



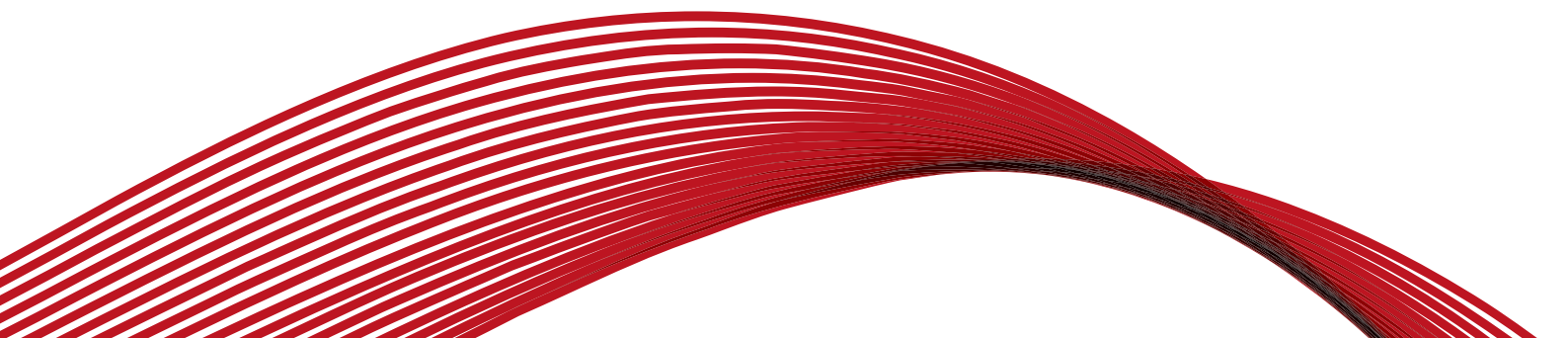
EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

ESTUDIO

INGRESO MÍNIMO VITAL



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:

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: febrero de 2026.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen ejecutivo | 4 |
| Hallazgos y propuestas | 8 |
| 1. Introducción: contexto, objetivos, ejes y metodologías de la evaluación | 11 |
| 1.1. Antecedentes | 11 |
| 1.2. Contexto y situación | 12 |
| 1.3. Objetivo y ejes de la evaluación | 16 |
| 1.4. Bases de datos y otras fuentes de información | 18 |
| 1.5. Metodologías utilizadas en la evaluación | 19 |
| 1.6. Gobernanza y agentes participantes | 20 |
| 1.7. Presupuesto y calendario | 20 |
| 1.8. Panorámica del estudio | 20 |
| 2. Evaluación | 22 |
| 2.1. Impacto de la prestación sobre el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza | 22 |
| 2.1.1. Análisis de los efectos del IMV sobre cobertura, tasa y brecha de pobreza | 22 |
| 2.1.2. Análisis de los efectos del IMV sobre cobertura, tasa y brecha de los hogares en situación de pobreza infantil | 31 |
| 2.2. Lecciones aprendidas sobre el <i>non take-up</i> en el IMV | 34 |
| 2.2.1. Análisis de la evolución del <i>non take-up</i> | 35 |
| 2.2.2. Análisis geográfico del <i>non take-up</i> del IMV | 37 |
| 2.2.3. Análisis de los efectos sobre el <i>non take-up</i> de los programas de rentas mínimas autonómicas | 43 |
| 2.3. La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación | 45 |
| 2.3.1. Análisis de la evolución de los tiempos de tramitación | 45 |
| 2.3.2. Análisis de las causas de inadmisión y denegación | 48 |
| 2.3.3. Análisis de las revisiones del IMV | 51 |
| 2.3.4. Análisis de las solicitudes de IMV con los ingresos del año en curso | 54 |
| 3. Propuestas | 56 |

RESUMEN EJECUTIVO

Transcurridos más de cinco años desde la puesta en funcionamiento del Ingreso Mínimo Vital (IMV) y tras cuatro opiniones emitidas por la AIREF sobre esta prestación, la presente evaluación examina su impacto en la reducción de la pobreza y ofrece un balance de sus principales fortalezas y de los retos aún pendientes.

Durante este periodo, el IMV ha llegado al 20% de los hogares en situación de pobreza, si bien su diseño habría permitido alcanzar a más del 50% de estos hogares. La prestación ha contribuido a reducir en un 30% la brecha de pobreza, entendida como la distancia media entre los ingresos de los hogares y el umbral de pobreza, mientras que su impacto sobre la tasa de pobreza —el porcentaje de hogares por debajo de dicho umbral— ha sido más limitado, situándose en un 9,5%. En el ámbito de la pobreza infantil, el IMV en su configuración completa (IMV más complemento de ayuda para la infancia, CAPI) llega al 29% de los hogares en esta situación, aunque posee el potencial de cubrir a más del doble. Estos resultados —que no pueden contrastarse con metas predeterminadas, dado que la Ley del IMV no fija objetivos cuantificados ni plazos específicos de reducción de la pobreza— son coherentes con las tasas de *non take-up*, situadas en el 55% en 2024, que evidencian que más de la mitad de los potenciales beneficiarios aún no acceden a la prestación.

A lo largo de sus cuatro opiniones, la AIREF ha identificado diversas debilidades en el diseño del IMV que, desde sus orígenes, han limitado su capacidad para combatir de forma más eficaz la pobreza. En primer lugar, la definición de la renta computable —basada en los ingresos del año anterior y no en la situación presente del hogar— reduce la capacidad de la prestación para responder a situaciones de pobreza sobrevenida. Este enfoque genera, además, revisiones de importes y solicitudes de reintegro por cobros indebidos, lo que introduce incertidumbre y se aleja del objetivo de garantizar una renta mínima segura y estable a los hogares más vulnerables.

En segundo lugar, la definición de la unidad de convivencia presenta importantes dificultades para su acreditación automática. Pese a los ajustes introducidos para adaptarla a las distintas realidades de los hogares vulnerables, continúa siendo la principal causa de denegación de expedientes del IMV. En tercer lugar, el IMV se configuró desde el principio como una prestación poco integrada en el conjunto del sistema asistencial español. Aunque se realizaron conversiones de oficio desde otras ayudas, esta desconexión se ha manifestado especialmente en su relación con las rentas mínimas autonómicas, que en algunas comunidades se han replegado ante la implantación del IMV.

A estas limitaciones de diseño iniciales se suman otras debilidades que han ido emergiendo a lo largo de los años. Destaca el impacto negativo que el IMV está teniendo en la participación laboral que acentúa la necesidad de reformular el incentivo al empleo. Asimismo, resulta prioritario aproximar el CAPI a su amplio colectivo potencial para reforzar la lucha contra la pobreza infantil. Sus elevadas tasas de *non take-up* (72%) refuerzan la conveniencia de avanzar hacia un modelo de concesión automática basado en la información del registro civil desde el nacimiento del menor.

En este contexto, la AIReF recopila en esta evaluación cinco propuestas de sus opiniones orientadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la prestación. En primer lugar, concretar los objetivos del IMV mediante indicadores cuantificables con metas y plazos definidos que permitan evaluar su grado de cumplimiento. En segundo lugar, promover fórmulas de verificación automática de los requisitos de acceso: redefiniendo la renta computable para aproximarla a la situación actual del potencial beneficiario —con información disponible con periodicidad mensual o trimestral— y adaptando la definición de unidad de convivencia a aquella que pueda acreditarse a través de cruces de información entre Administraciones. En tercer lugar, reformular por completo el diseño del incentivo al empleo. En cuarto lugar, garantizar la continuidad en la publicación de estadísticas homogéneas y comparables de los programas de rentas mínimas, integrando estos datos en el sistema de información de la Tarjeta Social Digital. Por último, impulsar campañas de información y acompañamiento individualizado para reducir las barreras de acceso y favorecer la inclusión efectiva de los beneficiarios.

La creación del IMV, en el contexto extraordinario de mayo de 2020, constituyó un hito en el fortalecimiento del sistema de protección social español, al dar respuesta a recomendaciones formuladas por diversos organismos internacionales y por la propia AIReF en su evaluación de 2019 sobre los programas autonómicos de rentas mínimas. Desde su origen, la prestación se acompañó de un sistema específico de evaluación, encomendado a la AIReF mediante la emisión periódica de opiniones, en línea con los estándares

internacionales más avanzados en materia de políticas públicas. Durante estos años, las evaluaciones han aportado datos y evidencias para mejorar la eficacia y eficiencia del IMV, un trabajo posible gracias a la estrecha colaboración con las Administraciones públicas implicadas, que han facilitado millones de datos y cruces de información, así como al apoyo de entidades del tercer sector, expertos y académicos.

Transcurridos más de cinco años desde la puesta en marcha del IMV y una vez consolidada la prestación, resulta oportuno reconsiderar la periodicidad de las evaluaciones. El seguimiento continuo es fundamental en las primeras fases de implantación de una política pública, cuando los ajustes de diseño, los cambios operativos y los riesgos de implementación requieren supervisión estrecha. Sin embargo, su valor añadido disminuye a medida que la política alcanza estabilidad, se consolidan sus procesos de gestión y no se introducen reformas sustantivas que justifiquen análisis anuales. La evaluación recurrente de una política sin cambios significativos puede generar redundancias, desviar recursos administrativos y limitar la utilidad práctica de los resultados.

Por ello, la AIReF dará por concluido el ciclo de evaluaciones anuales con la publicación de la quinta Opinión en 2026. No obstante, retomará su labor evaluadora siempre que se produzcan modificaciones normativas relevantes, cambios sustantivos en el diseño o circunstancias extraordinarias cuyo análisis aporte valor al conocimiento de la política y al conjunto de la sociedad.

ESQUEMA DEL ESTUDIO

| Bloque I. Contexto, objetivos y metodologías aplicadas | | |
|--|--|--|
| | Ejes | Aspectos analizados |
| Bloque II. Evidencia de la evaluación | Impacto de la prestación sobre el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza | <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura, tasa y brecha de pobreza • Cobertura, tasa y brecha de los hogares en situación de pobreza infantil |
| | Lecciones aprendidas sobre el <i>non take-up</i> en el IMV | <ul style="list-style-type: none"> • Evolución del <i>non take-up</i> • Análisis geográfico del <i>non take-up</i> • Efectos sobre el <i>non take-up</i> de los programas de rentas mínimas |
| | La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación | <ul style="list-style-type: none"> • Tiempos de tramitación • Causas de inadmisión y denegación • Revisiones • Solicitudes con los ingresos de año en curso |
| | | Bloque III. Propuestas |

Fuente: AIReF.

HALLAZGOS Y PROPUESTAS

1. IMPACTO DE LA PRESTACIÓN SOBRE EL OBJETIVO DE PREVENIR EL RIESGO DE POBREZA

| | |
|--------------------------|--|
| <p>HALLAZGOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La ley del IMV carece de metas y de indicadores cuantitativos que concretos permitan evaluar su eficacia. • Hasta 2024 el IMV cubre al 20 % de los hogares en situación de pobreza, aunque su diseño permitiría llegar a más del 50 %. • En 2024, el IMV reduce la tasa de pobreza un 9,5 %, sobre el 16,2 % que podría lograr si llegara a todos los hogares elegibles. • En 2024, el IMV reduce la brecha de pobreza un 30,3 %, frente al 58,2 % que lograría si se desplegara al completo. • Erradicar el riesgo de pobreza al 40 % de la mediana ascendería a la suma de 9.110 millones de euros, un 48 % más del coste potencial actual de la prestación (6.145 mills. de euros) y un 193 % más del coste efectivo alcanzado en 2024 (3.106 millones de euros). • En 2024, el IMV cubre al 29 % de los hogares en situación de pobreza infantil. De llegar a todos los hogares elegibles la prestación protegería al 63 % de los hogares en situación de pobreza infantil. • En 2024, la prestación reduce un 17,1 % la tasa de pobreza infantil, 11,8 % por la cuantía del IMV y el restante 5,4 % como consecuencia de la cuantía del CAPI. • En 2024, la prestación reduce un 36,6 % la brecha de pobreza infantil, 33,7 % por la cuantía de IMV y el restante 2,9 % como consecuencia de la cuantía del CAPI. • Erradicar el riesgo de pobreza infantil al 40 % de la mediana ascendería a la suma de 4.623 millones de euros, un 26 % más del coste potencial actual del IMV completo (3.658 mills. de euros) y un 132 % más del coste efectivo alcanzado en 2024 (1.991 millones de euros). |
| <p>PROPUESTAS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Concretar los objetivos del IMV en indicadores y niveles claramente definidos, de modo que pueda evaluarse con precisión su grado de alcance. • Reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV. |

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 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 la diferencia respecto al umbral, pero reciben el complemento de ayuda a la infancia.

2. LECCIONES APRENDIDAS SOBRE EL NON TAKE-UP EN EL IMV

| | |
|-------------------|--|
| <p>HALLAZGOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La tasa de <i>non take-up</i> del IMV apenas ha disminuido desde el año 2021. El porcentaje de hogares no solicitantes sobre el total de elegibles es del 57 % en 2021, 58 % en 2022, 56 % en 2023 y 55 % en 2024. • La tasa del <i>non take-up</i> del CAPI tampoco ha disminuido de forma significativa desde su puesta en funcionamiento. En concreto, este indicador es del 76 % en 2022, 73 % en 2023 y 72 % en 2024. • Se incluye en el estudio un mapa interactivo que permite visualizar las tasas de <i>non take-up</i> y el total de hogares no solicitantes a nivel de distrito. • Se incluye en el estudio un panel interactivo para generar clasificaciones de las diez provincias o municipios con mayores y menores tasas de <i>non take-up</i> o total de hogares no solicitantes en 2024. • Se incluye en el estudio una herramienta interactiva que recapitula los efectos de las rentas mínimas autonómicas sobre el <i>non take-up</i> de la prestación. |
| <p>PROPUESTAS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Promover fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación. • Garantizar la continuidad de la publicación de estadísticas homogéneas y comparables de los beneficiarios e importes mensuales de los programas de rentas mínimas. • Impulsar las campañas de información y acompañamiento individualizados para optimizar el proceso de solicitud y mejorar el grado de cobertura y la inclusión de los beneficiarios. |

3. LA INCIDENCIA DE LA TRAMITACIÓN Y GESTIÓN EN LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA PRESTACIÓN

| | |
|-------------------|---|
| <p>HALLAZGOS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El tiempo mediano de tramitación de los expedientes aprobados sigue una tendencia decreciente desde el primer trimestre de 2024, pero continúa en niveles superiores a 150 días. • El tiempo mediano de tramitación de los expedientes denegados también disminuye desde el primer trimestre de 2024, y se sitúa en 108 días en el último trimestre de 2024. • El incumplimiento de los criterios de renta motiva la mitad de las inadmisiones en las solicitudes del IMV. • La principal causa de denegación de los expedientes es el empadronamiento o unidad de convivencia (68 % del total en 2024). • En 2024 el 68% de los hogares perceptores del IMV experimentan modificaciones en su prestación debido a la revisión de rentas. • El reconocimiento del IMV de acuerdo con los ingresos del año en curso es una modalidad que se aplica de forma subsidiaria. Concretamente, en el año 2024, únicamente un 0,4 % de las prestaciones se abonan conforme a los ingresos generados en el ejercicio en curso. |
| <p>PROPUESTAS</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Promover fórmulas de verificación automática de los requisitos para percibir la prestación. |

1.

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO, OBJETIVOS, EJES Y METODOLOGÍAS DE LA EVALUACIÓN

1.1. Antecedentes

Este estudio forma parte de la fase II del proceso de revisión de gasto público de las administraciones públicas (Spending Review 2022-2026). El estudio responde al encargo por parte del Consejo de Ministros de España, del 2 de abril de 2024 a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), para evaluar el ingreso mínimo vital (IMV).

El artículo 31.3 de la ley mandata a la AIReF la emisión de una opinión anual sobre el IMV. A fecha de presentación de este estudio la AIReF ha publicado cuatro opiniones sobre el IMV. Las opiniones de la AIReF¹ siguen una planificación plurianual dividida en módulos de análisis. De esta forma, la primera Opinión aborda el análisis general del diseño (módulo 1), los resultados (módulo 2) y la implementación del IMV (módulo 3). La segunda Opinión del IMV se focaliza en dos módulos: el impacto del IMV en las personas con carencias materiales y en las familias monoparentales (módulo 4), y el impacto de la prestación en la infancia y la juventud con especial atención al nuevo complemento a la infancia (módulo 5). Adicionalmente, la segunda Opinión incluye dos recuadros. El primero examina la relación con el mercado

¹ AIReF | Otras evaluaciones.

de trabajo de los beneficiarios del IMV con carácter previo a recibir la prestación. El segundo recuadro estudia el impacto de la inflación en los hogares beneficiarios del IMV y estima en qué parte el aumento del 15 % en la nómina del IMV entre abril y diciembre de 2022 consigue compensar este fenómeno. La tercera Opinión analiza la capacidad que el IMV tiene para cubrir las situaciones de pobreza transitoria (módulo 6). Además, la tercera Opinión incorpora dos recuadros. El primero analiza la cobertura geográfica del autobús del IMV entre los hogares no solicitantes de la prestación. El segundo recuadro estudia los efectos de las rentas mínimas en el *non take-up* del IMV. La cuarta Opinión del IMV evalúa el impacto de la prestación sobre la situación laboral de los beneficiarios (módulo 7) e 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. La quinta Opinión se centrará en la complementariedad del IMV con otras prestaciones no contributivas (módulo 8) y en comparar esta prestación española con otras de los países del entorno (módulo 9).

