁFICO 23. DÍAS TRABAJADOS CON CONTRATO INDEFINIDO SOBRE EL TOTAL DE DÍAS TRABAJADOS POR CUENTA AJENA EN EL MES. EVOLUCIÓN POR COHORTES



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

En promedio, los titulares del IMV trabajan el 46 % de los días con jornada completa antes del inicio de la prestación, frente a más del 55 % para los controles. Este indicador también crece de forma generalizada en el periodo de análisis (gráfico 24). El gráfico 24 muestra la evolución mensual del porcentaje de empleos con jornada completa. En promedio, tanto los controles como los titulares del IMV aumentan el porcentaje de días trabajados con jornada completa con el paso de los meses, una tendencia que se mantiene tras iniciarse la prestación.

GRÁFICO 24. DÍAS TRABAJADOS CON JORNADA COMPLETA SOBRE EL TOTAL DE DÍAS TRABAJADOS POR CUENTA AJENA EN EL MES. EVOLUCIÓN POR COHORTES

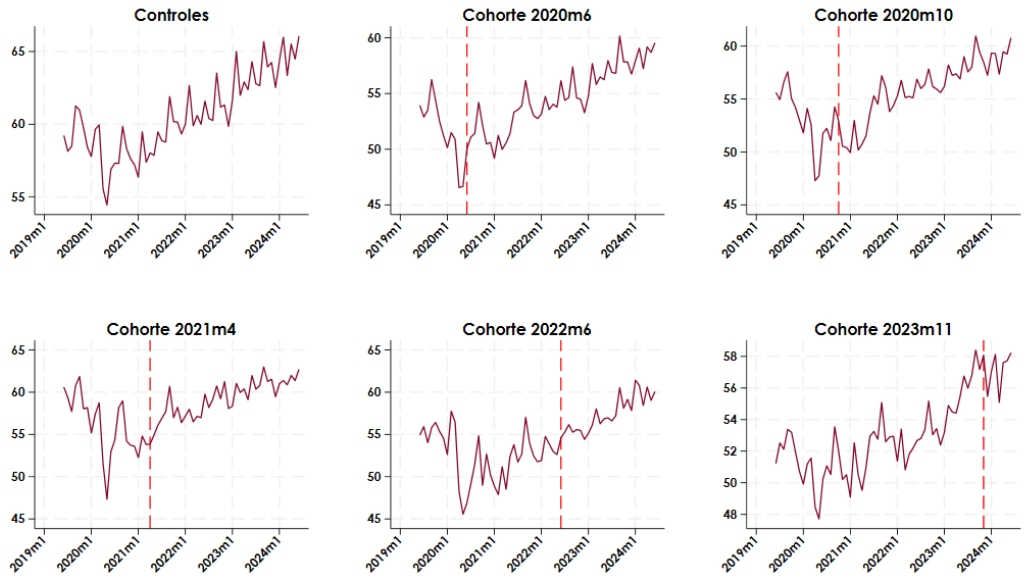


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Por último, las bases de cotización diarias de los titulares del IMV y de los controles han ido creciendo. En promedio, los empleos de los titulares del IMV tenían una base de cotización diaria media de unos 55 € antes del alta en la prestación, un importe inferior a los controles (entre 56 € y 66 €, según los meses) (gráfico 25). La tendencia creciente en los indicadores de empleo analizados previamente se aprecia también en la base de cotización diaria promedio[31]. Aunque los perceptores del IMV presentan unas bases de cotización inferiores en promedio a las de los controles, ambos grupos muestran una evolución positiva, seguramente afectada por el avance del SMI en estos años y que no se ve interrumpida con la entrada en la prestación.

[31] Para mitigar la incidencia de valores extremos en este indicador, se han eliminado, para cada mes, el 1 % de las bases de cotización más altas y el 1 % de las más bajas.

GRÁFICO 25. BASES DE COTIZACIÓN POR CUENTA AJENA (EUROS POR DÍA TRABAJADO EN EL MES). EVOLUCIÓN POR COHORTES



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

El análisis de la evolución temporal de los indicadores de empleo entre los hogares beneficiarios del IMV constituye únicamente un análisis descriptivo, no una evaluación causal. Estos datos descriptivos sirven como punto de partida para el análisis de impacto causal posterior. La estimación econométrica va más allá del simple seguimiento temporal de las variables, ya que permite cuantificar el impacto real del IMV mediante la construcción de un escenario contrafactual: qué habría ocurrido con cada indicador si el hogar no hubiera recibido la prestación. La metodología de diferencias en diferencias compara la evolución del grupo beneficiario tras recibir el IMV con la evolución de un grupo de control similar que no recibió la prestación, lo que permite aislar el efecto causal de la política.

El IMV reduce el número de días trabajados en 0,6 al mes, un 11 % respecto al promedio de días trabajados antes de iniciar la prestación (gráfico 26). **Este efecto también se registra en las cohortes que comienzan a percibir el IMV tras la entrada en vigor del incentivo al empleo en enero de 2023.** El gráfico 26 al igual que los siguientes de esta sección, aportan tres tipos de evidencia. En primer lugar, a la izquierda de la primera fila se recoge el gráfico de efectos promedios de todas las cohortes en los meses anteriores y posteriores a recibir

el IMV en relación con el mes previo al inicio de la prestación[32]. En segundo lugar, a la derecha de la primera fila se recoge el gráfico de efectos cohorte, que agregan por cohorte[33] los efectos promedio en los seis meses posteriores al inicio del tratamiento. En tercer lugar, en la segunda fila se presenta el gráfico de resultados del test de sensibilidad propuesto por Rambachan y Roth (Rambachan & Roth, 2023)[34]. En el mes en que empiezan a recibir el IMV, los titulares trabajan 0,1 días menos de lo que lo hubieran hecho sin la prestación. Este efecto se intensifica progresivamente hasta alcanzar una reducción de 0,6 días seis meses después de recibir la primera nómina, lo que representa una caída de aproximadamente el 11 % en el número de días trabajados respecto al periodo previo a la percepción del IMV. Esta reducción en los días trabajados se observa de manera generalizada en la mayoría de las cohortes[35] y también afecta a quienes empezaron a percibir el IMV en 2023, cuando ya estaba en funcionamiento el incentivo al empleo. Además, el test de robustez de Rambachan y Roth (Rambachan & Roth, 2023) confirma que el efecto negativo agregado mantendría su significatividad estadística incluso asumiendo desviaciones del supuesto de tendencias paralelas cuatro veces superiores a la máxima observada en el periodo pretratamiento.

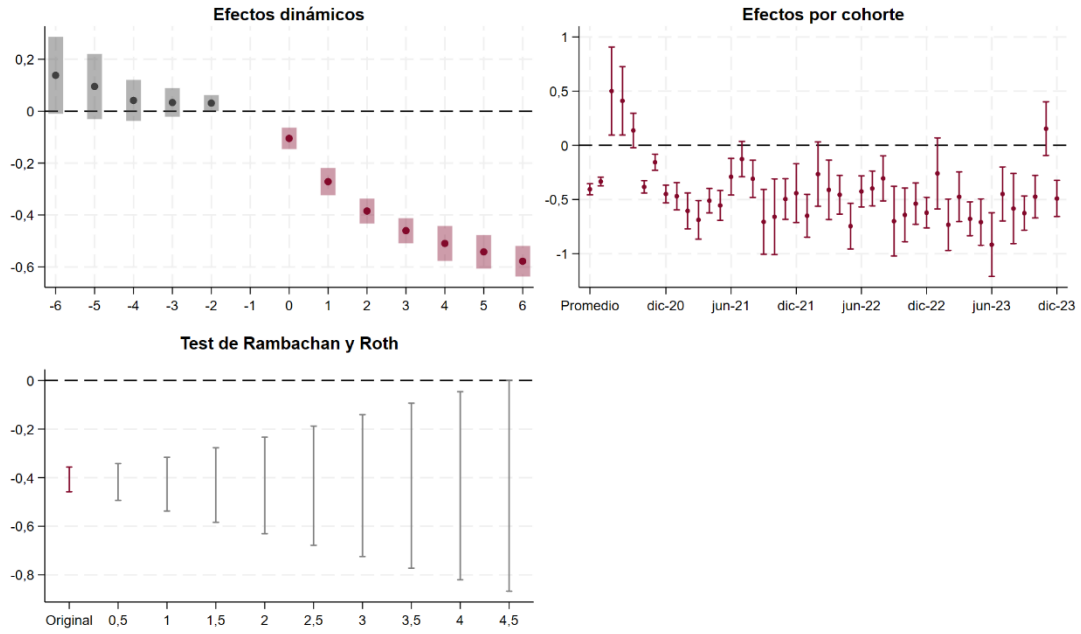
[32] Los periodos 0, 1, 2, 3, 4, 5 y 6 en el eje de abscisas representan el mes de inicio de la prestación y los seis meses posteriores, mientras que los periodos -1, -2, -3, -4, -5 y -6 corresponden a los seis meses previos al inicio del tratamiento.

