

1.ª OPINIÓN

INGRESO MÍNIMO VITAL

OPINIÓN 1/22



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: 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: 19 de julio de 2022

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| El IMV en cifras..... | 4 |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 5 |
| 1 Introducción | 13 |
| 1.1 El Ingreso Mínimo Vital: contexto, descripción y objetivos | 13 |
| 1.2 España en los indicadores internacionales de pobreza..... | 20 |
| 1.3 Módulos y objetivos de la evaluación | 23 |
| 1.4 Metodología y datos utilizados en la evaluación | 24 |
| 1.5 Panorámica de esta Opinión..... | 28 |
| 2 Hallazgos..... | 30 |
| 2.1 Evaluación del diseño..... | 30 |
| 2.1.1 El alcance | 30 |
| 2.1.2 La incidencia en la pobreza | 34 |
| 2.2 Evaluación de los resultados | 44 |
| 2.2.1 Cobertura | 45 |
| 2.2.2 Brecha | 48 |
| 2.2.3 Coste..... | 49 |
| 2.3 Evaluación de la implementación | 51 |
| 2.3.1 Tramitación | 51 |
| 2.3.2 Rechazo de las solicitudes | 57 |
| 2.3.3 Potenciales beneficiarios que no lo solicitan (<i>non take-up</i>) ... | 65 |
| 3 Propuestas | 73 |
| 3.1 Propuestas de corto plazo | 73 |
| 3.2 Propuesta de medio plazo | 76 |
| 4 Referencias..... | 78 |

El IMV en cifras*

| | | | |
|--|----------------------|--|--|
| 700.000 | 1.500.000 | 284.000 | 400.000 |
| Hogares que puede cubrir el IMV | Solicitudes** | Hogares que cubre el IMV a diciembre 2021 | Hogares que podrían percibir el IMV pero no lo han solicitado |

| | |
|----------------|---|
| 40% | Hogares que están recibiendo el IMV a diciembre de 2021 del total de posibles beneficiarios |
| 60 días | Tiempo medio de tramitación del IMV (segundo semestre 2021) |
| 975.000 | Expedientes rechazados*** del total de solicitudes resueltas |
| 42% | Expedientes rechazados por incumplir el criterio de renta del conjunto de expedientes rechazados |
| 22% | Expedientes rechazados por incumplir criterios relacionados con la definición de hogar (unidad convivencial) del conjunto de expedientes rechazados |
| 57% | Hogares que podrían recibir el IMV pero que aún no lo han solicitado (<i>Non take-up</i>) |
| 2.800M€ | Coste máximo potencial anual del IMV |
| 1.600M€ | Coste anual efectivo a diciembre de 2021 |

* La información de renta y patrimonio de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) con la que se gestiona el IMV de los residentes en las comunidades autónomas de régimen común y con la que se ha realizado esta evaluación no incluye datos de los potenciales beneficiarios de los territorios forales por lo que País Vasco y Navarra no se incluyen en estas cifras ni en esta evaluación. La AIREF está trabajando para su futura incorporación en próximas opiniones.

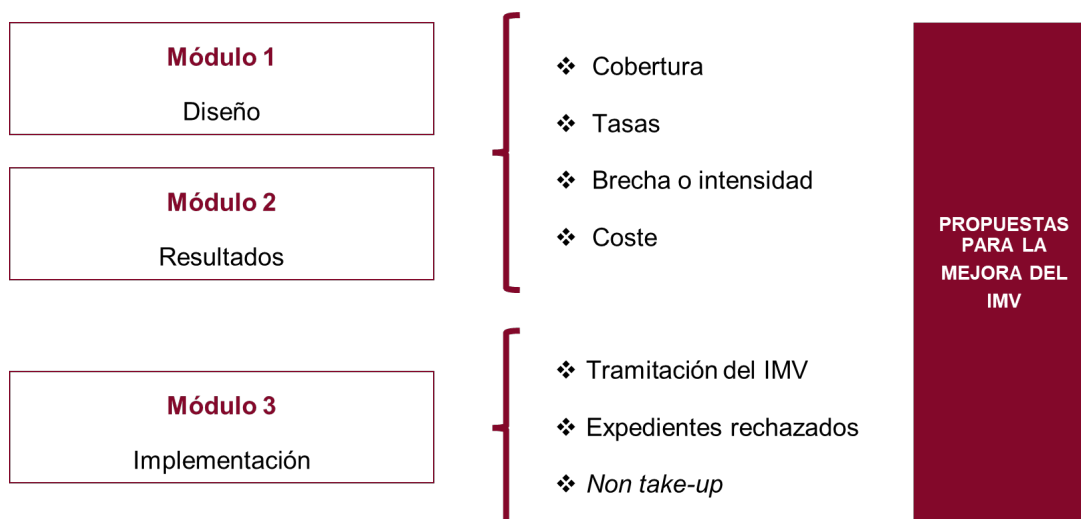
** El término "solicitud" incluye los expedientes iniciados de oficio por la administración, como los procedentes de la prestación por hijo a cargo.

*** El término "rechazado" se refiere a los expedientes denegados y a los inadmitidos a trámite y no se utiliza en esta Opinión con sentido administrativo. El Instituto Nacional de la Seguridad Social gestiona todas las solicitudes de entrada por cualquiera de los canales habilitados y en todos los casos se produce una resolución en el sentido que corresponda.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta es la primera Opinión que se realiza en virtud del artículo 31.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital (IMV). La AIREF ha planificado el contenido y calendario de las opiniones de los próximos cuatro años y ha firmado un convenio con el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) que proporciona un marco estable para el desarrollo de esta evaluación, garantizando la provisión futura de la información necesaria. Esta primera Opinión se centra en tres aspectos de esta prestación: su diseño, sus resultados y su implementación. Se ha analizado hasta qué punto el diseño del IMV es adecuado para alcanzar sus principales objetivos; en qué medida el IMV ha logrado avanzar en la consecución de tales objetivos desde su puesta en marcha en mayo de 2020 y hasta diciembre de 2021; y aspectos relacionados con su implementación relevantes para el logro de los objetivos del programa.

ESQUEMA PRIMERA OPINIÓN IMV AIREF



El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una prestación económica de la Seguridad Social que se configura como un derecho subjetivo y aspira a lograr dos objetivos principales: la reducción de la pobreza y la garantía de un nivel

mínimo de renta a todos los hogares del país, con independencia de la comunidad autónoma de residencia. Además, persigue otros objetivos, cuyo desarrollo normativo todavía está pendiente, como garantizar una mejora real de las oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias, mediante incentivos al empleo y el diseño de itinerarios, y la reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva prestación. Para el diseño de los itinerarios se han aprobado ya paquetes de proyectos piloto en colaboración con distintas administraciones y entidades. La reordenación de las prestaciones está comprometida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se prevé que entre en vigor en el cuarto trimestre de 2023.

Del análisis del diseño del IMV se desprende que el IMV plenamente implementado cubriría a 700.000 hogares¹ y supondría un coste anual de 2.800 millones de euros si consiguiese llegar a todos ellos. En términos de beneficiarios, ampliaría la cobertura de los programas de rentas mínimas (RR. MM.) de las comunidades autónomas en cerca de 250.000 hogares. Además, mejoraría la situación de más de la mitad de los hogares que ya tenían derecho a los programas autonómicos de rentas, incrementando la renta que podrían recibir. Su diseño se configura como una prestación suelo, es decir, cubre a parte de los hogares que anteriormente ya podían recibir las RR. MM. y amplía la cobertura fundamentalmente en aquellas comunidades autónomas en las que sus programas de garantías de rentas para la lucha contra la pobreza eran más limitados.

Con todo ello, el IMV junto con los programas de RR. MM., de estar plenamente implementados, conseguirían cubrir aproximadamente al 60% (52% IMV + 8% RR. MM.) de los hogares en riesgo de pobreza². En todo caso, todavía quedarían 540.000 hogares en riesgo de pobreza sin cubrir (un 40% del total de hogares en pobreza) que no tienen derecho ni al IMV ni a los programas de rentas mínimas autonómicos. Este porcentaje del 40% sin cubrir podría variar en los próximos años si las comunidades autónomas modificasen sus RR. MM. como consecuencia de la liberación de recursos de sus programas de rentas derivada de la implementación el IMV.

¹ No incluye País Vasco y Navarra. Ver nota en el apartado de cifras en la página 4.

² En esta Opinión, se considera que un hogar está en riesgo de pobreza si la renta de sus miembros se sitúa por debajo del 40% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de la población. Se ha elegido este criterio porque la renta que garantiza el IMV se sitúa en valores inferiores al 40% de la mediana. Eurostat proporciona información considerando varios umbrales de riesgo de pobreza (el 40%, el 50% y el 60% de la mediana) y ninguno de ellos se sitúa por debajo del 40%. También se han incluido alguna referencia relativa al 60%.

(https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI01_custom_2913203/default/table?lang=en).

A 31 de diciembre de 2021, el IMV ha desplegado solo una parte de su capacidad potencial, puesto que ha llegado a 284.000 hogares (el 40% de sus beneficiarios potenciales) y ha ejecutado un 56% de su presupuesto. El número de solicitudes ha sido elevado (1,5 millones), sobre todo en los primeros meses, pero un porcentaje muy alto resultaron rechazadas. Además, 400.000 hogares que podrían recibir el IMV aún no lo han solicitado (el 57% de los posibles beneficiarios), fenómeno conocido como *non take-up*. Este fenómeno está más presente entre los hogares que poseen algún tipo de renta y, en particular, se concentra entre aquellos que obtendrían un incremento de renta más limitado en el caso de ser beneficiarios del IMV. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones realiza un ejercicio continuo de análisis y evaluación del IMV del que se van derivando modificaciones normativas y operativas de la prestación y acciones encaminadas a llegar a más hogares con derecho a percibir el IMV.

Teniendo en cuenta estos hallazgos y con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia de la prestación, la AIReF propone: 1) concretar objetivos cuantificables y medibles y establecer plazos concretos para alcanzarlos; 2) analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración y, si fuera necesario, reconsiderar la definición del patrimonio establecida para ser beneficiario del IMV; 3) estudiar con detalle las solicitudes rechazadas por motivos relacionados con la renta y la unidad de convivencia; 4) profundizar en el análisis de las causas del *non take-up* y 5) seguir trabajando en el encaje entre el IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma.

Además, la AIReF propone que, a medida que se vayan conociendo los efectos que el IMV está teniendo sobre la reducción de la pobreza, el mercado de trabajo y la inclusión social, se valore avanzar hacia una prestación que se inicie de oficio por parte de la Administración y que integre al resto de prestaciones e impuestos (beneficios fiscales) que persiguen la misma finalidad que el IMV. Para ello, sería necesario incrementar la interoperabilidad y el intercambio de información entre administraciones en torno a un repositorio común que contenga la información necesaria para su tramitación y que contemple en su diseño las necesidades para su posterior evaluación.

Para el desarrollo de esta opinión, la AIReF ha construido una metodología basada en el diseño de una herramienta de microsimulación que permite comparar los efectos sobre un conjunto de indicadores de pobreza de un escenario en el que todos los posibles beneficiarios del IMV y de los programas de RR. MM. reciben la prestación con el escenario real a fecha 31 de diciembre de 2021. Este microsimulador reporta además un conjunto amplio de indicadores relativos a la gestión, los tiempos de resolución, los motivos de rechazo y el *non take-up*. Para su elaboración se ha contado con el universo

de microdatos de renta y patrimonio de la AEAT que se utilizan para tramitar el IMV (excepto los datos relativos a País Vasco y Navarra), y se ha fusionado con el universo de los expedientes del IMV tramitados entre junio de 2020 y diciembre de 2021 por el INSS. De forma complementaria a la aproximación cuantitativa, también se han llevado a cabo entrevistas con gestores del IMV, agentes sociales y entidades del tercer sector.

RESUMEN DE HALLAZGOS Y PROPUESTAS

| HALLAZGOS | |
|-----------------------------|--|
| DISEÑO (Módulo 1) | <p>EL ALCANCE DEL DISEÑO DEL IMV</p> <ul style="list-style-type: none">• La ley del IMV no establece, de forma explícita, un objetivo cuantitativo de reducción de la pobreza, aunque los importes que garantiza indican que se dirige a hogares con rentas por debajo del 40% de la mediana.• Los niveles de renta que garantiza el IMV determinan que, si llegase a toda la población objetivo, el IMV cubriría a 700.000 hogares y supondría un coste anual de 2.800 millones de euros. En términos de beneficiarios, ampliaría la cobertura de los programas de rentas mínimas (RR. MM.) en cerca de 250.000 hogares y mejoraría la situación de más de la mitad de los beneficiarios que, estando cubiertos anteriormente por los programas autonómicos de rentas, pueden recibir el IMV. Su diseño se configura como una prestación suelo, es decir, parte de sus beneficiarios (el 65%) anteriormente podían recibir las RR. MM. y amplía su cobertura fundamentalmente en aquellas comunidades autónomas en las que sus programas de garantías de rentas para la lucha contra la pobreza eran más limitados. |

HALLAZGOS

LA INCIDENCIA DEL DISEÑO IMV EN LA POBREZA

Cobertura:

- El IMV completamente implementado conseguiría que, al menos, el 52% de los hogares en pobreza de las comunidades autónomas de régimen común estuvieran cubiertos (700.000 hogares). Por su lado, los programas de rentas mínimas también seguirían cubriendo a un 8% de hogares en pobreza que no están cubiertos por el IMV (107.000 hogares). Sin embargo, un 40% de hogares en pobreza todavía no estarían cubiertos por ningún programa de garantía de rentas para la lucha contra la pobreza (537.000 hogares). Este porcentaje del 40% sin cubrir podría variar en los próximos años si las comunidades autónomas modificasen sus RR. MM. como consecuencia de la liberación de recursos de sus programas de rentas derivada de la implementación del IMV. El 33% de los hogares en pobreza que no cubre el IMV incumplen únicamente el criterio de renta y el 30% no cumplen el criterio de patrimonio.

Brecha:

- El IMV completamente desplegado tendría un papel relevante en homogeneizar la intensidad de la pobreza y, junto con los programas de RR. MM, contribuirían a que sus beneficiarios superaran el 80% del nivel de renta necesario para salir de la pobreza en todas las comunidades autónomas. Los hogares se quedarían, en media, a 20 puntos porcentuales del umbral de la pobreza, salvo en el caso de los hogares monoparentales, donde la brecha se reduciría casi completamente hasta llegar al umbral de la pobreza gracias al IMV.

Coste:

- El coste del IMV en las comunidades de régimen común ascendería a 2.800 millones de euros en caso de ser plenamente implementado. Al actuar como una prestación suelo, cubriría el 60% del coste potencial de las rentas autonómicas, lo que "liberaría" hasta un máximo de 1.680 millones de euros de los programas de rentas mínimas. Por otro lado, el coste de erradicar la pobreza aún no cubierta ni por el IMV plenamente implementado ni por las rentas mínimas, ascendería a alrededor de 2.200 millones de euros adicionales.

| HALLAZGOS | |
|---|---|
| RESULTADOS A DICIEMBRE 2021 (Módulo 2) | <p>RESULTADOS DEL IMV A 31 DE DICIEMBRE DE 2021</p> <p>Cobertura:</p> <ul style="list-style-type: none"> El IMV que se ha desplegado hasta diciembre de 2021 ha alcanzado al 40% de sus hogares objetivo (284.000 hogares de un total de 700.000). <p>Brecha:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tras año y medio desde su implementación, el IMV ha conseguido reducir la intensidad de la pobreza un 32% de lo que lo haría si se desplegara completamente. <p>Coste:</p> <ul style="list-style-type: none"> El IMV ha ejecutado el 56% de lo presupuestado, es decir, 1.600 millones anuales. |
| IMPLEMENTACIÓN (Módulo 3) | <p>Solicitudes y tramitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió 1,5 millones de solicitudes de IMV. Se produjo una concentración de solicitudes durante los primeros meses de implementación y a partir de entonces se ha experimentado una tendencia decreciente. Los tiempos de resolución de los expedientes resueltos han pasado de los 150 días de media en los primeros meses al entorno de los 60 días en el segundo semestre de 2021. Aunque siempre ha predominado la tramitación digital (un 65% de las solicitudes), con el tiempo ha crecido la utilización de un procedimiento mixto, que combina tramitación web y manual. <p>Expedientes rechazados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Hasta diciembre de 2021, se rechazaron unas 975.000 solicitudes de IMV. Los dos principales requisitos incumplidos han sido el criterio renta (42% de los expedientes rechazados) y el de unidad de convivencia (22%), sobre todo porque la unidad de convivencia declarada por el hogar no coincide con la que figura en el padrón en el domicilio de la solicitud. <p>Non take-up:</p> <ul style="list-style-type: none"> El porcentaje de hogares que podrían ser beneficiarios del IMV pero aún no lo han solicitado (<i>non take-up</i>) asciende a 400.000 (el 57% de los 700.000 potenciales). Tener algún tipo de renta (especialmente del trabajo o de actividades económicas) reduce la probabilidad de solicitar el IMV en torno a un 30%. Un 53% de hogares en situación de <i>non take-up</i> reciben prestaciones por desempleo. El nivel de renta que se posee también influye en la probabilidad de solicitar el IMV, ya que el incremento de renta que supone el IMV es menor cuanto mayor sea la renta inicial que posee el hogar. Desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se han impulsado diversas acciones y ejercicios piloto para analizar y reducir el <i>non take-up</i>. |

PROPUESTAS

En el corto plazo:

- **Concretar los objetivos del IMV de modo que pueda evaluarse su cumplimiento.** Para ello es necesario especificar las definiciones y los indicadores que se utilizan, establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa y los plazos en los que se pretenden alcanzar, y garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles, facilitando la información necesaria para su seguimiento. Además, se debería incorporar de manera sistemática la información del IMV para el seguimiento de la prestación en el Portal de estadísticas de la Seguridad Social, como se hace para el resto de prestaciones no contributivas.
- **Analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración.** Si fuera necesario, reconsiderar la definición del patrimonio establecida para ser beneficiario del IMV.
- **Realizar un análisis detallado de los expedientes rechazados.** Es necesario realizar un estudio detallado de los expedientes rechazados por incumplir los criterios de renta o unidad de convivencia para conocer con mayor profundidad las características de estos hogares y el impacto de la modificación de estos criterios a partir de enero de 2022. Sería de interés analizar otros indicadores de pobreza (AROPE, entre otros) e incluir la información necesaria para construirlos en el formulario de solicitud del IMV, así como facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.
- **Continuar simplificando el proceso de solicitud del IMV, profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del IMV, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan (*non take-up*) y fomentar la publicidad institucional de esta prestación.** Sería conveniente analizar posibles barreras burocráticas e incorporar nueva información de los usuarios en la solicitud para poder analizarlas por perfil de usuario. Además, habría que realizar una caracterización del *non take-up* mediante el cruce con otras bases de datos administrativos y con proyectos piloto que acerquen la prestación a los potenciales beneficiarios. Especialmente relevante sería conocer los resultados de estos pilotos en aquellas comunidades autónomas donde este fenómeno está más presente o entre los hogares que poseen otro tipo de rentas o prestaciones. También se debería analizar el impacto de obligaciones como hacer la declaración de la renta e inscribirse como demandante de empleo, por ejemplo, mediante análisis experimental. Es importante mejorar la difusión de la existencia del IMV, con la colaboración de los servicios sociales y el tercer sector.

| PROPUESTAS | |
|--------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • En el marco de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital, seguir trabajando en el encaje entre el IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma de forma que se refuerce la eficacia en la consecución de los objetivos de inclusión y de reducción de la pobreza y se optimice el uso de los recursos públicos. La participación de la AIReF en dicha Comisión podría ser de utilidad para aportar evidencia sobre el ritmo y efectos del encaje entre ambas prestaciones con base en el análisis llevado a cabo en las sucesivas opiniones. Es preciso reforzar el intercambio y cruce de la información de los beneficiarios del IMV y de los programas autonómicos de rentas mínimas con fines de gestión y de evaluación, utilizando los mecanismos previstos en la ley (artículos 25 y 32 y disposición adicional cuarta) u otros que se consideren necesarios. Además, sería deseable evaluar en detalle la complementariedad entre el IMV y las rentas mínimas en cada comunidad autónoma, compartir buenas prácticas sobre las medidas adoptadas en cada territorio para garantizar un encaje eficaz y eficiente de ambos programas y seguir trabajando para poner en marcha acciones que refuercen el vínculo del IMV con la inclusión social y su complementariedad con el empleo. |
| En el medio plazo: | <ul style="list-style-type: none"> • Continuar avanzando, a medida que se vayan conociendo los efectos que el IMV está teniendo, entre otros, sobre la reducción de la pobreza, la inclusión y la participación en el mercado de trabajo, hacia una prestación que se inicie de oficio y que esté integrada con el resto de prestaciones e impuestos. Para ello, es preciso incrementar la interoperabilidad de la información entre administraciones, de forma que se disponga de información de renta, patrimonio, prestaciones e impuestos de todos los hogares en un repositorio común, con el que se pueda proporcionar a todos los ciudadanos un borrador de declaración. Este borrador, una vez validado o rectificado por cada ciudadano, permitiría a la administración iniciar de oficio e integrar las prestaciones a las que se tuviera derecho, incluido el IMV. |

1 INTRODUCCIÓN

1.1 El Ingreso Mínimo Vital: contexto, descripción y objetivos

Esta Opinión recoge la primera evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) sobre el diseño, los resultados y la implementación del Ingreso Mínimo Vital³. El análisis abarca el periodo comprendido entre junio de 2020 y diciembre de 2021 y se refiere a los hogares que residen en las comunidades autónomas de régimen común⁴.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), puesto en funcionamiento en junio de 2020, se configura como un derecho subjetivo y consiste en una prestación económica que garantiza un nivel mínimo de renta a los hogares en situación de vulnerabilidad económica. Esta nueva prestación de periodicidad mensual 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.

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. En este sentido, 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 España⁵. En ella se señala que España deberá “mejorar la cobertura y adecuación de los regímenes de ingreso mínimo y apoyo a la familia”. Análisis como los de Ayala et al. (2020) ponen

³ El artículo 31.3 de la Ley 19/2021 de 20 de diciembre por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital dispone que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal emitirá una opinión anual sobre el resultado de este programa y de las distintas estrategias y políticas de inclusión.

⁴ La información de renta y patrimonio de la AEAT con la que se gestiona el IMV de los residentes en las comunidades autónomas de régimen común y con la que se ha realizado esta evaluación no dispone de información de los territorios forales. La AIReF está trabajando para su futura incorporación en próximas opiniones.