Transcurridos más de cinco años desde la puesta en funcionamiento del IMV y tras la emisión de cuatro opiniones por parte de la AIReF, la presente evaluación analiza los efectos de la prestación sobre la pobreza y realiza una revisión integrada de los principales elementos examinados en las opiniones anteriores. A partir de la evidencia acumulada en los distintos módulos de las opiniones publicadas hasta la fecha, el estudio ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del IMV, prestando atención tanto a su capacidad para alcanzar a los hogares en situación de pobreza como a su contribución a la mejora de su situación económica. Asimismo, se identifican las principales fortalezas del diseño de la prestación y los retos que aún persisten, en particular en relación con su cobertura, su efectividad y su encaje en el sistema de protección social.

1.2. Contexto y situación

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

Con anterioridad al despliegue del IMV, distintos organismos internacionales y trabajos de expertos habían sugerido a España la necesidad de reforzar y mejorar la coordinación de los programas de garantía de ingresos que existían en el país. El último pronunciamiento anterior a la implementación del IMV se recoge en la Recomendación del Consejo Europeo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. En ella se señalaba que España debería “mejorar la cobertura y adecuación de los regímenes de ingreso mínimo y apoyo a la familia”.

Igualmente, existían numerosas propuestas provenientes de diferentes actores sociales, como la iniciativa legislativa popular presentada por CC. OO. y UGT, que fue analizada por la AIReF en su estudio de 2019 sobre los programas de rentas mínimas en España. En el estudio se hicieron algunas consideraciones sobre el diseño de la prestación propuesta encaminadas a mejorar su eficacia en la erradicación de la pobreza; se propuso simplificar el sistema de rentas mínimas y mejorar su complementariedad con las prestaciones de desempleo y otros servicios sociales adicionales y, por último, se planteó la necesidad de encuadrar la prestación en un plan presupuestario a medio plazo y de asegurar el seguimiento y evaluación continuos del programa en relación con su eficacia y eficiencia.

Finalmente, en mayo de 2020, en el contexto de urgencia que imponía la pandemia, se puso en funcionamiento el IMV con un diseño que aspiraba a cubrir a 830.000 hogares (incluidos el País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) y cuyo presupuesto ascendía a 3.000 millones de euros.

El IMV tiene dos objetivos principales que se establecen en los artículos 1 y 2 de la Ley 19/2021. En primer lugar, el IMV persigue prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentran en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas. En segundo lugar, el IMV pretende garantizar un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.

A lo largo de estos primeros años de la prestación, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM) ha llevado a cabo diversas modificaciones normativas e iniciativas para profundizar en la consecución de los objetivos de la prestación. En concreto pueden destacarse los siguientes desarrollos:

- **Complemento de ayuda para la infancia (CAPI).** Con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* de la ley del IMV el 21 de diciembre de 2021, se establece un nuevo complemento para la infancia con efectos económicos a partir del 1 de febrero de 2022. Pueden tener derecho a este complemento las unidades de convivencia con menores de edad que cumplan todos los requisitos necesarios para la concesión del IMV y los establecidos respecto de los límites máximos sobre ingresos computables (el 300 % de la renta garantizada del IMV para su tipo de hogar), patrimonio neto (el 150 % del umbral de patrimonio neto, excluida la vivienda principal correspondiente a su tipo de hogar) y test de activos (patrimonio, excluida la vivienda principal menor que seis veces la renta garantizada).
- **Complemento por discapacidad.** Con la entrada en vigor de la ley del IMV y con efectos económicos a partir del 1 de febrero de 2022, se establece un complemento equivalente a un 22 % de la cuantía para un beneficiario individual en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 %.
- **Incentivo al empleo.** El 1 de enero de 2023 entra en vigor el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.
- **El registro de mediadores sociales.** El registro de mediadores sociales del IMV opera desde el 3 de diciembre de 2021. En la actualidad hay once ONG inscritas en él con capacidad para emitir certificados que acrediten situaciones complejas.
- **Proyectos piloto de inclusión social.** El 9 de abril de 2024 el MISM publica el informe "[Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la Evidencia Científica](#)" y los informes de evaluación detallados de 18 de los proyectos. Estos informes recogen propuestas basadas en evidencias causales extraídas, en su mayoría, mediante análisis experimentales orientados a mejorar la eficacia de las políticas de inclusión de las personas, beneficiarias o no del IMV.
- **Sello de Inclusión Social.** El Real Decreto 636/2022, de 26 de julio, regula el Sello de Inclusión Social, un distintivo público de la Administración General del Estado con el que se persigue distinguir a las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles públicas, empresas privadas, trabajadores por cuenta propia o autónomos, así como a las fundaciones,

que contribuyan al tránsito de las personas beneficiarias del IMV desde una situación de riesgo de pobreza y exclusión hasta la participación en la sociedad.

- **Aumento del 15% en la nómina del IMV para contrarrestar el impacto de la inflación.** El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes y su prórroga supuso que la nómina del IMV aumentara en un 15% para los hogares perceptores entre los meses de abril y diciembre de 2022, ambos incluidos.
- **El autobús informativo del IMV.** Entre octubre de 2022 y marzo de 2023 el MISM lleva a cabo la iniciativa del autobús y la carpa informativa del IMV con el objetivo de informar sobre el IMV a todas aquellas personas vulnerables, potenciales beneficiarios de la prestación, pero que no la estuvieran percibiendo. Estos dispositivos se detuvieron en 43 localidades de las 15 comunidades autónomas de territorio fiscal común y de las dos ciudades autónomas.
- **Eliminación de la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo.** El Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes suprime la obligación de acreditar la inscripción como demandante de empleo de las personas beneficiarias del IMV y establece que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) remitirá la identificación de los beneficiarios mayores de 18 años y menores de 65 años de edad, a los servicios públicos de empleo de la comunidad autónoma en la que aquellos tengan su domicilio, con el objeto de que procedan, en su caso, a su inscripción de oficio como demandantes de empleo y se apliquen los correspondientes instrumentos de la política de empleo.
- **Bono social de electricidad.** La disposición final vigésima tercera del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, de medidas urgentes, modifica el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable y se considera que son consumidores vulnerables los beneficiarios del IMV.
- **Transición automática del subsidio de desempleo al IMV.** En noviembre de 2024 entra 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.

- **Análisis del *non take-up* y acciones para reducirlo.** En febrero de 2024 el Ministerio de Inclusión publica un informe sobre la brecha de cobertura (*non take-up*) en la implantación del IMV². En la misma línea, recientemente se lanza la campaña *Llegar*, para acercar la prestación a la población y facilitar su conocimiento a los potenciales beneficiarios de esta. Además, se vienen reforzando los recursos humanos para la atención y 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 contenido de 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 MISM en coordinación con la Agencia Tributaria.
- **Plan para la Reordenación y Simplificación del Sistema de Prestaciones Económicas No Contributivas de la Administración General del Estado.** Este [documento](#), publicado por el MISM en enero de 2024, constituye una propuesta de reforma del sistema de prestaciones no contributivas que incluye modificaciones en sus requisitos y cuantías, así como la incorporación en el IMV de las que tienen naturaleza complementaria. 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.

1.3. Objetivo y ejes de la evaluación

El objetivo de esta evaluación es recopilar los principales hallazgos sobre la eficacia y eficiencia del gasto público destinado al IMV durante los cinco primeros años de vida de la prestación.

El informe se estructura en tres bloques y se fundamenta en tres ejes de análisis. En este primer bloque se describe el objetivo de la evaluación, sus ejes, metodologías y bases de datos; en el segundo se recogen las evidencias encontradas como resultado de la evaluación en cada uno de los ejes y, en el tercero, se formulan propuestas a partir de los hallazgos.

² [Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital](#)

CUADRO 1. ESQUEMA DEL ESTUDIO

| Bloque I. Contexto, objetivos y metodologías aplicadas | | |
|--|--|--|
| | Ejes | Aspectos analizados |
| Bloque II. Evidencia de la evaluación | Impacto de la prestación sobre el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza | <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura, tasa y brecha de pobreza • Cobertura, tasa y brecha de los hogares en situación de pobreza infantil |
| | Lecciones aprendidas sobre el <i>non take-up</i> en el IMV | <ul style="list-style-type: none"> • Evolución del <i>non take-up</i> • Análisis geográfico del <i>non take-up</i> • Efectos sobre el <i>non take-up</i> de los programas de rentas mínimas |
| | La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación | <ul style="list-style-type: none"> • Tiempos de tramitación • Causas de inadmisión y denegación • Revisiones • Solicitudes con los ingresos de año en curso |
| | | Bloque III. Propuestas |

Fuente: AIReF.

El análisis aborda tres ejes:

Eje 1. Impacto de la prestación sobre el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza

Este eje analiza los efectos del IMV sobre la cobertura, tasa y brecha de pobreza, tanto en términos generales como en relación con la pobreza infantil. Además, se evalúa el impacto presupuestario del IMV y el derivado de eliminar la pobreza entre los hogares potenciales beneficiarios.

Eje 2. Lecciones aprendidas sobre el *non take-up* del IMV

Este eje analiza la evolución de la tasa de *non take-up* desde la puesta en marcha de la prestación hasta el ejercicio 2024. Adicionalmente, ofrece dos herramientas interactivas para profundizar en el análisis de la ubicación de los hogares no solicitantes. Por último, incluye un recopilatorio de hallazgos relativos a los efectos de las rentas mínimas autonómicas sobre el *non take-up* de la prestación.

Eje 3. La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación

Se analizan desde una perspectiva temporal los tiempos de tramitación, los motivos de denegación, las revisiones de la prestación y las solicitudes del año en curso.

1.4. Bases de datos y otras fuentes de información

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

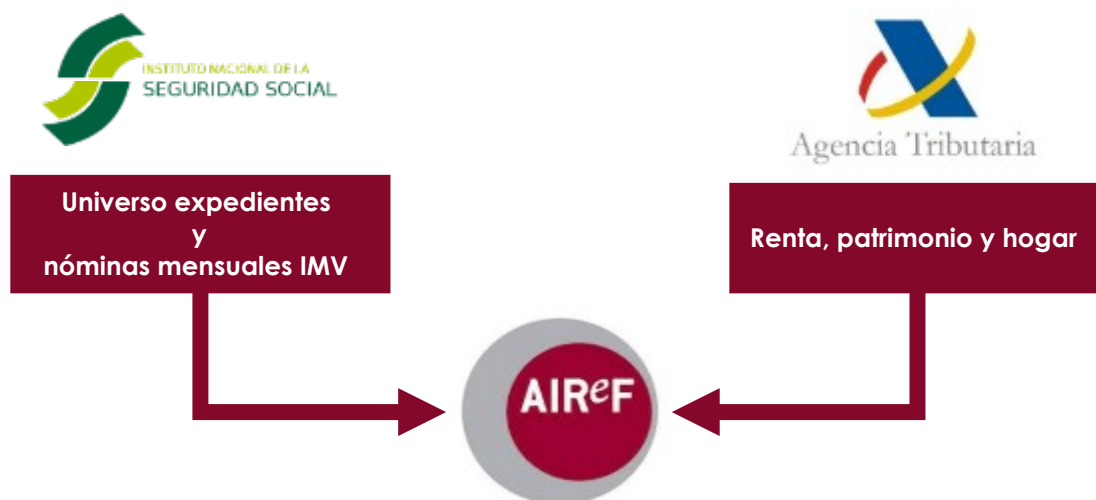
La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la AIReF firmaron un convenio³ por el que se proporcionan anualmente a la AIReF las bases de datos para llevar a cabo la evaluación del IMV.

Para este estudio 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 el universo de información sobre renta y patrimonio de los hogares de las comunidades autónomas del territorio fiscal común.

Además, se ha contado con las nóminas mensuales entre enero de 2019 y octubre de 2023 de los titulares de rentas mínimas de todas las comunidades autónomas y de las dos ciudades autónomas.

³ 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

CUADRO 2. BASES DE DATOS UTILIZADAS



Fuente: AIReF.

1.5. Metodologías utilizadas en la evaluación

La evaluación ha requerido la aplicación de diferentes metodologías de análisis cuantitativo. El primer eje se apoya en la construcción de un microsimulador plurianual para calcular el impacto de la prestación sobre tres indicadores de pobreza: cobertura, reducción de la tasa y reducción de la brecha. La estadística descriptiva fundamenta la visualización gráfica de los resultados.

El segundo eje de la evaluación también recurre a la microsimulación para el cálculo del *non take-up* y sus desgloses. Asimismo, se aplican técnicas de análisis espacial para la visualización interactiva sobre mapas a nivel de distrito. Adicionalmente, se construyen dos cuadros de mando interactivos para ofrecer resultados seleccionados por el usuario.

En este segundo eje de análisis se incorporan, además, los resultados del trabajo cualitativo realizado por la AIReF con entidades del tercer sector en el marco de la Tercera Opinión sobre el IMV. En particular, la información obtenida a través de grupos focales con entidades inscritas en el registro de mediadores sociales se ha utilizado para profundizar en los factores que explican el *non take-up* de la prestación.

Finalmente, en el tercer eje de la evaluación se construyen indicadores para evaluar la tramitación y gestión de la prestación.

1.6. Gobernanza y agentes participantes

Esta evaluación ha sido realizada íntegramente por el equipo de la División de Evaluación del Gasto Público de la AIReF. Además, ha resultado esencial la colaboración de los siguientes agentes: la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), las comunidades autónomas, a través de sus consejerías de derechos sociales, y las entidades del tercer sector inscritas en el registro de mediadores sociales del IMV.

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 del presente informe.

1.7. Presupuesto y calendario

El presupuesto para este estudio se determinó de conformidad con lo previsto en la Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por la que se actualizan los precios públicos para la elaboración de estudios (BOE de 23 de diciembre de 2019) y ascendió a un total de 250.393,40 euros (cantidad no sujeta a IVA, conforme a lo previsto en el informe AUIE/MAEC 81/19, de la Abogacía General del Estado, de fecha de 18 de marzo de 2019).

El desarrollo de los trabajos ha tenido lugar entre los meses de enero y diciembre de 2025.

1.8. Panorámica del estudio

En las siguientes secciones de este informe se aborda el análisis de los ejes que articulan esta evaluación, por el siguiente orden. El eje 1 se dedica al análisis de los efectos del IMV sobre la cobertura, tasa y brecha de pobreza, tanto en términos generales como en relación con la pobreza infantil. Además, se evalúa el impacto presupuestario del IMV y el derivado de eliminar la pobreza entre los hogares potenciales beneficiarios. El eje 2 analiza la evolución de la tasa de *non take-up* desde la puesta en marcha de la prestación hasta el ejercicio 2024. Adicionalmente, ofrece dos herramientas interactivas para profundizar en el análisis de la ubicación de los hogares no solicitantes. Por último, incluye un recopilatorio de hallazgos relativos a los efectos de las rentas mínimas autonómicas sobre el *non take-up* de la prestación. En el eje 3

se evalúan desde una perspectiva temporal los tiempos de tramitación, los motivos de denegación, las revisiones de la prestación y las solicitudes del año en curso. Por último, en el bloque 3 se formulan y detallan las propuestas, tanto generales como específicas, de la evaluación, a partir de los principales hallazgos identificados.

2.

EVALUACIÓN

2.1. Impacto de la prestación sobre el objetivo de prevenir el riesgo de pobreza

2.1.1. Análisis de los efectos del IMV sobre cobertura, tasa y brecha de pobreza

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) constituye una prestación cuyo objetivo primordial es la prevención del riesgo de pobreza y exclusión social. Sin embargo, la normativa vigente carece de metas y de indicadores cuantitativos concretos que permitan evaluar su eficacia. 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”.