[33] Estos gráficos permiten verificar si existe heterogeneidad en función del momento de inicio del IMV.

[34] El supuesto fundamental de los modelos de diferencias en diferencias es que el indicador de resultado habría evolucionado de forma parecida en los individuos tratados y los controles en ausencia de tratamiento ("supuesto de tendencias paralelas"). Rambachan y Roth (Rambachan & Roth, 2023) plantean cuánto tendrían que desviarse los efectos postratamiento respecto a la supuesta tendencia paralela para que el efecto estimado dejase de ser significativo. Se representa el efecto agregado estimado (Original) y cómo este se vería modificado al aceptar mayores desviaciones de la tendencia paralela, expresadas con relación a la máxima desviación pretratamiento (es decir, el valor 1 en el eje de abscisas conlleva aceptar una desviación igual a la máxima registrada en los periodos pretratamiento y 5 sería una desviación cinco veces superior a la máxima pretratamiento).

[35] Únicamente las cohortes de julio y agosto de 2020 presentan un efecto agregado positivo.

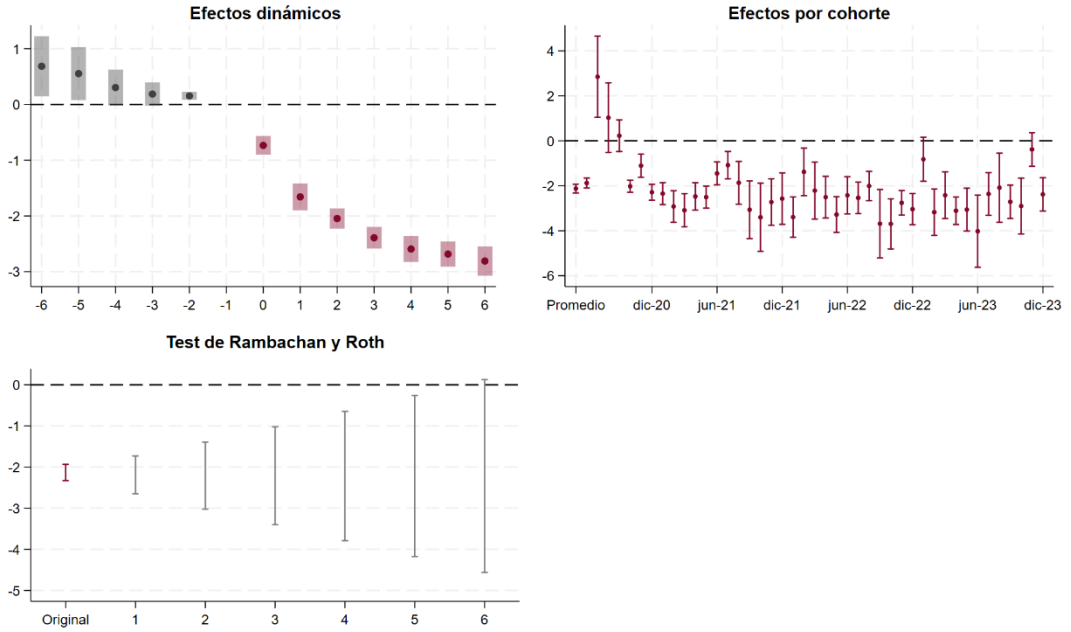
GRÁFICO 26. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL INICIO DEL IMV SOBRE LOS DÍAS TRABAJADOS



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

El IMV reduce la probabilidad de trabajar en tres puntos porcentuales, un 12 % con respecto al porcentaje promedio de titulares con trabajo antes de recibir el IMV (gráfico 27). En el mes de inicio del IMV, la proporción de titulares con trabajo es 0,8 puntos porcentuales inferior a la que hubiera sido sin la prestación. La dinámica de esta variable es similar a la de los días trabajados: la magnitud del efecto negativo va creciendo hasta los tres puntos porcentuales seis meses después. La caída es generalizada entre las cohortes, incluidas las que iniciaron la prestación tras la entrada en vigor del incentivo al empleo en el año 2023. El efecto negativo agregado mantendría su robustez estadística bajo el marco de sensibilidad de Rambachan y Roth (Rambachan & Roth, 2023), permaneciendo significativo incluso ante desviaciones del supuesto de tendencias paralelas de magnitud cinco veces superior a la máxima observada en el periodo pretratamiento.

GRÁFICO 27. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL INICIO DEL IMV SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR

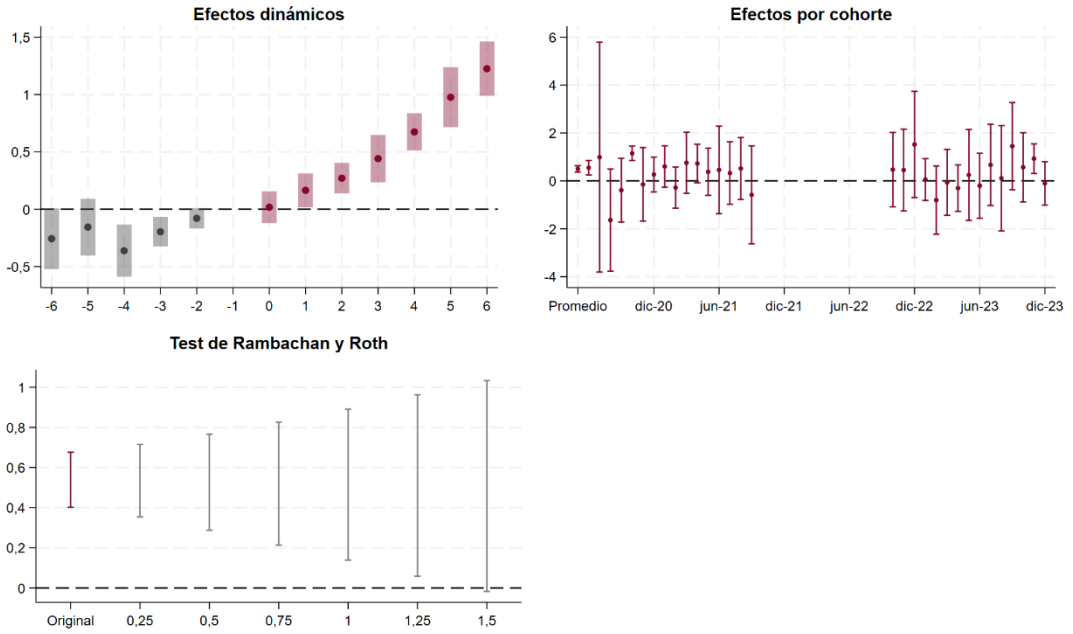


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Los efectos en la calidad del empleo son positivos, aunque de menor magnitud y menos significativos. En concreto, entre los beneficiarios que están empleados, el IMV aumenta la probabilidad de tener un contrato indefinido en 1,2 puntos porcentuales, un 3 % con respecto al porcentaje promedio de contratos indefinidos antes de empezar a percibir la prestación (gráfico 28). Desde el mes siguiente al de inicio del IMV, la proporción de días trabajados con contrato indefinido aumenta para los titulares respecto a la que hubiera tenido lugar sin la prestación (aumento de 1,2 puntos porcentuales seis meses después del inicio). Si bien el efecto promedio general resulta positivo a los seis meses del tratamiento, cuando se analiza cohorte por cohorte, la mayoría muestra un efecto promedio no significativo estadísticamente en el promedio de los seis meses[36]. El efecto positivo agregado es menos robusto que en los casos anteriores, aunque seguiría siendo significativo bajo el escenario de una desviación de las tendencias paralelas 1,25 veces superior a la máxima pretratamiento.

[36] Se han omitido todas las cohortes con algún efecto dinámico solapado con la reforma laboral de marzo de 2022. Se ha comprobado que al incluirlas no cambian los resultados en términos generales.