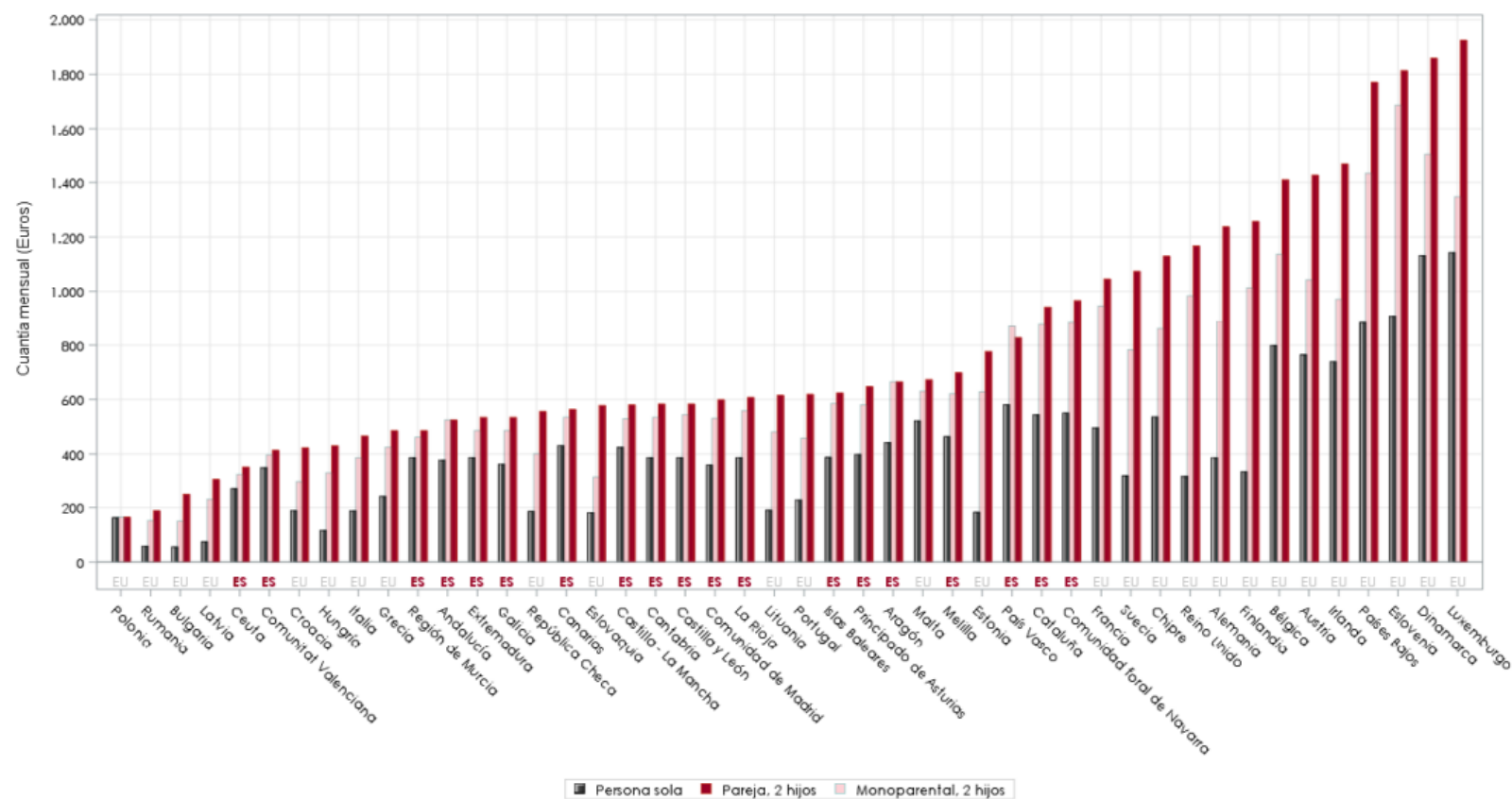
⁵ BOE.es - DOUE-Z-2020-70083 Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España.

de manifiesto la complejidad del sistema español de garantía de ingresos, en el que conviven una amplia variedad de prestaciones diseñadas para cubrir distintas contingencias y los programas generales de prevención de la pobreza de las comunidades autónomas. Además, en algunas comunidades autónomas, la prestación no era un derecho subjetivo, sino que estaba condicionada a la disponibilidad presupuestaria. La reordenación de las prestaciones también ha sido propuesta por la Comisión Europea y por el Fondo Monetario Internacional.

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 sobre los Programas de Rentas Mínimas en España de 2019⁶ (gráfico 1). 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 complementarios; y, por último, se planteó la necesidad por encuadrar la prestación en un plan presupuestario a medio plazo y de asegurar el seguimiento y evaluación continua del programa en relación con su eficacia y eficiencia.

⁶ El estudio sobre los Programas de Rentas Mínimas en España (https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf) fue encargado a la AIReF por el Consejo de Ministros en marzo de 2018. Para un análisis comparado de las características de las distintas propuestas de los sindicatos y los partidos políticos existentes en 2019, véase Noguera (2019); véase también Aguilar-Hendrickson y Arriba González de Durana (2020).

GRÁFICO 1. CUANTÍAS MENSUALES DE LOS PROGRAMAS DE INGRESOS MÍNIMOS: UE 28 Y CC. AA.



Fuente: Los programas de rentas mínimas en España. AIReF 2019.

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 (incluyendo País Vasco y Navarra) de todo el territorio español, en los que se estima que viven más de 2,3 millones de individuos, 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 y cuyo cumplimiento potencial (diseño) y efectivo (a 31 de diciembre de 2021) serán el centro de esta primera Opinión de la AIReF. 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 (art 1).

En segundo lugar, 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. Aunque en 2020 todas las comunidades autónomas disponían de programas de rentas mínimas, algunas desde finales de los años 80, el distinto desarrollo de estos programas y, en particular, su desigual nivel de generosidad y, por tanto, de capacidad para combatir la pobreza, se utilizan en la exposición de motivos del IMV para justificar su necesidad.

La eficacia del IMV para alcanzar los resultados previstos está condicionada por factores relacionados con la compleja implementación de este tipo de prestaciones, cuyos elementos más relevantes también serán analizados en esta primera Opinión. La evidencia nacional e internacional sobre el funcionamiento de este tipo de programas sugiere que su implementación es muy compleja, incluso cuando cuentan con una larga trayectoria. Esta complejidad se debe a factores como la inestabilidad del domicilio o de los ingresos del público objetivo de la prestación, a la disponibilidad de datos administrativos para planificar y gestionar la prestación o a la capacidad de información y de gestión de las administraciones. Fruto de estas dificultades pueden producirse problemas de acceso al programa, que incluso llevan a individuos u hogares que podrían ser beneficiarios de la prestación a no solicitarla, el llamado *non take-up* (Frazer y Marlier, 2016).

Adicionalmente, el IMV persigue otros objetivos, como la inclusión social y laboral y la reordenación de las prestaciones sociales estatales, que serán evaluados en las siguientes opiniones de la AIReF, a medida que los instrumentos de política vinculados a estos objetivos se vayan desplegando. La ley del IMV todavía está pendiente de alcanzar su total desarrollo normativo, que incluirá, entre otras cuestiones, el diseño de itinerarios de inclusión para los perceptores de esta prestación con el fin de garantizar una mejora de sus oportunidades de inclusión laboral y social, la elaboración de

un reglamento del IMV que recogerá los instrumentos para reforzar la compatibilidad del IMV con el empleo o la reordenación del conjunto de ayudas estatales cuyos objetivos se solapan con los de esta nueva política. Para el diseño de los itinerarios se han aprobado ya dos paquetes de proyectos piloto en colaboración con distintas administraciones y entidades⁷. Por otro lado, en el cuarto trimestre de 2023 está previsto que entre en vigor la reordenación de las prestaciones no contributivas⁸.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones lleva a cabo un ejercicio de evaluación y seguimiento continuo de la eficacia del programa, a partir del cual ha identificado aspectos susceptibles de mejora. Algunos de esos aspectos fueron incluidos en la nueva redacción de la normativa del 20 de diciembre de 2021 modificando al anterior decreto ley del 29 de mayo de 2020 y se mencionan en el siguiente párrafo. Otras acciones en marcha para mejorar la accesibilidad del IMV están relacionadas con el desarrollo de un aplicativo que integra el ciclo completo de gestión con el fin de facilitar su solicitud a los ciudadanos y agilizar su tramitación por parte de los gestores y con la reducción del *non take-up*⁹.

A partir de las evidencias identificadas en las evaluaciones y análisis del Ministerio, durante la tramitación parlamentaria de la ley¹⁰ se han producido modificaciones normativas y operativas que atañen tanto a la propia gestión del programa como a su diseño. Entre ellas cabe destacar las siguientes: en junio de 2020, la puesta en marcha de un número gratuito de información o la habilitación de espacios web; la reconversión automática de beneficiarios de la prestación por hijo a cargo que cumplieran con los requisitos para recibir el IMV (113.000 hogares beneficiarios de oficio, sin necesidad de realizar solicitud); en julio del mismo año, la Seguridad Social aprobó un protocolo de intercambio de información con las comunidades autónomas para el traspaso de datos de las solicitudes resueltas del IMV; el INSS llegó a acuerdos con ayuntamientos para reducir los trámites de solicitud; en septiembre de 2020, se amplió el plazo para recibir respuesta a las solicitudes sin tener que reclamar y de retroactividad de la prestación y se retrasó el requisito de estar inscrito en el SEPE para poder solicitar la prestación; en febrero de 2021, se aprobaron medidas para facilitar el acceso a personas sin hogar y colectivos vulnerables con diferentes características y la acreditación por parte de

⁷ Real Decreto 938/2021 y Real Decreto 378/2022, en cumplimiento de la inversión 7 del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁸ La progresiva reordenación de las prestaciones no contributivas es un hito previsto en la reforma 5 del componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; en el tercer trimestre de 2022 se prevé la aprobación del plan de reordenación y en el cuarto trimestre de 2023 se ha comprometido la entrada en vigor de la reforma.

⁹ Ver apartado 2.3.3. de esta Opinión.

¹⁰ Antes de la aprobación de la ley, el IMV se puso en marcha mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

entidades mediadoras, y no solo los servicios sociales, de la existencia de determinadas situaciones de necesidad; en octubre de 2021, se anunció el diseño de un complemento de ayuda para la infancia que se puso en marcha en enero de 2022, la cobertura a jóvenes extutelados por el sistema de protección desde los 18 años y la mejora de la cobertura de las personas con discapacidad; se hizo permanente la posibilidad de que el IMV se pudiese solicitar con los ingresos del año en curso y se redujeron las exigencias sobre la antigüedad de la unidad de convivencia; en noviembre de 2021, la Seguridad Social añadió una nueva funcionalidad al formulario electrónico de solicitudes del IMV para facilitar la identificación de los solicitantes; en diciembre de 2021 se pone en marcha el Registro de Mediadores del IMV con la colaboración de distintas entidades del tercer sector. Muchas de estas cuestiones se recogieron en la ley del IMV aprobada en diciembre de 2021 que sustituye al Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo.

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DEL INGRESO MÍNIMO VITAL EN 2020 Y 2021

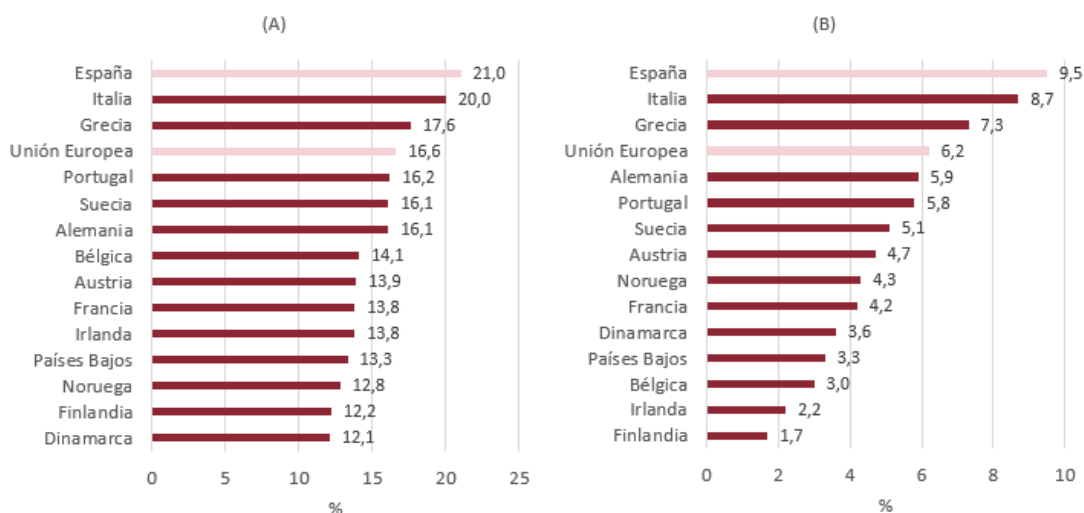
| | 2020 | 2021 |
|---------------------------|---|---|
| Beneficiarios y titulares | <ul style="list-style-type: none"> • Integrantes de una unidad de convivencia • Personas de al menos 23 años, no beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no estén unidas a otra por matrimonio o de hecho, salvo las que están en trámites de separación • Mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual • Usuarios temporales de un servicio residencial social, sanitario o sociosanitario | <ul style="list-style-type: none"> • Integrantes de una unidad de convivencia • Personas de al menos 23 años, siempre que no estén unidas a otra por matrimonio o de hecho, salvo las que están en trámites de separación • Mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual. • Usuarios temporales de un servicio residencial social, sanitario o sociosanitario • Personas de entre 18 y 22 años extutelados por entidades públicas de protección de menores o huérfanos absolutos que vivan solos |
| Requisitos de acceso | <ul style="list-style-type: none"> • Residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante el último año, salvo excepciones (menores incorporados a la unidad de convivencia, víctimas de trata o de explotación sexual, mujeres víctimas de violencia de género) • Se considera el patrimonio societario neto y los activos no societarios • Haber solicitado prestaciones públicas a las que pudieran tener derecho, salvo los salarios sociales o análogos de las comunidades autónomas • Los menores 30 años deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España al menos 3 años inmediatamente antes, salvo excepciones • Los mayores de 30 años deben acreditar 1 año inmediatamente anterior de domicilio en España distinto al de sus tutores, salvo excepciones • Cuando los beneficiarios formen parte de una unidad de convivencia, esta debe estar constituida durante al menos el año anterior de forma continuada | <ul style="list-style-type: none"> • Residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante el último año, salvo excepciones (menores incorporados a unidad de convivencia, víctimas de trata o de explotación sexual y las mujeres víctimas de violencia de género) • Se considera el patrimonio societario y no societario neto • Los menores de 30 años deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España al menos 2 años inmediatamente antes, salvo excepciones • Los mayores de 30 años deben acreditar 2 años inmediatamente anterior de domicilio en España distinto al de sus tutores, salvo excepciones • Cuando los beneficiarios formen parte de una unidad de convivencia, esta debe estar constituida durante al menos 6 meses anteriores de forma continuada |

Fuente: Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital (derogado); Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital.

1.2 España en los indicadores internacionales de pobreza

Las tasas de pobreza en España son de las más altas de la Unión Europea. En 2020, el 21% de los hogares en España se encontraban en riesgo de pobreza (usando como referencia el 60% de la mediana de ingresos por unidad de consumo), más de 4 puntos por encima de la media de la Unión Europea (16,6%). Además, la pobreza (tomando como referencia el 40% de la mediana de ingresos por unidad de consumo) afecta a un 9,5 % de los hogares en España, frente al 6,2 % de media europea (gráfico 2).

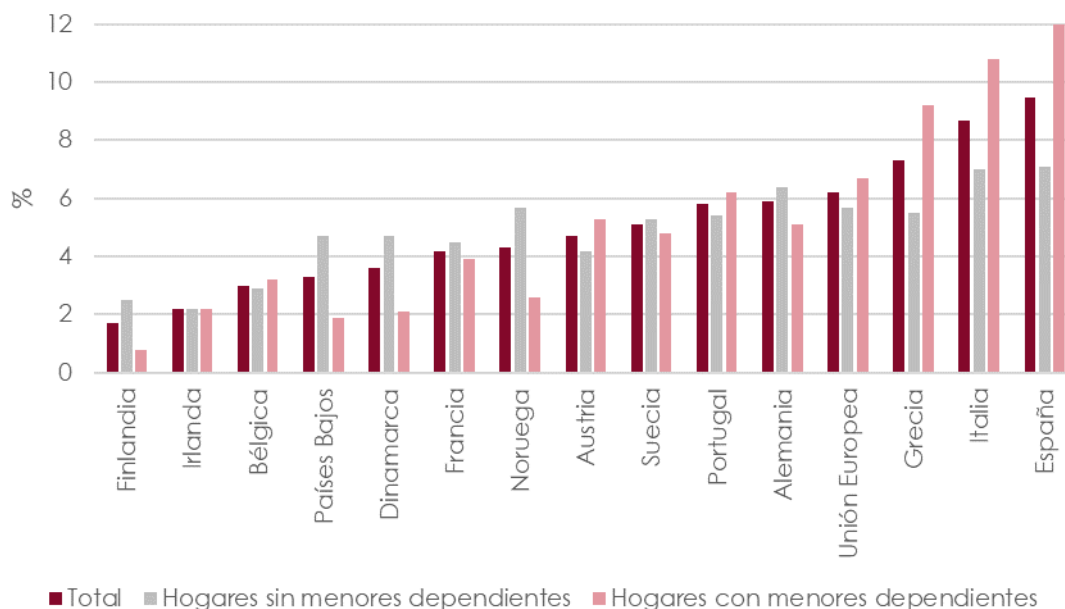
GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA: INGRESOS POR DEBAJO DEL 60% DE LA MEDIANA (PANEL A) E INGRESOS POR DEBAJO DEL 40% DE LA MEDIANA (PANEL B). AÑO 2020



Fuente: Eurostat, EU- SILC.

Las tasas de pobreza en España son especialmente elevadas entre los hogares con menores dependientes. El 9,5% de hogares en España se encuentra en riesgo de pobreza, con ingresos por debajo del 40% de la mediana, pero este porcentaje se eleva hasta el 12% en el caso de los hogares con menores dependientes (gráfico 3). Estos valores son muy superiores a la media europea, que se sitúa en el 6,2% y el 6,7%, respectivamente.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA, SEGÚN PAÍS Y TIPO DE HOGAR. AÑO 2020



Fuente: Eurostat, EU-SILC.

El gasto social en España se encuentra focalizado, en términos comparados con otros países de la UE, en la partida dedicada al desempleo, situándose por debajo de la media en lo relativo a la familia, la vivienda y la exclusión social. Como se aprecia en el gráfico 4, España dedica una importante parte de su gasto en prestaciones sociales a la protección por desempleo (contributivo y no contributivo), un 7,2% del total de prestaciones sociales frente al 4,5% de media en la UE, mientras que el gasto en familia e infancia (5,6%), en vivienda (0,5%) y en exclusión social (1,0%) es inferior a la media de la UE (8,4%, 1,3% y 2,3%, respectivamente).

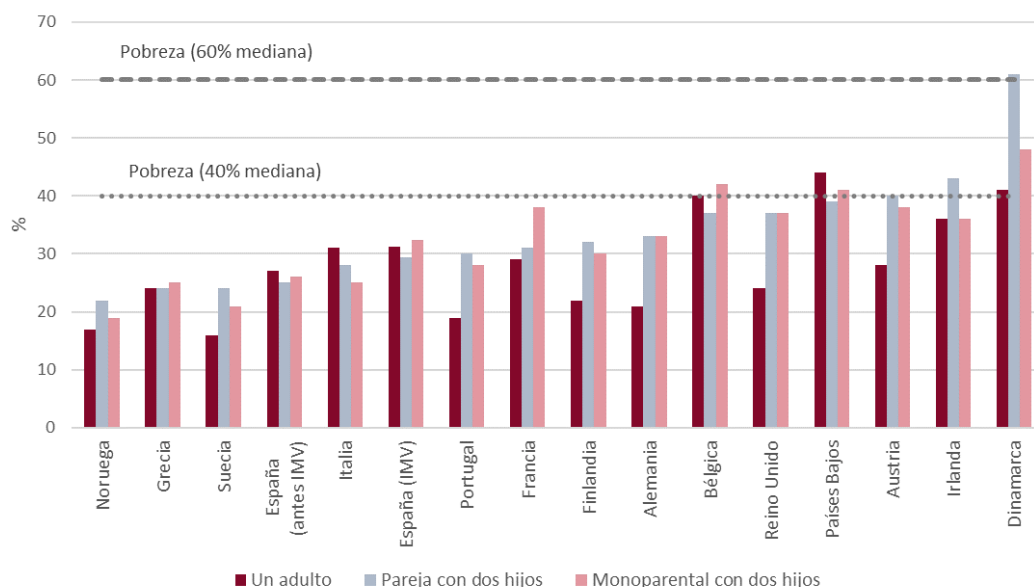
GRÁFICO 4. GASTO SOCIAL POR TIPO DE POLÍTICA, EN PORCENTAJE DEL PIB Y SOBRE EL TOTAL DE PRESTACIONES SOCIALES. AÑO 2019



Fuente: Eurostat, *Social Protection Statistics*.

En este contexto, el IMV refuerza el gasto destinado a exclusión social, garantizando un nivel de renta mínimo común en todo el territorio, lo que supone una mejora especialmente en aquellas comunidades autónomas en las que sus programas de RR. MM. tenían una potencia limitada. De esta forma, tal y como refleja el gráfico 5, el IMV ha supuesto un incremento moderado de la cuantía de renta garantizada situándose alrededor del 30% de la mediana de la renta disponible.

GRÁFICO 5. CUANTÍAS DE RENTA GARANTIZADA POR PAÍSES, SEGÚN TIPO DE HOGAR. AÑO 2020



Fuente: OCDE, Adequacy of Guaranteed Minimum Income benefits y elaboración propia.

1.3 Módulos y objetivos de la evaluación

El objetivo de esta primera Opinión del IMV es evaluar el alcance del IMV y su incidencia en la pobreza. El análisis se estructura en tres módulos con los siguientes objetivos (cuadro 2):

Módulo 1. Análisis del diseño, que tiene el propósito de estudiar el alcance del diseño del IMV en términos de hogares beneficiarios y coste y su incidencia sobre la pobreza empleando diferentes indicadores como la cobertura, la brecha o el coste.

Módulo 2. Análisis de los resultados, cuya finalidad es cuantificar el grado en que el IMV, tal y como se ha ido implementado desde sus inicios hasta diciembre de 2021, ha conseguido llegar a los hogares que se había marcado como objetivo.

Módulo 3. Análisis de la implementación del IMV, que se centra en algunos de los factores que la evidencia previa ha identificado como de mayor complejidad para este tipo de prestación: los tiempos de tramitación, el análisis de los motivos de rechazo y el estudio de los beneficiarios potenciales que no lo han solicitado aún (*non take-up*).

Estos análisis no agotan todos los posibles y necesarios que deben realizarse alrededor de esta prestación para evaluar rigurosamente su eficacia en reducir la pobreza en España y la eficiencia en el uso de estos recursos. La

ley que despliega el IMV mandata a la AIReF la emisión de una opinión anual sobre el IMV y, por ello, esta institución ha realizado una planificación de las opiniones que realizará en este y en los próximos años para completar esta primera evaluación (cuadro 2). Como se ha mencionado, en esta Opinión se realiza un primer análisis general del diseño (módulo 1), los resultados (módulo 2) y la implementación del IMV (módulo 3). Este análisis se repetirá y ampliará en años sucesivos y a él la AIReF irá añadiendo otros módulos en los que se estudiará con detalle: el impacto del IMV en las personas con carencias materiales y en familias monoparentales (módulo 4); el impacto de la prestación en la infancia y la juventud con especial atención al nuevo complemento a la infancia (módulo 5); la capacidad que el IMV tiene para cubrir las situaciones de pobreza transitoria (módulo 6); la capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo (módulo 7); la complementariedad del IMV con otras prestaciones no contributivas (módulo 8); y el último módulo previsto hasta el momento se interesará por el grado de eficacia y eficiencia del IMV al comparar esta prestación española con otras de los países del entorno (módulo 9). La mayoría de estos módulos (especialmente el 6 y 7) requerirán de un análisis longitudinal y dinámico que tenga en cuenta las diferentes situaciones pasadas y presentes por las que van pasando los beneficiarios del IMV.

CUADRO 2. PLANIFICACIÓN DE LOS MÓDULOS QUE SE INCLUIRÁN EN LAS OPINIONES DE LA AIREF SOBRE EL IMV HASTA 2026

| 2021/2022 | 2022/2023 | 2023/2024 | 2024/2025 | 2025/2026 |
|---|--|--|---|--|
| Módulo 1 Diseño potencial | Módulo 4 Personas con carencias materiales severas y familias monoparentales | Módulo 6 Cobertura y alcance ante situaciones de pobreza sobrevenida | Módulo 7 La capacidad inclusiva del IMV y sus efectos sobre el mercado de trabajo | Módulo 8 Complementariedad y solapamientos con otras prestaciones no contributivas |
| Módulo 2 Resultados | Módulo 5 Infancia y juventud (Complemento de infancia) | | | Módulo 9 Comparativa internacional (eficacia y eficiencia) |
| Módulo 3 Implementación y gestión | | | | |

1.4 Metodología y datos utilizados en la evaluación

Para el desarrollo de esta Opinión la AIReF ha construido un microsimulador que determina en primer lugar el alcance del IMV plenamente implementado y, en segundo lugar, permite comparar los efectos sobre un conjunto de indicadores de pobreza que tendría este escenario, en el que todos los posibles beneficiarios del IMV y de programas de RR. MM. reciben la prestación (módulo 1), con el escenario real a fecha 31 de diciembre de 2021 (módulo 2). Esto ha requerido incorporar en el simulador cada una de las

variables exigidas en los requisitos de los que dependen la concesión y las cuantías del IMV y de cada programa de RR. MM. que son parametrizables (composición del hogar, edad, renta, límites de patrimonio) y calcular, a partir del mismo conjunto de microdatos administrativos con los que se tramita el IMV, sus efectos en la pobreza y su complementariedad con los programas de RR. MM. (cuadro 3)¹¹. Este microsimulador reporta además un conjunto amplio de indicadores relativos a la gestión, los tiempos de resolución, los rechazos y el *non take-up* que configuran el módulo 3.