Dada la ausencia de objetivos concretos, la AIReF calcula, tras cinco años de despliegue de la prestación, los efectos que ha tenido sobre tres indicadores de pobreza y cuáles hubieran sido si el IMV estuviera plenamente implementado. En concreto, se calcula el efecto del IMV cada año y se simula el potencial si hubiera estado plenamente implementado desde sus inicios sobre tres indicadores: la cobertura de pobreza, la reducción de la tasa de pobreza y la reducción de la brecha de pobreza. La AIReF ha construido un microsimulador plurianual a partir del cruce de los datos de renta y patrimonio de la Agencia

Tributaria con el universo de beneficiarios del IMV que proporciona el INSS⁴. A partir de esta herramienta se ha calculado el impacto de la prestación⁵ sobre la pobreza en 2022, 2023 y 2024. El análisis se fundamenta en tres indicadores: la cobertura o porcentaje de hogares en situación de pobreza a los que protege la prestación, la reducción de la tasa de pobreza por el IMV y la reducción de la brecha de pobreza. Se entiende como tasa de pobreza el porcentaje de hogares cuya renta neta equivalente es inferior al umbral de pobreza. Se entiende como brecha o intensidad de la pobreza la distancia media de los ingresos de los hogares al umbral de la pobreza⁶. Para los tres indicadores se han considerado dos umbrales de pobreza: el 40 % y el 60 % de la mediana de la renta neta equivalente.

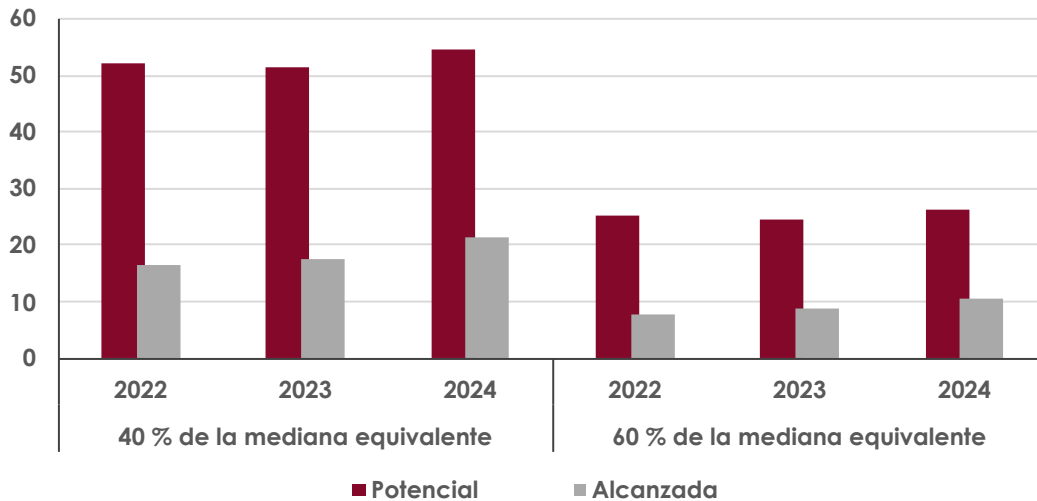
Hasta 2024 el IMV cubre al 20 % de los hogares en situación de pobreza, aunque su diseño permitiría llegar a más del 50 % (gráfico 1). En 2024, el 21,3 % de los hogares en riesgo de pobreza (40 % de la renta mediana equivalente) percibieron la prestación. Sin perjuicio de la mejora registrada en el periodo, si el IMV fuera percibido por todos los hogares elegibles, la prestación alcanzaría al 54,6 % de los hogares en riesgo de pobreza. En otras palabras, el 55,4 % de los hogares pobres quedan fuera del paraguas de la prestación. Por otra parte, si se consideran los hogares con ingresos por debajo del 60 % de la renta mediana equivalente, en 2024 cobraban el IMV el 10,5 % de los hogares en riesgo de pobreza. Con este umbral, si la prestación se desplegara en su totalidad, el IMV llegaría al 26,4 % de los hogares en riesgo de pobreza.

⁴ El impacto en pobreza del IMV solo se puede calcular en territorio fiscal común dado que la AIReF no dispone de microdatos de renta y patrimonio del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

⁵ Desde 2022 en adelante el impacto de la prestación incluye el IMV básico y el IMV completo (IMV + CAPI). En los años previos, la prestación solo se componía del IMV básico. Los umbrales de renta y patrimonio para ser elegible a percibir el IMV-CAPI son significativamente más elevados que los del IMV básico y los del IMV completo.

⁶ La unidad de medida de este indicador se estandariza a porcentaje sobre el umbral de pobreza.

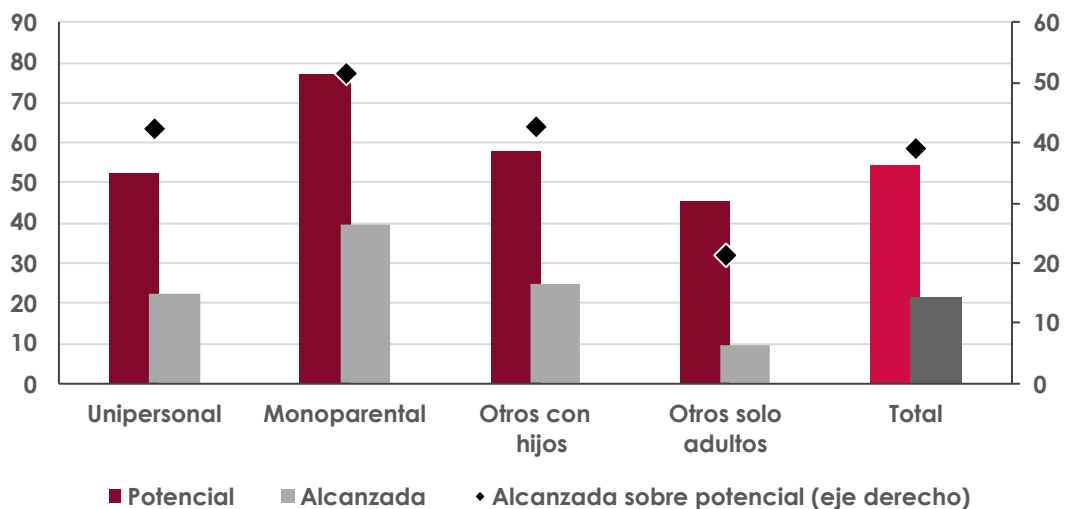
GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV ENTRE LOS HOGARES EN RIESGO DE POBREZA (%)



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024 el IMV tiene la capacidad potencial de alcanzar al 77 % de los hogares monoparentales en riesgo de pobreza pero llega al 40 % (gráfico 2). Los hogares unipersonales presentan una cobertura potencial de la prestación del 52,4 % y una cobertura alcanzada del 22,2%. En otros hogares con menores la prestación llegaría a cubrir al 58 % en riesgo de pobreza, en lugar del 24,8 % que alcanza en 2024. Por último, los otros hogares de solo adultos son la categoría con la ratio más baja entre la cobertura alcanzada y la potencial: un 21,5%.

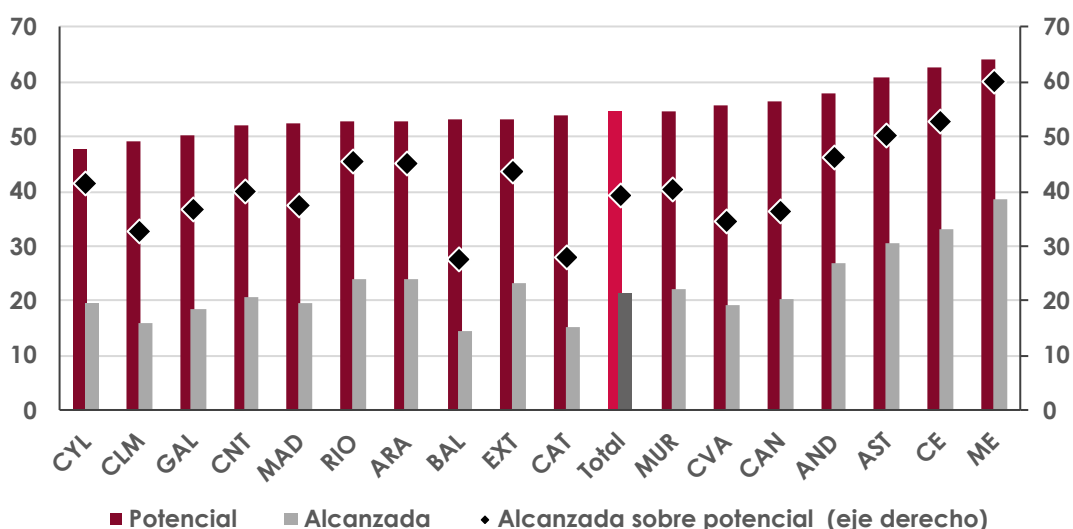
GRÁFICO 2. COBERTURA POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV ENTRE LOS HOGARES EN RIESGO DE POBREZA (%). DESGLOSE POR TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024 las comunidades autónomas con mayor cobertura efectiva del IMV son Principado de Asturias y Andalucía y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (gráfico 3). En cuanto al potencial, las de mayor cobertura son las ciudades autónomas de Melilla (64,2%) y Ceuta (62,7%) y las comunidades autónomas de Principado de Asturias (60,6%), Andalucía (57,9%), Canarias (56,3%), Comunitat Valenciana (55,7%) y Región de Murcia (54,7%). Respecto a la ratio entre cobertura alcanzada y potencial, las comunidades autónomas con un nivel más bajo son: Illes Balears (27,5%), Cataluña (27,9%) y Castilla-La Mancha (32,6%).

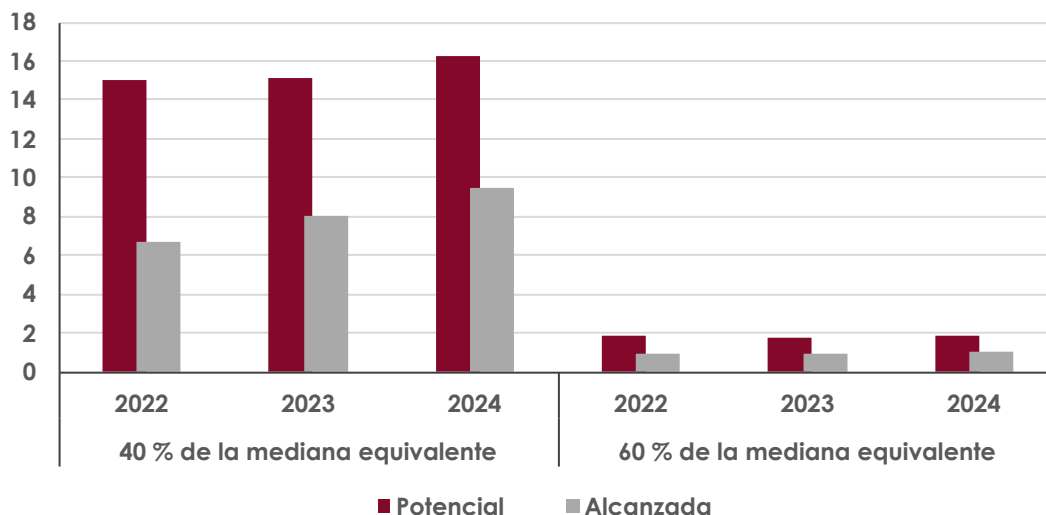
GRÁFICO 3. COBERTURA POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV ENTRE LOS HOGARES EN RIESGO DE POBREZA (%). DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024, el IMV reduce la tasa de pobreza un 9,5%, sobre el 16,2% que podría lograr si llegara a todos los hogares elegibles (gráfico 4). La capacidad del IMV de reducir la tasa de pobreza es escasa, al quedarse los importes que garantiza por debajo del 40% de la mediana en casi todas las tipologías de hogares. Considerando el umbral del 40% de la mediana, el IMV pasa de reducir la tasa de pobreza un 6,7% (15% en la dimensión potencial) en 2022 a hacerlo un 9,5% en 2024 (16,2% en su dimensión potencial). Bajo el prisma del 60% de la mediana en 2024, el IMV reduce un 1,1% la tasa de pobreza (1,9% en su dimensión potencial).

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA TASA DE POBREZA (%)

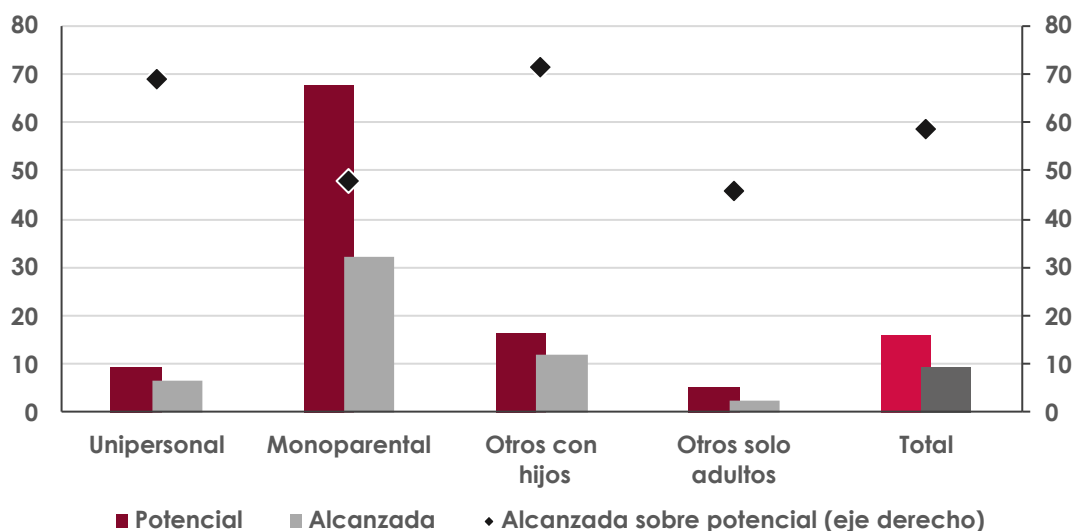


Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

La disminución de la tasa de pobreza mediante el IMV es más significativa en los hogares monoparentales con una mayor cuantía de renta garantizada. Sin embargo, este segmento de hogares presenta uno de los porcentajes efectivos de reducción de la tasa de pobreza más bajos (gráfico 5). En 2024 la tasa de pobreza en este tipo de hogar es un 32,3% menor como consecuencia de la prestación⁷. Si el IMV alcanzara a todos los hogares monoparentales elegibles, reduciría la tasa de pobreza un 67,9%. Las cifras superiores a las del resto de tipos de hogar responden, en parte, al complemento de monoparentalidad que recoge la ley del IMV y que eleva la renta garantizada de este tipo de hogar. No obstante, los hogares monoparentales representan uno de los colectivos para los que el impacto alcanzado por el IMV en la reducción de la tasa de pobreza es inferior, expresado en porcentaje sobre el impacto potencial. Por otra parte, el efecto de reducción de la tasa de pobreza es más modesto sobre el resto de las categorías de hogar, particularmente en los hogares sin hijos. Parte del mayor impacto en los hogares con hijos responde a que desde 2022 se introduce el CAPI. De esta forma, el impacto de la prestación incluye el IMV completo en los hogares con hijos, mientras que se circunscribe al IMV básico en los hogares sin hijos.

⁷ Conviene recordar que los hogares monoparentales representan en torno al 13% de los hogares potencialmente perceptores del IMV.

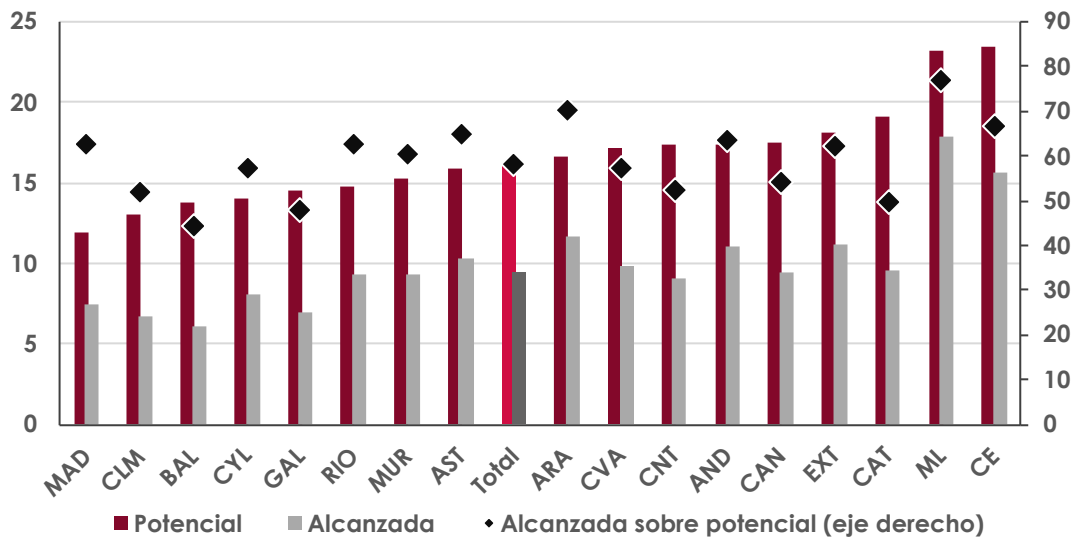
GRÁFICO 5. REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA TASA DE POBREZA AL 40% DE LA MEDIANA EN 2024 (%). DESGLOSE POR TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

El IMV tiene un impacto potencial de reducción de la tasa de pobreza superior a la media nacional en Cataluña, Extremadura, Islas Canarias, Andalucía y Cantabria (gráfico 6). En su dimensión potencial, el impacto del IMV en la reducción de la tasa de pobreza al 40% de la mediana es de: 23,5% en Ceuta, 23,2% en Melilla, 19,1% en Cataluña, 18,1% en Extremadura, 17,4% en Canarias y Andalucía y 17,3% en Cantabria. Estas comunidades autónomas se sitúan por encima de la media nacional en 2024 (16,2% de reducción de la tasa de pobreza). Por el contrario, el efecto potencial de la prestación es menor en la Comunidad de Madrid (11,9%), Castilla-La Mancha (13%), Illes Balears (13,7%) y Castilla y León (14%). El orden es similar al observar el efecto alcanzado, salvo en el Principado de Asturias, que pasa a situarse por encima de la media nacional, y en las Islas Canarias y Cantabria, que pasan a tener un efecto alcanzado inferior al total.