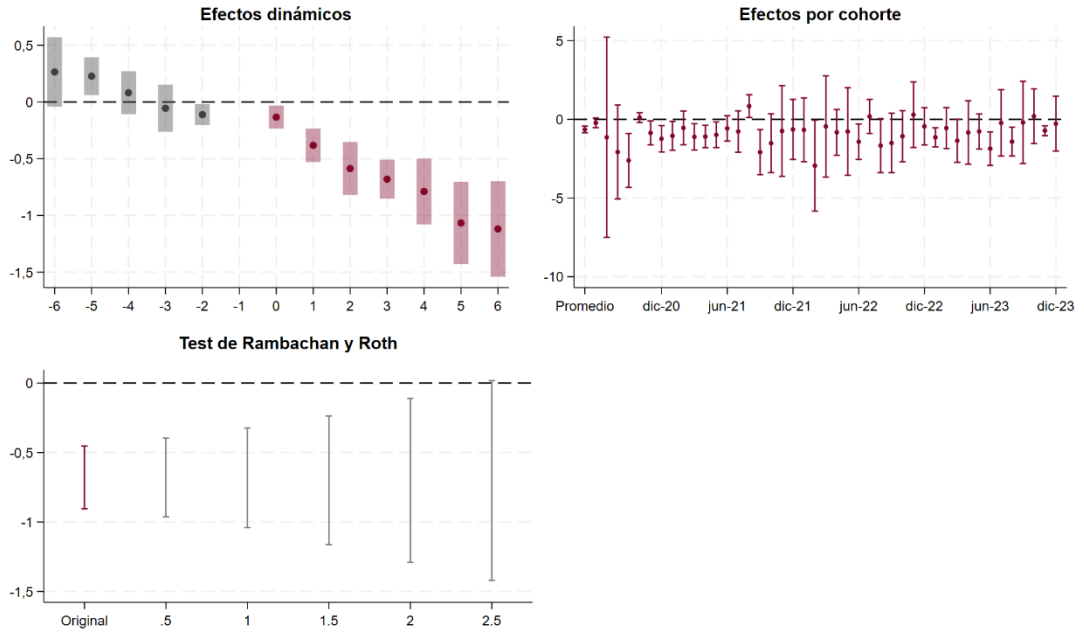
GRÁFICO 28. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL INICIO DEL IMV SOBRE EL PORCENTAJE DE DÍAS TRABAJADOS CON CONTRATO INDEFINIDO



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

Entre los beneficiarios que están empleados, el IMV disminuye la probabilidad de tener un contrato a tiempo completo en 1,1 puntos porcentuales, es decir, en un 2,3 % con relación a la situación anterior a percibir la prestación (gráfico 29). Desde el mes de inicio del IMV, la proporción de días trabajados con contrato a tiempo completo disminuye para los titulares respecto a la que hubiera habido sin la prestación (descenso de 1,1 puntos porcentuales seis meses después del inicio). El efecto agregado muestra un carácter negativo a medida que transcurren los meses, y la mayoría de las cohortes registra un efecto agregado negativo o estadísticamente no significativo en el promedio del periodo de seis meses. El efecto negativo agregado seguiría siendo significativo asumiendo una desviación de las tendencias paralelas dos veces superior a la máxima pretratamiento.

GRÁFICO 29. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DEL INICIO DEL IMV SOBRE EL PORCENTAJE DE DÍAS TRABAJADOS A TIEMPO COMPLETO



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

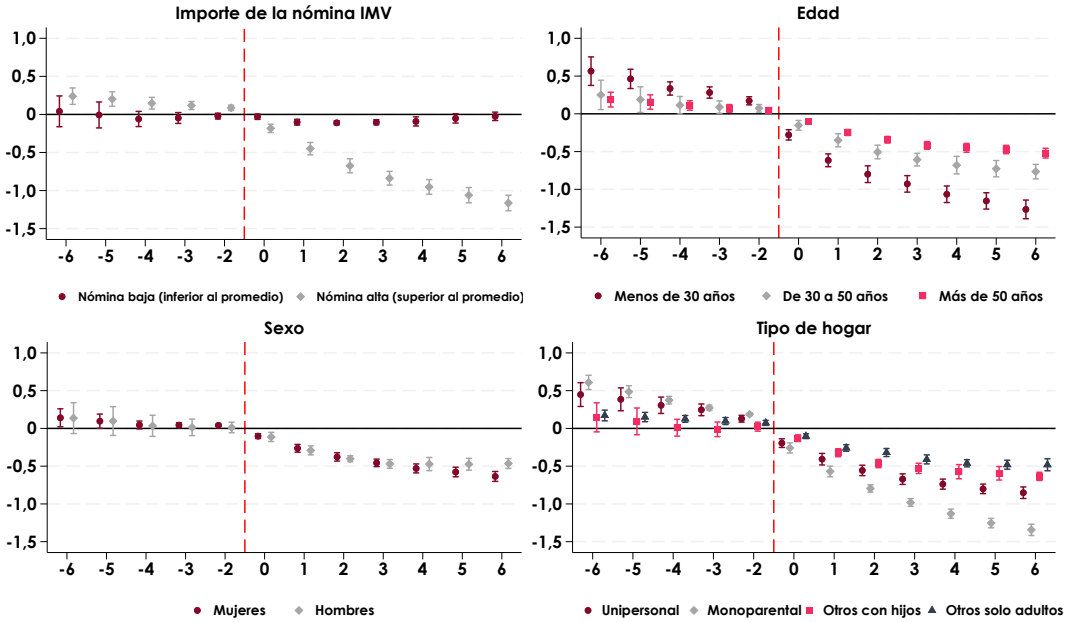
Además de cuantificar el impacto para el conjunto de los titulares en los cuatro indicadores de empleo[37], se analiza si la magnitud de los efectos es heterogénea en función de sus características. Para las variables de días trabajados y proporción de individuos con trabajo, que son las que han mostrado un resultado más robusto, se realiza un análisis de heterogeneidad, desagregando el impacto en función de determinadas características de los titulares del IMV.

Los efectos causales del IMV sobre el empleo son de mayor magnitud en los titulares con prestaciones más altas, menores de 30 años y de hogares monoparentales, llegando a reducir la probabilidad de trabajar y los días trabajados en más del 20 %. El gráfico 30 y el gráfico 31 presentan los efectos dinámicos sobre el número de días trabajados y la probabilidad de empleo, respectivamente. En ambos casos, se desagregan los efectos en función de determinadas características de los titulares: el importe de la nómina (por encima y por debajo de la media del del primer mes), la edad (menos de 30

[37] Se obtiene que el IMV no tiene impacto sobre las bases de cotización de los titulares con trabajo. El efecto agregado del IMV sobre la base de cotización diaria promedio no es significativo, ni en conjunto ni para la mayoría de las cohortes.

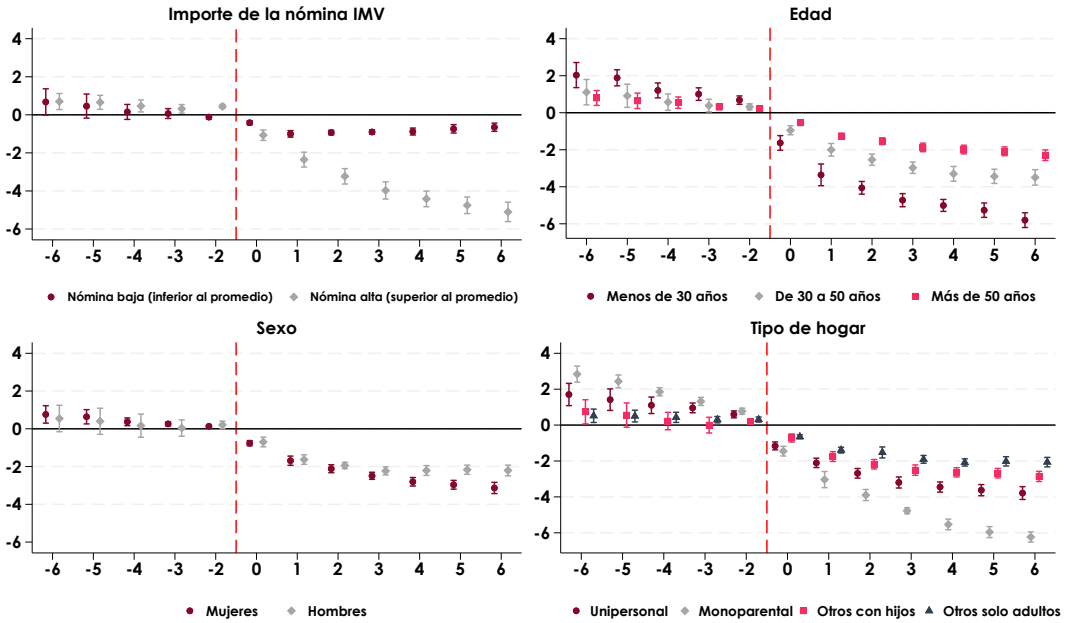
años, de 30 a 45 años y más de 45 años), el sexo y el tipo de hogar (unipersonal, monoparental, otros hogares con hijos y otros hogares con solo adultos). Los titulares se ven afectados de manera diferente según su nivel salarial previo. Aquellos con nóminas superiores a la media experimentan un mayor impacto negativo en el empleo: a los seis meses reducen 1,2 días trabajados —una caída del 26 % respecto a la media pretratamiento— y su probabilidad de trabajar disminuye 5,1 puntos porcentuales —lo que representa una reducción del 23 % respecto a la media pretratamiento—. Los individuos menores de 30 años tienen un efecto negativo sobre el empleo mayor: caída de 1,3 días trabajados -34 % respecto a la media pretratamiento y 5,8 puntos porcentuales en la probabilidad de trabajar a los seis meses -29 % respecto a la media pretratamiento. No obstante, en los meses previos al tratamiento se observa una tendencia que podría arrojar dudas sobre el cumplimiento del supuesto de tendencias paralelas. Lo mismo sucede con el análisis por tipos de hogar: los hogares monoparentales y unipersonales son, por ese orden, los que muestran efectos negativos sobre el empleo de mayor magnitud, aunque son también los que presentan mayores desviaciones en los efectos previos al tratamiento. En concreto, para los hogares monoparentales, a los seis meses del inicio en la prestación se estima un impacto negativo de 1,3 días trabajados (21 % respecto a la media pretratamiento) y de 6,2 puntos porcentuales en la probabilidad de trabajar (19 % con respecto a la media pretratamiento). No se observan diferencias relevantes por sexo.