CUADRO 3. SIMULADOR AIREF-IMV_RRMM

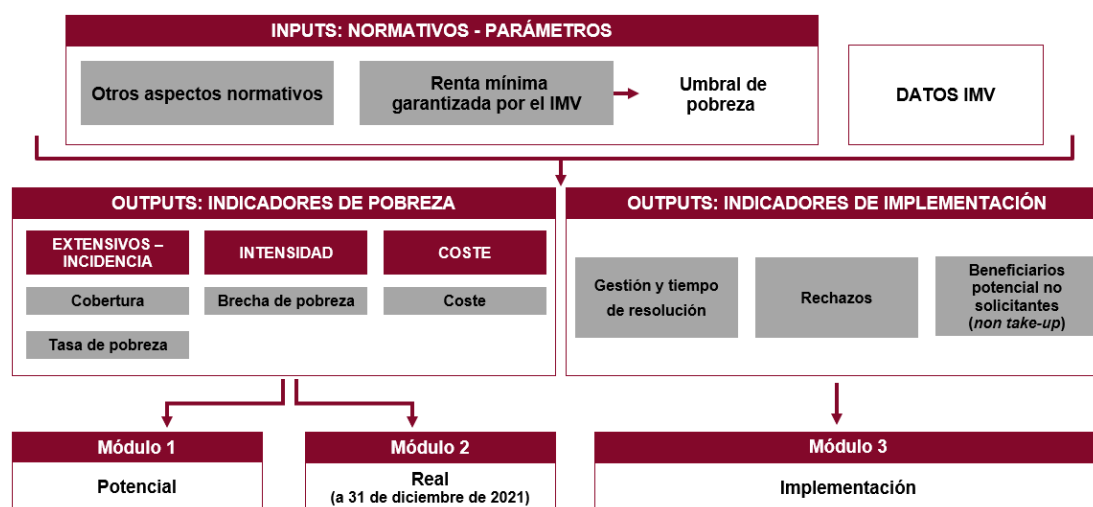


Además, este simulador se ha diseñado para ser **escalable**, de forma que, por el momento, incorpora el enlace al microsimulador del IRPF-IVA que ya poseía la AIREF y a uno nuevo sobre prestaciones sociales (en fase beta) que serán fundamentales para analizar en próximos módulos la complementariedad del IMV con el resto de prestaciones estatales e impuestos (beneficios fiscales) que persiguen un objetivo similar al IMV¹².

¹¹ Existen variables recogidas en las normativas del IMV y de las RR. MM. que no han podido ser incluidas en el simulador, como, por ejemplo, la unidad de convivencia específica que declarará cada hogar en el momento de la solicitud. En su lugar se ha supuesto que su unidad de convivencia es la que figura en el padrón.

¹² Esta primera Opinión ya incorpora algunos elementos derivados del enlace de los microsimuladores como el número de beneficiarios (solicitantes y no solicitantes) que reciben otras prestaciones.

CUADRO 4. ETAPAS DEL MICROSIMULADOR AIREF-IMV_RRMM



De forma complementaria a la aproximación cuantitativa, también se han llevado a cabo entrevistas con gestores del IMV, agentes sociales y entidades del tercer sector, con la finalidad de entender mejor algunas características del procedimiento de gestión del IMV. Sin embargo, dado el enorme volumen de información cuantitativa que la AIREF ha manejado en esta primera Opinión, la metodología utilizada se ha centrado prioritariamente en explotar los datos disponibles.

Las unidades de análisis utilizadas son los hogares para el módulo 1 y 2 y los expedientes para el módulo 3.

En este estudio se analiza el impacto del IMV utilizando los siguientes indicadores:

- **Brecha o intensidad de la pobreza**, entendida como la diferencia entre la renta de los hogares y el umbral de la pobreza de cada tipología de hogar.
- **Cobertura de la pobreza**, entendiendo por tal el porcentaje de hogares beneficiarios sobre el conjunto de hogares en situación de pobreza.
- **Tasa de pobreza**, porcentaje de personas en situación de pobreza sobre el total de la población.
- Además, también se analiza el **coste** del IMV diseñado y del implementado.

En el módulo 3 de esta primera Opinión, se analizan varios aspectos de la implementación del IMV:

- Su tramitación, la evolución del número de solicitudes, los tiempos de resolución, los canales de tramitación y el sentido en que se resuelven las solicitudes.

- Las razones por las que se rechazan determinados expedientes y su evolución en el periodo.
- El alcance del *non take-up*, es decir, de los hogares que siendo posibles beneficiarios del IMV no lo solicitan y algunos de sus factores explicativos.

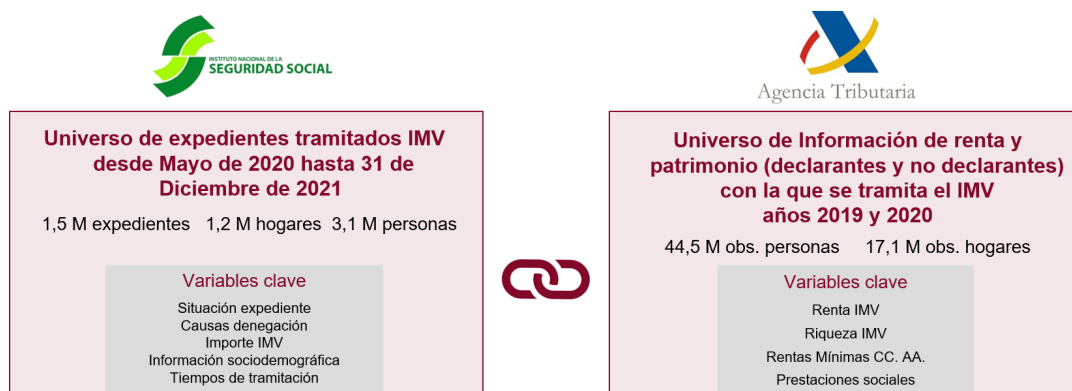
Para realizar la evaluación del IMV se ha contado con el universo de datos administrativos de renta y patrimonio de los hogares de las comunidades autónomas de régimen común, proporcionados por la Agencia Tributaria.

Para ello se ha firmado un convenio entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la AIReF¹³. Este convenio garantiza la futura provisión de datos a la AIReF para que pueda llevar a cabo sus análisis y opiniones anuales. La AEAT ha proporcionado la información de 2019 y 2020, debidamente anonimizada, de renta y patrimonio de 44,5 millones de personas, que corresponden a 17,1 millones de hogares. Estos datos incluyen información sobre las prestaciones de rentas mínimas de las comunidades autónomas y otras prestaciones sociales.

También se ha contado con el universo de los expedientes tramitados entre junio de 2020 y diciembre de 2021, cedidos por el INSS. Se trata de 1,5 millones de expedientes relativos a 1,2 millones de hogares. En estos expedientes se analizan como variables clave la situación del expediente, la información sociodemográfica que contiene, los tiempos de tramitación, el importe del IMV concedido o, en su caso, los motivos de denegación si esta se ha producido.

¹³ 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 5. BASES DE DATOS PRINCIPALES UTILIZADAS EN LA EVALUACIÓN



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

Además, la AIREF ha utilizado otras fuentes de información provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat y del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con el objetivo de garantizar la robustez de los datos.

En relación con la información proveniente del INE se utiliza la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que se realiza a 38.000 personas en 15.000 hogares. A pesar de sus limitaciones a efectos de esta Opinión, por su carácter muestral y porque no incluye información sobre el patrimonio, hay que tener en cuenta que es la fuente oficial y armonizada a nivel europeo para calcular el umbral de la pobreza. También se han utilizado datos agregados de Eurostat, como la información de la encuesta EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) para la comparación internacional, y los obtenidos del Informe de las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas (datos de 2019 y de 2020).

1.5 Panorámica de esta Opinión

Además de este primer apartado introductorio, esta Opinión cuenta con dos capítulos más.

El segundo capítulo incluye los hallazgos de este estudio y se estructura en tres apartados. El primero recoge la evaluación del diseño del IMV y analiza cuál es su alcance y la incidencia del IMV sobre la pobreza, su coste y su capacidad para garantizar un mínimo nivel de renta común en el territorio en el caso de que esta prestación y las rentas mínimas autonómicas consiguieran alcanzar a todos los hogares que cumplen los requisitos para recibirlas.

En el segundo apartado se presentan los principales hallazgos de la evaluación de los resultados del IMV. Aquí se analiza el impacto del IMV implementado a 31 de diciembre de 2021 en términos de beneficiarios,

intensidad y coste con respecto a su objetivo si se hubiese desplegado completamente.

En el apartado tercero se expone la evaluación de la implementación del IMV y, en particular, el volumen de solicitudes tramitadas, los canales de solicitud o el sentido de las resoluciones. También se estudian con más detalle tanto los motivos de las solicitudes rechazadas como el alcance y el motivo por el cual beneficiarios potenciales del IMV no lo solicitan (*non take-up*).

Finalmente, en el capítulo tercero de esta Opinión se presentan algunas propuestas basadas en los hallazgos encontrados en el análisis. Incluye propuestas que podrían ser aplicadas en el corto plazo y otra que operaría como una meta de medio plazo puesto que requiere de más tiempo para su implementación.

2 HALLAZGOS

2.1 Evaluación del diseño

En este apartado se analiza qué resultados obtendría el IMV si estuviese plenamente implementado, esto es, si llegase a todos los hogares que cumplen los requisitos para recibirlo. En la primera sección se estudia, dados los niveles de renta que garantiza el IMV, el número de beneficiarios que alcanzaría de estar plenamente implementado y cuál sería su coste. Además, en una segunda sección se estudia la incidencia que el IMV tendría en la pobreza a partir del estudio de distintos indicadores como la cobertura, la intensidad o brecha de la pobreza.

2.1.1 El alcance

El IMV garantiza unos niveles de renta mínimos en función del tipo de hogar con independencia de la comunidad autónoma de residencia. Las cuantías de renta garantizada se establecieron en base al importe de la pensión no contributiva que para el ejercicio 2020 se situaba en los 462 euros mensuales para un hogar de 1 adulto sin menores a cargo. Este importe se incrementa un 30% por cada adulto o menor y los aumentos son superiores en el caso de los hogares monoparentales (véase cuadro 6). Además, estos importes se actualizan cada año.

CUADRO 6. CUANTÍAS DE RENTA GARANTIZADA IMV. EJERCICIO 2020

| Renta Garantizada Ley 19/2021 Ejercicio 2020 | | |
|---|--------|-----------|
| Cuantía básica | | 5.538,00 |
| Tipo de hogar | Factor | Cuantía |
| 1A 0M | 1,00 | 5.538,00 |
| 1A 1M | 1,52 | 8.417,76 |
| 1A 2M | 1,82 | 10.079,16 |
| 1A 3M | 2,12 | 11.740,56 |
| 2A 0M | 1,30 | 7.199,40 |
| 2A 1M | 1,60 | 8.860,80 |
| 2A 2M | 1,90 | 10.522,20 |
| 2A 3M | 2,20 | 12.183,60 |
| 3A 0M | 1,60 | 8.860,80 |
| 3A 1M | 1,90 | 10.522,20 |
| 3A 2M | 2,20 | 12.183,60 |
| 4A 0M | 1,90 | 10.522,20 |
| 4A 1M | 2,20 | 12.183,60 |
| Otros | 2,20 | 12.183,60 |

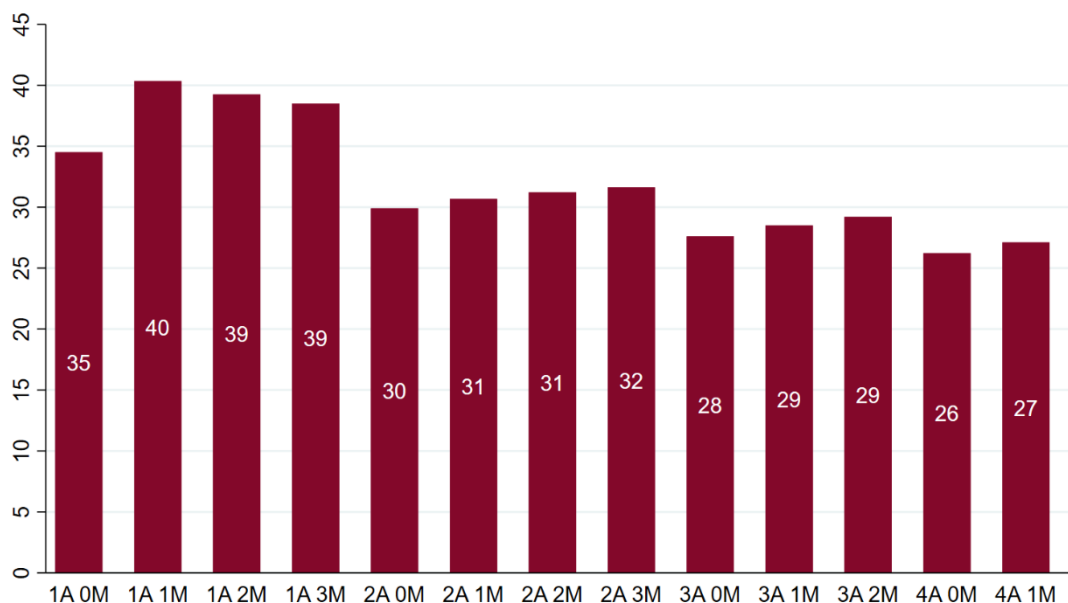
Fuente: Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

Aunque la ley no establece de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional, los importes de renta garantizada se sitúan entre el 30% y el 40%. Así, tal y como muestra el cuadro 6, un hogar de un adulto sin menores a cargo tendría garantizada gracias al IMV una renta de 5.538 euros que se corresponde con el 35% de la mediana de la renta de los hogares, mientras que este porcentaje alcanza el 40% en el caso de los hogares monoparentales (véase gráfico 6). Nótese que, según Eurostat, la renta correspondiente al 40% de la mediana para un hogar en España de un adulto sin menores a cargo se cifra en 6.417 euros anuales en el año 2020 ¹⁴.

¹⁴

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI01__custom_2913203/default/table?lang=en

GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE LA MEDIANA DE RENTA GARANTIZADA POR EL IMV POR TIPO DE HOGAR. EJERCICIO 2020.



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

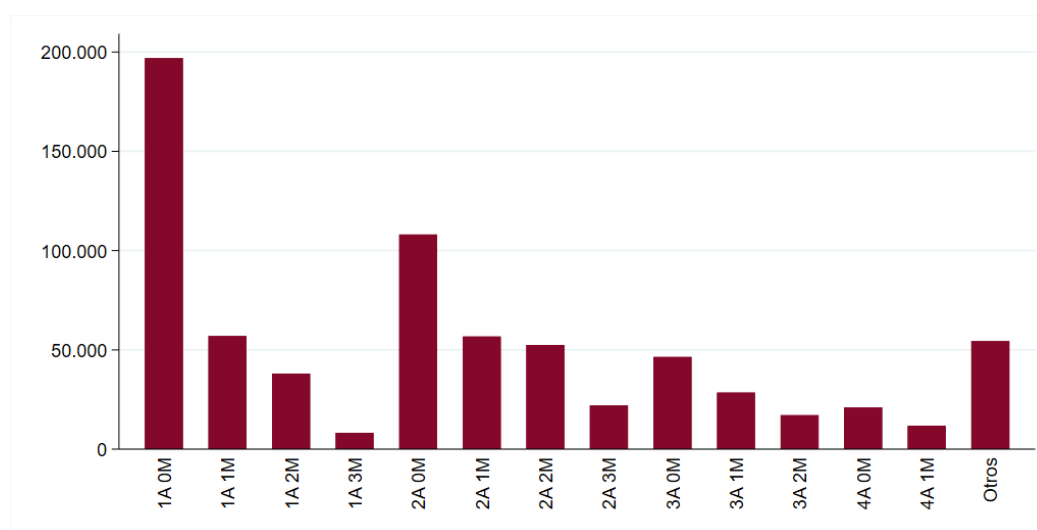
En este sentido, el artículo 1 de la ley del IMV se refiere al término “riesgo de pobreza” al referirse al objetivo del IMV y la exposición de motivos habla de “reducción de la pobreza, especialmente la extrema” sin cuantificar el significado específico de este término con relación a los porcentajes del 40%, 50% o 60% de la mediana estandarizados y publicados por Eurostat. Por su parte, la memoria de impacto normativo de la ley y la presentación que acompañó a la rueda de prensa del IMV del Consejo de Ministros se refieren al concepto “pobreza extrema” como la renta inferior a los 2.950 euros y la “pobreza muy alta” como la situada entre 2.950 y 4.350, pero señala que habría aún beneficiarios por encima de este importe (700.000) dado que la renta garantizada por el IMV se sitúa por encima de esos importes, en particular en los 5.538 euros anuales. En definitiva, y a pesar de que la norma no señala objetivos cuantitativos específicos en términos de pobreza sobre los que poder evaluar el impacto del IMV, los niveles de renta garantizada se sitúan por debajo del 40% de la mediana, dependiendo de la tipología de hogar.

Del análisis, a partir del microsimulador anteriormente mencionado y usando los niveles de renta garantizados y el resto de las características parametrizables del IMV¹⁵ se desprende que el alcance del IMV en las

¹⁵ Para determinar si un hogar tiene derecho a recibir el IMV se han tenido en cuenta los requisitos que se pueden simular con la información disponible (renta, patrimonio y edad). Por ejemplo, no se ha podido tener en cuenta la unidad de convivencia declarada por el hogar, sino que se ha empleado la que figura en el padrón.

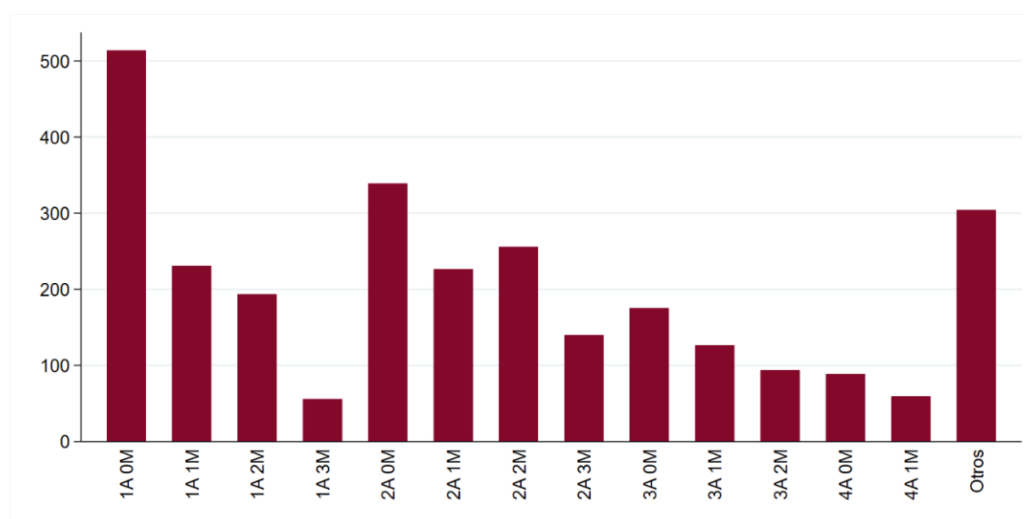
comunidades autónomas de régimen común ascendería a 700.000 hogares, ampliando la cobertura de los programas de RR. MM. en cerca de 250.000 hogares. Por tipo de hogar, estos beneficiarios se concentran en hogares de un solo adulto sin menores a cargo seguidos de hogares con dos adultos sin menores (véase gráfico 7).

GRÁFICO 7. BENEFICIARIOS DEL IMV POR TIPO DE HOGAR
(SI ESTUVIERA PLENAMENTE IMPLEMENTADO)



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

GRÁFICO 8. COSTE DEL IMV (MILLONES DE EUROS) POR TIPO DE HOGAR
(SI ESTUVIERA PLENAMENTE IMPLEMENTADO)

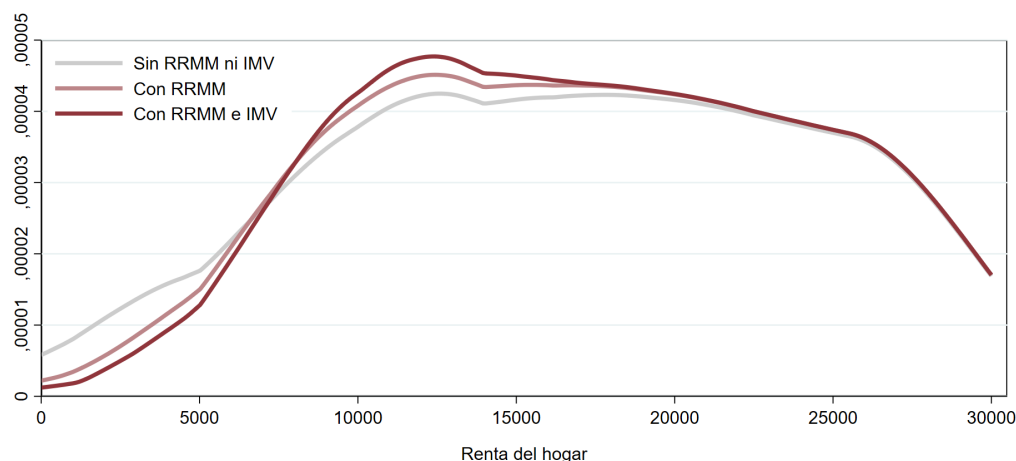


Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

En definitiva, el IMV, junto con los programas de RR. MM., podría modificar la distribución de la renta de los hogares. Así, tal y como muestra el gráfico 9, gran parte de los hogares con rentas por debajo de los 5.000 euros anuales

se desplazaría hacia la zona de la distribución comprendida entre los 10.000 y los 15.000 euros.

GRÁFICO 9. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ANTES Y DESPUÉS DEL IMV



Nota: Hogares con renta anual inferior a 30.000€.

Fuente: Elaboración propia a partir de Microdatos Poblacionales AEAT de renta y patrimonio y Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

2.1.2 La incidencia en la pobreza

2.1.2.1 Cobertura y tasa

En esta sección de la evaluación, se utiliza como referencia de hogar en riesgo de pobreza el 40% de la mediana de la renta por unidad de consumo de la población. Se ha elegido este criterio ya que permite hacer comparaciones internacionales a partir de los datos oficiales publicados por Eurostat,

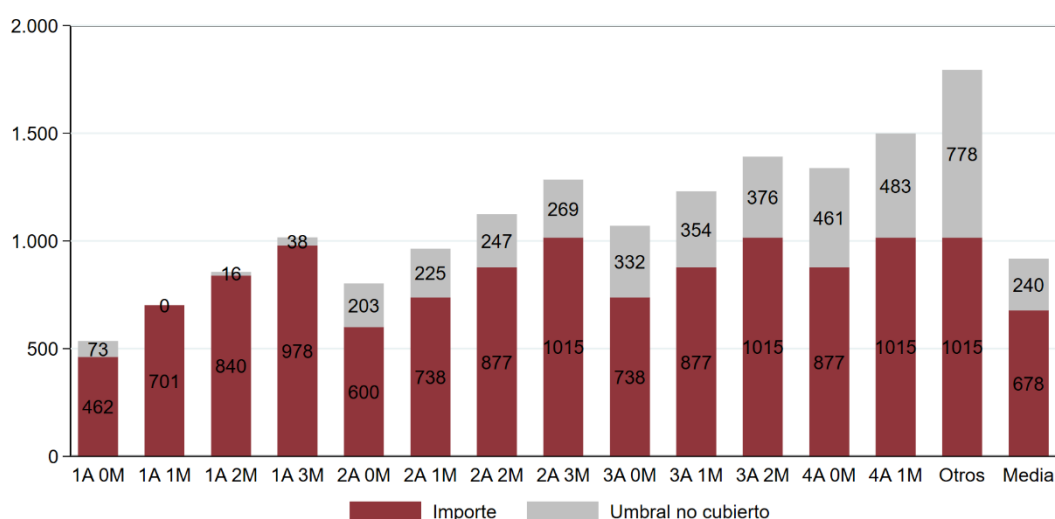
(https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI01_custom_2913203/default/table?lang=en) que reporta únicamente los valores del 40%, del 50% y del 60% de la mediana de renta por unidad de consumo para todos los países de Europa¹⁶. Además, dado que los niveles de renta garantizada por el IMV se sitúan por debajo del 40% de la mediana, el umbral del 40% parece una referencia adecuada para medir el impacto en pobreza de esta nueva prestación. En todo caso, a lo largo de esta sección también se aportarán cifras relativas al impacto del IMV en pobreza medida como el 60% de la mediana.