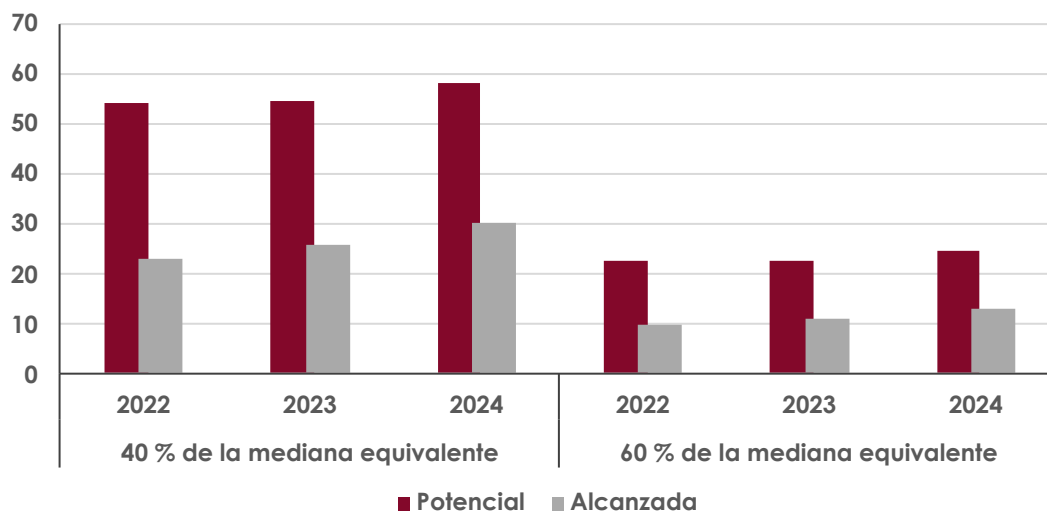
GRÁFICO 6. REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA TASA DE POBREZA AL 40% DE LA MEDIANA EN 2024 (%). DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024, el IMV reduce la brecha de pobreza un 30,3%, frente al 58,2% que lograría si se desplegara al completo (gráfico 7). La cifra alcanzada en 2024 es 4,6 puntos porcentuales (p. p.) mayor que la de 2023 y 7,3 puntos superior a la de 2022. La evolución del impacto sobre la brecha de pobreza en términos efectivos es más favorable que en términos potenciales, por lo que la diferencia entre ambas magnitudes se reduce ligeramente durante el periodo. En concreto, en 2024 la reducción de la brecha de pobreza por el IMV es más de la mitad de la que podría llegar a alcanzar. Una vez más, los resultados son de un orden de magnitud muy inferior al considerar un umbral de la pobreza al 60% de la renta mediana equivalente. En ese caso, el IMV reduce la brecha de pobreza un 13,1% frente al 24,6% que podría haber alcanzado en 2024.

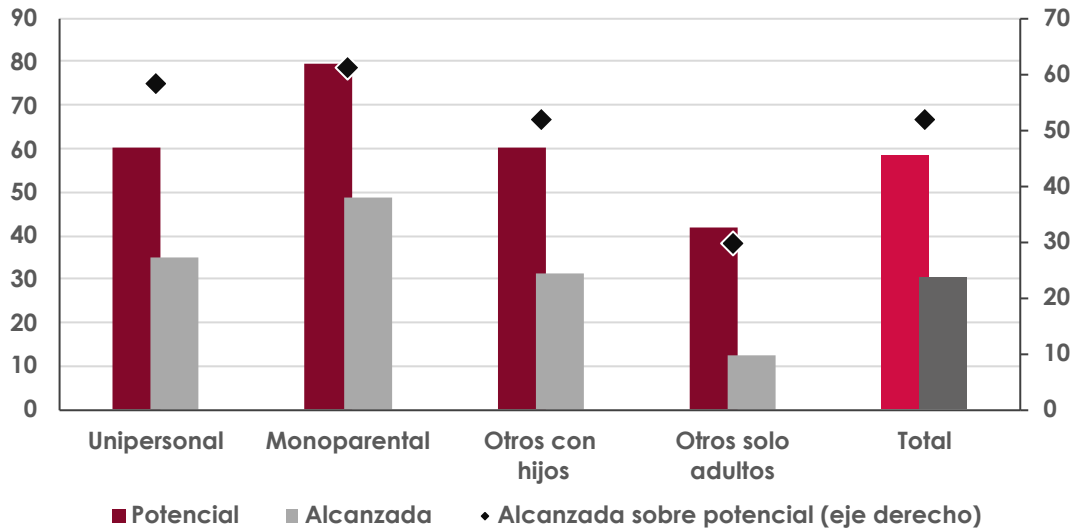
GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LA REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA BRECHA DE POBREZA (%)



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024 los hogares monoparentales tienen una brecha de pobreza un 48,8% inferior por haber percibido el IMV. En términos potenciales, el efecto sería de un 79,5% en este tipo de hogar (gráfico 8). Si bien el efecto del IMV sobre la reducción de la brecha de pobreza es superior en los hogares monoparentales, la diferencia con los otros tipos de hogar no es tan acusada como en el caso de la reducción de la tasa de pobreza. Por ejemplo, en 2024 los hogares unipersonales ven su brecha de pobreza reducida un 35,1%, aunque el impacto potencial es del 60,2%. Si se compara el efecto alcanzado y el potencial, precisamente los hogares monoparentales y unipersonales son los tipos de hogar para los que la diferencia es inferior. En estos tipos de hogar, en 2024 el IMV disminuye la brecha de pobreza más de un 58% de lo que podría hacerlo si la prestación fuera percibida por todas las unidades de convivencia elegibles.

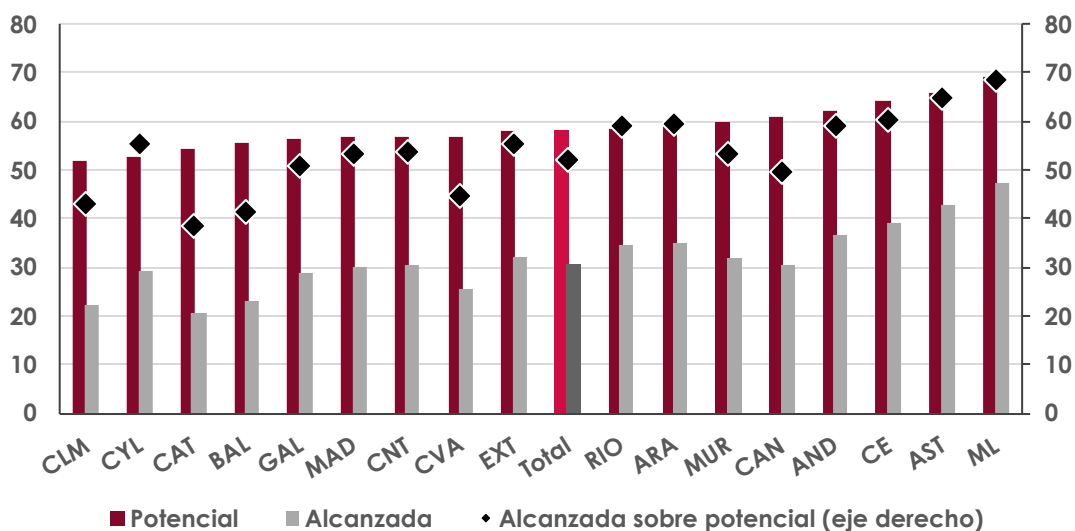
GRÁFICO 8. REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA BRECHA DE POBREZA AL 40% DE LA MEDIANA EN 2024 (%). DESGLOSE POR TIPO DE HOGAR



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

El IMV tiene un impacto potencial de reducción en la brecha de pobreza superior en Melilla, Principado de Asturias, Ceuta, Andalucía, Canarias, Región de Murcia, Aragón y La Rioja (gráfico 9). En su dimensión potencial, el impacto del IMV en la reducción de la brecha de pobreza al 40% de la mediana es de: 69,2% en Melilla, 66% en Principado de Asturias, 64,4% en Ceuta, 62% en Andalucía, 60,9% en Canarias, 59,7% en Región de Murcia, 58,9% en Aragón y 58,5% en La Rioja. Estas comunidades autónomas se sitúan por encima de la media nacional en 2024. Por el contrario, el efecto potencial de la prestación es menor en Castilla-La Mancha (52,1%), Castilla y León (52,8%) y Cataluña (54,3%). Si se observa el grado de alcance medido en porcentaje sobre el impacto potencial, cabe destacar que Melilla, Principado de Asturias y Ceuta son las comunidades autónomas con los mejores registros (el IMV logra más del 60% de la reducción potencial de la brecha de pobreza). En el lado opuesto, destaca Cataluña, comunidad autónoma en la que el IMV solo despliega el 38,4% de la capacidad potencial de reducción de la brecha de pobreza.

GRÁFICO 9. REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV DE LA BRECHA DE POBREZA AL 40% DE LA MEDIANA EN 2024 (%). DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

Si la prestación (IMV básico + IMV completo) se hubiera desplegado en su totalidad en 2024, el coste anual habría ascendido a 6.145 millones de euros. El coste anual correspondiente a los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2024 es de 3.106 millones. Además, se ha simulado que el coste de erradicar la pobreza al 40% de la mediana asciende a 9.110 millones de euros, es decir, un 48% y un 193% más que el coste potencial y el coste efectivo actual de la prestación respectivamente.

2.1.2. Análisis de los efectos del IMV sobre cobertura, tasa y brecha de los hogares en situación de pobreza infantil

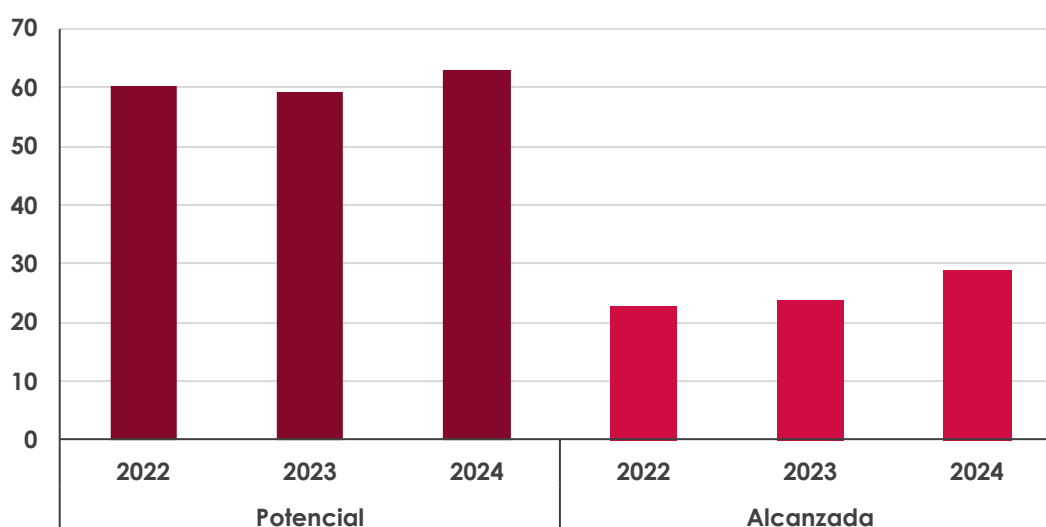
En esta sección, se calcula el impacto del IMV sobre tres indicadores de pobreza infantil: la cobertura de pobreza, la reducción de la tasa de pobreza y la reducción de la brecha de pobreza. A partir del microsimulador plurianual se ha calculado el impacto de la prestación sobre la pobreza infantil en 2022, 2023 y 2024. El ejercicio se realiza desde 2022 para medir el impacto del IMV completo⁸. El análisis se lleva a cabo sobre los tres indicadores de la sección 2.1.1., si bien calculados exclusivamente para el colectivo de hogares con menores: la cobertura o porcentaje de hogares en situación de pobreza

⁸ Los efectos del IMV-CAPI no se simulan dado que, como se verá más adelante, se trata de una prestación en la que la mayor parte de los hogares elegibles superan el umbral de la pobreza al 60% de la mediana.

a los que protege la prestación, la reducción por el IMV de la brecha de pobreza y la reducción por el IMV de la tasa de pobreza. En estos dos últimos indicadores se desglosan los efectos de la cuantía del IMV y del CAPI. Por último, conviene precisar que, con el fin de simplificar la visualización de los resultados, estos solo se muestran para el umbral del 40% de la mediana de la renta neta equivalente.

En 2024, el IMV cubre al 29% de los hogares en situación de pobreza infantil. De llegar a todos los hogares elegibles la prestación protegería al 63% de los hogares que experimentan pobreza infantil (gráfico 10). Desde 2022 se aprecian mejoras en la cobertura alcanzada por la prestación. En 2022, el IMV llegaba al 22,7% de los hogares en situación de pobreza infantil. En 2024, el indicador se incrementa 6 p. p., hasta un nivel de cobertura del 29%.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV COMPLETO DE LOS HOGARES EN RIESGO DE POBREZA INFANTIL AL 40% DE LA MEDIANA (%)

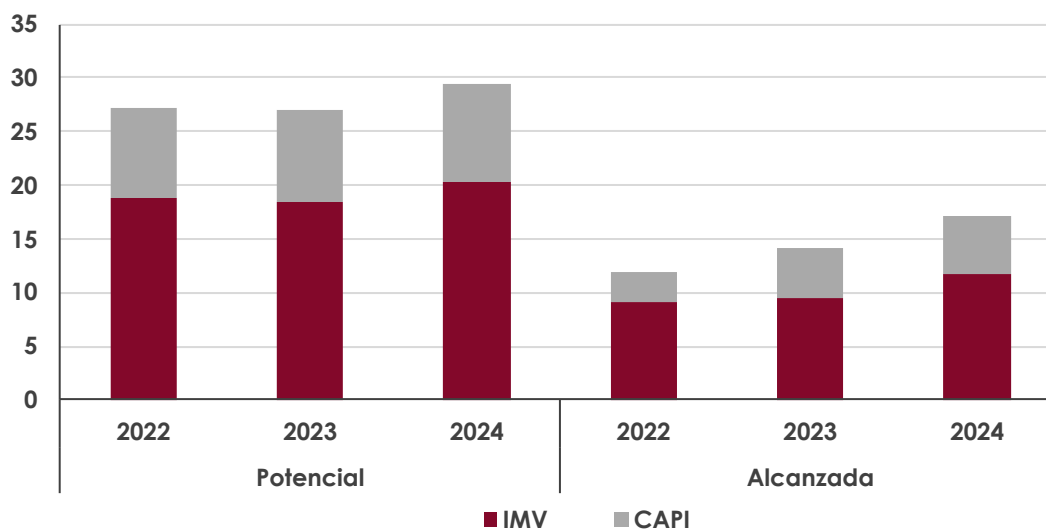


Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024, la prestación reduce 17,1% la tasa de pobreza infantil, 11,8% por la cuantía del IMV y el restante 5,4% como consecuencia de la cuantía del CAPI (gráfico 11). El gráfico 11 desglosa la reducción de la tasa de pobreza por el IMV completo en alcanzada y potencial. Además, en cada una de estas dimensiones se especifica qué parte refleja la cuantía del IMV y cuál corresponde a la del CAPI. Así, se aprecia que la prestación mejora progresivamente la reducción de la tasa de pobreza, tanto en términos alcanzados como desde la perspectiva potencial. Desde esta última, el IMV

pasa de tener la capacidad de reducir la tasa de pobreza infantil un 27,2% en 2022 a poder hacerlo un 29,4% en 2024. En términos alcanzados el indicador pasa de un 11,9% en 2022 a un 17,1% en 2024.