GRÁFICO 30. ANÁLISIS DE HETEROGENEIDAD DE LOS EFECTOS DEL INICIO DEL IMV SOBRE LOS DÍAS TRABAJADOS



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los beneficiarios del IMV y los controles.

GRÁFICO 31. ANÁLISIS DE HETEROGENEIDAD DE LOS EFECTOS DEL INICIO DEL IMV SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los beneficiarios del IMV y los controles.

2.2.2. Evaluación del impacto de finalizar la percepción del IMV

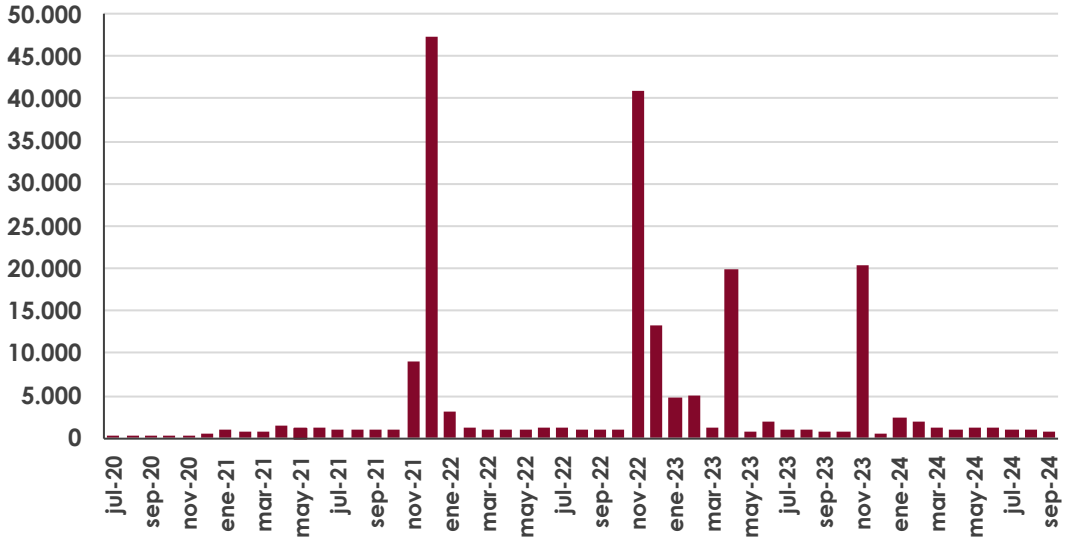
El segundo ejercicio de evaluación utiliza como punto de inicio en el tratamiento el mes en que el titular es dado de baja en el IMV y, por tanto, deja de percibir una nómina asociada a la prestación. Este enfoque, complementario del anterior, busca estimar el impacto del IMV desde otra perspectiva: se observan los resultados de empleo de los que dejan de percibir el IMV[38] y se comparan con la situación contrafactual de que hubiesen seguido recibiendo su nómina del IMV. Por lo tanto, en este segundo ejercicio el grupo de control está formado por los titulares que siguen percibiendo una nómina.

La distribución de los titulares por mes de salida del IMV está especialmente concentrada cuando se producen las revisiones derivadas de la obtención de información tributaria: el 73 % de las bajas se producen en noviembre y diciembre de 2021, 2022 y 2023, y abril de 2023 (gráfico 32). 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 procede a dar de baja la prestación en caso de que los importes de renta fueran superiores a los límites establecidos. Este hecho conlleva que las cohortes con mayor peso sobre el total son las de diciembre de 2021 (23 % del total), noviembre de 2022 (20 %), noviembre de 2023 (10 %) y abril de 2023 (10 %)[39].

[38] Cabe señalar que suele existir un desfase temporal entre el cambio de circunstancias que justifica la baja del IMV y el cese efectivo de la prestación. Esto ocurre porque la baja se justifica cuando los ingresos del hogar del año anterior superan la renta garantizada, pero el cese de la prestación no se produce hasta octubre o noviembre del año corriente, cuando se realiza la revisión con los datos consolidados de renta de la AEAT del ejercicio anterior.

[39] Del análisis cualitativo realizado en la tercera Opinión del IMV a través de los grupos focales con las entidades mediadoras del IMV se obtuvo evidencia de que la baja en el IMV constituye un suceso inesperado para la mayor parte de hogares beneficiarios. Por este motivo, la estimación de impacto a través del modelo de diferencias en diferencias no estaría sesgada por la ruptura del supuesto de no anticipación.

GRÁFICO 32. NÚMERO DE HOGARES CON EXPEDIENTES DEL IMV DADOS DE BAJA POR MES DE BAJA EN LA PRESTACIÓN

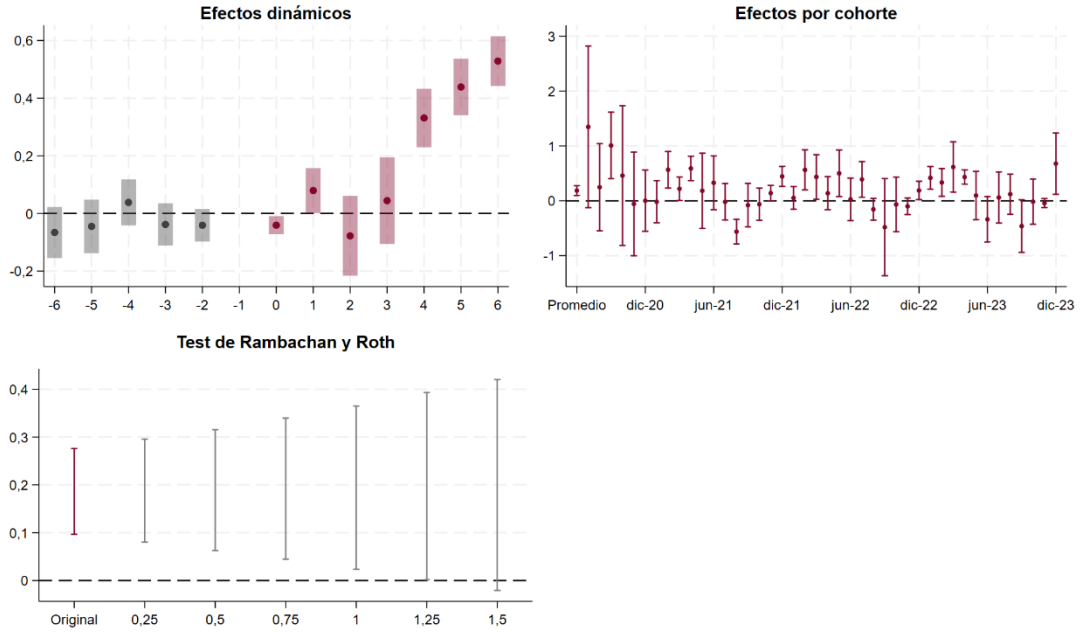


Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

La salida del IMV aumenta los días trabajados en 0,5 al mes y la probabilidad de trabajar en 2,2 puntos porcentuales, un 7% con respecto a la situación en los últimos meses de percepción del IMV (gráfico 33 y gráfico 34). Los antiguos titulares trabajan más en los meses posteriores a dejar el IMV de lo que lo hubieran hecho en caso de seguir en la prestación. Seis meses después de dejar la prestación, los días trabajados al mes aumentan 0,5 días y la probabilidad de trabajar al menos un día en el mes aumenta 2,2 puntos porcentuales[40]. El análisis por cohortes revela que el efecto promedio de los seis meses posteriores es significativo en varias cohortes, especialmente en algunas de las más representativas: las correspondientes a noviembre y diciembre de 2021 y 2022.