La renta que garantiza el IMV diseñado contribuye a que los hogares beneficiarios alcancen el 77% del umbral en el que se considera que un hogar deja de estar en riesgo de pobreza, salvo en el caso de los hogares

¹⁶ Eurostat no publica referencias de hogares en riesgo de pobreza que utilicen umbrales inferiores al 40% de la mediana.

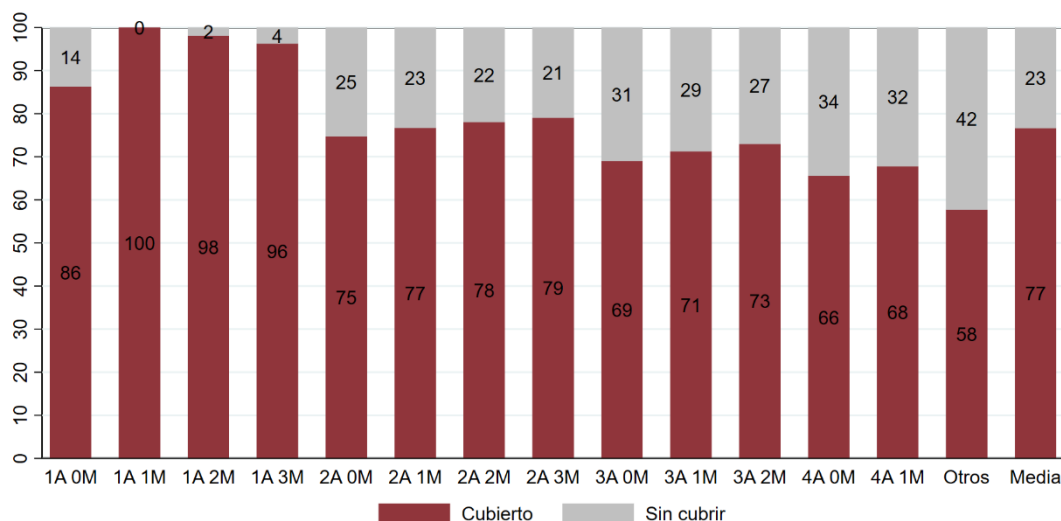
monoparentales, en los que este porcentaje se eleva hasta el entorno del 100% (gráfico 10). El IMV diseñado conseguiría alcanzar el 100% de los ingresos necesarios para llegar al umbral de la pobreza en el caso de los hogares compuestos por un adulto con uno o dos menores (con 701 y 840 euros) y está cerca de alcanzar dicho umbral en el caso de un adulto que vive con tres menores (a quienes se les garantizan 978 euros). Sin embargo, aquellos hogares formados por dos o más adultos con o sin menores están más alejados del umbral. En media, la renta garantizada por el IMV cubre el 77% de los ingresos considerados necesarios para salir de la situación de pobreza, quedando el 23% restante todavía sin cubrir (gráfico 11).

GRÁFICO 10. UMBRAL DE LA POBREZA (40% MEDIANA) QUE GARANTIZA EL IMV DISEÑADO EN FUNCIÓN DEL TIPO DE HOGAR. EUROS MENSUALES



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

GRÁFICO 11. UMBRAL DE LA POBREZA QUE GARANTIZA EL IMV DISEÑADO EN FUNCIÓN DEL TIPO DE HOGAR. PORCENTAJES



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

Esta situación se verá mejorada por el complemento de ayuda para la infancia vinculado al IMV y puesto en marcha en enero de 2022, puesto que incrementa la renta garantizada entre los hogares con menores. Los efectos de este complemento se tendrán en cuenta en la siguiente opinión de la AIREF sobre el IMV, ya que entró en vigor fuera del periodo temporal para el que se dispone de información en este análisis.

Por tanto, a diciembre de 2021, la capacidad del IMV para reducir la tasa de pobreza es limitada, aunque sí tiene efectos en otros indicadores, como la cobertura de los hogares en situación de pobreza y su intensidad. El IMV plenamente implementado reduciría la tasa de pobreza 0,4 puntos porcentuales debido a que, como se ha mencionado, la renta que garantiza no supera el umbral de la pobreza para casi ninguna tipología de hogar. Sus resultados se observarán, por tanto, en términos de reducción de la intensidad de la pobreza; es decir: en términos del porcentaje de hogares en pobreza que tendrían derecho a la prestación (cobertura) o de reducción de la distancia entre los ingresos de los hogares y el umbral de pobreza (brecha de pobreza).

Si el IMV se desplegara completamente, daría cobertura a más de la mitad de los hogares afectados por la pobreza. En el caso en que el IMV se hubiera implementado plenamente alcanzaría a cubrir a algo más de 700.000 hogares (casi 850.000 hogares incluyendo País Vasco y Navarra¹⁷), que

¹⁷ Estimación para País Vasco y Navarra realizada a partir de aplicar el simulador AIREF-IMV_RRMM sobre los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2020). Se utiliza un

representan el 52% de los 1,3 millones de hogares que se encuentran en situación de pobreza en las comunidades autónomas de régimen común¹⁸ (cuadro 7). Esto supondría una mejora frente a los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas, que tenían capacidad para llegar a 560.000 hogares si alcanzasen a todos sus posibles beneficiarios.

Al constituirse en una prestación suelo, el IMV acoge a gran parte de los hogares ya antes cubiertos por las rentas mínimas, pero también amplía su cobertura a nuevos hogares. Del total de los 700.000 hogares que cubriría el IMV si estuviese completamente desplegado, unos 247.000 serían nuevos beneficiarios que no tenían derecho a percibir las rentas mínimas autonómicas. Además, del 65% restante, que ya podía acceder a un programa de rentas mínimas, el IMV mejora su renta garantizada en más de la mitad de los casos (237.000 hogares).

CUADRO 7. GRADO DE COBERTURA DE LOS HOGARES EN POBREZA POR PARTE DEL IMV Y LAS RENTAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN, SI ESTUVIESEN PLENAMENTE IMPLEMENTADOS (NÚMERO DE HOGARES Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES EN POBREZA)

| | | Elegible RRMM | | | TOTAL |
|--------------|----|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Sí | | No | |
| | | IMV> RRMM | IMV < RRMM | | |
| Elegible IMV | Sí | 237.488 (18%) | 215.382 (16%) | 247.253 (18%) | 700.123 (52%) |
| | No | 107.330 (8%) | | 537.341 (40%) | 644.671 (48%) |
| TOTAL | | 560.200 | | 784.594 | 1.344.794 |

Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

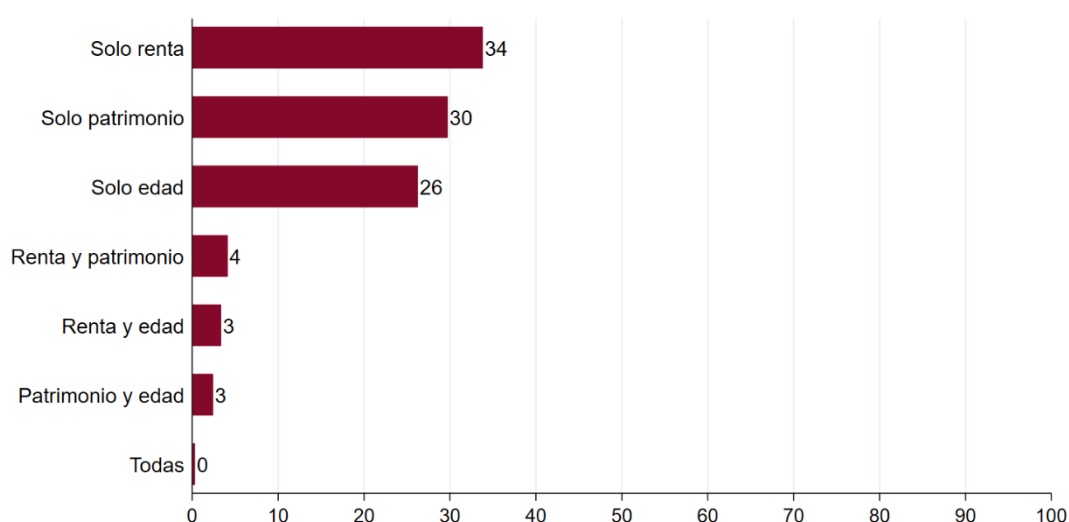
Por su lado, los programas de rentas mínimas cubren a 107.330 hogares que no cumplirían los requisitos para recibir el IMV. De ellos el 34% se debe a que algunas definiciones de renta de los programas de rentas mínimas son diferentes a las del IMV, el 30% a que algunos programas de RR. MM. establecen criterios de patrimonio más laxos que el IMV y un 27% a que ciertos

coeficiente corrector que ajusta el hecho de que la encuesta no contiene información de patrimonio de los hogares. Este coeficiente se calcula a partir de la comparación de la encuesta con la información fiscal en las comunidades de régimen común.

¹⁸ Si el umbral para considerar un hogar en riesgo de pobreza fuese el 60% de la mediana de los ingresos de la población el número de hogares en pobreza ascendería a 3 millones.

programas de rentas mínimas abarcan edades diferentes al IMV¹⁹ (gráfico 12).

GRÁFICO 12. REQUISITOS DEL IMV INCUMPLIDOS POR HOGARES EN POBREZA BENEFICIARIOS DE RR. MM. PORCENTAJES



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

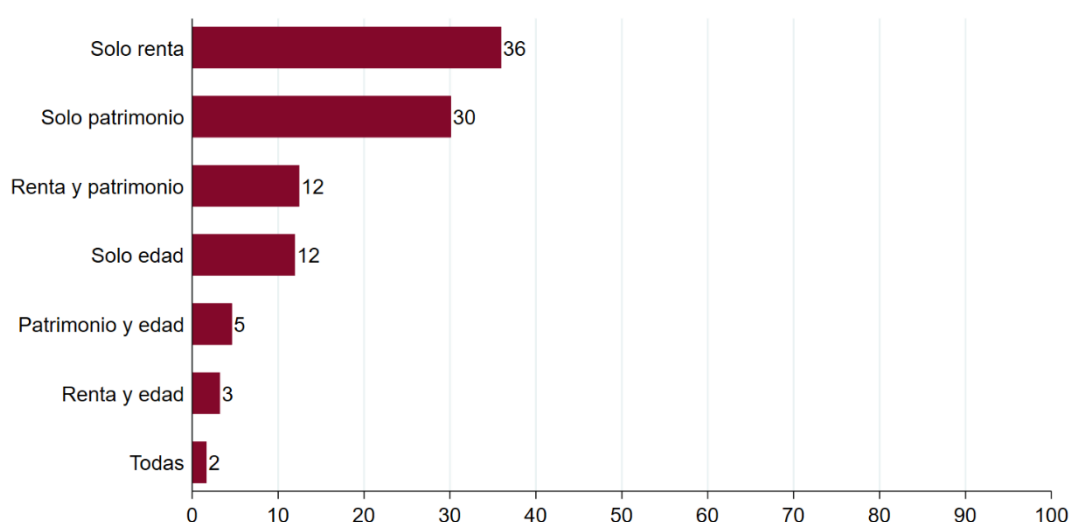
A pesar de lo anterior, un 40% de los hogares en pobreza todavía no está cubierto por ningún programa de garantía de ingresos. Con el IMV plenamente desplegado y contando con que las rentas mínimas autonómicas también llegasen a todos sus posibles beneficiarios, aún quedarían unos 537.000 hogares en pobreza sin cubrir por ningún programa. Este porcentaje del 40% sin cubrir podría variar en los próximos años si las comunidades autónomas modificasen sus RR. MM. como consecuencia de la liberación de recursos de sus programas de rentas derivada de la implementación del IMV.

Unos 160.000 hogares en pobreza podrían acceder al IMV si solo se tuviera en cuenta su renta, pero no tienen derecho a recibirlo por incumplir el criterio de patrimonio. Los principales motivos por los que los hogares en pobreza no estarían cubiertos por el IMV implementado plenamente son que no cumplen con los niveles de renta y patrimonio exigibles para poder ser beneficiario de esta prestación. En particular, casi un 36% de estos hogares incumple los criterios de renta, algo más de un 30% los requisitos de patrimonio y un 12% las exigencias de edad (gráfico 13). El resto de los hogares en pobreza no cubiertos por el IMV incumplen al menos dos de estos criterios (entre ellos, casi

¹⁹ Se han tenido en cuenta requisitos que se pueden simular con la información disponible (renta, patrimonio y edad) y, en todo caso, los mismos que para el IMV; por ejemplo, no se ha podido considerar la unidad de convivencia declarada por el hogar, sino que se ha empleado la que consta en el padrón.

un 12% renta y patrimonio, un 4,6% patrimonio y edad, un 3,2 % renta y edad y un 1,7% incumple todos los criterios).

GRÁFICO 13. MOTIVOS POR LOS QUE LOS HOGARES EN POBREZA NO ESTÁN CUBIERTOS POR EL IMV DISEÑADO. PORCENTAJES



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

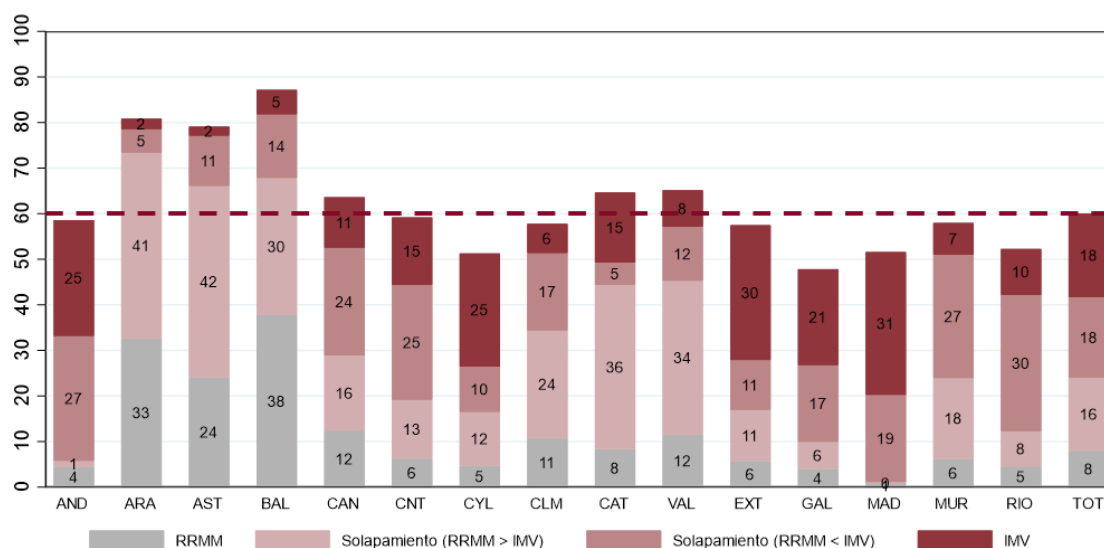
Por comunidades autónomas, un IMV plenamente implementado aumentaría el porcentaje de hogares cubiertos respecto a las rentas mínimas autonómicas, garantizando aproximadamente una cobertura del 60% de los hogares en pobreza en todos los territorios²⁰. El IMV conseguiría ampliar la cobertura de las rentas mínimas autonómicas a un 18% de los hogares en pobreza. Además, absorbería un 34% de hogares ya cubiertos por programas de rentas mínimas autonómicos, que verían liberados recursos, mientras que un 8% seguiría estando cubierto por los programas de RR. MM. pero no por el IMV.

Sin embargo, la ampliación que realiza el IMV en términos de hogares cubiertos varía considerablemente por comunidades autónomas debido al distinto alcance que tienen sus programas de rentas mínimas (gráfico 14). El IMV completamente implementado sumaría un 2% de hogares a los ya cubiertos por sus propias prestaciones en Aragón y el Principado de Asturias o un 5% en Illes Balears. Sin embargo, la aportación del IMV en este sentido es mucho mayor en las comunidades autónomas en las que sus programas de rentas mínimas son de menor dimensión relativa como la Comunidad de Madrid (añadiendo un 31%), Extremadura (30%), Andalucía (25%) y Castilla y León (25%).

²⁰ Este porcentaje sería del 30% si el umbral de pobreza utilizado fuese el 60%.

El porcentaje de hogares en pobreza no cubiertos por ninguna de estas dos prestaciones es variable en función de la comunidad autónoma de residencia y depende también del esfuerzo en términos de cobertura que estas administraciones venían realizando. Illes Balears (13%), Aragón (19%) y Asturias (21%) tienen los menores porcentajes de hogares no cubiertos, mientras que Galicia (52%), la Comunidad de Madrid (49%) y Castilla y León (48%) presentan los mayores porcentajes de hogares en pobreza sin cobertura de ninguna de estas dos prestaciones.

GRÁFICO 14. COBERTURA DEL IMV DISEÑADO RESPECTO A LOS HOGARES EN POBREZA Y LAS RENTAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PORCENTAJE DE HOGARES



Fuente: Microsimulador AIReF-IMV_RRMM.

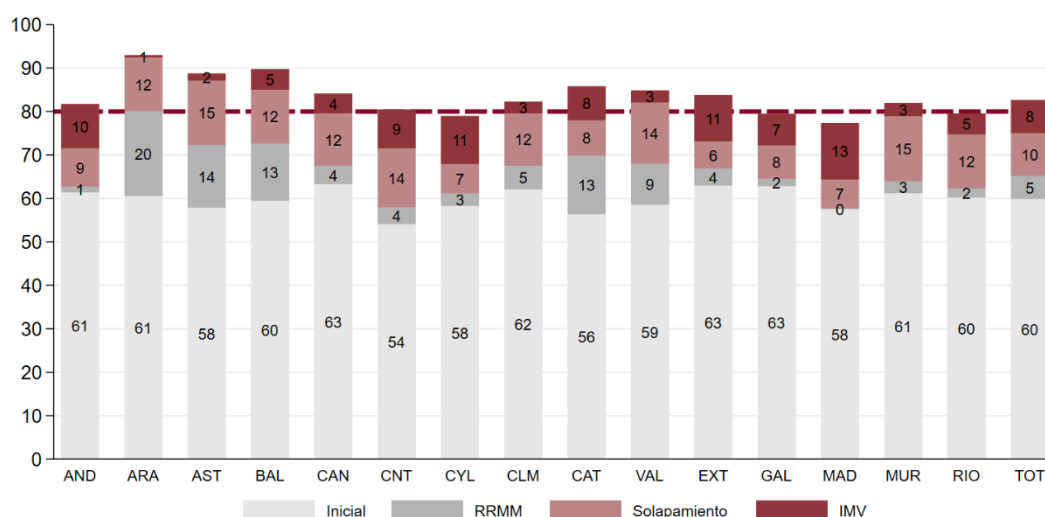
En resumen, el IMV tiene una capacidad limitada de reducir la tasa de pobreza, pero da cobertura a gran parte de los hogares que anteriormente tenían derecho a los programas de rentas mínimas, liberando esos recursos, y amplía su alcance hasta proporcionar conjuntamente alrededor de un 60% de cobertura potencial independientemente del territorio. Además, los programas autonómicos siguen atendiendo a hogares que no tienen derecho al IMV y, en algunos casos, completando la renta garantizada por el IMV hasta umbrales más altos. Sin embargo, incluso si las dos prestaciones estuvieran plenamente desplegadas, todavía habría un 40% de hogares en pobreza que no tienen derecho a ningún programa de garantía de ingresos. Este porcentaje del 40% sin cubrir podría variar en los próximos años si las comunidades autónomas modificasen sus RR. MM. como consecuencia de la liberación de recursos de sus programas de rentas derivada de la implementación el IMV.

2.1.2.2 Brecha

El IMV completamente implementado reduciría la intensidad de la pobreza 8 puntos porcentuales de los 40 que separan los ingresos de los hogares en pobreza del umbral y absorbería 10 puntos de los 15 ya cubiertos por los programas de las comunidades autónomas. Los programas autonómicos seguirían aportando una reducción media de la brecha de 5 puntos porcentuales.

La capacidad de reducción de la intensidad de la pobreza de los programas autonómicos es desigual y el IMV conseguiría homogeneizar esa intensidad situando la brecha alrededor del 20% en todas las comunidades autónomas (gráfico 15). Madrid, Castilla y León, Extremadura y Andalucía son las comunidades para las que el IMV aporta una mayor reducción adicional de la intensidad de la pobreza, con 13, 11, 11 y 10 puntos respectivamente. Por su lado, la aportación extra del IMV a este objetivo es muy modesta en los casos de Aragón, Asturias, Castilla La-Mancha, la Comunidad Valenciana y Murcia, con 1, 2, 3, 3 y 3 puntos respectivamente, ya que las prestaciones autonómicas son más generosas que en otras comunidades autónomas y la acción del IMV se centra en absorber parte de la reducción de la brecha que ya cubrían los programas de mínimas.

GRÁFICO 15. GRADO DE REDUCCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA POR LA ACTUACIÓN DEL IMV Y LAS RR. MM. AUTONÓMICAS, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



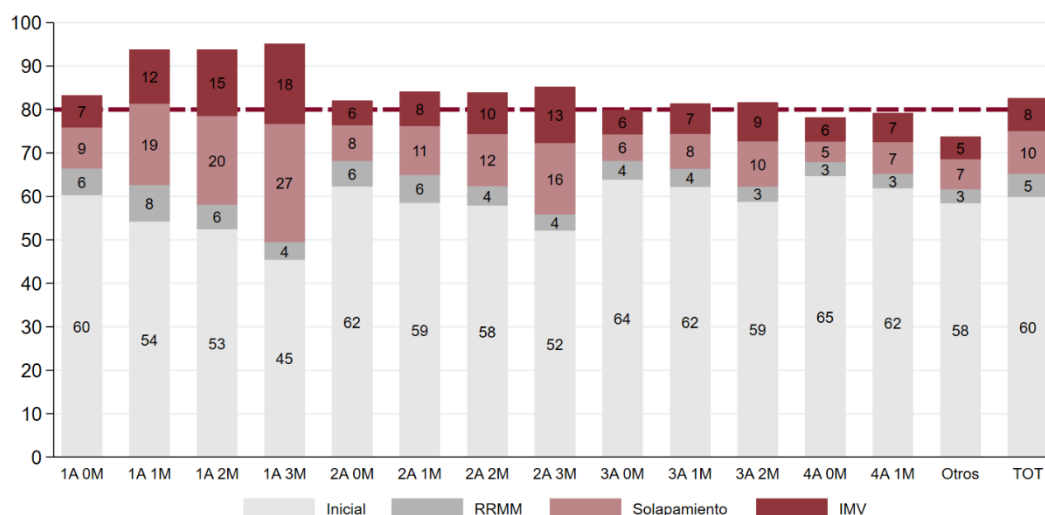
Nota: 100 = Umbral de pobreza.

Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

El IMV contribuye a reducir la brecha de pobreza en todos los tipos de hogar y especialmente en aquellos con una menor renta inicial (gráfico 16). El IMV plenamente desplegado añadiría entre 12 y 18 puntos porcentuales de

reducción de la brecha de pobreza sobre los programas de rentas mínimas en los hogares monoparentales y en aquellos formados por una pareja y 3 o más menores. Los hogares que reciben una aportación adicional menor son los que no tienen menores a su cargo.

GRÁFICO 16. GRADO DE REDUCCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA POR LA ACTUACIÓN DEL IMV Y LAS RR. MM. AUTONÓMICAS, POR TIPO DE HOGAR



Nota: 100 = Umbral de pobreza.