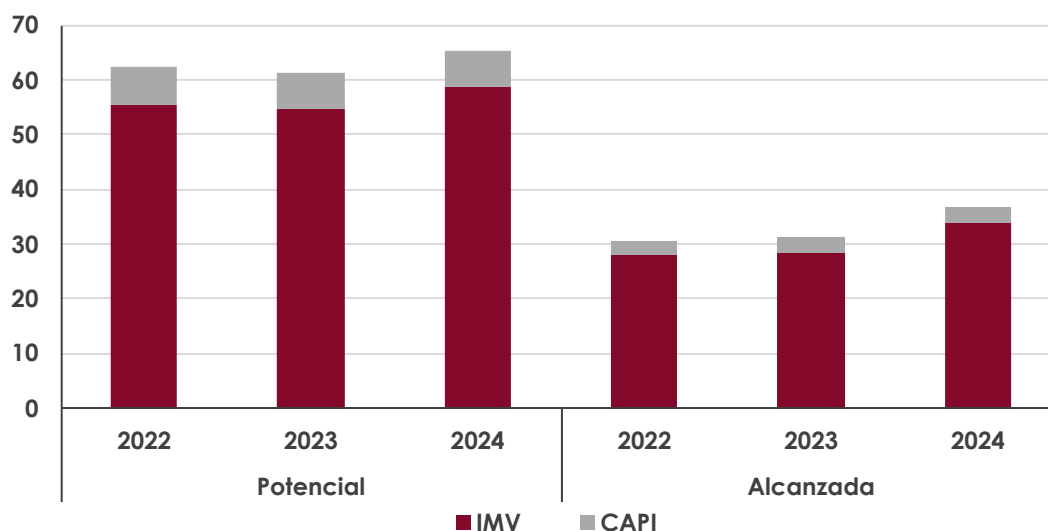
GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE LA REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV COMPLETO DE LA TASA DE POBREZA INFANTIL AL 40% DE LA MEDIANA (%). DESGLOSE ENTRE LA CUANTÍA DE IMV Y LA DE CAPI



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En 2024, la prestación reduce un 36,6% la brecha de pobreza infantil, 33,7% por la cuantía de IMV y el restante 2,9% como consecuencia de la cuantía del CAPI (gráfico 12). El gráfico 12 desglosa la reducción de la brecha de pobreza por el IMV completo en alcanzada y potencial. Además, en cada una de estas dimensiones se especifica qué parte refleja la cuantía del IMV y cuál se corresponde a la del CAPI. Si la prestación llegara a todos los hogares elegibles reduciría la brecha de pobreza infantil un 65,1% en 2024, un 58,6% por el IMV y un 6,5% gracias a la cuantía del CAPI.

GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN DE LA REDUCCIÓN POTENCIAL Y ALCANZADA POR EL IMV COMPLETO DE LA BRECHA DE POBREZA INFANTIL (%). DESGLOSE ENTRE LA CUANTÍA DEL IMV Y LA DE CAPI



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

Si la prestación (IMV completo) se hubiera desplegado en su totalidad en 2024 el coste anual habría ascendido a 3.658 millones de euros. El coste anual correspondiente a los hogares beneficiarios a 31 de diciembre de 2024 es de 1.991 millones. Además, se ha simulado que el coste de erradicar la pobreza infantil al 40% de la mediana asciende a 4.623 millones de euros, es decir, un 26% y un 132% más que el coste potencial y el coste efectivo actual de la prestación respectivamente.

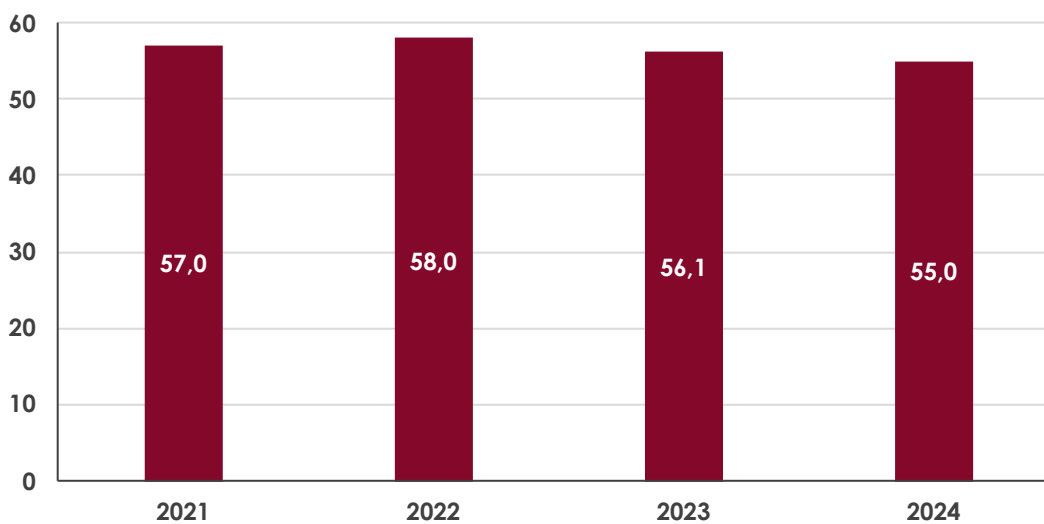
2.2. Lecciones aprendidas sobre el *non take-up* en el IMV

Esta sección recoge los principales hallazgos relativos al fenómeno del *non take-up* y ofrece dos nuevas herramientas interactivas para localizar las zonas geográficas con las tasas más elevadas. Las cuatro opiniones del IMV publicadas por la AIReF han analizado ampliamente el fenómeno del *non take-up*. En las opiniones del IMV la AIReF ha calculado la tasa de *non take-up* de cada año y ha incluido los desgloses por comunidades autónomas y tipos de hogar. Además, en la tercera Opinión del IMV se profundiza en la comprensión de los motivos explicativos del *non take-up* a través de la información provista por las entidades mediadoras del IMV. También se analiza la incidencia de las rentas mínimas autonómicas en la tasa de no solicitud del IMV. En este estudio se recopilan estos resultados y se ofrecen dos nuevas herramientas para profundizar en la distribución geográfica de los hogares *non take-up*.

2.2.1. Análisis de la evolución del *non take-up*

La tasa de *non take-up* del IMV⁹ apenas ha disminuido desde el año 2021 (gráfico 13). En concreto, el porcentaje de hogares no solicitantes sobre el total de elegibles es del 57% en 2021, 58% en 2022, 56,1% en 2023 y 55% en 2024.

GRÁFICO 13. EVOLUCIÓN DEL *NON TAKE-UP* DEL IMV (%)

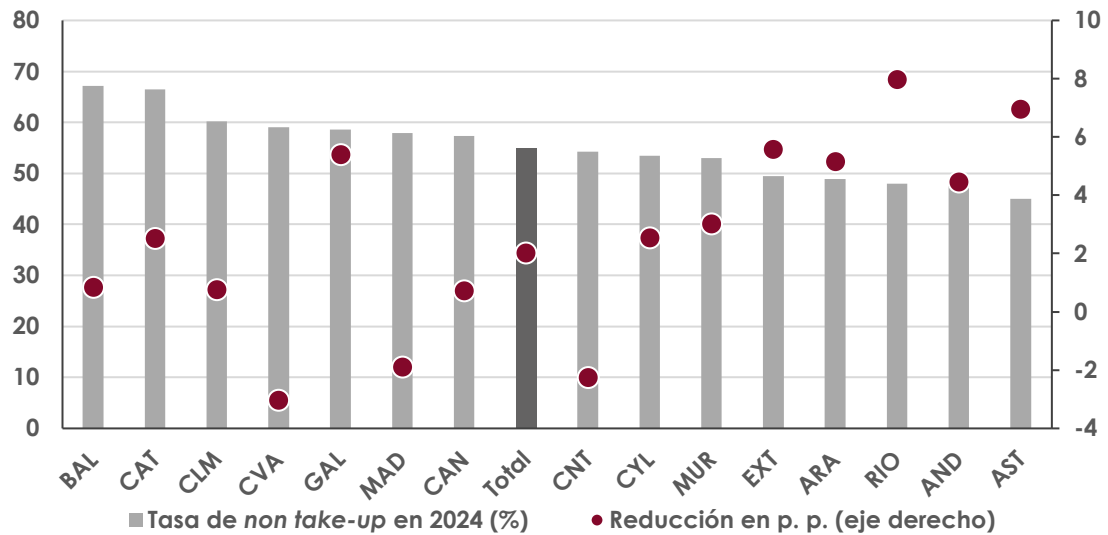


Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

Principado de Asturias, Andalucía, La Rioja, Aragón y Extremadura son las comunidades autónomas con menor tasa de *non take-up* en 2024 y las que mayor reducción del indicador han registrado desde 2021 (gráfico 14). El gráfico 14 ordena las comunidades autónomas de mayor a menor tasa de *non take-up*. Además, el gráfico 14 representa en el eje derecho la reducción del indicador entre 2021 y 2024 en puntos porcentuales. En 2024 Illes Balears, Cataluña y Castilla-La Mancha registran las mayores tasas de *non take-up*: 67%, 66% y 60% respectivamente y han disminuido 1, 3 y 1 p. p. con respecto al nivel de 2021.

⁹ Incluye IMV básico e IMV completo.

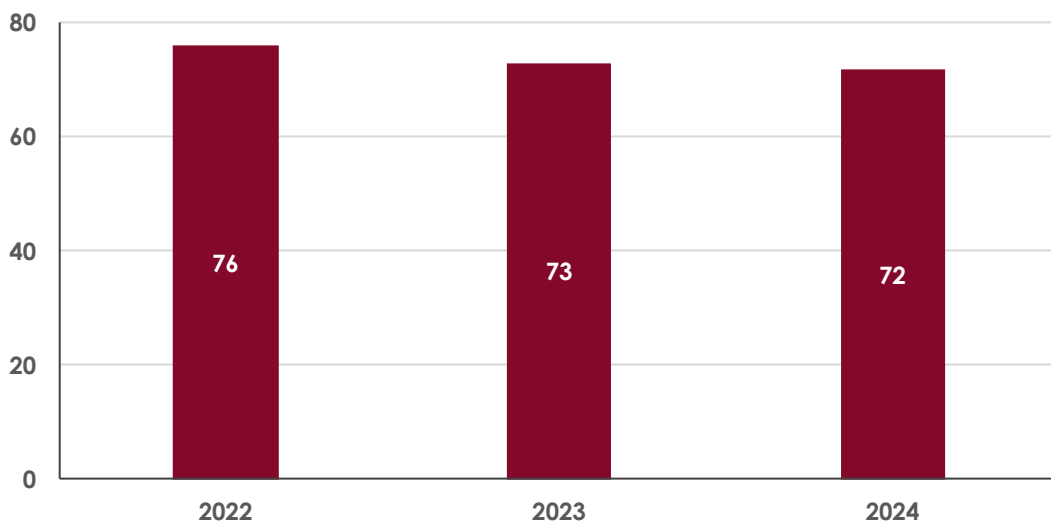
GRÁFICO 14. TASAS DE NON TAKE-UP DEL IMV EN 2024 (%) Y REDUCCIÓN CON RESPECTO A 2021 (P. P.). DESGLOSE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

La tasa de *non take-up* del CAPI¹⁰ tampoco ha disminuido de forma significativa desde su puesta en funcionamiento (gráfico 15). En concreto, este indicador es del 76% en 2022, 73% en 2023 y 72% en 2024.

GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DEL NON TAKE-UP DEL CAPI (%)

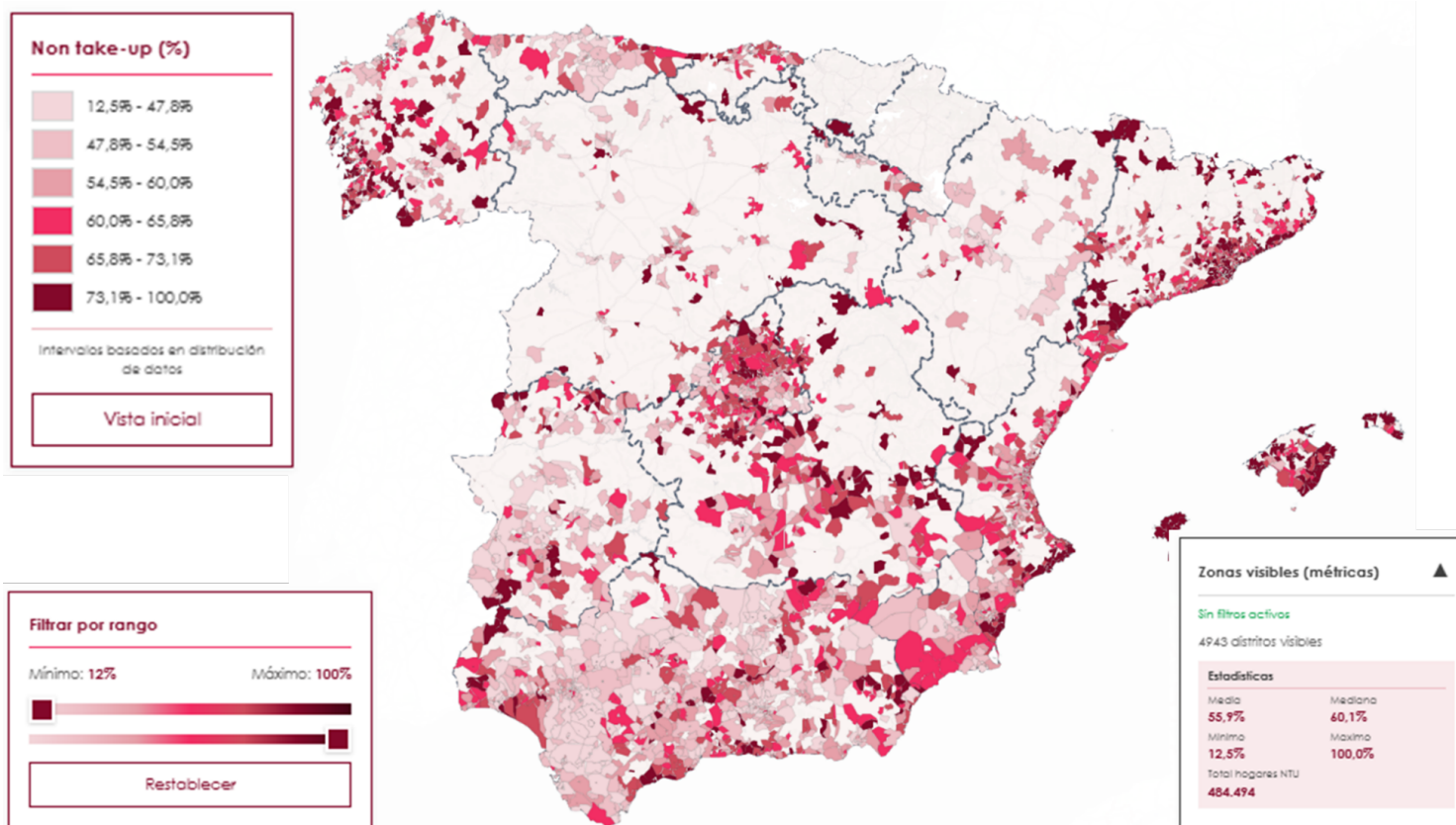


Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

¹⁰ Incluye IMV completo e IMV-CAPI.

de régimen común. Las zonas con mayores tasas de *non take-up* (por encima del 70 %) se sitúan principalmente en pequeños municipios distribuidos entre prácticamente todas las comunidades autónomas, con especial incidencia en Illes Balears, Cataluña, Galicia y Castilla-La Mancha. La única excepción es Región de Murcia, en la que no se localiza ningún distrito con una tasa de *non take-up* superior al 70 %. Desde el punto de vista inverso, los distritos con menor tasa de *non take-up* (por debajo del 47 %) se sitúan principalmente en Andalucía, Extremadura y Principado de Asturias. Por su parte, las zonas con mayor número de hogares no solicitantes (por encima de los 189 hogares) se ubican en municipios medianos y grandes en Región de Murcia, Islas Canarias, Andalucía, Comunidad de Madrid y municipios de la costa en Cataluña y Comunitat Valenciana.