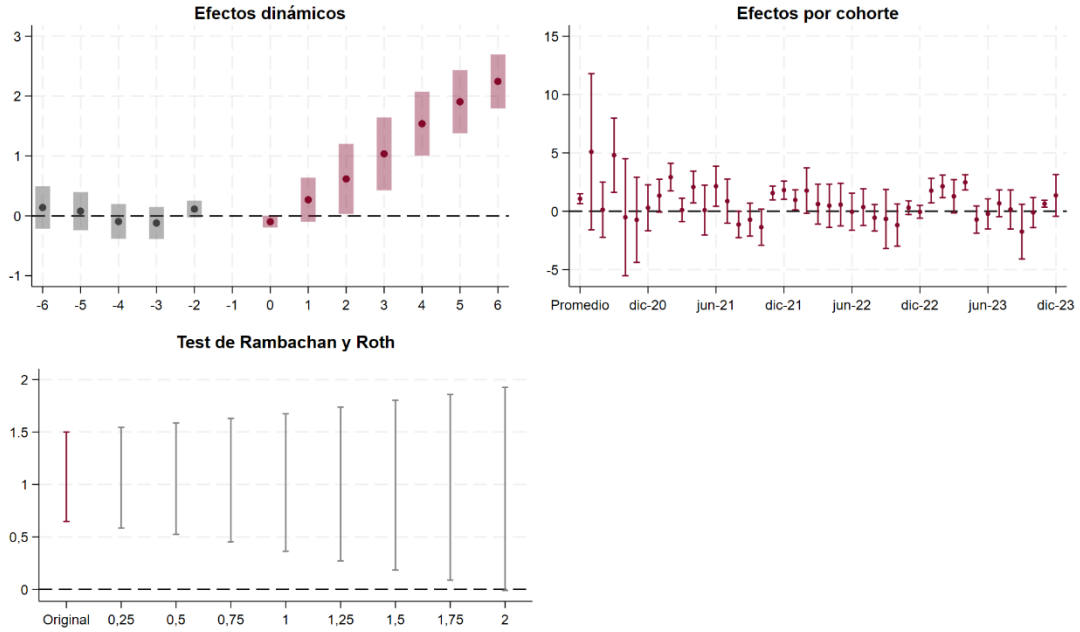
[40] El análisis de sensibilidad de Rambachan y Roth (Rambachan & Roth, 2023) mantiene la significatividad de los efectos sobre los días trabajados y la probabilidad de trabajar con desviaciones de las tendencias paralelas superiores a la máxima pretratamiento 1,25 y 1,75 veces, respectivamente.

GRÁFICO 33. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LA BAJA DEL IMV SOBRE LOS DÍAS TRABAJADOS



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

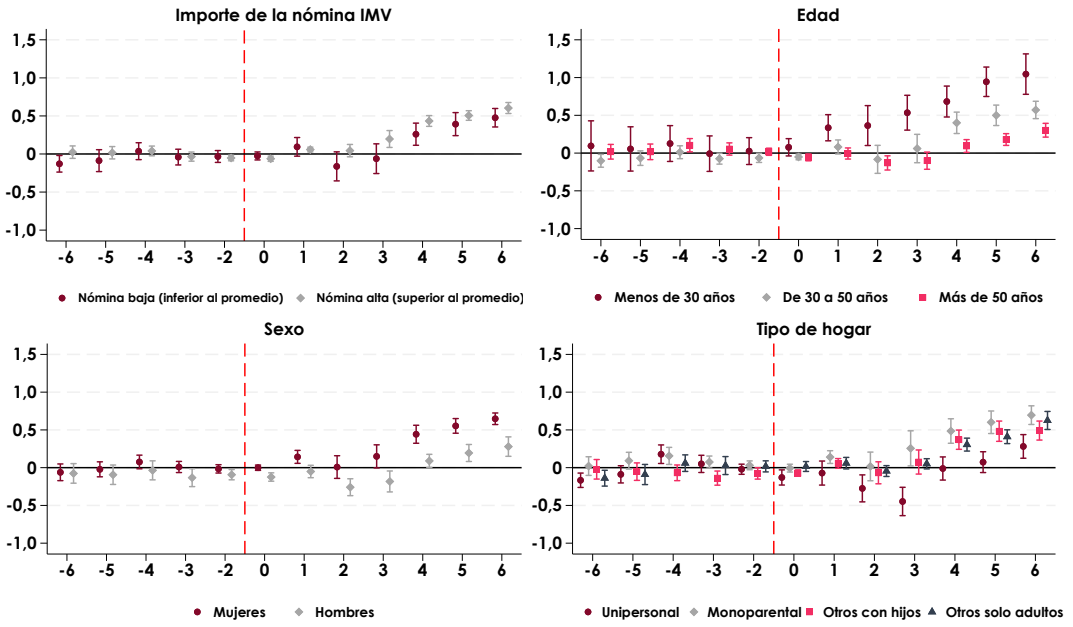
GRÁFICO 34. EFECTOS DINÁMICOS, POR COHORTE Y ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD DE LA BAJA DEL IMV SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

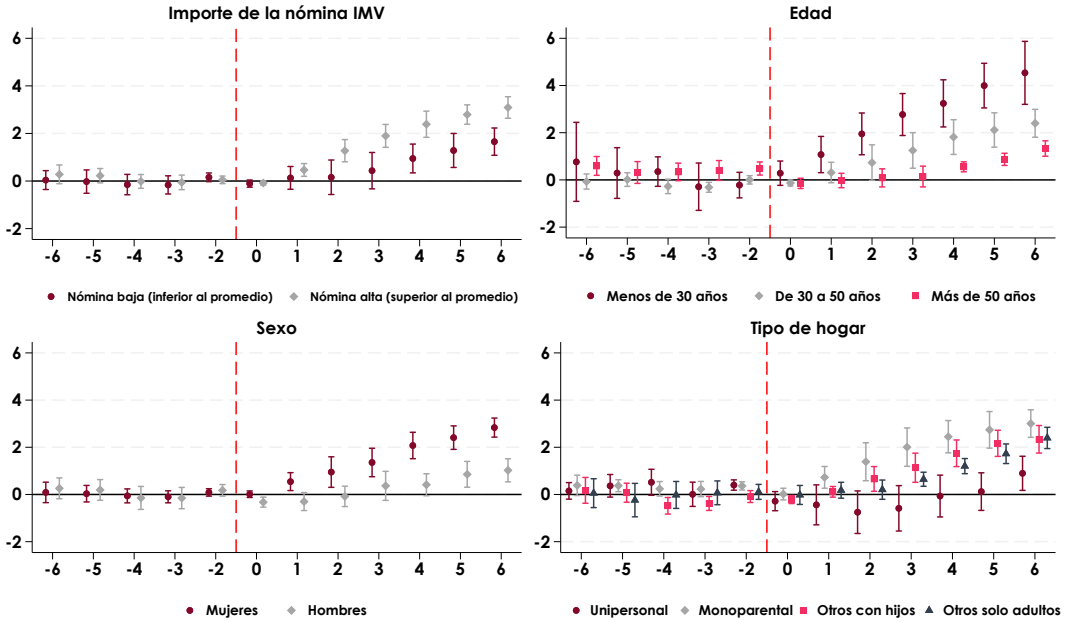
El análisis de heterogeneidad evidencia que la salida del IMV causa mayores efectos en el empleo para las titulares mujeres y menores de 30 años. En cambio, no se identifican efectos diferentes por importe de la nómina del IMV o tipo de hogar (gráfico 35 y gráfico 36). El efecto positivo de dejar de percibir el IMV es superior en las mujeres, quienes aumentan 0,6 días trabajados y 2,8 puntos porcentuales de empleo, frente a los 0,3 días trabajados y 1 punto porcentual de empleo que incrementan los hombres. Por grupos de edad, los titulares menores de 30 años experimentan el mayor impacto positivo seis meses después de abandonar el IMV, con incrementos de 1 día trabajado y 4,5 puntos porcentuales de empleo. Los siguen los titulares de 30 a 50 años con 0,6 días trabajados y 2,4 puntos porcentuales de empleo, mientras que los mayores de 50 años registran el menor efecto: 0,3 días trabajados y 1,3 puntos porcentuales de empleo.