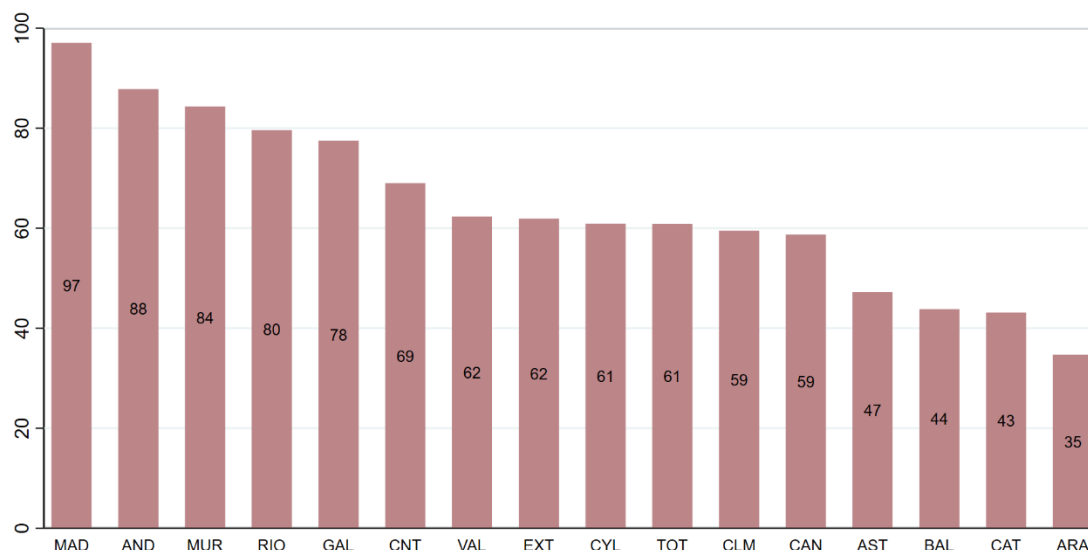
Fuente: Microsimulador AIReF-IMV_RRMM.

2.1.2.3 Coste

El gasto total en prestaciones del IMV plenamente desplegado alcanzaría los 2.800 millones de euros. Si se incluyera País Vasco y Navarra, de acuerdo con nuestras estimaciones, el coste ascendería a 2.800 millones.

Con este presupuesto y al actuar como una prestación suelo, el IMV diseñado cubriría, en media, el 60% del coste de las rentas mínimas autonómicas si estuviesen plenamente desplegadas (gráfico 17). Sin embargo, nuevamente, existen importantes diferencias entre las comunidades autónomas. En algunas, el IMV sería capaz de cubrir prácticamente la totalidad del coste potencial de su renta mínima. Este es el caso especialmente de la Comunidad de Madrid, donde el IMV cubriría el 97% del coste de su prestación. A esta comunidad le siguen las de Andalucía y Murcia, en las que el IMV cubriría el 88% y 84% del coste de su renta respectivamente. En el otro extremo, Illes Balears, Cataluña y Aragón logran una cobertura de sus programas de rentas mínimas del 44%, 43% y 35% respectivamente.

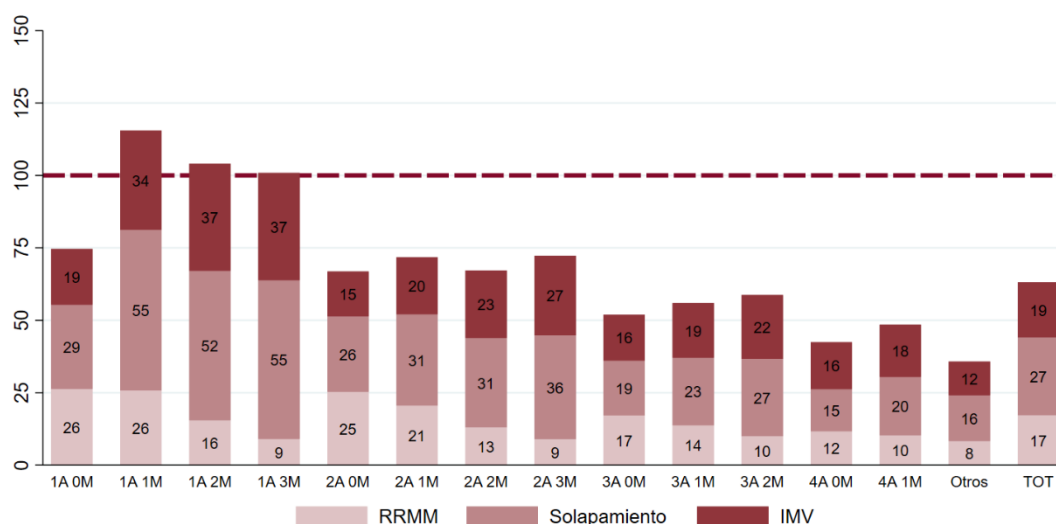
GRÁFICO 17. PORCENTAJE DEL COSTE DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS CUBIERTO POR UN IMV PLENAMENTE IMPLEMENTADO



Fuente: Microsimulador AIReF-IMV_RRMM.

La absorción por parte del IMV del 60% del presupuesto de las rentas mínimas de las comunidades autónomas liberaría recursos suficientes para cubrir tres cuartas partes del coste que sería necesario para erradicar la pobreza (gráfico 18). En el conjunto de las comunidades de régimen común, los recursos liberados por un IMV plenamente implementado alcanzarían aproximadamente los 1.600 millones de euros. Estos recursos serían suficientes para cubrir el 73% del coste de erradicar la pobreza no cubierta ni por el IMV ni por las RR. MM., que en total ascendería a alrededor de 2.200 millones de euros.

GRÁFICO 18. PORCENTAJE DEL COSTE DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA CUBIERTO POR LAS AYUDAS DESTINADAS A CUBRIR LA POBREZA POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Microsimulador AIREF-IMV_RRMM.

2.2 Evaluación de los resultados

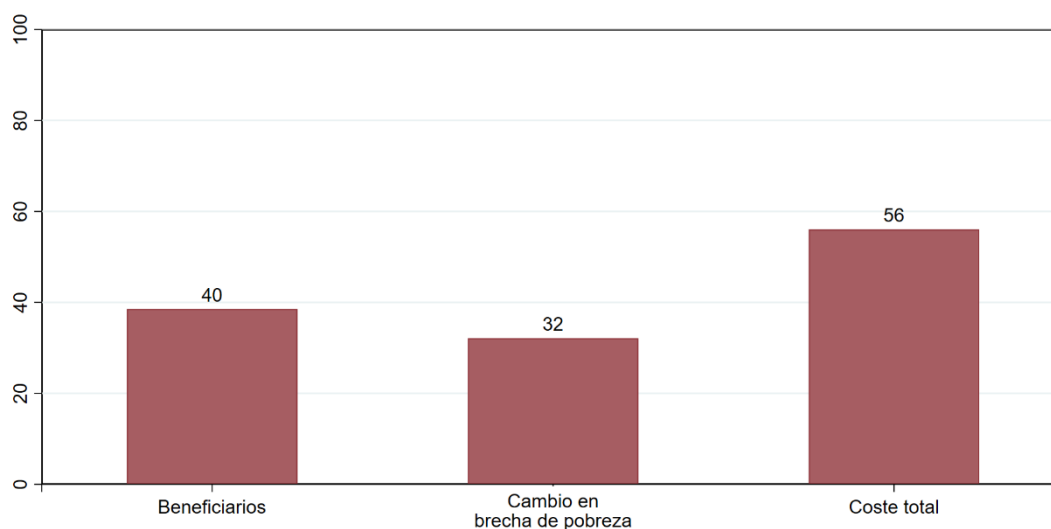
En este apartado se comparan los resultados alcanzados por el IMV al cierre del año 2021 con los que podría alcanzar si se implementase plenamente. Se estudia el grado de implementación del IMV en términos de beneficiarios, reducción de la brecha de pobreza y gasto ejecutado, comparando las cifras realmente alcanzadas con su capacidad potencial, descrita en el apartado anterior. Al contrario que en ese apartado, aquí no ha sido posible estudiar los resultados conjuntos del IMV y los programas de rentas mínimas, puesto que todavía no se ha contado con información de calidad²¹ de un año completo de convivencia de ambos tipos de prestaciones. Además, el traspaso de los beneficiarios de RR. MM. al IMV será un proceso que requerirá tiempo para completarse.

Tras el primer año y medio desde su puesta en marcha, el despliegue del IMV ha alcanzado al 40% de los beneficiarios potenciales, lo que supone un total

²¹ Para analizar la convivencia del IMV y las RRMM es necesario disponer de información relativa a 2021, que sería el primer año completo de implantación de ambos tipos de programas, ya que en 2020 el IMV solo estuvo vigente medio año y parcialmente desplegado. La AIREF está trabajando con la información disponible de las Rentas Mínimas publicadas en los Informes de rentas mínimas, las extraídas del Registro de Prestaciones Sociales (proporcionadas por el INSS) y las obtenidas con la información fiscal suministrada por la Agencia Tributaria. La comparación de todas ellas evidencia importantes discrepancias derivadas del momento de recogida y de la metodología utilizada para su elaboración.

de 284.000 hogares y 1.600 millones de euros anuales²². Ha llegado a un 40% de los beneficiarios que tenía previstos, ha reducido la brecha de la pobreza alrededor de un 32% de lo que lo hubiera hecho de haberse implementado plenamente y ha conseguido ejecutar el 56% de lo presupuestado (gráfico 19).

GRÁFICO 19. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL HASTA DICIEMBRE DE 2021



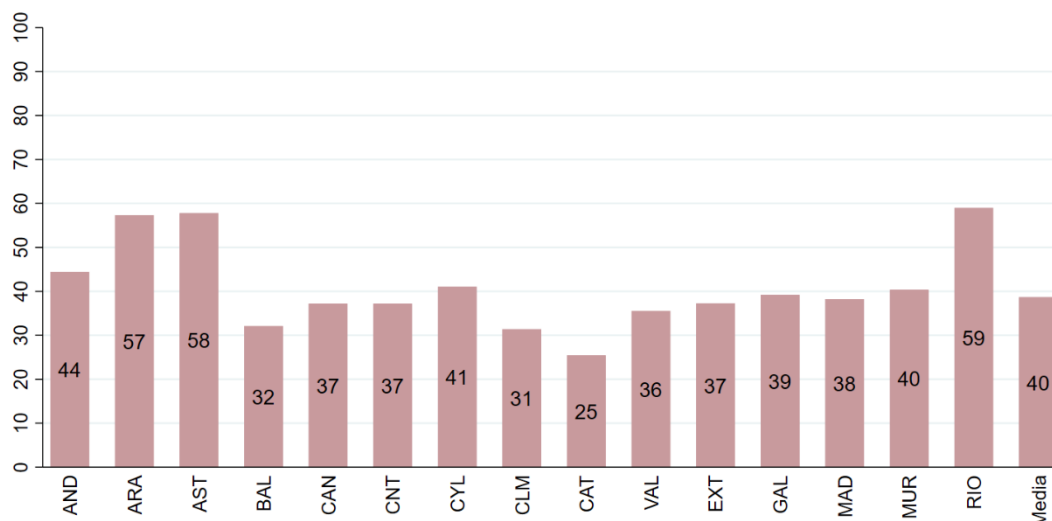
Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

2.2.1 Cobertura

El IMV ha llegado al 40% de sus potenciales hogares beneficiarios. Este porcentaje varía por comunidad autónoma. Las tres comunidades de régimen común con más beneficiarios respecto a su potencial son La Rioja (59%), el Principado de Asturias (58%) y Aragón (57%) mientras que las que cuentan con menos beneficiarios respecto a su potencial son Cataluña con un 25% y Castilla La Mancha, con un 31% y las Illes Balears, con un 32% (gráfico 20).

²² Estos valores suponen cubrir el 22% de los hogares en riesgo de pobreza y el 26% de su coste de erradicación.

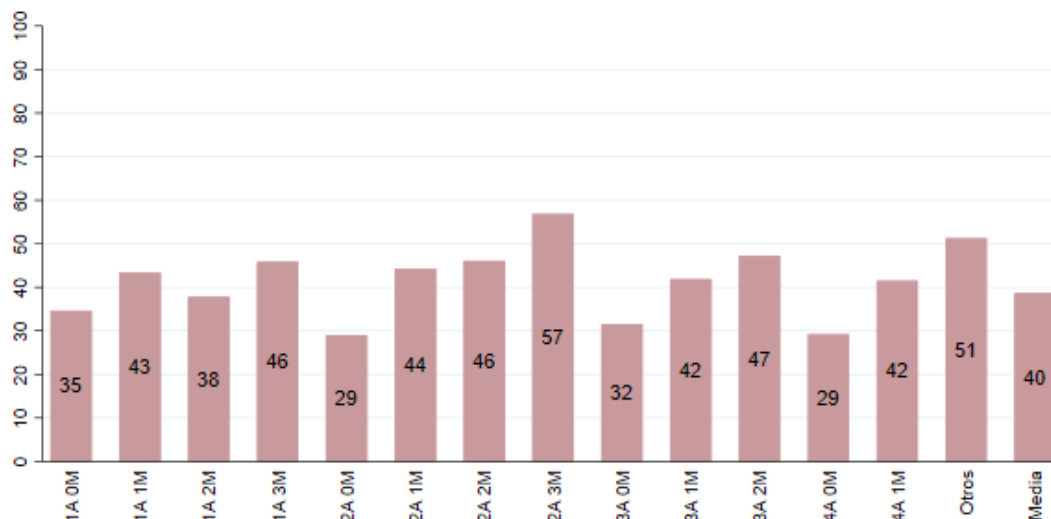
GRÁFICO 20. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: COBERTURA POR CC. AA.



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Asimismo, destaca la mayor cobertura de los hogares con menores a cargo, en parte explicado por la conversión de oficio de los hogares que recibían la prestación por hijo a cargo (113.000 hogares, 40% del total de expedientes en alta). El IMV ha conseguido llegar mejor a los hogares con menores a cargo. Entre un 38% y un 57% de los hogares con menores a cargo han recibido el IMV, siendo el caso mejor cubierto el de los hogares con dos adultos y tres menores. Sin embargo, el porcentaje de hogares sin menores que han sido beneficiarios del IMV oscila entre 29% y 35% (gráfico 21). Entre las razones que pueden explicar este resultado se encuentra el traspaso al IMV de los hogares que recibían la prestación por hijo a cargo, realizada de oficio por el INSS al inicio de la puesta en marcha del IMV.

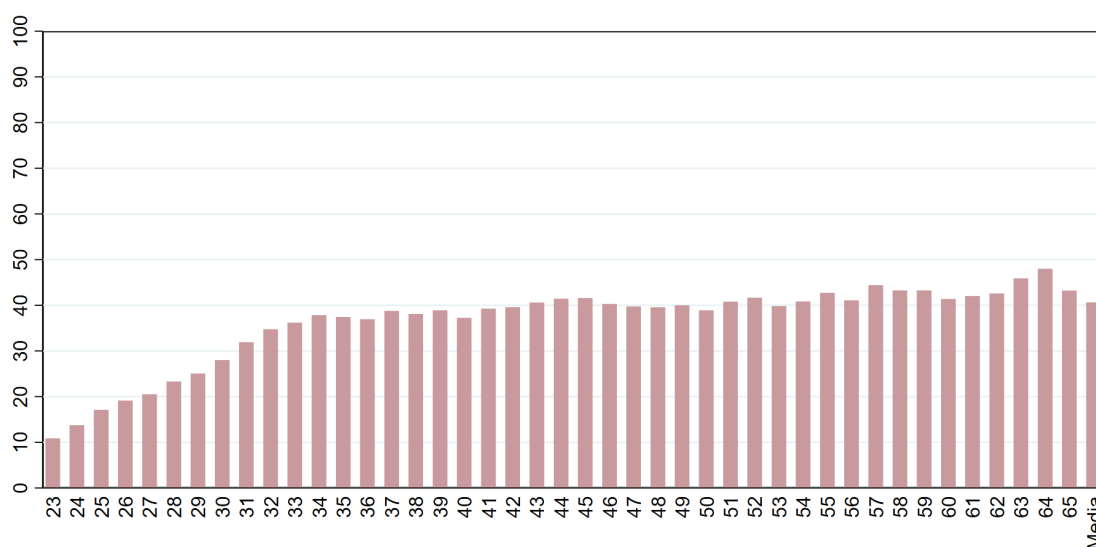
GRÁFICO 21. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: COBERTURA POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

No se observan diferencias relevantes por edad, salvo en los más jóvenes, para quienes los requisitos del IMV son más estrictos. En el periodo analizado, los menores de 30 años debían acreditar 3 años de residencia independiente en España, lo que podría estar detrás de la menor cobertura del IMV en esas edades. El requisito se ha relajado desde enero de 2022 a dos años de residencia independiente, por lo que el perfil del gráfico 22 podría cambiar en el siguiente periodo de análisis.

GRÁFICO 22. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: COBERTURA POR EDAD

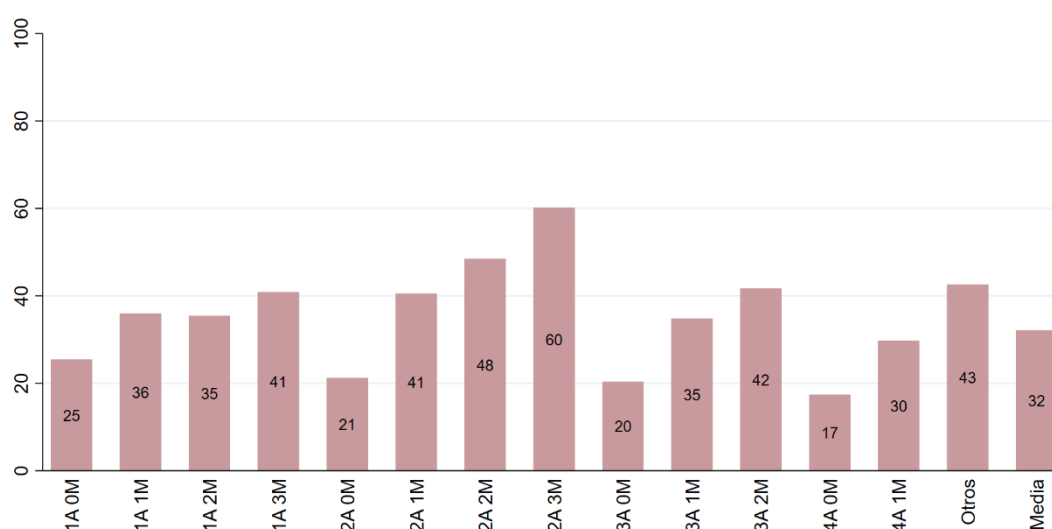


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

2.2.2 Brecha

El IMV ha conseguido reducir la intensidad de la pobreza un 32% de la capacidad que hubiese tenido si se hallara completamente desplegado, con un menor grado de reducción entre los hogares sin menores a cargo. De esta forma, la brecha se ha reducido entre un 17% y un 25% de su potencial en los hogares con adultos sin menores mientras que este intervalo se incrementa a cifras entre el 35% y el 60% en los hogares con menores (gráfico 23).

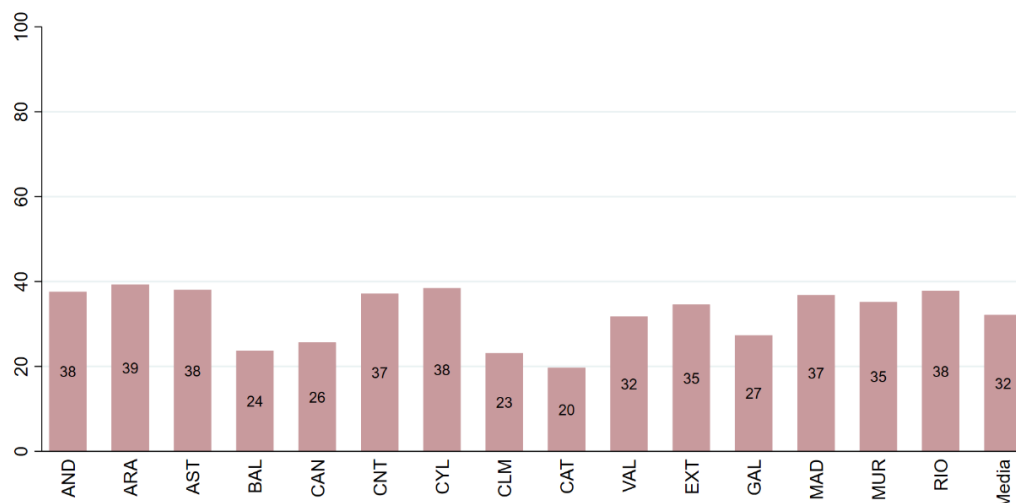
GRÁFICO 23. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: BRECHA POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

La prestación ha sido más eficaz en reducir la intensidad de la pobreza en unas comunidades autónomas que en otras (gráfico 24). En Aragón se ha logrado una reducción de la brecha del 39% de su capacidad y a esta comunidad le siguen Andalucía, Asturias, Castilla y León y La Rioja, todas ellas con un 38%. En el extremo opuesto, Cataluña, Castilla La Mancha e Illes Balears la reducen un 20%, 23% y 24%, respectivamente.

GRÁFICO 24. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: BRECHA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

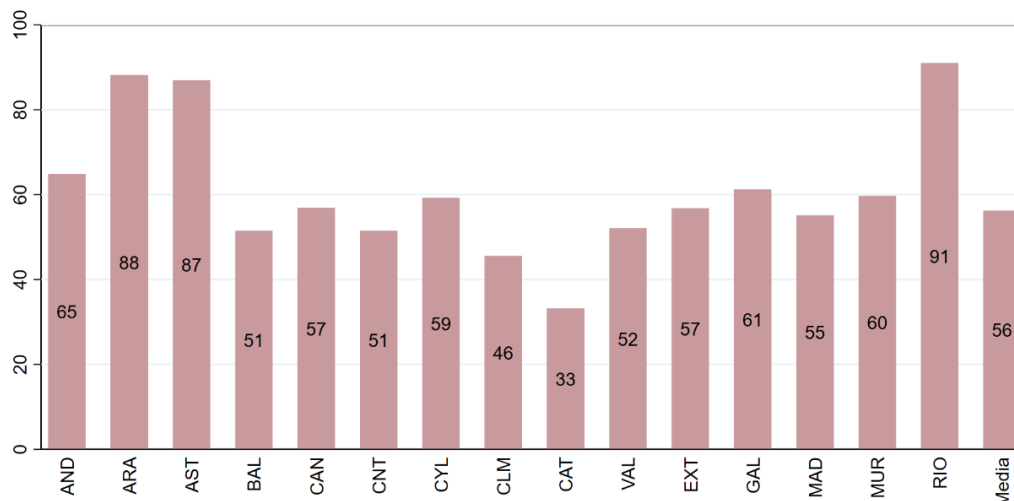


Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

2.2.3 Coste

Desde su implementación, el IMV ha ejecutado el 56% del presupuesto previsto para un año, es decir, alrededor de 1.600 millones de euros anuales, aunque este porcentaje varía en función de la comunidad autónoma. En el caso de las comunidades de La Rioja, Aragón y el Principado de Asturias se ha alcanzado el 91%, 88% y 87% respecto al potencial respectivamente, mientras que en Cataluña se registra el menor porcentaje con un 33% (gráfico 25).

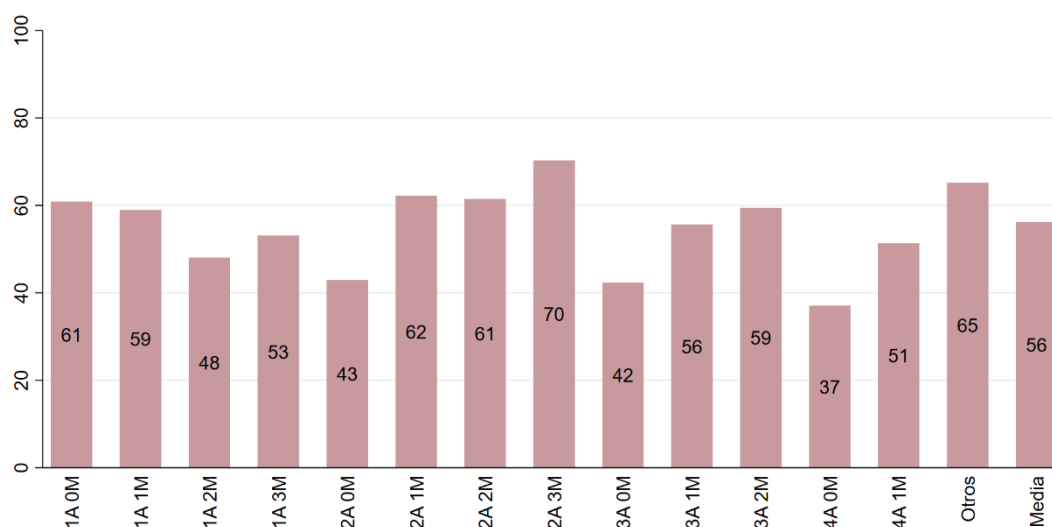
GRÁFICO 25. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: COSTE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

La ejecución del gasto ha sido menor en los hogares sin menores formados por más de un adulto. Se ha ejecutado más del 60% del gasto previsto tanto en las parejas con menores a cargo como en los adultos que viven solos; lo primero está en parte explicado por el traspaso de oficio que se realizó de los hogares beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo. Sin embargo, en los hogares sin menores formados por más de un adulto el gasto ejecutado se ha situado por debajo del 43% (gráfico 26).