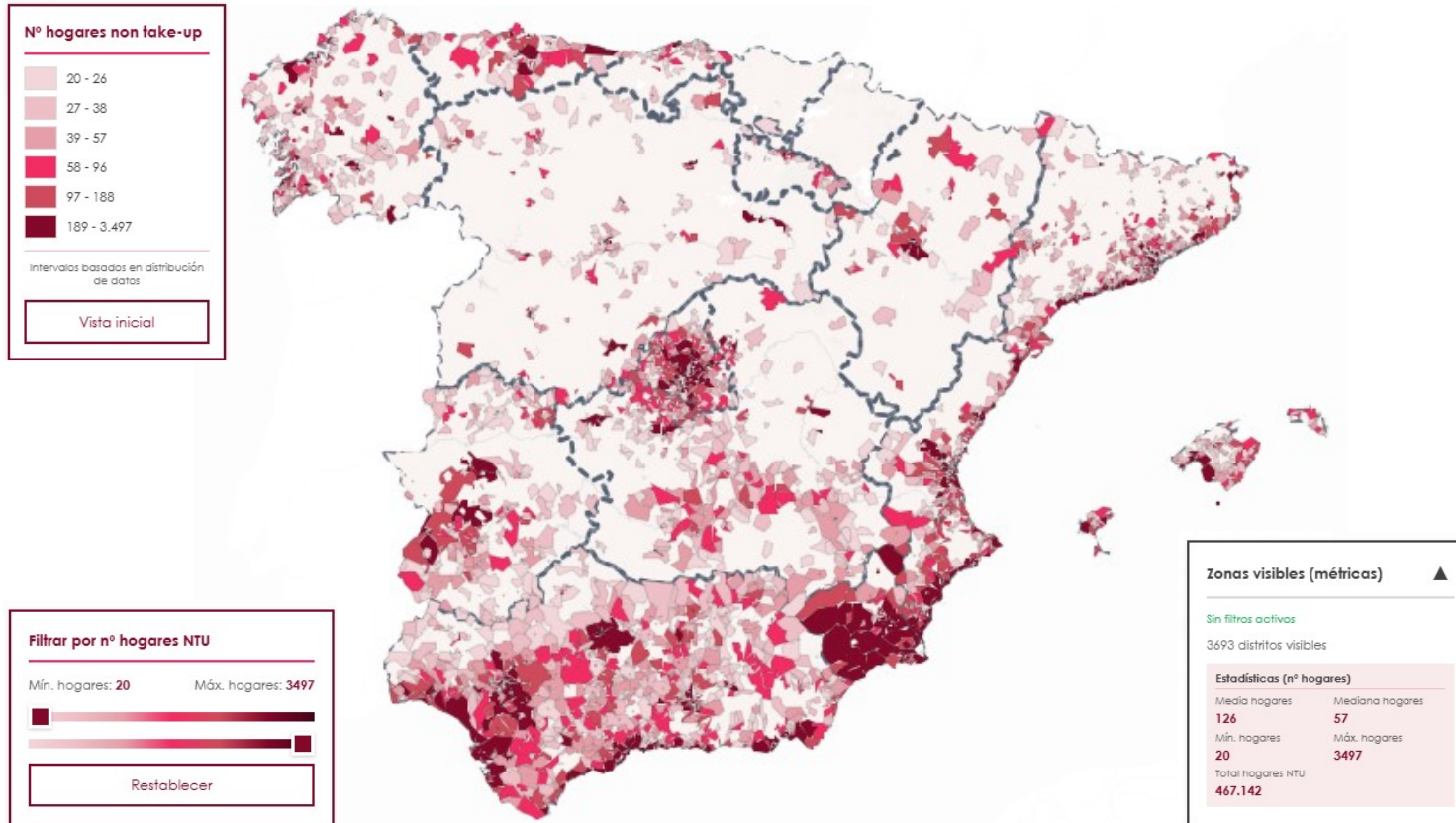
GRÁFICO 16. MAPA INTERACTIVO DE LA TASA DE NON TAKE-UP EN 2024



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

Gráfico interactivo

GRÁFICO 17. MAPA INTERACTIVO DEL NÚMERO DE HOGARES NO SOLICITANTES EN 2024

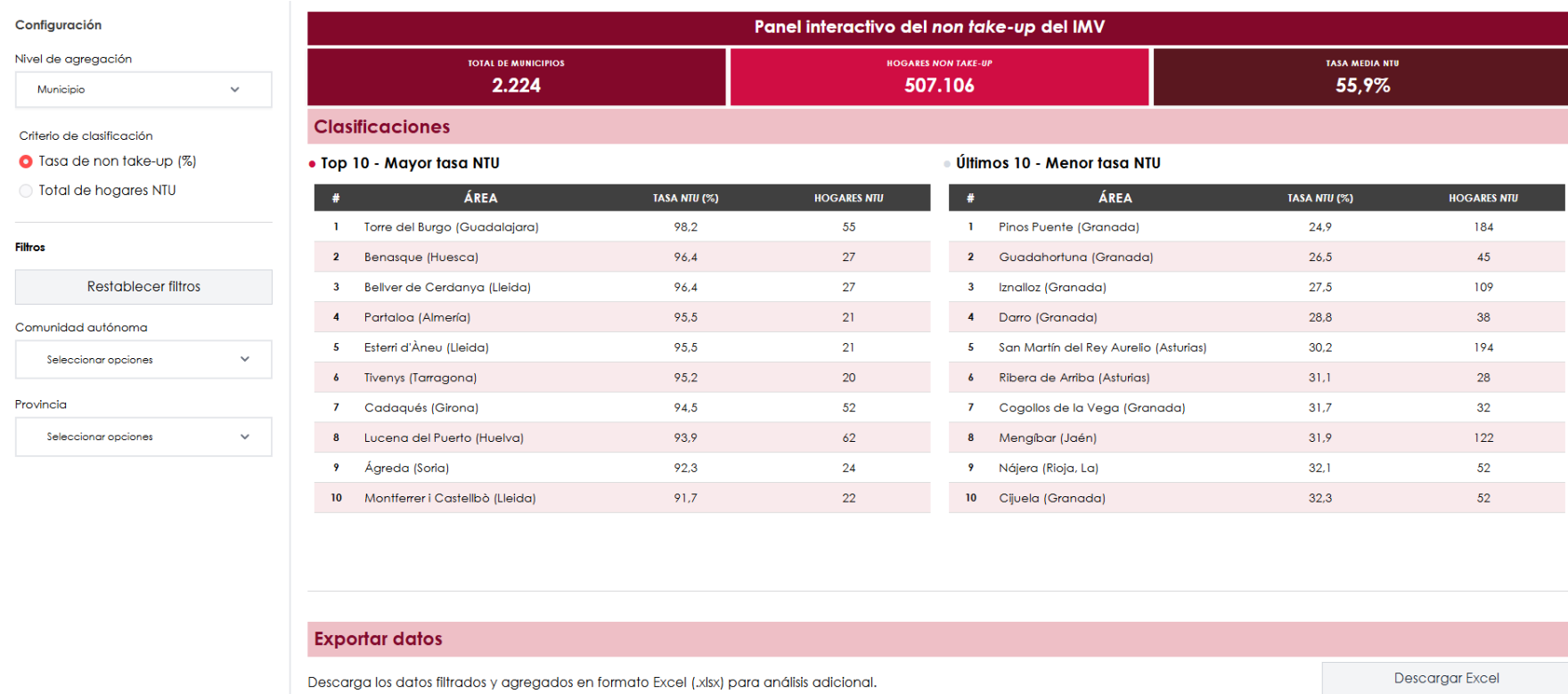


Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

En segundo lugar, se ofrece un panel interactivo para generar clasificaciones de las diez provincias o municipios con mayores y menores tasas de *non take-up* o total de hogares no solicitantes en 2024 (cuadro 4). De forma complementaria al análisis del mapa, la información que contiene el panel interactivo se puede explorar a nivel municipal, provincial y autonómico. La tabla ordena las áreas geográficas seleccionadas en el menú “Nivel de agregación” según el indicador elegido: la tasa de *non take-up* o el total de hogares no solicitantes. Adicionalmente, se pueden seleccionar filtros de comunidad autónoma o provincia. En este producto también se excluyen las áreas geográficas en las que residen menos de 20 hogares no solicitantes. Como resultado, se provee información para 2.224 municipios, además de para todas las provincias y comunidades autónomas de régimen común. El panel permite asimismo la descarga de datos filtrados y agregados en formato CSV.

Las cinco provincias con mayor tasa de *non take-up* son Cuenca, Barcelona, Soria, Guadalajara e Illes Balears. La menor tasa de *non take-up* se registra en Melilla, Ceuta, Cádiz, Sevilla y Córdoba (cuadro 4). Al seleccionar “Provincia” en el campo de “Nivel de desagregación” del panel interactivo se despliegan las diez provincias con mayor y menor tasa de *non take-up* del IMV en 2024. Si se selecciona el indicador de “Total de hogares NTU”, la clasificación difiere. En este indicador, las cinco provincias con mayor nivel son: Madrid, Barcelona, Alicante, Valencia y Málaga. Por el lado opuesto, las cinco provincias con menor número de hogares no solicitantes son: Soria, Melilla, Teruel, Ceuta y Palencia. A nivel de municipio, los diez municipios con mayor número de hogares no solicitantes son: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Alicante, Las Palmas de Gran Canaria, Murcia, Zaragoza y Granada.

CUADRO 4. PANEL INTERACTIVO DEL NON TAKE-UP DEL IMV EN 2024



Fuente: AIReF a partir del microsimulador plurianual con los datos de la AEAT y el INSS.

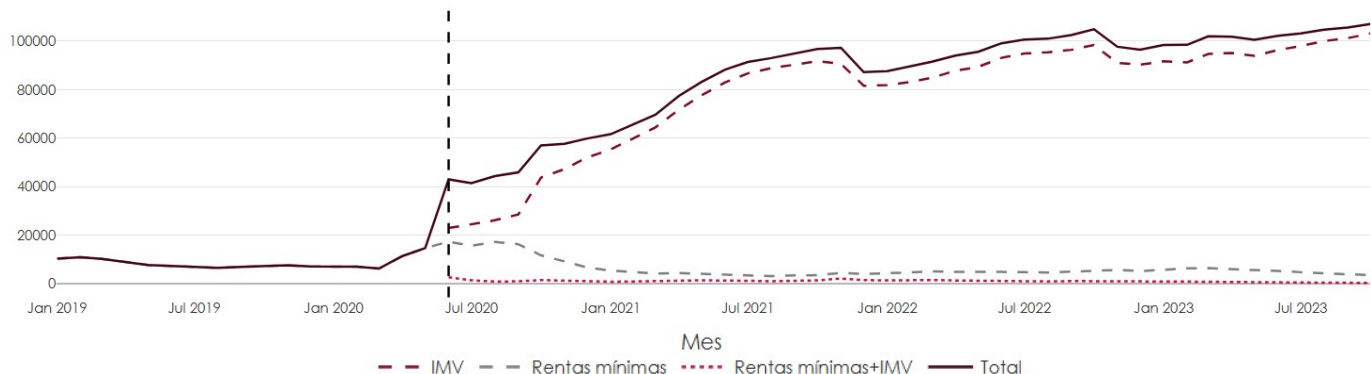
2.2.3. Análisis de los efectos sobre el *non take-up* de los programas de rentas mínimas autonómicas

La tercera Opinión del IMV publicada por la AIReF analiza la interacción de las rentas mínimas autonómicas con el IMV y sus efectos sobre el *non take-up* de la prestación. En este estudio se ofrece una herramienta interactiva que **recapitula los hallazgos del análisis** (cuadro 5). La herramienta interactiva permite seleccionar una comunidad autónoma. En el gráfico superior de la herramienta se representa la evolución del número de hogares beneficiarios de renta mínima y de IMV en la comunidad autónoma seleccionada. En los dos gráficos inferiores se representa el efecto de las rentas mínimas sobre el *non take-up* del IMV de las comunidades autónomas, resaltando la cifra para la comunidad seleccionada. El gráfico del panel inferior izquierdo representa el porcentaje de *non take-up* en el IMV que corresponde a hogares que cobran renta mínima autonómica en 2023. Así, en Cataluña, Comunitat Valenciana, Islas Canarias, Illes Balears, Principado de Asturias, Galicia y Cantabria los hogares beneficiarios de renta mínima representan 17, 8, 6, 5, 9, 6 y 7 p. p. de sus respectivas tasas de *non take-up*. El gráfico del panel inferior derecho representa el porcentaje de fondos liberados en cada comunidad autónoma como consecuencia del traspaso de beneficiarios de su renta mínima al IMV. Melilla, Andalucía, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Aragón y Castilla y León han liberado el 47 %, 31 %, 26 %, 23 %, 21 % y 20 % respectivamente sobre el total gastado en sus rentas mínimas entre 2020 y 2023.

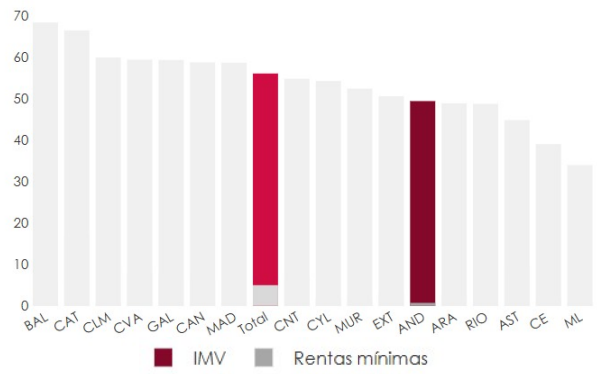
CUADRO 5. HERRAMIENTA INTERACTIVA DE RENTAS MÍNIMAS E IMV POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Beneficiarios de IMV y rentas mínimas en la comunidad autónoma:

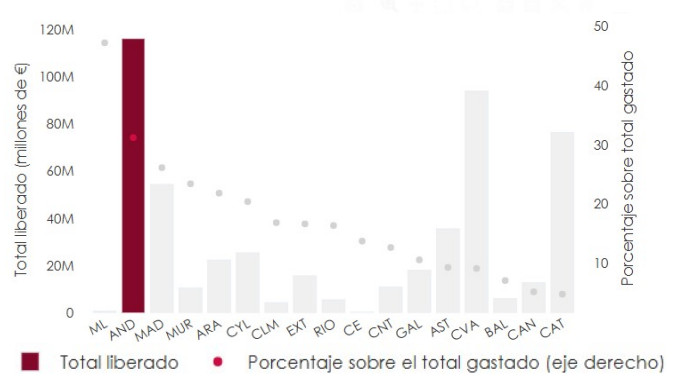
Andalucía



Efecto de las rentas mínimas en el non take-up del IMV en 2023 (%)



Recursos liberados por transferencia de beneficiarios de rentas mínimas a IMV



Fuente: AIReF a partir del microsimulador con los datos de la AEAT, el INSS y las comunidades autónomas.



2.3. La incidencia de la tramitación y gestión en la eficacia y eficiencia de la prestación

Esta sección incluye un resumen de los principales indicadores relativos a la tramitación. Se identifican áreas de mejoras potenciales para lograr una mayor eficacia y eficiencia de la prestación. Todas las opiniones del IMV publicadas por la AIReF incluyen una sección sobre tramitación y gestión de la prestación. En este estudio se recapitulan los principales hallazgos con el objetivo de proporcionar una perspectiva integrada que permita identificar puntos de mejora. Así, se muestran en perspectiva temporal los tiempos de tramitación, los motivos de denegación, las revisiones de la prestación y las solicitudes de año en curso.

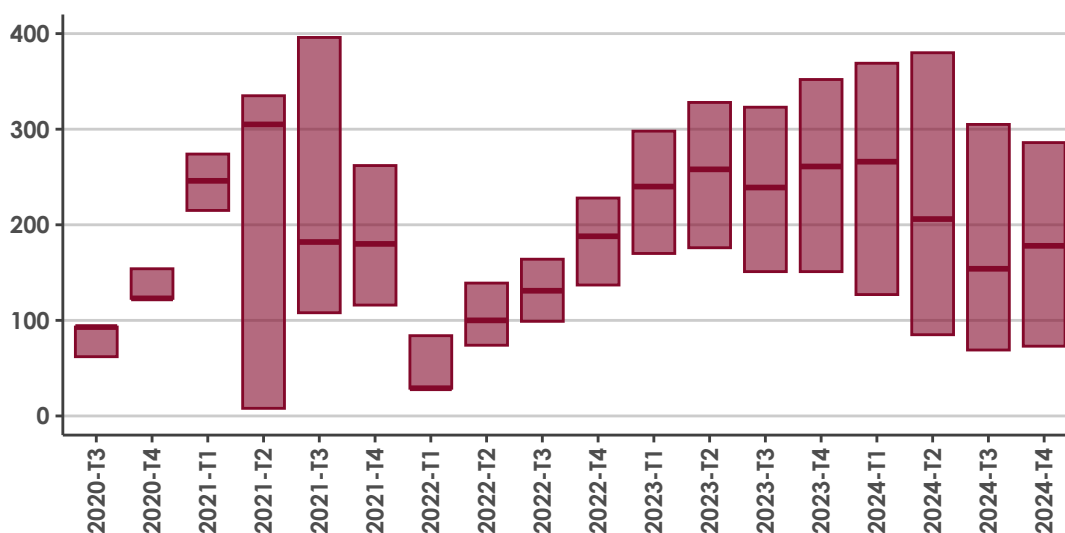
2.3.1. Análisis de la evolución de los tiempos de tramitación

El tiempo de tramitación constituye un indicador central en la evaluación de la eficacia de la prestación. En el caso de los expedientes aprobados, mide la demora entre el momento en que el hogar declara su situación de necesidad mediante la solicitud de la prestación y aquel en que percibe el primer pago. Asimismo, el análisis cualitativo publicado por la AIReF en la tercera Opinión del IMV muestra que, con carácter previo a la presentación, los hogares invierten tiempos significativos en la preparación y cumplimentación de la solicitud. En consecuencia, los tiempos de aprobación representan un límite inferior observable entre la aparición de la necesidad y su cobertura efectiva. Además, cuando la aprobación se produce con retraso, la primera nómina acumula las cuantías devengadas desde el mes de solicitud, lo que genera un incremento puntual y de elevada magnitud en los ingresos del hogar. Este *shock* inicial introduce una volatilidad adicional en el perfil temporal de recursos, potencialmente inconsistente con el objetivo de garantizar una renta mensual estable. Por su parte, los tiempos de tramitación de los expedientes denegados también resultan relevantes desde la perspectiva de la eficacia, dado que solo una vez emitida la resolución puede el hogar conocer la causa de la denegación y, en su caso, corregir la solicitud si el error es subsanable.