GRÁFICO 35. ANÁLISIS DE HETEROGENEIDAD DE LOS EFECTOS DE LA BAJA DEL IMV SOBRE LOS DÍAS TRABAJADOS



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

GRÁFICO 36. ANÁLISIS DE HETEROGENEIDAD DE LOS EFECTOS DE LA BAJA DEL IMV SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los beneficiarios del IMV y los controles.

En conclusión, los resultados del análisis evidencian una relación significativa entre la percepción del ingreso mínimo vital y las decisiones de participación laboral de sus beneficiarios, fenómeno que puede interpretarse a través del concepto del salario de reserva —entendido como el nivel salarial mínimo por el cual un individuo está dispuesto a aceptar un empleo—. En concreto, se observa que los beneficiarios del IMV experimentan una menor participación laboral desde que comienzan a percibir la prestación, con una reducción de 0,6 días trabajados al mes —equivalente al 11% respecto al promedio anterior— y una disminución de 3 puntos porcentuales en la probabilidad de trabajar, lo que representa una caída del 12% con respecto al porcentaje de titulares que trabajaban antes de recibir el IMV. Estos efectos negativos son más pronunciados entre quienes reciben prestaciones de mayor cuantía que experimentan reducciones del 26% en días trabajados y del 23% en la probabilidad de trabajar, respectivamente. En consonancia con estos hallazgos, entre quienes mantienen su vinculación con el mercado laboral se aprecia un incremento de 1,2 puntos porcentuales en la probabilidad de contar con un contrato indefinido —un 3% con respecto al periodo pretratamiento—, lo que sugiere una mejora en la calidad de los empleos aceptados. Esta dualidad de efectos podría ser indicativa de un aumento en el salario de reserva de los beneficiarios, quienes, amparados por la seguridad económica que proporciona la prestación, pueden permitirse

esperar oportunidades laborales de mayor calidad. Si bien este aumento del salario de reserva puede interpretarse como un fortalecimiento del poder de negociación del trabajador que puede traducirse en una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores que no se estén observando en esta evaluación centrada en los efectos en empleo, resulta necesario que el diseño del IMV incorpore mecanismos de incentivos idóneos para evitar que constituya un desincentivo estructural para aquellos beneficiarios que tengan la oportunidad de acceder a un empleo que les permita superar su situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este sentido, es particularmente revelador que el incentivo al empleo implementado desde 2023 no parezca haber modificado sustancialmente las decisiones de participación laboral de los beneficiarios más recientes, lo que evidencia la necesidad de una reformulación de estos mecanismos para compatibilizar la protección social con la activación laboral efectiva.

Recuadro 2. La eficacia del incentivo al empleo del IMV

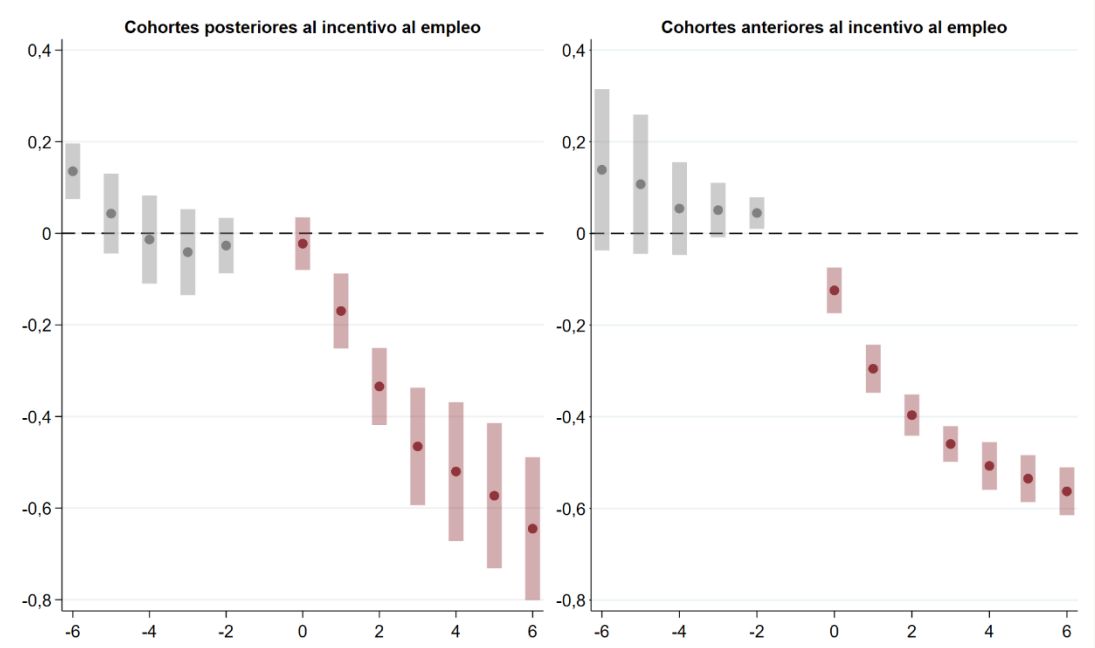
El incentivo al empleo del IMV establece un mecanismo cuyo objetivo es evitar que la percepción de la prestación desincentive la participación en el mercado laboral. En concreto, el artículo 1 del Real Decreto 789/2022, por el que se regula el incentivo al empleo del IMV, establece que: "Este real decreto tiene por objeto regular la compatibilidad de la percepción del ingreso mínimo vital con los incrementos de ingresos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia con el fin de que su percepción no desincentive la participación en el mercado laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.4 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital". Para cumplir este propósito se regula un mecanismo de incentivo al empleo que consiste en no computar para el cálculo del importe del IMV un determinado porcentaje del aumento de rentas derivadas de rendimientos del trabajo obtenidas por el hogar.

Este recuadro confirma que el incentivo al empleo no logra mitigar el efecto desincentivador del IMV sobre la participación laboral evidenciado en esta Opinión. En esta Opinión se ha constatado que el efecto desincentivo de empezar a percibir el IMV sobre los días trabajados y la probabilidad de trabajar no es diferente en las cohortes que perciben la prestación tras la entrada en vigor del incentivo al empleo en enero de 2023. Este recuadro refuerza el hallazgo comparando el impacto causal del IMV sobre los días trabajados y la probabilidad de trabajar para las cohortes posteriores a la puesta en marcha del incentivo (los hogares que comienzan a ser beneficiarios entre enero de 2023 y diciembre de 2023) con aquellas que iniciaron el IMV en meses previos.

Los titulares que comienzan a percibir el IMV tras la puesta en marcha del incentivo presentan efectos desincentivo sobre el empleo equivalentes a las cohortes previas. El gráfico re_2.1 presenta los efectos dinámicos del incentivo al empleo sobre los días trabajados, diferenciando entre las cohortes posteriores a enero de 2023 (panel A) —fecha en la que se puso en marcha el incentivo al empleo— y las cohortes anteriores a dicha fecha (panel B). De manera complementaria, el gráfico re_2.2 analiza estos mismos efectos dinámicos en relación con la probabilidad de trabajar, manteniendo la misma segmentación temporal entre cohortes. El impacto del IMV en ambos indicadores presenta