GRÁFICO 26. GRADO DE IMPLEMENTACIÓN DEL IMV: COSTE POR TIPO DE HOGAR



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

2.3 Evaluación de la implementación

En este apartado se analizan algunos de los factores que la evidencia previa ha identificado como de mayor complejidad para este tipo de prestación: los tiempos de tramitación, el análisis de los rechazos y el estudio de los beneficiarios potenciales que no lo han solicitado aún (*non take-up*).

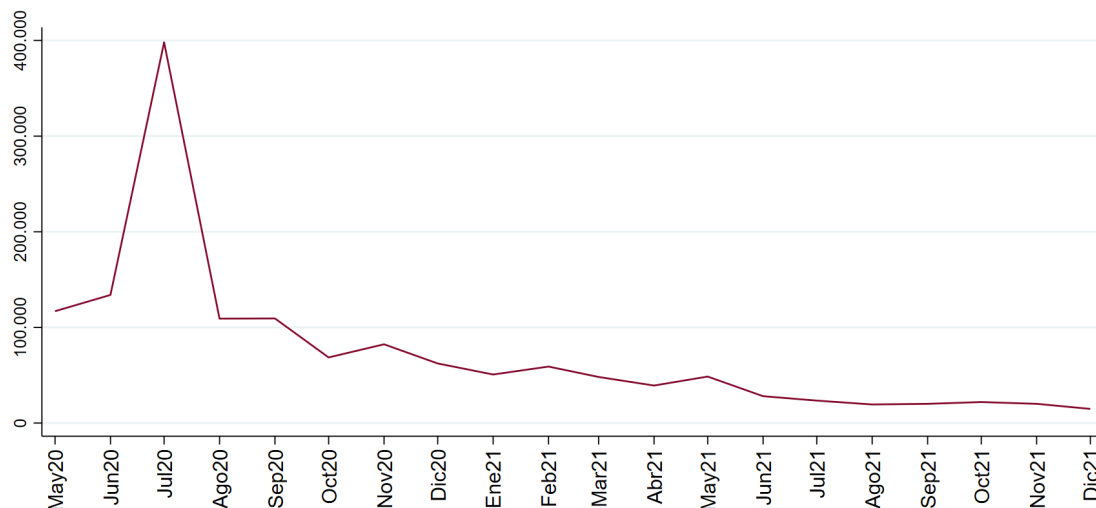
El número de solicitudes ha sido elevado, sobre todo en los primeros meses, pero un porcentaje muy alto resultaron rechazadas. Además, 400.000 hogares que podrían recibir el IMV aún no lo han solicitado (el 57% del total), fenómeno conocido como *non take-up*. Este fenómeno está más presente entre los hogares que poseen algún tipo de renta y, en particular, se concentra entre aquellos que obtendrían un incremento de renta más limitado en el caso de ser beneficiarios del IMV.

2.3.1 Tramitación

Hasta el 31 de diciembre de 2021 se realizaron 1,5 millones de solicitudes²³ del IMV. Las solicitudes se concentraron en los primeros meses y posteriormente han ido disminuyendo hasta las 15.000 solicitudes registradas en diciembre de 2021. Desde su despliegue y hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió 1.475.000 expedientes de IMV. De ellos, fueron resueltos 1.327.000 expedientes, 117.000 anuladas y 31.000 continuaban en trámite. El máximo de solicitudes se produjo durante los primeros meses de implementación de esta prestación, alcanzándose las 400.000 en el mes de julio de 2020. Las solicitudes disminuyeron en el mes siguiente y desde entonces han experimentado una tendencia decreciente (gráfico 27).

²³ Esta cifra incluye los 113.000 expedientes tramitados de oficio para traspasar al IMV a hogares beneficiarios de la prestación por hijo a cargo (mayo 2020) o de RR. MM. de algunas comunidades autónomas que utilizaron el protocolo establecido para ello (a partir de diciembre de 2020). Estos expedientes tramitados de oficio suponen casi un 10% del total de solicitudes y un 40% de los hogares beneficiarios.

GRÁFICO 27. NÚMERO DE SOLICITUDES DEL IMV AL MES ENTRE MAYO DE 2020 Y DICIEMBRE DE 2021



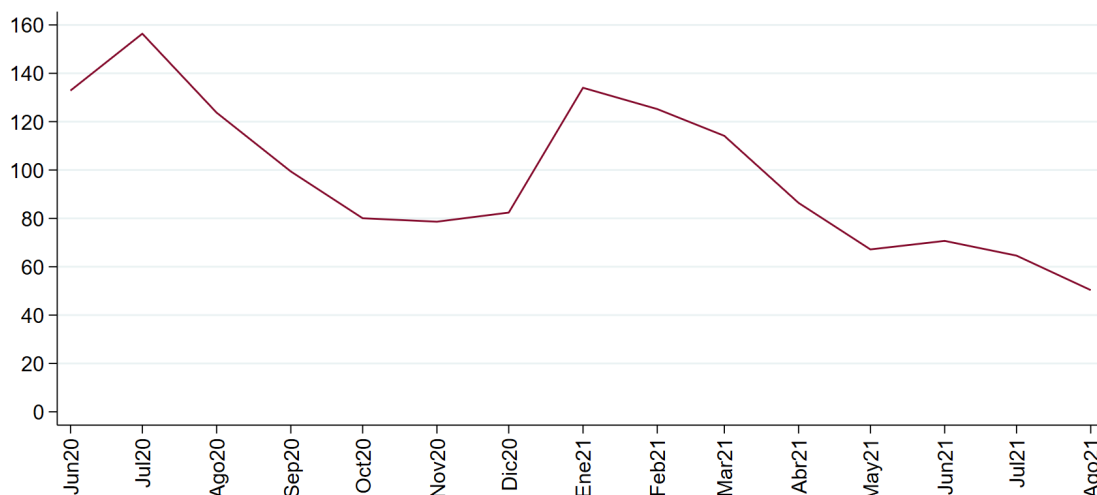
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Los tiempos de resolución²⁴ de los expedientes han ido disminuyendo en el periodo estudiado hasta situarse en torno a los dos meses en el segundo semestre de 2021. Las solicitudes recibidas en el primer mes de vigencia del IMV tardaban 150 días de media en resolverse y el tiempo medio de resolución se mantuvo por encima de los 3 meses durante el primer semestre de funcionamiento de la prestación. Desde comienzos de 2021, estos plazos se fueron reduciendo hasta situarse en torno a los 2 meses al año de su puesta en marcha²⁵ (gráfico 28).

²⁴ Estos tiempos incluyen los periodos en los que se requiere a la persona interesada que aporte documentación que no se puede obtener de otras administraciones, lo que alarga la gestión por causas no atribuibles al INSS.

²⁵ El gráfico 26 muestra que, a 31 de diciembre de 2021, había un 8% de expedientes en trámite en agosto de 2021. Su resolución supondría un aumento del tiempo medio de resolución de los expedientes y podría situarse en torno a los dos meses.

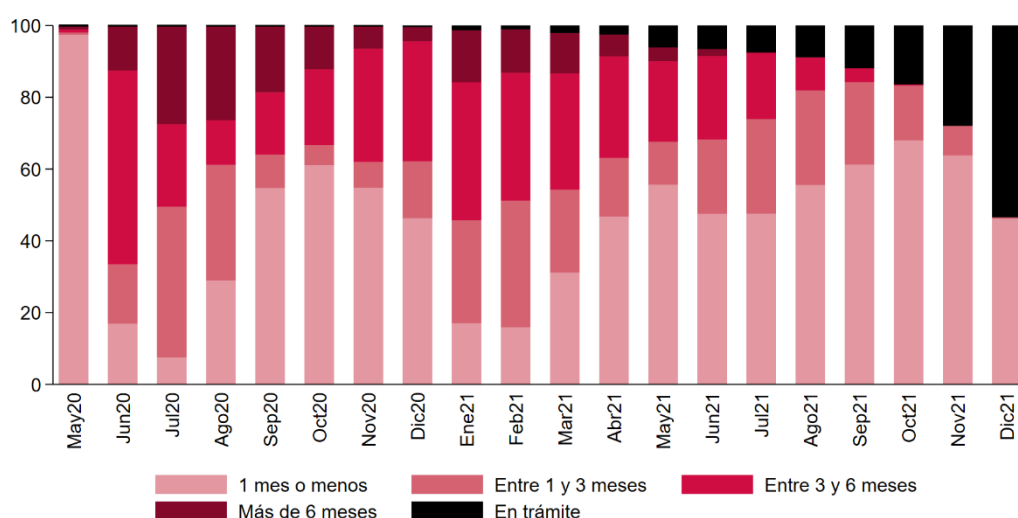
GRÁFICO 28. TIEMPO DE RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES ENTRE JUNIO DE 2020 Y AGOSTO DE 2021



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

El porcentaje de expedientes que han requerido más de tres meses para su resolución ha superado el 40% durante gran parte del periodo analizado, pero ha disminuido hasta acercarse al 20% en el segundo semestre de 2021. El IMV establece un plazo máximo de 6 meses para la resolución de la solicitud. Superado ese tiempo, se entiende denegada por silencio administrativo, aunque el INSS resuelve de forma expresa todas las solicitudes presentadas incluso superados los 6 meses. Sin embargo, al final del periodo analizado un 80% de los expedientes se estaban resolviendo en menos de 3 meses (gráfico 29).

GRÁFICO 29. PORCENTAJE DE EXPEDIENTES RESUELTOS POR TIEMPO DE RESOLUCIÓN

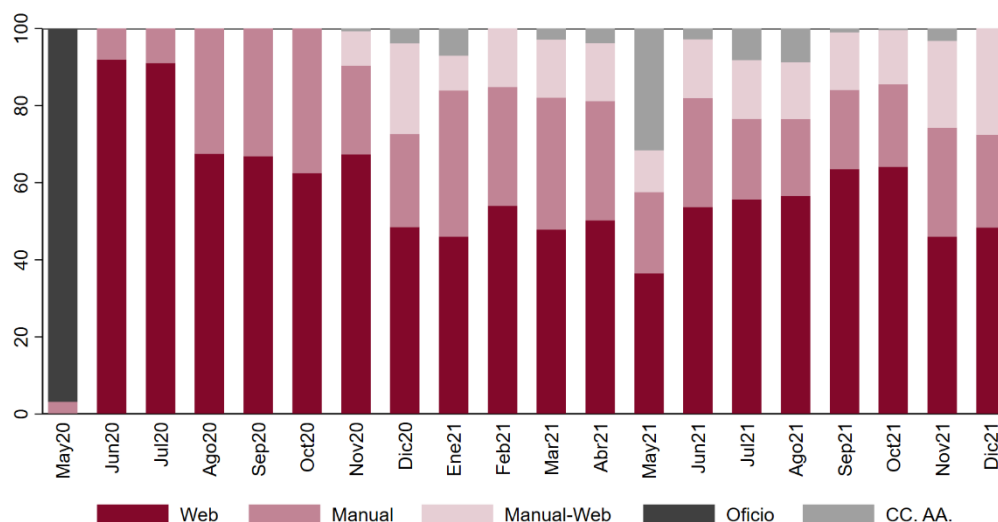


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

En el primer mes de vigencia, se tramitaron de oficio los expedientes de los beneficiarios de la prestación por hijo a cargo que cumplían los requisitos del IMV, lo que supuso la incorporación de 113.000 solicitudes. A 31 de diciembre de 2021 este número de solicitudes constituyen el 40% del total de expedientes aprobados, lo que explica, en cierta medida, la mayor cobertura del IMV entre los hogares con menores.

El 65% de los expedientes se han tramitado vía web, aunque el porcentaje ha disminuido en el tiempo a favor del canal manual y mixto. El protagonismo de los canales para tramitar las solicitudes ha ido variando a lo largo del tiempo, aunque siempre ha predominado la tramitación digital. El 65% de las solicitudes se han tramitado vía web, que fue el canal dominante los primeros meses de la prestación, coincidiendo con la apertura limitada de movilidad que exigía la pandemia. Junto a la tramitación digital, un 20% de las solicitudes se han tramitado manualmente. Con el tiempo ha crecido la utilización de un procedimiento mixto, que combina tramitación web y manual (gráfico 30).

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN TEMPORAL DEL CANAL DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES



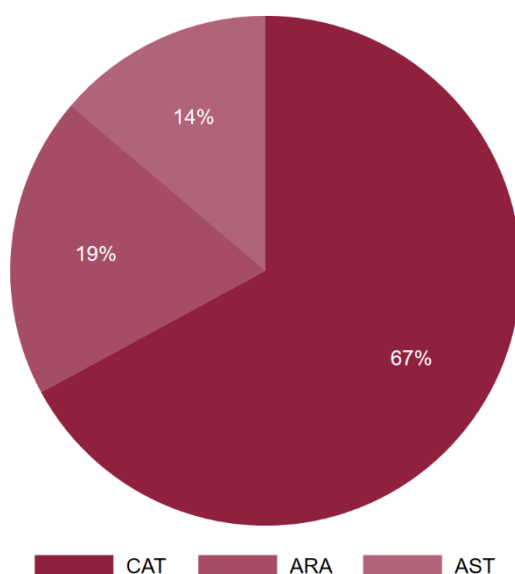
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Finalmente, desde diciembre de 2020, una parte de las solicitudes se tramitaron a través del protocolo puesto en marcha desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para que las comunidades autónomas enviasen de oficio las solicitudes de los beneficiarios de sus rentas mínimas. Las comunidades autónomas de régimen común que utilizaron el protocolo puesto en marcha por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en virtud del artículo 32 de la ley del IMV para que sus administraciones colaborasen en la tramitación de las solicitudes del IMV de

parte de los beneficiarios de sus rentas mínimas autonómicas fueron Cataluña, Aragón y Asturias (gráfico 31).

Además de este protocolo, la ley del IMV prevé distintas formas de colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales en la tramitación del IMV. El artículo 25 recoge la posibilidad de que sean las comunidades autónomas o las entidades locales las que inicien el expediente administrativo para el reconocimiento de la prestación cuando suscriban el correspondiente convenio con el INSS. De forma complementaria, la disposición adicional cuarta prevé la celebración de convenios con comunidades autónomas que contemplen fórmulas de gestión del IMV. Por otro lado, el INSS remite información a las comunidades autónomas y a las entidades locales de la resolución de los expedientes para facilitar el reconocimiento y control de las prestaciones competencia de dichas administraciones.

GRÁFICO 31. PORCENTAJE DE EXPEDIENTES GESTIONADOS A TRAVÉS DEL PROTOCOLO HABILITADO POR EL INSS PARA ENVIAR LAS SOLICITUDES DE LOS BENEFICIARIOS DE RENTAS MÍNIMAS, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

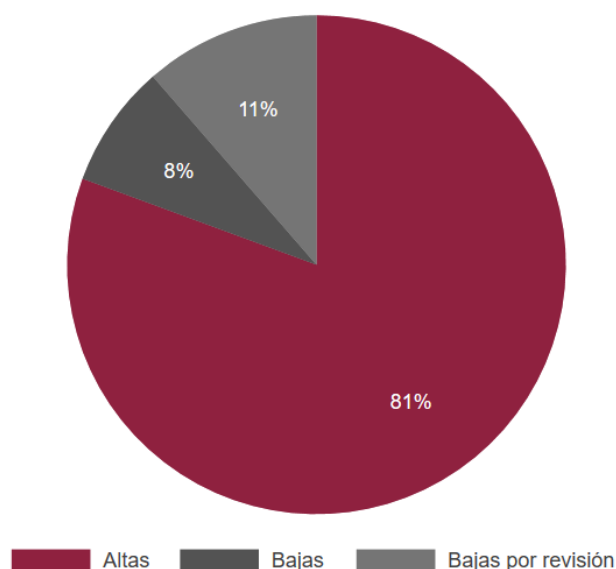


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Las revisiones del cumplimiento de los requisitos exigidos para que un hogar sea beneficiario del IMV han provocado la baja del 19% de los expedientes aprobados, alrededor de 67.000 expedientes. El INSS realiza controles para verificar el cumplimiento de los requisitos durante la vida de la prestación, tal y como se establece en la normativa. En concreto, un 11% de los expedientes se dieron de baja por superar los requisitos de renta o de patrimonio (gráfico 32) y un 8% por bajas a raíz de información aportada por el solicitante. A diciembre de 2021 se mantenían en alta 284.000 expedientes de los más de

352.000 aprobados en las comunidades autónomas de régimen común desde su puesta en marcha.

GRÁFICO 32. SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES APROBADOS TRAS SU REVISIÓN

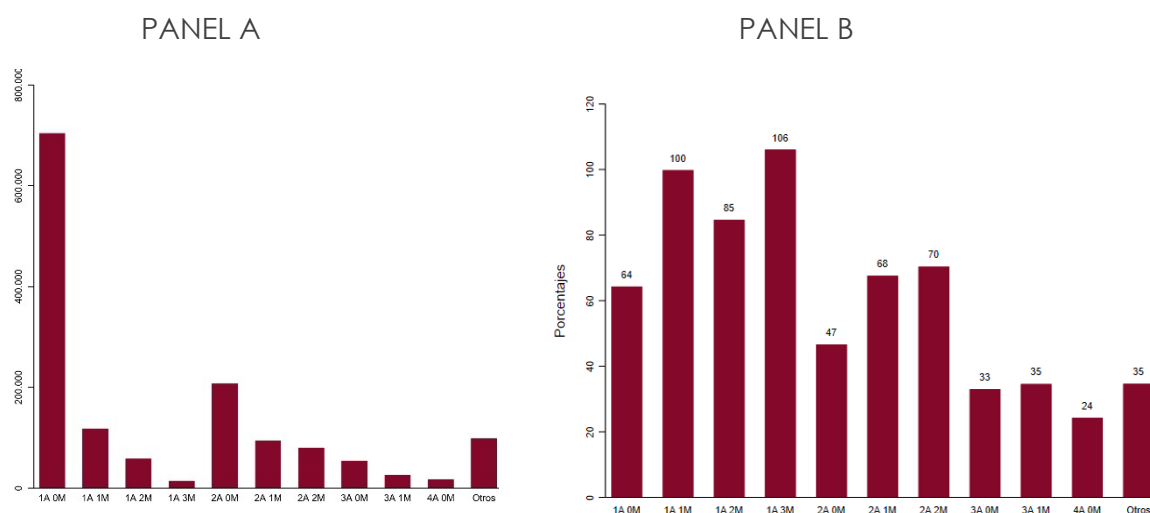


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Por último, de las cerca de un millón y medio de solicitudes del IMV, la gran mayoría provienen de hogares unipersonales (cerca de un 48%), seguidas, ya a cierta distancia, por los hogares en los que conviven dos adultos sin menores (14%) y por los hogares monoparentales con un menor (8%) (gráfico 33).

Cuando se analiza el tipo de hogar solicitante en relación con la incidencia de la pobreza en los hogares, se observa una mayor inclinación a solicitar el IMV en los hogares donde convive un solo adulto con menores, los monoparentales. A ellos les siguen los hogares con dos adultos y uno o dos menores a cargo y los unipersonales.

GRÁFICO 33. NÚMERO DE SOLICITUDES DEL IMV (PANEL A) Y PORCENTAJE DE SOLICITUDES SOBRE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA (PANEL B), POR TIPO DE HOGAR



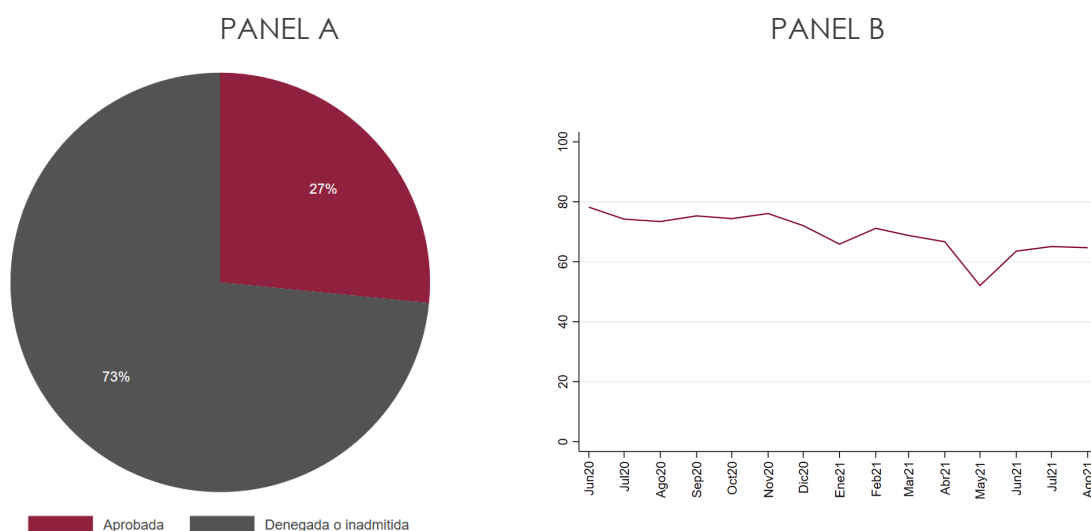
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

2.3.2 Rechazo de las solicitudes

En el periodo comprendido entre su puesta en marcha y el 31 de diciembre de 2021, se aprobaron 352.000 solicitudes, un 27% de las resueltas. Sin embargo, 975.000 solicitudes, un 73%, fueron rechazadas debido al incumplimiento de algún requisito (gráfico 34, panel A). Si no se tienen en cuenta los expedientes tramitados de oficio por la administración, que tienen una tasa de rechazo inferior al 2%, el porcentaje de solicitudes rechazadas se situó cerca del 80% durante todo el año 2020. Además, a diciembre de 2021 se encontraban anuladas 117.000 solicitudes y continuaban en trámite 31.000 expedientes.

En 2021 parece haberse reducido ligeramente el porcentaje de solicitudes rechazadas y se situaría en el entorno del 70%, aproximándose al 60% en agosto, últimos meses con un porcentaje de solicitudes sin resolver inferior al 10% (gráfico 34, panel B).

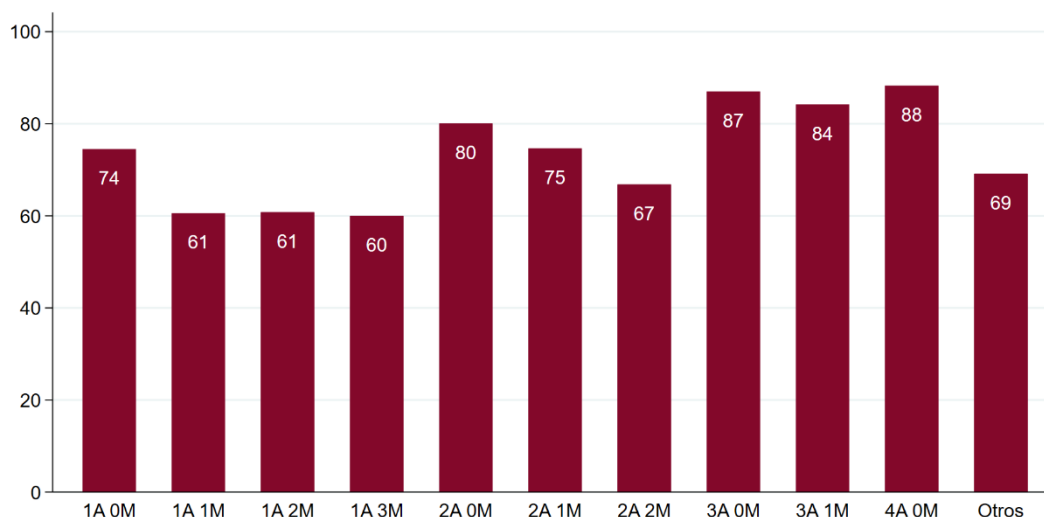
GRÁFICO 34. PORCENTAJE DE SOLICITUDES RESUELTAS SEGÚN ESTADO (PANEL A). PORCENTAJE DE SOLICITUDES RECHAZADAS POR MES DE LA SOLICITUD (PANEL B)



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

La incidencia de los rechazos es menor en los hogares monoparentales. Las solicitudes de hogares formados por un adulto y uno o varios menores presentan una tasa de rechazo del 60%, frente al caso de adultos que viven solos, con un 74%. Este porcentaje se incrementa con el número de adultos que forman el hogar (gráfico 35). Este resultado se encuentra condicionado por los expedientes tramitados de oficio, que proceden de la prestación por hijo a cargo dirigida a hogares con hijos, y en los que el porcentaje de rechazos es muy reducido.