El tiempo mediano de tramitación de los expedientes aprobados sigue una tendencia decreciente desde el primer trimestre de 2024, pero continúa en niveles superiores a 150 días (gráfico 18). El gráfico 18 representa la distribución de los tiempos de aprobación por trimestre desde el inicio del IMV. En 2020, los tiempos de aprobación tienden a ser más cortos, ya que las primeras solicitudes del IMV se producen en mayo de 2020 y tienen lugar conversiones de oficio desde la prestación por hijo a cargo. En 2021, las distribuciones registran

amplitudes significativas parcialmente motivadas porque en este ejercicio se producen algunas conversiones desde rentas mínimas autonómicas. En 2022, coincidiendo con la entrada en vigor del CAPI, los tiempos de aprobación inician una tendencia creciente. En 2024, el nivel de la serie se mantiene relativamente estable. Por último, a partir del primer trimestre de 2024 el indicador sigue una senda decreciente, pero el rango intercuartílico aumenta con respecto a 2023. En concreto, los expedientes aprobados en el último trimestre de 2024 registran un tiempo mediano de 178 días, un primer cuartil de 73 días y un tercer cuartil de 286 días.

GRÁFICO 18. TIEMPO MEDIANO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES APROBADOS POR MES DE RESOLUCIÓN (DÍAS)

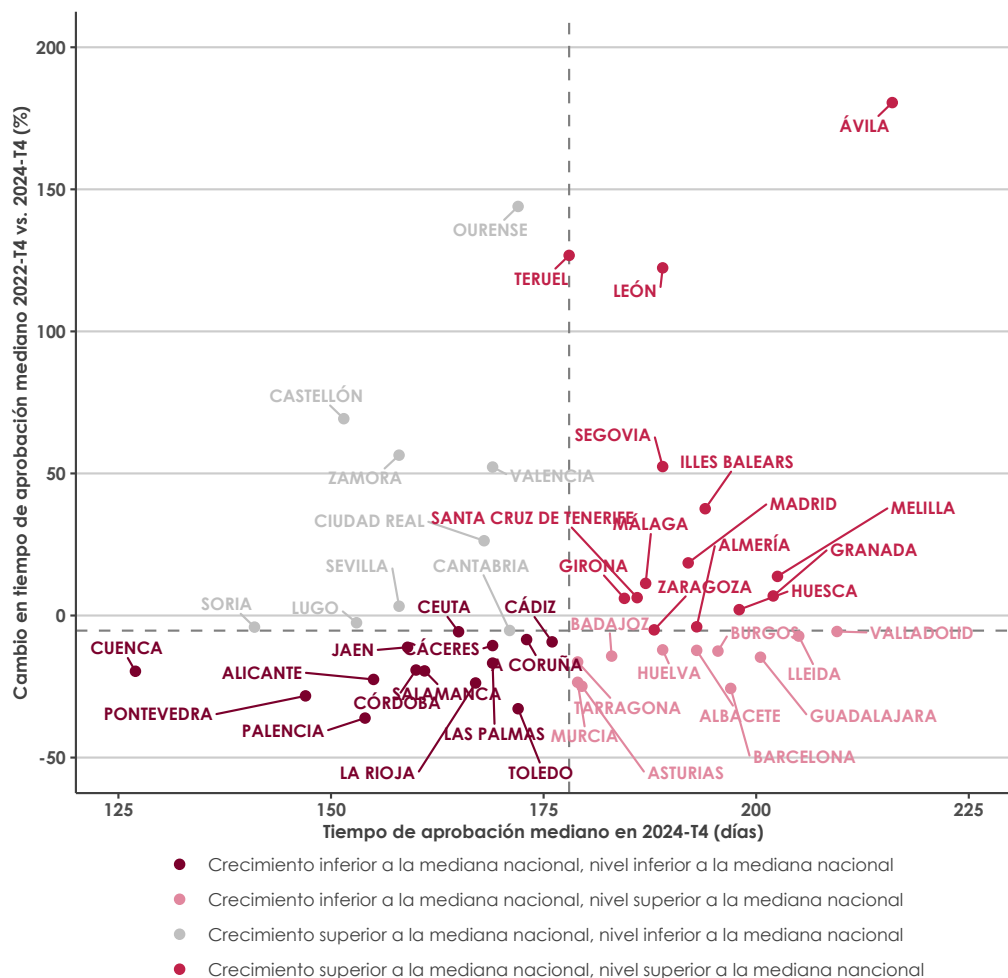


Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

El siguiente grupo de provincias presenta los tiempos de aprobación medianos más elevados: Ávila (216 días), Valladolid (210 días), Lleida (205 días), Melilla (203 días), Granada (202 días), Guadalajara (201 días) y Huesca (198 días). Las siguientes provincias presentan la evolución más desfavorable entre 2022 y 2024: Ávila (181 % de aumento), Ourense (144 %), Teruel (127 %), León (122 %), Castellón (69 %), Zamora (56 %), Segovia (52 %) y Valencia (52 %) (gráfico 19). El gráfico 19 representa en el eje de ordenadas la variación porcentual entre el cuarto trimestre de 2022 y 2024 en el tiempo de aprobación mediano. En el eje de abscisas el gráfico 19 representa el tiempo de aprobación mediano en el cuarto trimestre de 2024. Las líneas punteadas representan el dato del total nacional. De esta forma, se identifican cuatro grupos de provincias. En el primer grupo, se encuentran las provincias con una evolución más desfavorable que la mediana nacional y con un tiempo mediano en 2024 superior al total. En este grupo figuran: Almería, Ávila, Girona, Granada, Huesca, Illes Balears, León, Madrid, Málaga, Melilla, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Teruel y Zaragoza.

En el segundo grupo, se encuentran las provincias con una evolución más desfavorable que la mediana nacional, pero con un tiempo mediano en 2024 inferior al total. En este grupo figuran: Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Lugo, Ourense, Sevilla, Soria, Valencia y Zamora. En el tercer grupo, se encuentran las provincias con una evolución más favorable que la mediana nacional y con un tiempo mediano en 2024 inferior al total. En este grupo figuran: A Coruña, Alicante, Cáceres, Cádiz, Ceuta, Córdoba, Cuenca, Jaén, La Rioja, Las Palmas, Palencia, Pontevedra, Salamanca y Toledo. Por último, en el cuarto grupo se encuentran las provincias con una evolución más favorable que la mediana nacional y con un tiempo mediano en 2024 superior al total. En este último grupo figuran: Albacete, Principado de Asturias, Badajoz, Barcelona, Burgos, Guadalajara, Huelva, Lleida, Murcia, Tarragona y Valladolid.

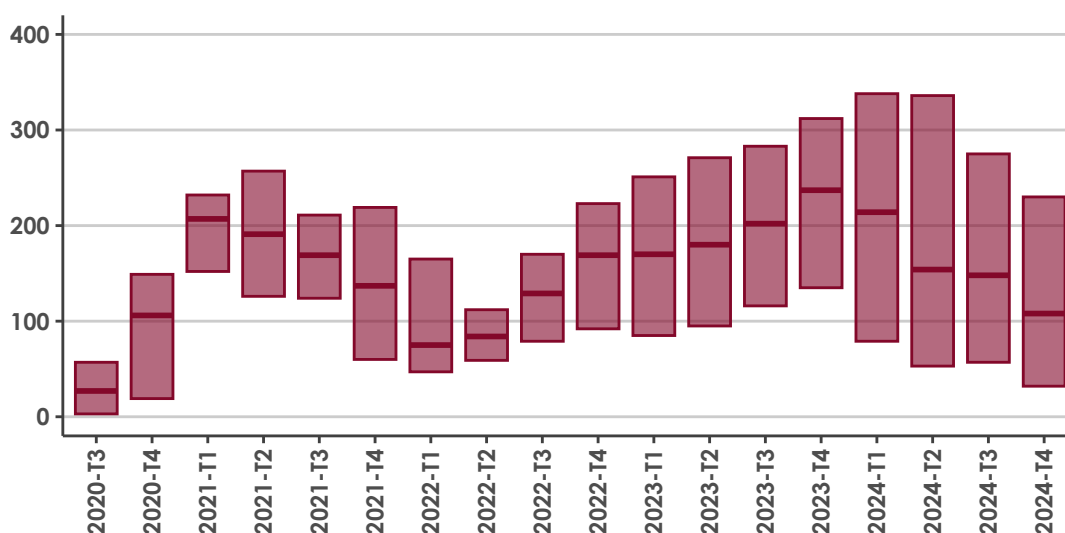
GRÁFICO 19. TIEMPO DE APROBACIÓN MEDIANO EN 2024 (TRIM. 4) (DÍAS) Y VARIACIÓN EN EL TIEMPO DE APROBACIÓN MEDIANO ENTRE 2022 (TRIM. 4) Y 2024 (TRIM. 4) (%). DESGLOSE POR PROVINCIA



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

El tiempo mediano de tramitación de los expedientes denegados también disminuye desde el primer trimestre de 2024 y se sitúa en 108 días en el último trimestre de 2024 (gráfico 20). Los tiempos de denegación siguen una tendencia similar a la registrada en el caso de los expedientes aprobados. En concreto, el último año disponible registra una progresiva disminución que también se acompaña de un incremento en el rango intercuartílico. En concreto, si bien en 2023-T4 la mediana es de 237 días y el rango intercuartílico de 177 días, en 2024-T4 la mediana es de 108 días y el rango intercuartílico de 198 días.

GRÁFICO 20. TIEMPO MEDIANO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DENEGADOS POR MES DE RESOLUCIÓN (DÍAS)



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

En conclusión, aunque los tiempos de tramitación muestran una senda descendente en el último año, los niveles actuales siguen constituyendo un ámbito de mejora para reforzar la eficacia de la prestación. En conjunto, estos resultados subrayan la necesidad de seguir avanzando en mecanismos que agilicen el proceso de tramitación, de modo que los hogares puedan acceder a la prestación en el menor plazo posible o, en caso de denegación, disponer de la información necesaria para decidir sus siguientes pasos.

2.3.2. Análisis de las causas de inadmisión y denegación

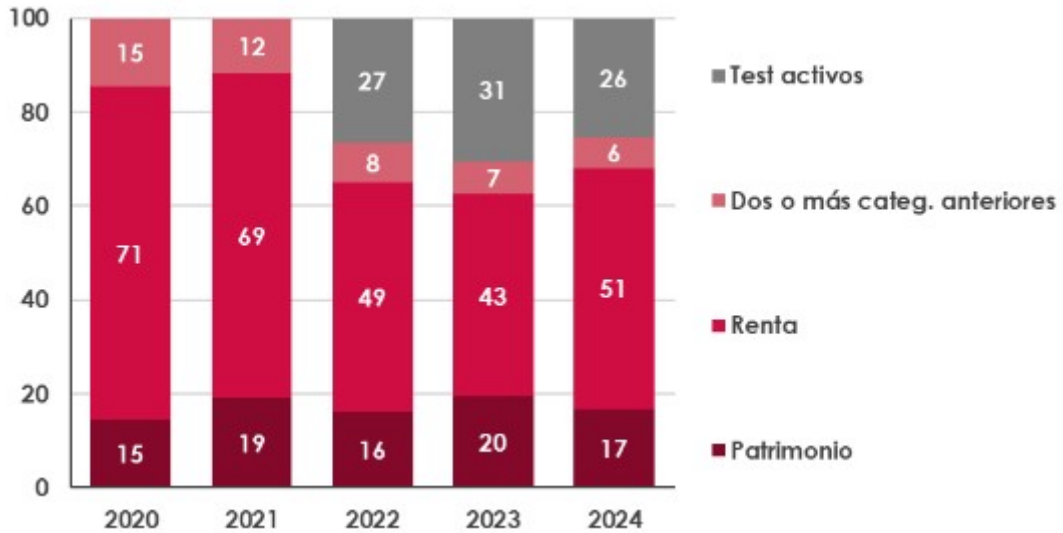
El análisis de las causas de inadmisión y denegación puede contribuir a identificar dificultades relativas al diseño de la prestación, cuestiones a revisar en el proceso de solicitud, o elementos sobre los que incidir en las campañas de información y acompañamiento. Conocer el peso relativo de cada grupo

de causas permite identificar qué conduce a la denegación o inadmisión¹¹ del expediente en un hogar que percibe su condición de elegible al presentar la solicitud. En función de los resultados del análisis se puede profundizar en estas causas para identificar las fuentes de discrepancia entre lo percibido por el hogar solicitante y la realidad administrativa que se refleja en la solicitud. Respecto de este examen, puede resultar oportuno revisar elementos del diseño de la prestación (definiciones del criterio de unidad de convivencia, renta, patrimonio o test de activos), cuestiones relacionadas con la solicitud (documentos exigidos para la acreditación de requisitos) o elementos sobre los que incidir en las campañas de información y acompañamiento (unidad de convivencia o empadronamiento).

El incumplimiento de los criterios de renta motiva la mitad de las inadmisiones en las solicitudes del IMV (gráfico 21). La segunda categoría por orden de importancia es el test de activos, que supone un 25 % de las inadmisiones. La superación de los umbrales de patrimonio provoca el 17 % de las inadmisiones. La concurrencia de más de una causa de inadmisión es menos frecuente y tan solo explica el 6 % de ellas. El peso de cada causa ha sido estable desde la creación de la prestación en 2020, aunque en 2022 la introducción del test de activos reduce el peso relativo del criterio de renta.

¹¹ 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.

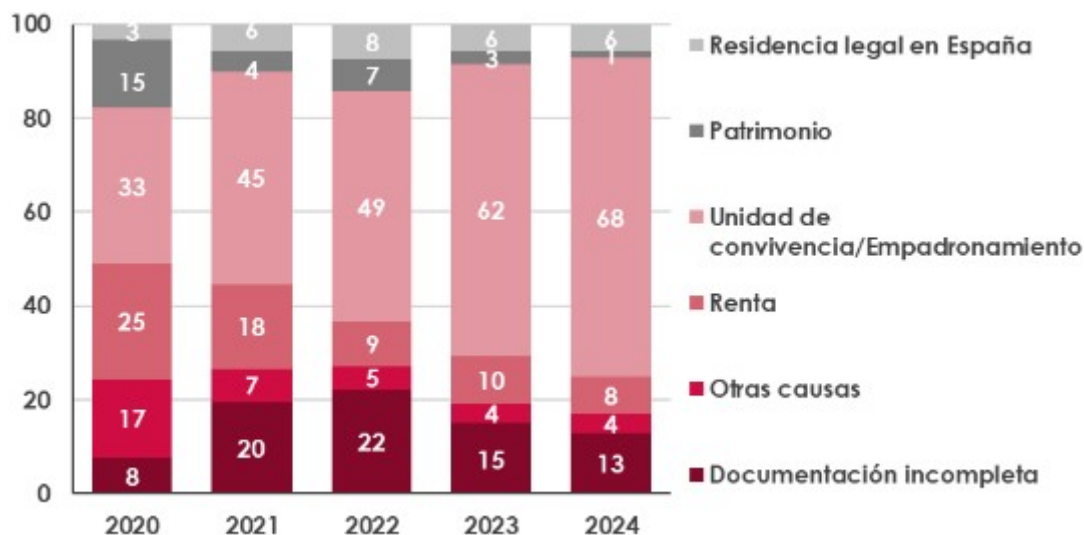
GRÁFICO 21. CAUSAS DE INADMISIÓN. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES INADMITIDAS POR AÑO



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

Las principales causas de denegación de los expedientes son el empadronamiento o la unidad de convivencia (68% del total en 2024) y la falta de completitud en la documentación (13% en 2024) (gráfico 22). El análisis longitudinal revela además que las causas relacionadas con el empadronamiento o la unidad de convivencia han ido ganando peso relativo con el paso del tiempo. Si bien en 2020 y 2021 solo el 33% y 45% de las denegaciones se motivaban por estas cuestiones, el 62% y el 68% lo hacen en 2023 y 2024. El peso relativo de la categoría “Documentación incompleta” disminuye paulatinamente desde 2022.