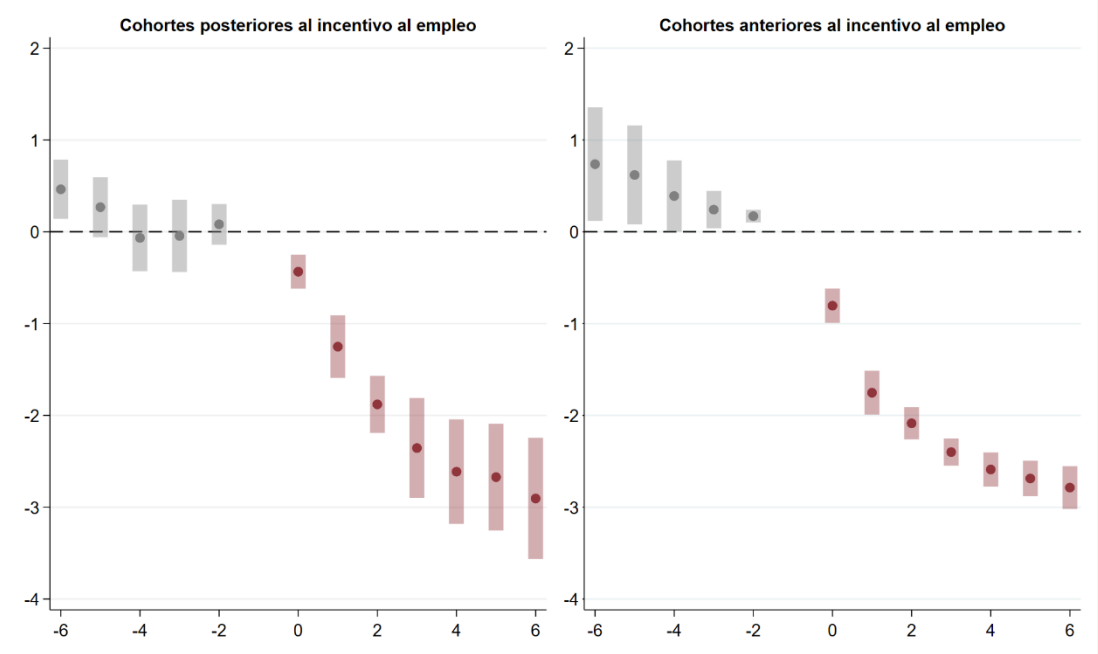
una magnitud similar entre los hogares que iniciaron la percepción de la prestación con anterioridad a la implementación del incentivo y aquellos que comenzaron a recibirla posteriormente, esto es, a partir de enero de 2023.

GRÁFICO RE_2.1. EFECTOS DINÁMICOS POR COHORTE DEL INICIO DEL IMV SOBRE LOS DÍAS TRABAJADOS



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

GRÁFICO RE_2.2. EFECTOS DINÁMICOS POR COHORTE DEL INICIO DEL IMV SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR



Fuente: AIReF a partir de la explotación de los expedientes del IMV y de las vidas laborales de los titulares del IMV y los controles.

En síntesis, la evidencia empírica demuestra que el incentivo al empleo del IMV no ha generado los efectos positivos esperados en los doce primeros meses desde su entrada en vigor. Dado que este incentivo fue diseñado para evitar que el IMV desincentivara la participación laboral, y ante la falta de evidencia de su eficacia, se recomienda acometer una reformulación completa de su diseño.

3. PROPUESTAS

Se plantean cinco propuestas basadas en los hallazgos del análisis realizado en esta cuarta Opinión. Las propuestas siguen la línea de las opiniones previas y buscan abordar mejoras de la prestación en términos de eficacia y eficiencia.

Propuesta 1: Reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV

Dado que esta cuarta Opinión del IMV ha detectado un impacto negativo del IMV sobre el empleo, y considerando que el incentivo existente en el IMV no resulta eficaz para reducir este efecto, se propone reformular dicho incentivo.

En esta cuarta Opinión se ha acreditado que el IMV genera disminuciones tanto en la probabilidad de trabajar como en el número de días en empleo. Este efecto causal también se registra en los beneficiarios que empezaron a recibir la prestación tras la entrada en vigor del incentivo al empleo del IMV.

La exposición de motivos del Real Decreto 789/2022, por el que se regula el incentivo al empleo del IMV, recoge: "El incentivo al empleo busca la no desincentivación a incorporarse al mercado laboral o a poder incrementar el número de horas en el caso en el que el individuo esté trabajando porque hace que no pierda un euro de prestación, sino menos, por cada euro que se incrementan los salarios por un incremento en la oferta laboral". Si bien el incentivo al empleo ha contribuido a mitigar el fenómeno de las revisiones de la cuantía del IMV, no se ha obtenido evidencia que acredite su eficacia sobre las dimensiones del empleo estudiadas en esta evaluación. Ante estos resultados, se propone llevar a cabo una reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV.

A partir del 1 de noviembre de 2024 se aplica de oficio el Complemento de Apoyo al Empleo (CAE) para los beneficiarios del subsidio por desempleo que lo compatibilicen con un trabajo. El diseño del CAE incorpora dos elementos de los que se deduce una vocación inequívoca de fomentar la oferta de trabajo entre los perceptores del subsidio. En concreto, la cuantía del CAE es mayor cuanto antes se comience a trabajar o mayor sea la jornada de trabajo. Si bien el incentivo al empleo del IMV incorpora elementos para potenciar la oferta de trabajo, su diseño no incluye referencia al momento de inicio del empleo ni articula la dimensión de la jornada de trabajo. Además, existen otras diferencias relevantes entre el diseño del CAE y el del incentivo al empleo del IMV. El CAE se aplica de forma automática y tiene en cuenta la situación en el empleo en el momento presente. Por el contrario, el incentivo al empleo del IMV se aplica si el hogar beneficiario ha aumentado sus rentas del trabajo en los dos años anteriores a su aplicación. El sistema actual de cálculo de la renta del IMV, basado en la información fiscal del año anterior, impide que los beneficiarios perciban de manera instantánea a la decisión de trabajar o de aumentar su intensidad en el empleo las ventajas del incentivo, lo cual puede estar reduciendo su eficacia. Por tanto, cualquier nuevo esquema de incentivos debería contemplar una redefinición de la variable renta que utilice como base de cálculo una magnitud más próxima a la renta presente del individuo, como por ejemplo las bases de cotización del trimestre anterior. Además, el incentivo existente no tiene una duración garantizada, sino que va vinculado a los incrementos anuales de renta laboral, lo que reduciría su atractivo como herramienta para fomentar la oferta laboral.

En atención a la diferente aproximación en los diseños de incentivo al empleo, se propone realizar una evaluación *ex post* de la eficacia del CAE cuyos resultados puedan servir de ayuda para la reformulación de futuros incentivos al empleo de otras prestaciones.

Propuesta 2: Promover fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación

En línea con las opiniones anteriores, se propone valorar la implementación de las modificaciones normativas necesarias para permitir una verificación más automática y ligada a la situación presente de los requisitos de la prestación. En concreto, se propone avanzar hacia un mayor grado de automatismo en la concesión del CAPI a partir de la información de filiaciones del registro civil.

Como se evidencia en esta Opinión, las mayores olas de expedientes aprobados se producen en los meses en los que se articularon fórmulas de verificación automática de requisitos, por ejemplo, en las concesiones de oficio desde la prestación por hijo a cargo. Además, en atención a la permanencia

en el IMV, se acredita que estos mecanismos sumaron hogares elegibles, ya que mayoritariamente no se los dio de baja en los meses posteriores a su incorporación. Los automatismos en la gestión tienen la virtud añadida de minimizar los tiempos de tramitación que los hogares solicitantes experimentan hasta la percepción de la primera nómina.

Además, existe el ejemplo reciente del Real Decreto-ley 2/2024 que, sin necesidad de solicitud, permite tramitar la prestación del IMV a aquellas personas que agoten el periodo máximo de percepción del subsidio por desempleo sin haber encontrado empleo. Este procedimiento entró en vigor en noviembre de 2024 por lo que su despliegue será evaluado en la quinta Opinión del IMV. En la misma línea, recientemente se ha establecido un Protocolo de Colaboración entre el INSS y la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social, para facilitar el acceso de las personas liberadas de prisión a la prestación del IMV. En virtud de este Protocolo, el interesado recibe por SMS y/o correo electrónico una confirmación de cita en el CAISS generada de forma automática. El día de la cita se ofrece por parte del INSS información detallada sobre el IMV y los requisitos necesarios para esta tipología de solicitudes, y se facilita la presentación de la solicitud cuando así se decida o, alternativamente, se informa de los canales de presentación.

Adicionalmente, las opiniones del IMV realizadas por la AIReF continúan registrando hallazgos que fundamentan la propuesta de profundizar en fórmulas de verificación de los requisitos de la prestación más automáticas y ligadas a la situación presente del hogar. En concreto, la comprobación del nivel de renta del año anterior a la petición continúa siendo la principal causa de inadmisión. Además, tal y como se evidenció en la tercera Opinión del IMV, la concesión del IMV de acuerdo con los ingresos del año en curso tiene una aplicación muy residual. Por todo ello, esta Opinión continúa proponiendo utilizar la información disponible en la Administración de frecuencia mensual o trimestral (por ejemplo, las bases de cotización que están disponibles con un decalaje de dos meses) en la verificación de los requisitos para el acceso y mantenimiento de la prestación del IMV con la finalidad de:

- Mejorar la capacidad de la prestación para activarse ante situaciones de pobreza sobrevenida.
- Disminuir las solicitudes de reintegros causadas por los importes indebidamente percibidos.
- Simplificar la definición de renta computable para el IMV incluyendo exclusivamente las partidas que mayoritariamente registra la población

objetivo de la prestación (fundamentalmente trabajo y prestaciones, tal y como se evidenció en la segunda Opinión del IMV)[41].