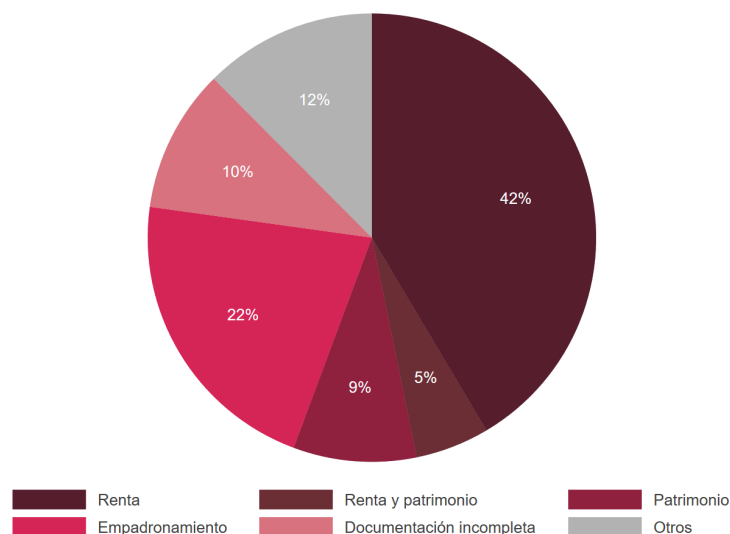
GRÁFICO 35. PORCENTAJE DE SOLICITUDES RECHAZADAS POR TIPO DE HOGAR



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

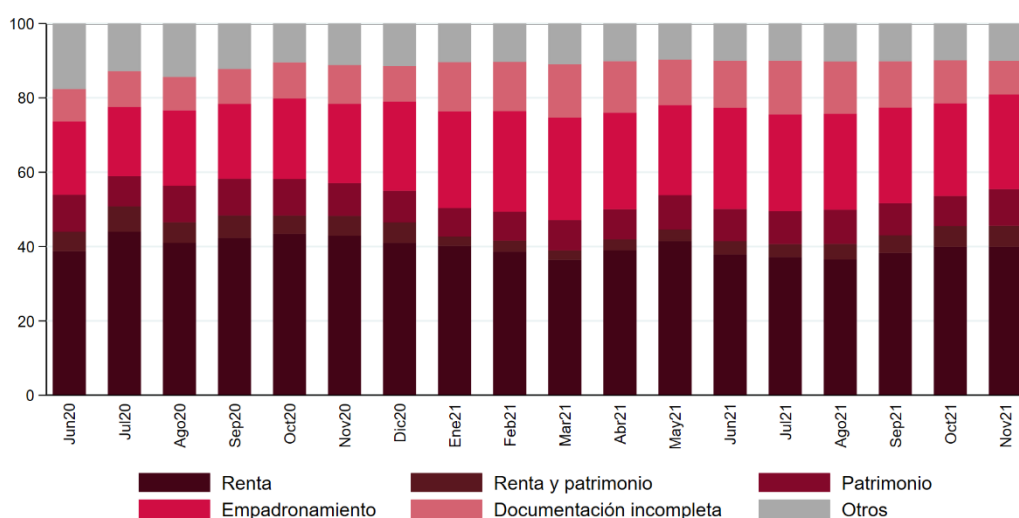
El principal motivo de rechazo es el incumplimiento de los criterios de renta (42%), seguido de los requisitos relacionados con la unidad de convivencia, un 22%. Un 9% de las solicitudes se deniegan por el incumplimiento de los criterios de patrimonio y un 5% por el incumplimiento simultáneo de los dos criterios de renta y patrimonio. Además, existen también motivos de forma: la documentación incompleta supone alrededor del 10% de los rechazos en todo el periodo. El resto de las solicitudes (un 12%) se rechazan por el incumplimiento de un conjunto amplio de otros motivos (gráfico 36). Además, tal y como refleja el gráfico 37, la importancia relativa de las distintas causas de rechazo se ha mantenido prácticamente estable a lo largo de todo el periodo.

GRÁFICO 36. CAUSAS DE RECHAZO DEL IMV



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

GRÁFICO 37. EVOLUCIÓN DE LAS CAUSAS DE RECHAZO DE LAS SOLICITUDES DEL IMV

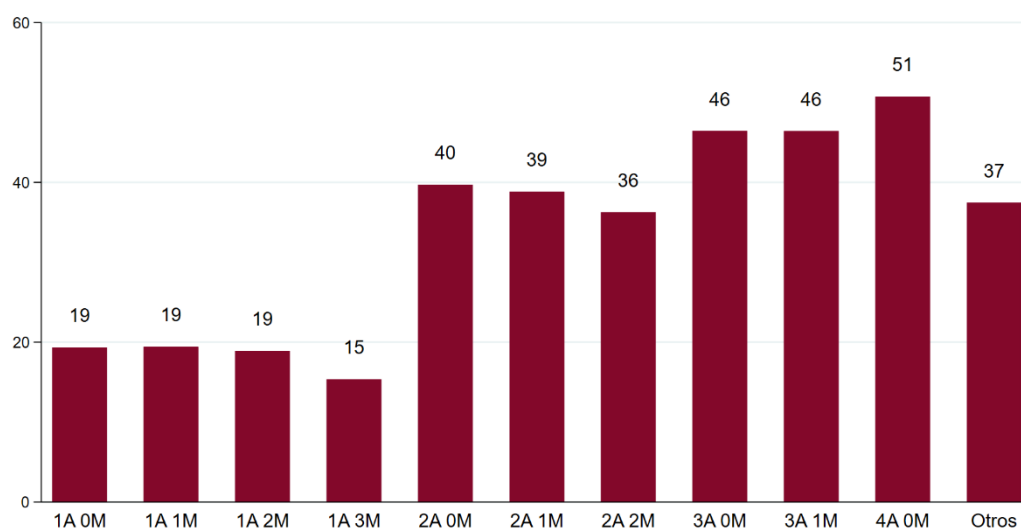


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

Atendiendo a los expedientes rechazados por motivo renta, más de 400.000 solicitudes fueron denegadas por sobrepasar los límites de renta establecidos por el IMV.

La tasa de rechazo por motivo renta es mayor entre los hogares en los que vive más de una persona adulta. En concreto, en los hogares donde vive más de un adulto con o sin menores a cargo, el porcentaje de rechazo supera el 36%. Sin embargo, este porcentaje es inferior al 20% en los hogares donde vive un solo adulto con o sin menores (gráfico 38).

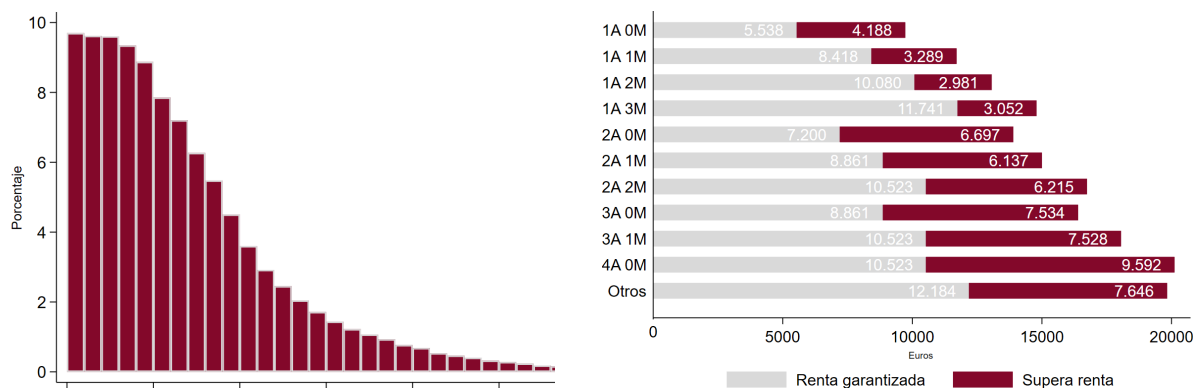
GRÁFICO 38. TASA DE RECHAZO POR MOTIVO RENTA POR TIPO DE HOGAR



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

Los expedientes rechazados por renta superan el umbral establecido en un 70% y este porcentaje es mayor en los hogares con dos o más adultos. La mitad de los hogares cuya solicitud es rechazada por exceder el umbral de renta lo superan en más de 5.400 euros (mediana del exceso de renta). Esta cifra es mayor entre los hogares con más de un adulto (gráfico 39). El hecho de que los hogares con adultos superen más ampliamente que otros tipos de hogar la cuantía establecida en el requisito de renta hace pensar que estos solicitantes perciben una sensación de necesidad mayor por el mayor número de miembros del hogar a pesar de su renta.

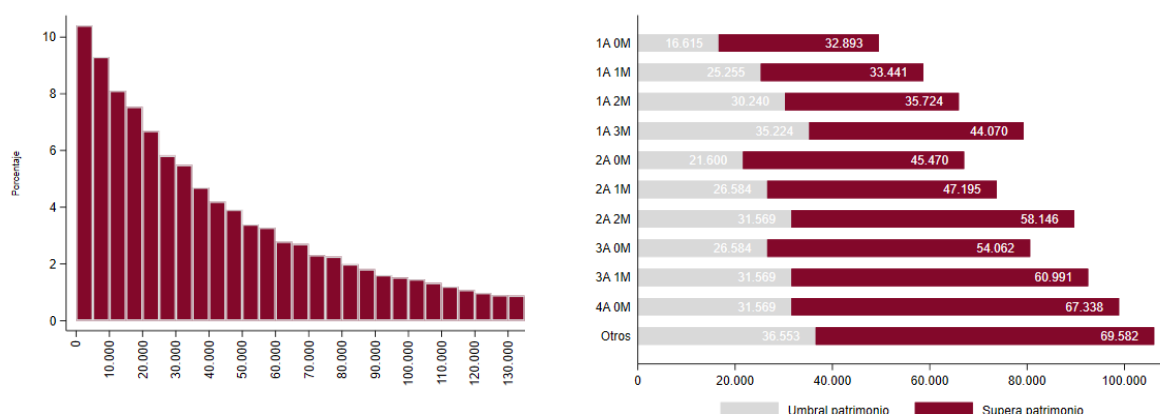
GRÁFICO 39. DISTRIBUCIÓN DE EXCESOS DE RENTA DE LOS EXPEDIENTES RECHAZADOS Y CUANTÍA MEDIANA DE EXCESO POR TIPO DE HOGAR



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

Por su parte, alrededor de 87.000 solicitudes fueron denegadas por superar el límite de patrimonio establecido en los requisitos. Así, tal y como refleja el gráfico 40, los hogares cuyo expediente es rechazado por este motivo superan en dos veces el umbral, con un exceso mediano de 40.000 euros.

GRÁFICO 40. DISTRIBUCIÓN DE EXCESOS DE PATRIMONIO DE LOS EXPEDIENTES RECHAZADOS Y CUANTÍA MEDIANA DE EXCESO POR TIPO DE HOGAR

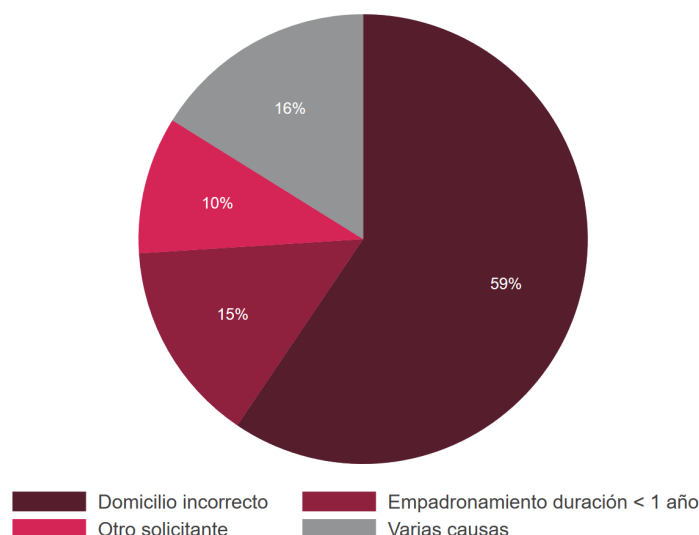


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

El incumplimiento de requisitos relacionados con la unidad de convivencia representa la segunda causa de rechazo de las solicitudes del IMV y ha supuesto la denegación de 210.000 expedientes (gráfico 41). En un 59% de estos casos, el motivo de rechazo es debido a que la unidad de convivencia declarada por el hogar no coincide con la que figura en el padrón en ese domicilio. El 15% de los casos rechazados por estas causas no cumplen el periodo de empadronamiento exigido (un año en el periodo de análisis) y un

10% se deniegan por haber sido solicitado el IMV también por otro miembro del hogar.

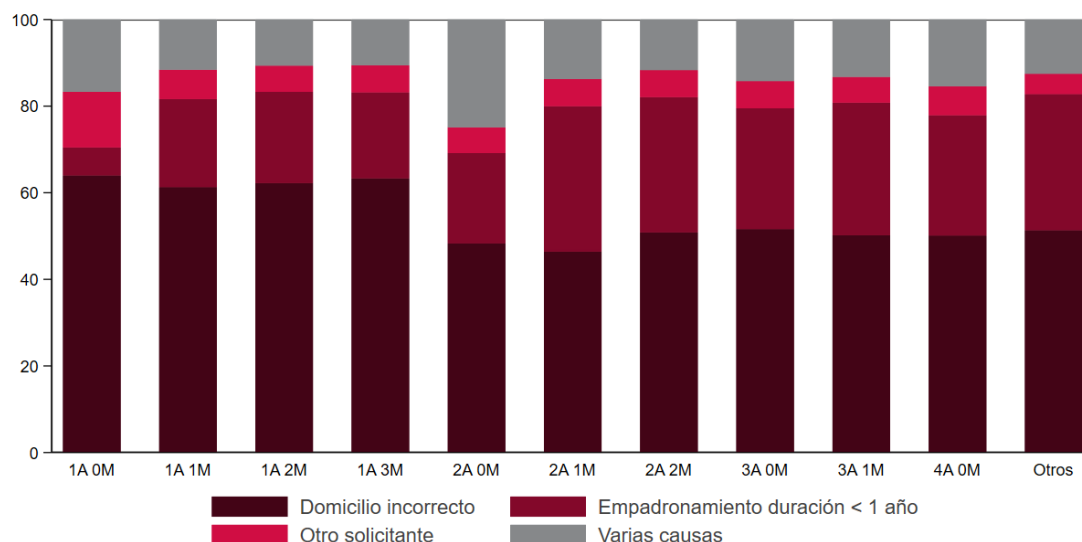
GRÁFICO 41. CAUSAS DE RECHAZO DEL IMV RELACIONADAS CON LA UNIDAD DE CONVIVENCIA



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

Los casos en los que los expedientes son rechazados por declarar un domicilio diferente al que figura en el empadronamiento son más frecuentes entre los hogares con un solo adulto, con o sin menores. En estos hogares el domicilio incorrecto afecta al 60% de los expedientes denegados. Sin embargo, en los hogares con más de dos adultos se sitúa en cifras próximas al 40% (gráfico 42). La complejidad de las situaciones de empadronamiento queda de manifiesto en el caso de los hogares formados por un único adulto, en los que los rechazos por haber más de un solicitante por hogar son más frecuentes, en términos relativos, que en otros hogares. Este motivo de rechazo por haber más de un solicitante por hogar puede haberse visto mitigado a lo largo de 2021 y 2022 dado que en 2021 se relajó la regulación del IMV para permitir la existencia de varios solicitantes dentro del mismo hogar padronal.

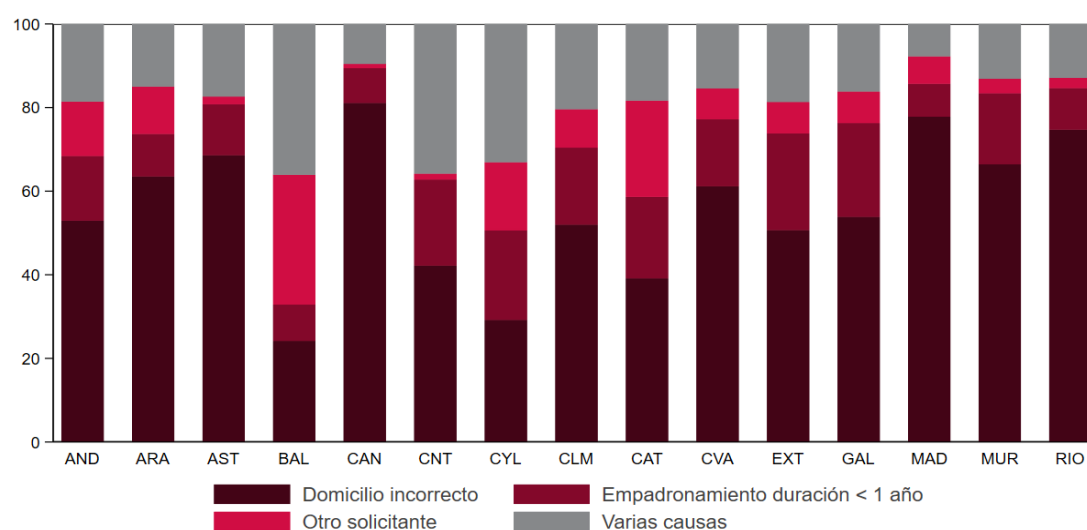
GRÁFICO 42. EXPEDIENTES DEL IMV RECHAZADOS DEBIDO AL CRITERIO DE EMPADRONAMIENTO POR TIPO DE HOGAR



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

Los rechazos por declarar un domicilio que no coincide con el del padrón son más frecuentes también en los expedientes procedentes de algunas comunidades autónomas con elevadas tasas de población residente pero cuyo origen es otra región. De esta forma, es en las comunidades de Canarias y Madrid donde las solicitudes rechazadas por esta causa se sitúan entre el 80% y el 70%, respectivamente (gráfico 43).

GRÁFICO 43. EXPEDIENTES DEL IMV RECHAZADOS DEBIDO AL CRITERIO DE EMPADRONAMIENTO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

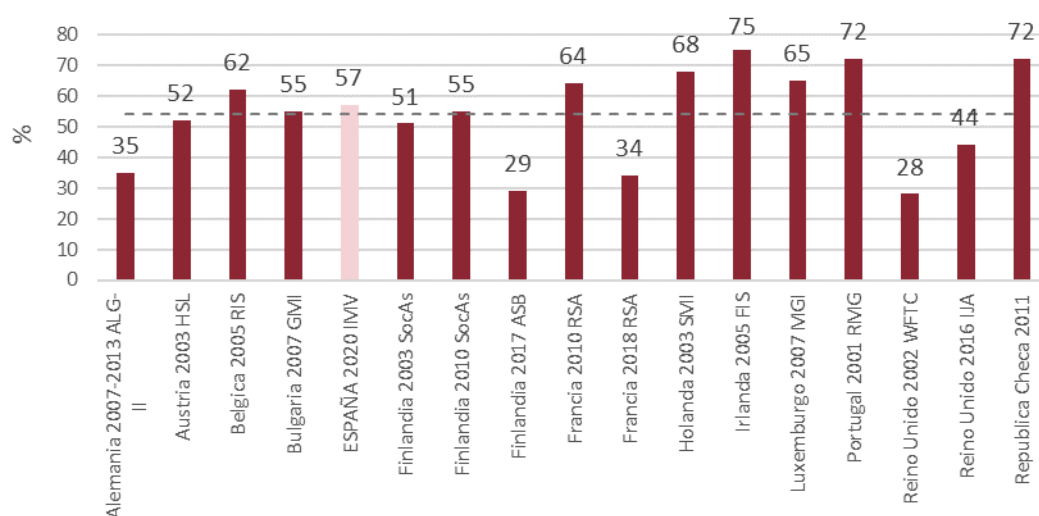


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación de los expedientes del IMV.

2.3.3 Potenciales beneficiarios que no lo solicitan (*non take-up*)

Los hogares que podrían ser beneficiarios de esta prestación, pero no la han solicitado ascienden al 57%. Del total de hogares que cumplen los requisitos observables que exige el IMV y que, por tanto, podrían recibir esta prestación, el 57% no lo ha solicitado. Este fenómeno, conocido como *non take-up*, es común a este tipo de programas. Existen pocos estudios comparados que estimen esta cifra y, en la mayoría de las ocasiones, las estimaciones se hacen utilizando distintos tipos de datos y diferentes fórmulas de cálculo (véase una síntesis en Eurofound 2015; Marc et al. 2022). Teniendo en cuenta estas cautelas y el hecho de que el gráfico 44 recoge datos de programas que tienen distintas características y que llevan implantados un número de años muy diferente, la información procedente de diferentes países muestra las dificultades de llegar al público objetivo de este tipo de programas. En algunos de ellos, el porcentaje de personas que aun cumpliendo los requisitos del programa no lo solicitan supera el 70%.

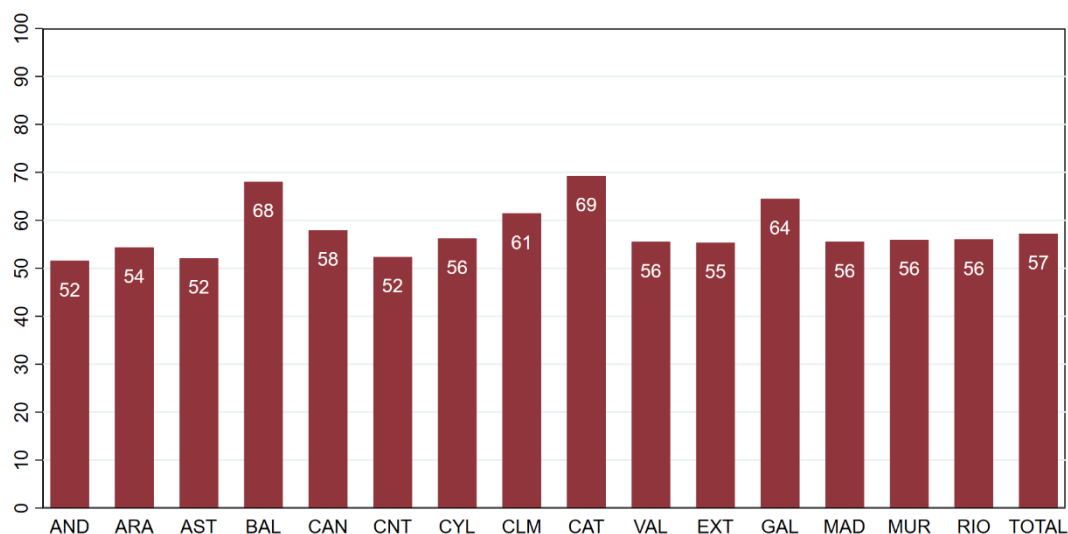
GRÁFICO 44. *NON TAKE-UP* EN DISTINTOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE INGRESOS EN VARIOS PAÍSES



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurofound 2015; Marc et al. 2022 y cálculos propios.

En el caso del IMV, el *non take-up* varía entre comunidades autónomas. En Cataluña, Illes Balears y Galicia este fenómeno es algo más elevado, con un 66%, 61% y 59% de potenciales beneficiarios que aún no han solicitado el IMV, respectivamente. En el margen inferior se encuentran el Principado de Asturias (44%), La Rioja (45%), Andalucía (46%) y Aragón (46%) (gráfico 45).