GRÁFICO 22. CAUSAS DE DENEGACIÓN. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE SOLICITUDES DENEGADAS POR AÑO



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

En conclusión, la elevada incidencia del criterio de renta en las inadmisiones y de los aspectos vinculados al empadronamiento o a la unidad de convivencia en las denegaciones sugiere áreas concretas de mejora en el proceso de solicitud del IMV. La identificación de estos motivos recurrentes puede ayudar a detectar requisitos especialmente complejos de acreditar o insuficiencias en la información proporcionada a los solicitantes antes de la solicitud, aportando una base empírica para optimizar tanto los procedimientos como las estrategias de comunicación.

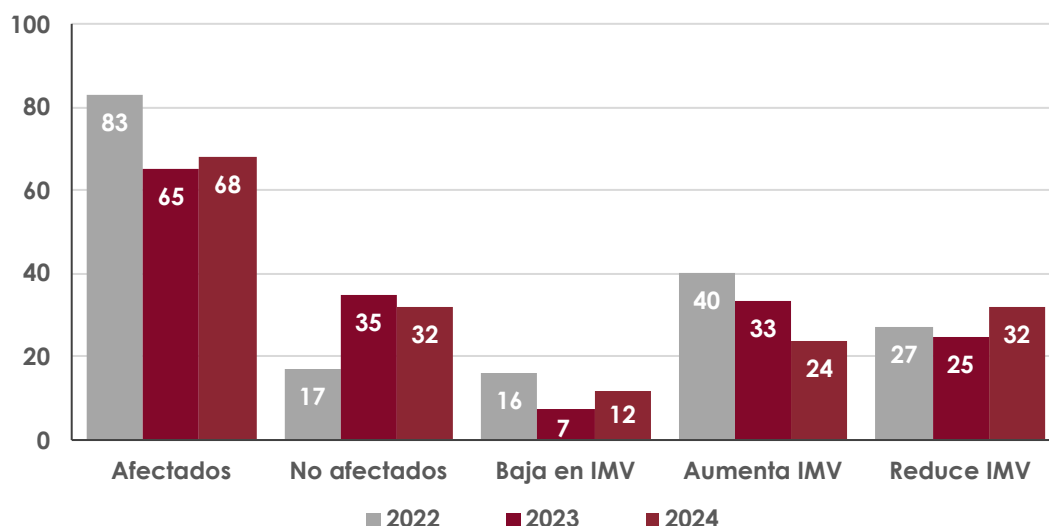
2.3.3. Análisis de las revisiones del IMV

La determinación de la cuantía del IMV en función de la renta del ejercicio anterior introduce una complejidad adicional que resulta relevante para evaluar la eficacia de la prestación. Dado que la información fiscal definitiva se incorpora avanzado el ejercicio, la revisión anual implica ajustes en las cuantías percibidas, lo que da lugar a bajas, reducciones o incrementos en la prestación, así como a reintegros por cobros indebidos. Este mecanismo genera una volatilidad en los ingresos de los hogares perceptores, en situación de vulnerabilidad y para quienes el IMV está concebido como una fuente estable y predecible de recursos. Desde una perspectiva de eficacia, analizar esta dinámica resulta fundamental, ya que la capacidad protectora de la prestación depende no solo de su importe, sino también de la estabilidad temporal con la que los hogares pueden contar para planificar su consumo y afrontar sus necesidades básicas.

En 2024, el 68% de los hogares perceptores del IMV experimentan modificaciones en su prestación debido a la revisión de rentas (gráfico 23). El análisis de la AIReF revela que el 83% y el 65% de los hogares beneficiarios ven su prestación modificada por la revisión de rentas en 2022 y 2023¹². Como se detalla en las opiniones del IMV publicadas por la AIReF, esta reducción de 18 p. p. viene motivada parcialmente por la aplicación del incentivo al empleo a partir de enero de 2023. Más concretamente, el porcentaje de hogares que causan baja en la prestación como consecuencia del cruce con los datos de rentas del ejercicio anterior pasa del 16% en 2022 al 12% en 2024. Por su parte, el porcentaje de hogares que ven la cuantía de la prestación aumentada como consecuencia de la revisión pasa del 40% en 2022 al 24% en 2024. La reducción de la cuantía pasa de afectar al 17% en 2022 al 32% de los hogares en 2024. De forma homogénea en el tiempo se observa que los hogares que causan baja son los que muestran unos importes afectados por la revisión mayores, que en mediana en 2024 se sitúan en 2.615 euros (gráfico 24). Los hogares que experimentan un incremento en la cuantía de la prestación debido a la revisión reciben, en mediana, 980 euros adicionales en 2024. Como contrapartida, los hogares cuya prestación se ve reducida por la revisión experimentan una disminución mediana de 845 euros en 2024.

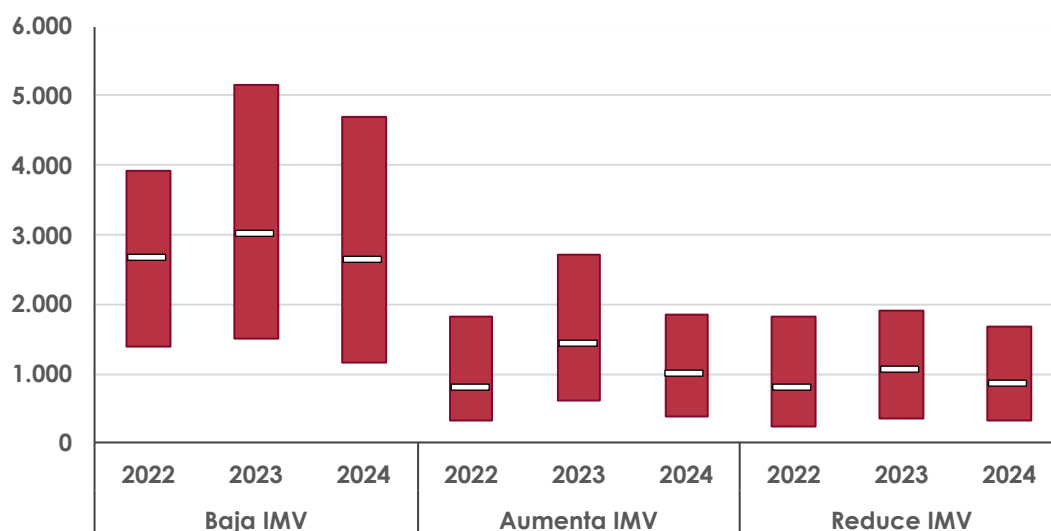
¹² Estos resultados se recogen de la segunda, tercera y cuarta Opinión de IMV publicadas por la AIReF. En todos los casos el análisis se realiza con la misma metodología para garantizar la comparabilidad de las cifras. En concreto, se comparan los microdatos de nóminas de junio y diciembre de cada año para calcular los hogares y cuantías afectados por este proceso.

GRÁFICO 23. 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 los datos del INSS.

GRÁFICO 24. DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPORTES NO COBRADOS POR LOS HOGARES O INDEBIDAMENTE PERCIBIDOS



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

Pese a que la introducción del incentivo al empleo ha contribuido a reducir la incidencia de las revisiones derivadas del cruce anual de rentas y a que el MISM está llevando a cabo un doble cruce anual para minimizar el importe de los ajustes llevados a cabo a final de año, este mecanismo continúa afectando a una proporción significativa de hogares perceptores del IMV. En un colectivo caracterizado por una elevada vulnerabilidad económica, la

volatilidad inducida en los ingresos (materializada en incrementos, reducciones o bajas en la prestación) limita la capacidad de los hogares para planificar su consumo y asegurar la cobertura de necesidades básicas. En este contexto, la persistencia de estas oscilaciones puede menoscabar la eficacia del IMV como instrumento de mitigación del riesgo de pobreza y exclusión social, al comprometer la estabilidad y previsibilidad que resultan esenciales para el adecuado funcionamiento de la prestación. Con el objetivo de ajustar la prestación del IMV a la información tributaria más reciente, en mayo de 2025 el MISM ha realizado por primera vez un proceso de actualización utilizando datos tributarios provisionales del ejercicio ($t-1$), basados en imputaciones de renta. Este cruce permite que desde la nómina de dicho mes los beneficiarios perciban la prestación ajustada —aunque de forma provisional hasta contar con la información consolidada— a la situación económica del año inmediatamente anterior.

2.3.4. Análisis de las solicitudes de IMV con los ingresos del año en curso

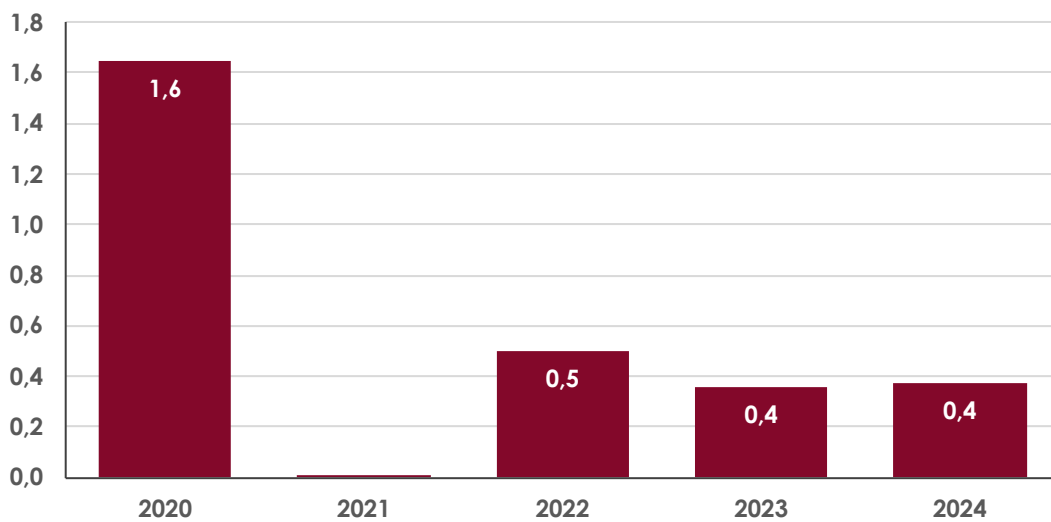
La ley del IMV se refiere en el preámbulo a la situación de vulnerabilidad económica sobrevenida y recoge un mecanismo específico para tener en cuenta los ingresos del año en curso. En concreto, el artículo 11.5 establece que “cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso”. Analizar el funcionamiento de este instrumento permite valorar en qué medida complementa al sistema basado en rentas del ejercicio anterior, contribuyendo a que la prestación mantenga su eficacia como red de seguridad frente a *shocks* económicos recientes.

El reconocimiento del IMV de acuerdo con los ingresos de año en curso es una modalidad que se aplica de forma subsidiaria. Si la renta y el patrimonio en el año anterior a la solicitud del IMV se encuentran por debajo de los umbrales definidos, el IMV se concederá de acuerdo con los ingresos del año precedente. Esta decisión del INSS prevalece, aunque el hogar solicite que se tengan en cuenta sus ingresos del año en curso.

La tercera Opinión del IMV, publicada por la AIReF, evidencia que la aplicación del mecanismo de aprobación con base en la renta del año en curso es marginal. Concretamente, en el año 2024, únicamente un 0,4% de las prestaciones se abonan conforme a los ingresos generados en el ejercicio en curso (gráfico 25). Salvo en 2020, primer año de la prestación, en el que

el porcentaje fue algo superior, menos del 0,5% de los hogares que vieron aprobada su solicitud de IMV, ven reconocida la cuantía con base en los ingresos del año en curso. En 2020, fruto de la pandemia, el porcentaje de prestaciones que se perciben de acuerdo con los ingresos del año es superior y alcanza un 1,6% del total.

GRÁFICO 25. HOGARES BENEFICIARIOS DEL IMV A LOS QUE SE LES RECONOCE LA PRESTACIÓN POR PRIMERA VEZ SEGÚN SUS INGRESOS EN EL AÑO EN CURSO. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES A LOS QUE SE APRUEBA LA SOLICITUD DICHO AÑO



Fuente: AIReF a partir de los datos del INSS.

3.

PROPUESTAS

Propuesta 1: Concretar los objetivos del IMV en indicadores y niveles claramente definidos en términos de pobreza, de modo que pueda evaluarse con precisión su grado de alcance

Esta propuesta plantea transformar los objetivos generales del IMV —prevenir la pobreza y la 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 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".

La falta de definición clara sobre el término “riesgo de pobreza y exclusión social” lleva a que este estudio calcule el impacto del IMV sobre varias métricas (cobertura y reducción de la tasa y brecha de pobreza) y utilizando dos umbrales de pobreza: el 40 % y el 60 % de la mediana de renta neta equivalente. 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, 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.

Adicionalmente, debe señalarse que la cuantía del IMV se actualiza anualmente en línea con la revalorización de las pensiones no contributivas tal y como establece el artículo 13.2 de la ley del IMV. En los últimos ejercicios, la actualización de estas pensiones se ha vinculado, de forma progresiva, al objetivo de aproximar su importe al 75 % del umbral de pobreza correspondiente a un hogar unipersonal. No obstante, este mecanismo opera a través de la dinámica de revalorización del importe de la prestación, y no mediante una definición explícita y evaluable de sus objetivos en términos de reducción del riesgo de pobreza y exclusión social.

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

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.

Las mayores olas de expedientes aprobados se producen en los meses en los que se articulan fórmulas de verificación automática de requisitos, por ejemplo, en las concesiones de oficio derivadas de la prestación por hijo a cargo. 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. Por otra parte, la comprobación del nivel de renta del año anterior a la solicitud continúa siendo la principal causa de inadmisión. Además, la concesión del IMV de acuerdo con los ingresos del año en curso tiene una aplicación muy residual.

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 o correo electrónico una confirmación de cita en el Centro de Atención e Información de la Seguridad Social (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.

Por todo ello, se propone 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 reintegro 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)¹³.
- Adaptar la definición de unidad de convivencia a aquella que pueda acreditarse a través de cruces de información entre Administraciones.
- 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 filaciones del Registro Civil, favoreciendo que los hogares elegibles disfruten de ella desde el nacimiento de los menores y hasta que

¹³ Posteriormente, el mantenimiento de la prestación podría verificarse con información más completa de otras fuentes de renta procedente de la AEAT.

estos 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: Reformulación completa del diseño del incentivo al empleo del IMV

La cuarta Opinión del IMV publicada por la AIReF detecta un impacto negativo del IMV sobre el empleo, y considerando que el incentivo existente no resulta eficaz para reducir este efecto, se propone reformularlo.

En la cuarta Opinión del IMV se acredita que la prestación genera disminuciones tanto en la probabilidad de trabajar como en el número de días en situación de 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 principales dimensiones del empleo. 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 más amplia 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 ejercicio previo, impide que los beneficiarios perciban las ventajas del incentivo de manera instantánea tras la decisión de trabajar o de aumentar su intensidad en el empleo, 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 4: Garantizar la continuidad de la publicación de estadísticas homogéneas y comparables de los beneficiarios y de los importes mensuales de los programas de rentas mínimas

Unas estadísticas homogéneas sobre rentas mínimas, basadas en los microdatos de los perceptores facilitados por las comunidades autónomas permitirían continuar evaluando los efectos de las rentas mínimas sobre el IMV, así como, la cobertura global de la pobreza en España y las complementariedades o solapamientos entre prestaciones.

Las fuentes de información públicas sobre los programas de rentas mínimas autonómicas muestran problemas de homogeneidad que dificultan la comparabilidad. Por ese motivo y con ocasión de la tercera Opinión del IMV, la AIReF solicitó al conjunto de comunidades autónomas microdatos de las nóminas mensuales de cada titular de sus programas de renta mínima de los últimos años. La AIReF anonimizó estos datos y los fusionó con los titulares del IMV. Este trabajo y su publicación proporciona una nueva fuente estadística del conjunto de rentas mínimas existentes en España homogénea, comparable y con frecuencia mensual que permite analizar su evolución desde la aparición del IMV.

La relevancia que esta información tiene para continuar evaluando, en el futuro, los efectos de los desarrollos de las rentas mínimas sobre el IMV, y la cobertura de la pobreza en España hace que sea oportuno recomendar la continuidad de esta estadística, por ejemplo, mediante la integración de los datos en el sistema de información de la Tarjeta Social Digital.

Propuesta 5: Impulsar las campañas de información y acompañamiento individualizado para optimizar el proceso de solicitud y mejorar el grado de cobertura y 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 ilustra 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 MISM en los proyectos piloto para la inclusión social. En concreto, el informe del MISM “Palancas para la inclusión. Recomendaciones del Laboratorio de Políticas de Inclusión en base a la evidencia científica” destacaba entre las recomendaciones clave invertir 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 13 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.

La presidenta de la AIReF



Cristina Herrero Sánchez



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es

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

 [@AIReF_es](#)