- Favorecer la potencia del incentivo al empleo pudiéndolo vincular con las decisiones de oferta de trabajo más recientes.

Además, en relación con el CAPI, dado que es una prestación dirigida a familias con hijos, la baja tasa de natalidad, el elevado *non take-up* y los altos niveles de pobreza infantil en España justifican la propuesta de avanzar hacia fórmulas que potencien los automatismos en la concesión y gestión del CAPI. La prestación debería integrarse de forma más estrecha con la información de filiaciones del registro civil, favoreciendo que los hogares elegibles disfruten de la misma desde el nacimiento y hasta que los menores cumplan las edades límite establecidas. Además, la prestación estaría condicionada al cumplimiento de las condiciones de renta basándose en la información disponible en la Administración con periodicidad mensual o trimestral (por ejemplo, las cotizaciones sociales).

Propuesta 3: Concretar los objetivos del IMV en indicadores y niveles claramente definidos, de modo que pueda evaluarse con precisión su grado de alcance

Esta propuesta plantea transformar los objetivos generales del IMV —prevenir la pobreza y exclusión social, y garantizar oportunidades de inclusión— en metas específicas y cuantificables. Se requiere definir indicadores precisos, establecer objetivos realistas con plazos determinados y especificar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente se utilizará como referencia para evaluar la eficacia de la prestación.

La ley del IMV establece los objetivos de la prestación en los siguientes términos. El artículo 1. Objeto dispone: "La presente Ley tiene por objeto la creación y regulación del ingreso mínimo vital como prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas". Por su parte, el artículo 2. Concepto y naturaleza dispone: "El ingreso mínimo vital se configura como el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad

[41] Posteriormente, el mantenimiento de la prestación podría verificarse con información más completa de otras fuentes de renta procedente de la AEAT.

económica en los términos que se definen en la presente Ley. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias".

Una evaluación precisa del cumplimiento de los objetivos de creación del IMV requeriría concretar las definiciones contenidas en estos artículos de la ley del IMV. Para ello sería necesario especificar las definiciones e indicadores, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira la prestación y los plazos en los que estos se pretenden alcanzar, garantizándose así que los objetivos formulados sean cuantificables y medibles. En concreto sería conveniente aclarar qué porcentaje de la mediana de renta neta equivalente o qué otro indicador de pobreza se debe utilizar para comparar los efectos desplegados por la prestación.

Propuesta 4: Reforzar las campañas de información y acompañamiento individualizadas para reducir el *non take-up* y mejorar la inclusión de los beneficiarios

Dada la persistencia del *non take-up* y la elevada permanencia en la prestación, se propone reforzar las políticas de provisión de información y acompañamiento. Con ello se pretende combatir las barreras de acceso en la solicitud del IMV y mitigar los obstáculos que lastran la superación de la situación de vulnerabilidad económica que hace a los hogares perceptores de la prestación.

La tasa de *non take-up* del IMV continúa mostrando valores similares después de más de cuatro años desde la puesta en marcha de la prestación. Por su parte, la tasa de no solicitud del CAPI no desciende del 70 % dos años después de su inicio. El ejercicio de análisis cualitativo realizado en la tercera Opinión ilustraba la relevancia de las barreras de información y comprensión de la solicitud entre los motivos del *non take-up*. Adicionalmente, la cuarta Opinión del IMV ha puesto de manifiesto la dinámica de persistencia de los hogares en la prestación del IMV.

A estos hallazgos conviene vincular los resultados de algunas de las evaluaciones experimentales realizadas por el Ministerio de Inclusión en los proyectos piloto para la inclusión social. En concreto, el informe del Ministerio de Inclusión *Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la evidencia científica* destacaba entre las recomendaciones clave la inversión en atención personalizada y reforzar los procesos de acompañamiento para superar las barreras de acceso a las prestaciones públicas. En particular, la evaluación del proyecto "Acceso Vital" estima un impacto de un 11 % de incremento en el número de solicitudes trece semanas después de realizar campañas de información y acompañamiento.

Por consiguiente, tras un análisis de los costes de su posible implementación a mayor escala, se propone reforzar las políticas de provisión de información y acompañamiento. El objetivo de esta propuesta es doble: combatir las barreras de acceso en la solicitud del IMV y mitigar los obstáculos que lastran la superación de la situación de vulnerabilidad económica que hace a los hogares perceptores de la prestación.

Propuesta 5: Continuar la estadística homogénea y comparable que proporcionó la AIReF en su tercera Opinión de los beneficiarios e importes mensuales de los programas de rentas mínimas

Esta estadística permitiría continuar evaluando los efectos de la evolución de las rentas mínimas sobre el IMV, así como, más allá del objeto de encargo a la AIReF, la cobertura global de la pobreza en España.

Las fuentes de información públicas que existían sobre los programas de rentas mínimas autonómicas mostraban problemas de homogeneidad que dificultaban la comparabilidad. Por ese motivo, para realizar la tercera Opinión del IMV, la AIReF solicitó al conjunto de comunidades autónomas microdatos de las nóminas mensuales de sus programas de renta mínima. Con estos microdatos anonimizados y fusionados con los titulares del IMV, la AIReF proporcionó una nueva fuente estadística del conjunto de rentas mínimas existentes en España homogénea, comparable y con frecuencia mensual. Este producto permite analizar la evolución de las rentas mínimas autonómicas desde la aparición del IMV. La relevancia que esta información tiene para continuar evaluando, en el futuro, los efectos de los desarrollos de las rentas mínimas sobre el IMV y la cobertura de la pobreza en España hace que sea oportuno recomendar la continuidad de esta estadística. Una de las posibilidades para implementar esta propuesta sería profundizar en el traslado de datos de estas y otras prestaciones al sistema de información de la Tarjeta Social Digital.

La presidenta de la AIReF

Cristina Herrero Sánchez

4.
REFERENCIAS

Bargain, O., & Doorley, K. (2011). Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men. *Journal of Public Economics*, 1096-1110.

Busilacchi, G., & Fabbri, A. (2023). Does the unemployment trap still exist? The case of the Italian minimum income scheme. *Social Policy Administration*, 750-770.

Callaway, B., & Sant'Anna, P. (2021). Difference-in-difference with multiple time periods. *Journal of econometrics*, 200-300.

Cox, D. (1972). Regression Models and Life-Tables. *Journal of the Royal Statistical Society*, 187-220.

de Chaisemartin, C., & D'Haultfœuille, X. (2020). Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects. *The Review of Economics and Statistics*, 1-45.

De la Rica, S., & Gorjón, L. (2019). Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case. *SERIEs*, 251-280.

Gurgand, M., & Margolis, D. (2008). Does Work Pay in France? Monetary Incentives, Hours Constraints and the Guaranteed Minimum Income. *Journal of Public Economics*, 1669-1697.

Maitino, M., Mariani, M., Patacchini, V., Ravagli, L., & Sciclone, N. (2024). The Employment Effects of the Italian Minimum Guaranteed Income Scheme Reddito di Cittadinanza. *Italian Economic Journal*.

Mato-Díaz, F., & Miyar-Busto, M. (2021). Exit from open-ended social benefits into employment: Access to work, active labour market policies and work intensity. *Social Policy & Administration*, 1293-1309.

Rambachan, A., & Roth, J. (2023). A More Credible Approach to Parallel Trends. *Review of Economic Studies*, 2555-2591.

Sun, L., & Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. *Journal of Econometrics*, 175-199.

Terracol, A. (2009). Guaranteed minimum income and unemployment duration in France. *Labour economics*, 171-182.

Verlaat, T., Todeschini, F., & Ramos, X. (2025). The employment effects of a means-tested guaranteed income policy. *Journal of Public Economics*.

Vivalt, E., Rhodes, E., Bartik, A., Broockman, D., & Miller, S. (2024). The employment effects of a Guaranteed Income: Experimental Evidence from Two U.S. States. *NBER Working Paper*.

Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta
28003 Madrid
+34 910 100 599
info@airef.es
www.airef.es
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)
@AIReF_es