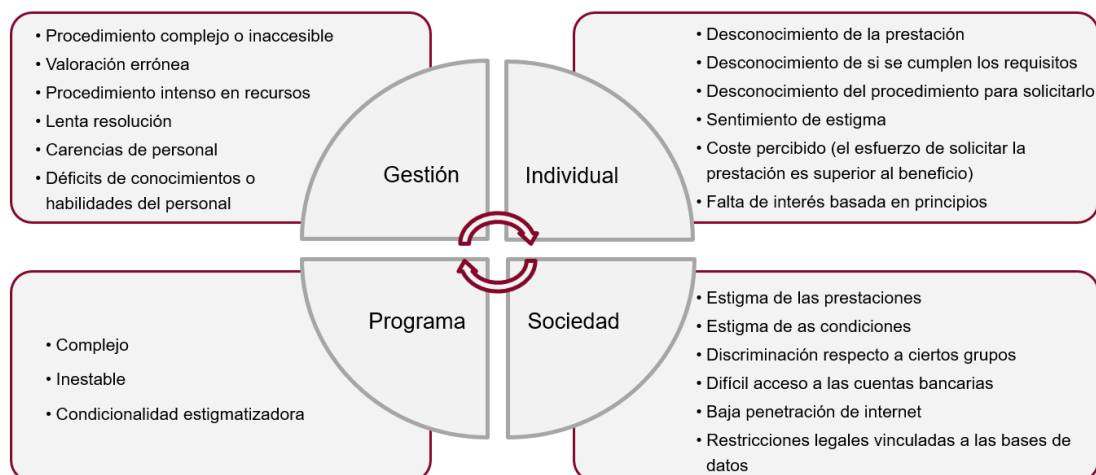
GRÁFICO 45. NON TAKE-UP POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Científicos sociales y gestores de los programas han identificado diversas causas que pueden explicar el *non take-up* y las han clasificado en cuatro grupos: características del programa (que sea inestable, muy complejo o con condiciones estigmatizadoras), **de la gestión** (procedimiento inaccesible, valoración errónea, necesidad de determinados recursos de los que se carece, una resolución lenta o conocimientos o habilidades insuficientes del personal), rasgos **de los individuos beneficiarios** (desconocimiento del programa, de si cumplen o no los requisitos o del procedimiento, sentimiento de estigma, excesivo coste o esfuerzo en relación con lo que se percibirá, falta de interés) **o del contexto social** en el que la prestación se ha implementado (estigma, discriminación de ciertos grupos, difícil acceso a cuentas bancarias o a internet, restricciones de acceso a datos) (cuadro 8).

CUADRO 8. TIPOLOGÍA DE LAS CAUSAS DEL NON TAKE-UP

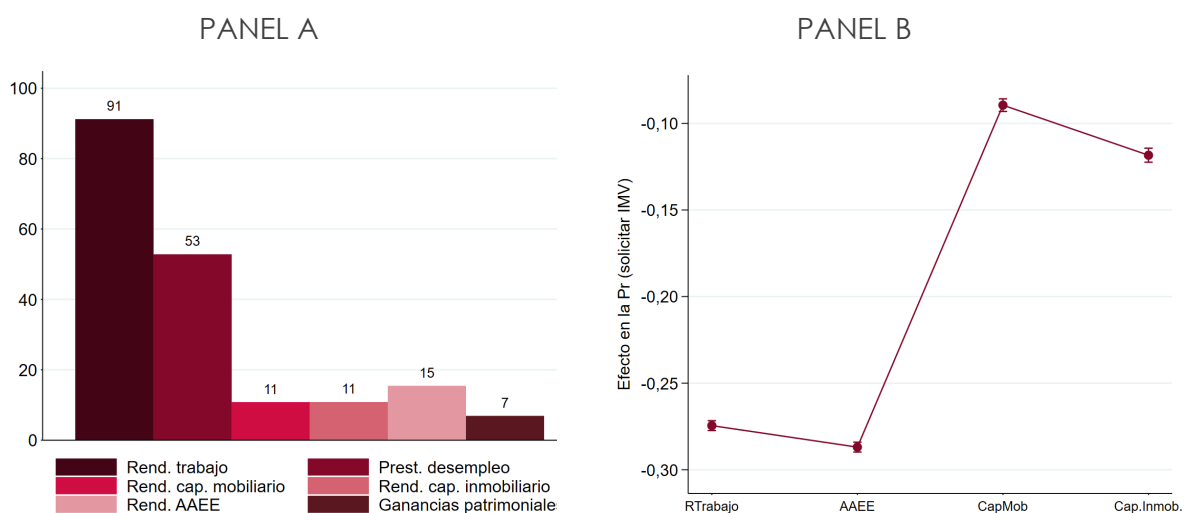


Fuente: Eurofound 2015.

En esta Opinión se han analizado algunos de los factores que ayudan a explicar el alcance del *non take-up* en el caso del IMV. El tipo de datos con el que se cuenta en esta evaluación no permite explorar para el caso del IMV todas las posibles causas identificadas por la evidencia previa. Sin embargo, se ha tratado de caracterizar a los hogares que cumplen los requisitos de edad, renta y patrimonio que dan derecho a ser beneficiarios del IMV pero que no han solicitado la prestación y de analizar algunos posibles determinantes.

Existe una relación positiva y significativa entre no solicitar el IMV y tener alguna fuente de renta (margen extensivo). Así, el 91% de los hogares elegibles que no solicitan el IMV (hogares en situación de *non take-up*) poseen rentas del trabajo. En particular, el 53% de los hogares *non take-up* poseen prestaciones de desempleo (tipología de rendimientos del trabajo). El porcentaje de hogares en situación de *non take-up* que tiene otro tipo de rentas es inferior y se sitúa en torno al 12% (gráfico 46, panel A).

GRÁFICO 46. PORCENTAJE DE HOGARES *non take-up* QUE POSEEN RENTA, POR TIPO (panel A) Y PROBABILIDAD DE SOLICITAR EL IMV (ENTRE LOS POTENCIALES HOGARES BENEFICIARIOS DEL IMV) DE LOS HOGARES QUE POSEEN RENTA, POR TIPO (panel B)



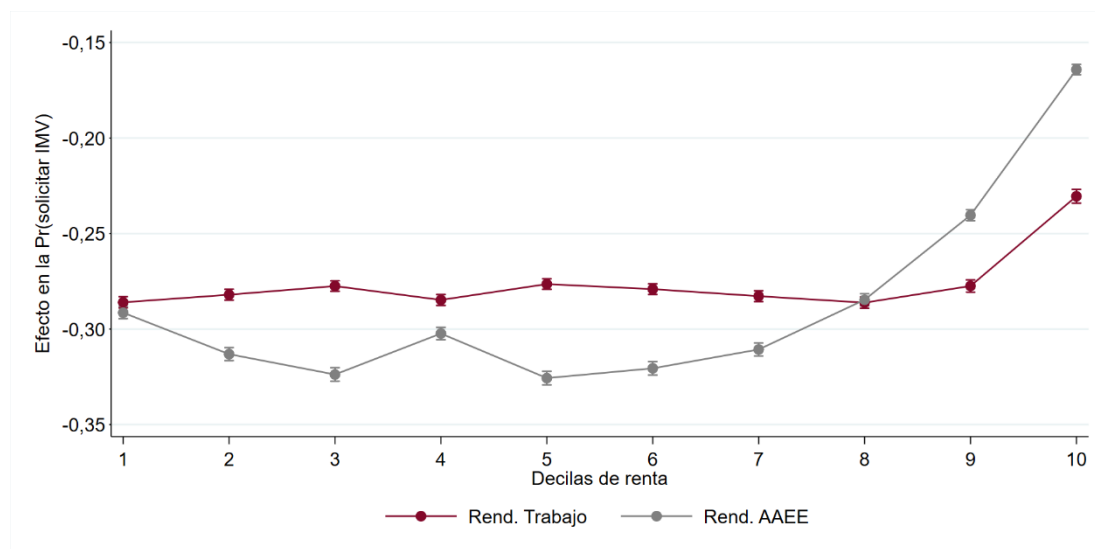
Nota: Panel B: Regresión condicionada por comunidad autónoma, número de menores, nivel de renta y edad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Más relevante que conocer si los hogares que no solicitan el IMV tienen o no una determinada renta es saber si, de entre los potenciales beneficiarios del IMV, los que poseen al menos una determinada tipología de renta lo solicitan con mayor o menor probabilidad. Así, tal y como refleja el panel B del gráfico 46, los hogares que tienen (al menos) rentas del trabajo o de actividades económicas (de entre los potenciales beneficiarios) solicitan el IMV con una probabilidad un 30% menor que los que no la tienen. Este resultado es estable entre hogares que residen en la misma comunidad autónoma, con el mismo número de menores, en el mismo intervalo de renta y de edad.

Además, la probabilidad de solicitar el IMV entre los hogares que tienen rentas procedentes de rendimientos de actividades económicas es algo inferior entre los hogares cuya fuente principal de ingresos procede de rendimientos del trabajo. Este resultado es estable y significativo para todos los niveles de renta e incluso a igualdad de comunidad autónoma, número de menores y edad del cabeza de hogar.

GRÁFICO 47. PROBABILIDAD DE LOS HOGARES ELEGIBLES DE SOLICITAR EL IMV, POR TIPO Y DECILAS DE RENTA



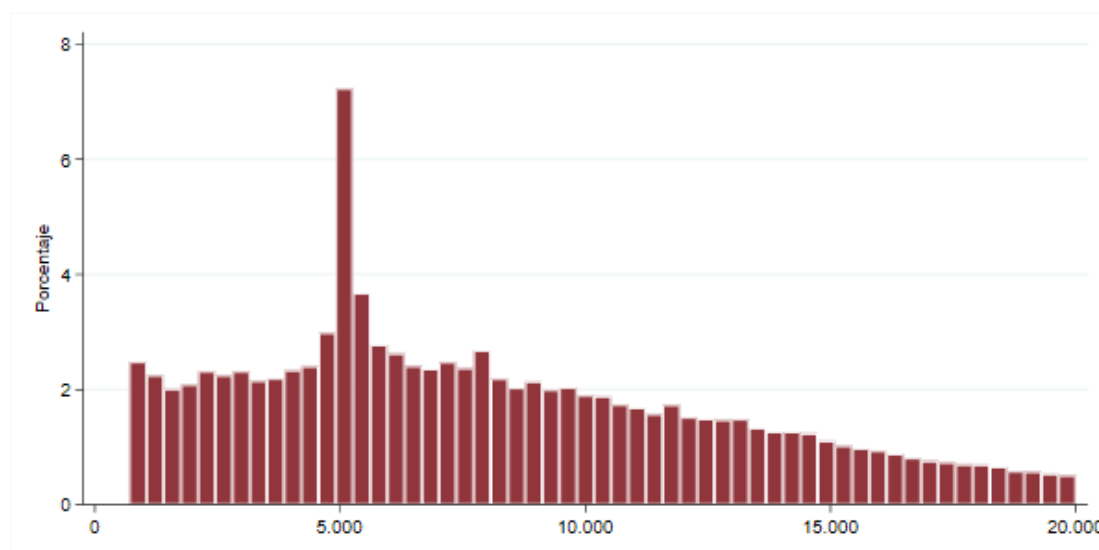
Nota: Probabilidad condicionada por comunidad autónoma, número de menores y edad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Por otro lado, existe una concentración de renta de los hogares en situación de *non take-up* en torno al importe correspondiente al subsidio de desempleo²⁶, que es compatible con el IMV (gráfico 48). El subsidio de desempleo suponía en 2020 una cuantía de 430,27 euros al mes, por debajo de la renta garantizada por el IMV para un adulto. La percepción y duración del subsidio de desempleo está condicionada a haber trabajado anteriormente y a la edad del solicitante, por lo que los requisitos de acceso al subsidio de desempleo son distintos a los del IMV, incluso en cuestiones comunes como la consideración de unidad de convivencia o unidad familiar.

²⁶ Los datos utilizados en esta evaluación no permiten identificar directamente a los perceptores de prestaciones no contributivas de desempleo, si bien se observa una concentración en torno al importe de la prestación.

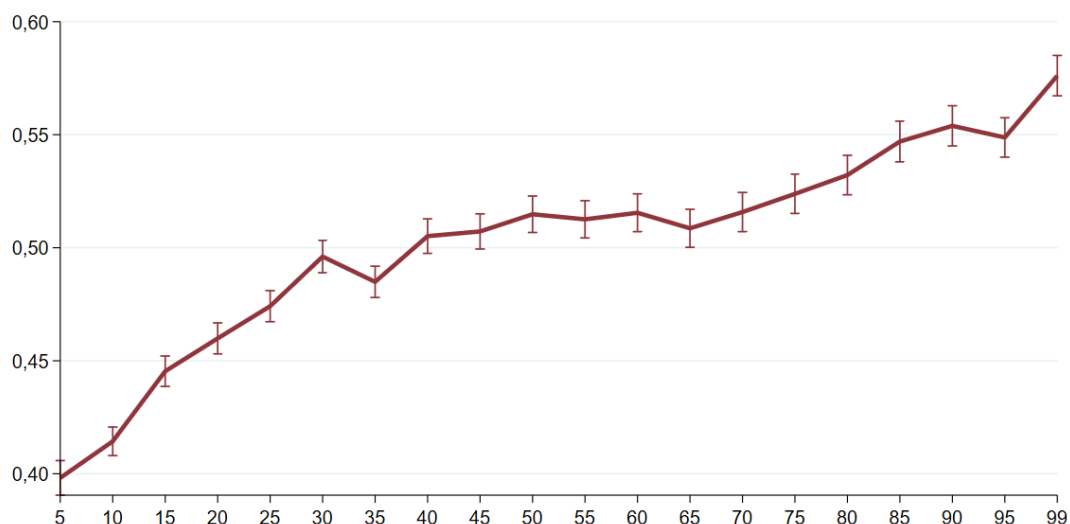
GRÁFICO 48. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE LOS HOGARES NON TAKE-UP



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Además del hecho de tener renta o no, el nivel de renta del potencial solicitante (margen intensivo) y, en particular, la ganancia de renta que supone el IMV afectan positivamente a la probabilidad de solicitarlo. En otras palabras, en aquellos hogares donde la ganancia que supondría el IMV es más pequeña, existe menor probabilidad de que se solicite esta prestación (gráfico 49). En particular, el 41% de los hogares donde el IMV supone un incremento de renta del 5%, solicitan la prestación; en cambio, cuando dicho incremento es del 90% el porcentaje de hogares solicitantes se eleva hasta 55%. Este dato hace pensar que, tal y como la evidencia previa ha mostrado, los hogares que se encuentran cerca del umbral de elegibilidad pueden percibir que los costes de la solicitud en términos de tiempo, burocracia u otras cuestiones no son compensados por el beneficio que obtendrían (Bargain et al. 2012; Bruckmeier y Wiemers 2010; Fuchs et al. 2019).

GRÁFICO 49. PROBABILIDAD DE LOS HOGARES DE SOLICITAR EL IMV EN FUNCIÓN DE LA GANANCIA DE RENTA QUE SUPONDRÍA PARA LOS HOGARES

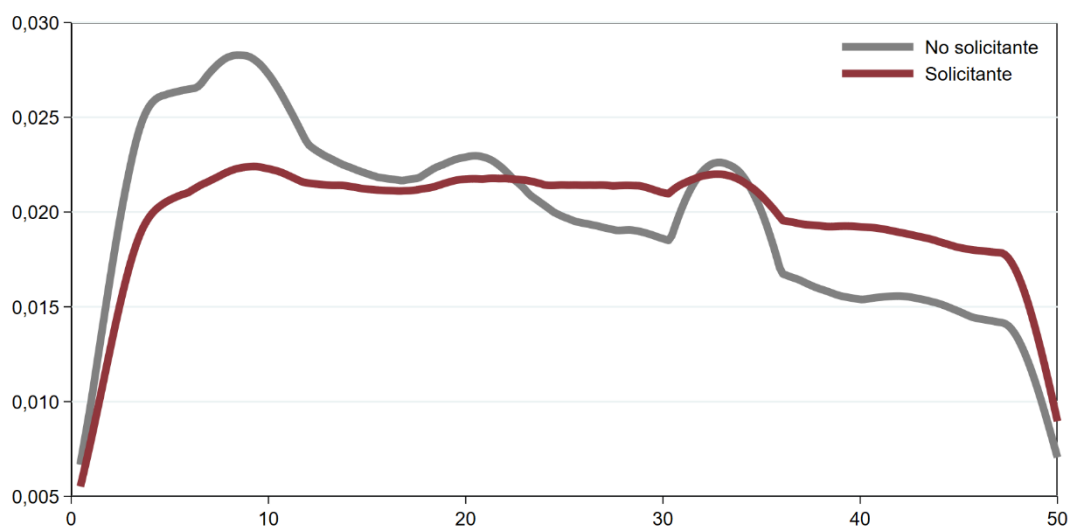


Nota: Probabilidades condicionadas al número de menores en el hogar, comunidad autónoma y edad.

Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Además, y en línea con el resultado anterior, se observa que los hogares elegibles que no solicitan el IMV se concentran entre los que obtendrían una ganancia de renta pequeña al recibirlo. Cuando el incremento de la renta es superior al 20% de la renta del hogar, los porcentajes de solicitantes y no solicitantes del IMV se aproximan (gráfico 50).

GRÁFICO 50. DISTRIBUCIÓN DE SOLICITANTES Y NO SOLICITANTES SEGÚN LA GANANCIA POTENCIAL AL RECIBIR EL IMV



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV_RRMM y expedientes IMV.

Desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se han impulsado diversas acciones para reducir el *non take-up*. En primer lugar, se realizó una encuesta a los hogares identificados como potenciales beneficiarios durante el diseño de la prestación y que no habían solicitado el IMV pese a seguir cumpliendo los requisitos para recibirlo. Solo un 2% de los 90.000 hogares seleccionados contestaron la encuesta, enviada mediante SMS con la colaboración de la AEAT. La mayoría de los encuestados manifestaron no cumplir los requisitos y tenían dudas sobre su compatibilidad con otras prestaciones. Además, menos de la mitad de ese 2% aceptaron acompañamiento para realizar la solicitud. También se está llevando a cabo un proyecto piloto en todas las comunidades autónomas para localizar el *non take-up* y en otoño está previsto realizar una campaña informativa sobre el IMV. El Registro de mediadores del IMV puesto en marcha en diciembre de 2021 también puede contribuir a reducir este fenómeno.

3 PROPUESTAS

La AIReF ha elaborado dos tipos de propuestas basadas en los hallazgos encontrados en el análisis. En primer lugar, se presenta un conjunto de propuestas de corto plazo que buscan abordar los aspectos más problemáticos de la prestación identificados en este análisis. En segundo lugar, se formula una propuesta de medio plazo cuyo objetivo es una mayor integración del IMV con el resto de prestaciones e impuestos a la vez que se avanza hacia una actuación de oficio por la administración pública, de manera que pueda actuar de forma más eficaz en la atención a las personas en situación de vulnerabilidad.

3.1 Propuestas de corto plazo

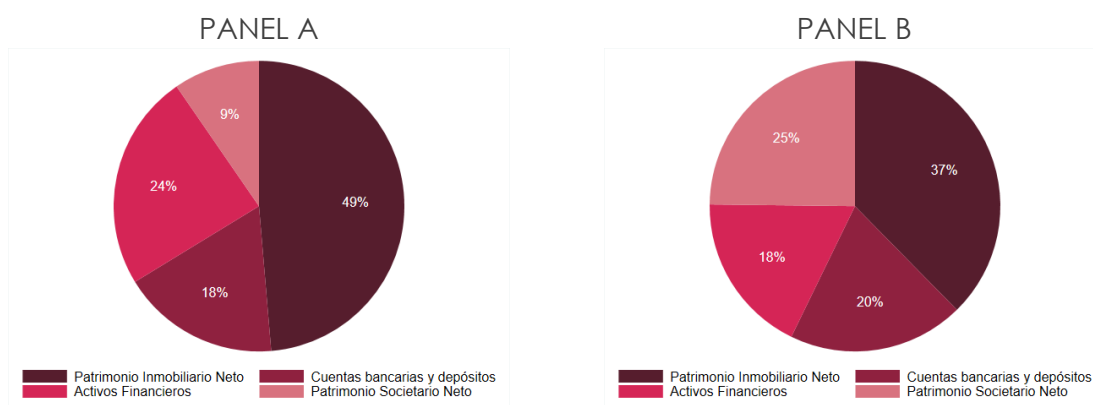
Propuesta 1. Concretar los objetivos del IMV de modo que pueda evaluarse su cumplimiento. En este sentido, es necesario:

- Especificar las definiciones y los indicadores sobre pobreza que el IMV utiliza para establecer sus objetivos y realizar su seguimiento.
- Establecer de forma clara y realista los objetivos de proceso y resultado a los que aspira el programa. En relación con estos últimos, el propio Plan de Acción del Pilar Europeo de los Derechos Sociales recomienda que cada país establezca sus objetivos de reducción de la pobreza. Además, sería aconsejable identificar la cobertura que se pretende alcanzar, la tasa y la brecha de la pobreza que se tiene el propósito de reducir.
- Establecer plazos razonables para el logro de objetivos tanto de proceso como de resultados. Dada la complejidad de estos programas, el establecimiento de plazos de implementación para determinados objetivos de proceso (por ejemplo, presupuesto que debe haberse ejecutado en un determinado plazo, solicitudes que debieran haberse recibido o resuelto, tiempo empleado en su resolución, entre otros) pueden ayudar a anticipar dificultades y dimensionar los recursos necesarios. Igualmente, establecer los plazos en los que se espera haber cubierto los objetivos de resultado del IMV.

- Garantizar que los objetivos formulados son cuantificables y medibles e incorporar de manera sistemática la información para el seguimiento de la prestación al Portal de estadísticas de la Seguridad Social.

Propuesta 2. Analizar la naturaleza del patrimonio de los hogares en situación de pobreza, en particular, el grado de liquidez de sus activos reales y su valoración. Si fuera necesario, reconsiderar la definición del patrimonio establecida para ser beneficiario del IMV. La composición de riqueza de los hogares en situación de pobreza se concentra en los activos inmobiliarios (gráfico 52, panel A).

GRÁFICO 51. COMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO NETO DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA (PANEL A) VS. RESTO DE HOGARES (PANEL B)



Fuente: Elaboración propia a partir de la fusión Simulador AIReF-IMV-RRMM - Expedientes IMV.

Propuesta 3. Realizar un análisis detallado de los expedientes rechazados debido al incumplimiento de los requisitos relacionados con la renta y la unidad de convivencia y, en su caso, reformularlos.

- Realizar una encuesta entre los solicitantes cuyos expedientes se han rechazado por motivo renta cuando esta se aleja significativamente del umbral y entre los hogares de dos o más adultos, para conocer su situación y los motivos de su percepción de necesidad. Sería de interés analizar otros indicadores de pobreza (AROE, entre otros) e incluirlos en el formulario de solicitud del IMV, así como facilitar la interconexión de esta información con los servicios sociales.
- Realizar un estudio detallado de los expedientes rechazados por unidad de convivencia para conocer con mayor profundidad las características de los hogares cuyos expedientes están siendo denegados y el impacto de la modificación de estos criterios a partir de enero de 2022. Por ejemplo, analizar la importancia de la

movilidad geográfica de las personas o la relevancia del número de adultos.

Propuesta 4. Continuar simplificando el proceso de solicitud del IMV, profundizar en el análisis de las causas por las que los beneficiarios potenciales del IMV, aun cumpliendo los requisitos, no lo solicitan (*non take-up*) y fomentar la publicidad institucional de esta prestación.

- Analizar posibles barreras burocráticas vinculadas al lenguaje administrativo, los requisitos exigidos y los tiempos de espera para conseguir cita presencial. Sería conveniente incorporar nueva información de los usuarios en la solicitud (por ejemplo, nivel educativo, idioma, etc.) para conocer cómo pueden afectar distintas barreras a cada perfil de usuario.
- Realizar una caracterización del *non take-up* mediante el cruce con otras bases de datos administrativas, por ejemplo, sociodemográficas o las que contienen información laboral o de prestaciones. Continuar lanzando proyectos piloto experimentales acercando la prestación a los potenciales beneficiarios. Especialmente relevante sería conocer los resultados de estos pilotos en aquellas comunidades autónomas donde este fenómeno está más presente o entre los hogares que poseen otro tipo de rentas o prestaciones.
- Analizar el impacto de la obligación de hacer la declaración de la renta y de la obligación de inscribirse como demandante de empleo. Para ello puede realizarse un análisis experimental.
- Mejorar la difusión de la existencia del IMV, con la colaboración de los Servicios Sociales y el Tercer Sector.

Propuesta 5. En el marco de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital, seguir trabajando en el encaje entre el IMV y la renta mínima de cada comunidad autónoma de forma que se refuerce la eficacia en la consecución de los objetivos de inclusión y reducción de la pobreza y se optimice el uso de los recursos públicos. La participación de la AIReF en dicha Comisión podría ser de utilidad para aportar evidencia sobre el ritmo y efectos del encaje entre ambas prestaciones con base en el análisis llevado a cabo en las sucesivas opiniones.

- Reforzar el intercambio y cruce de la información de los beneficiarios del IMV y de los programas autonómicos de rentas mínimas con fines de gestión y de evaluación, utilizando los mecanismos previstos en la ley u otros que se consideren necesarios.

- Armonizar las definiciones y métricas de las distintas fuentes de información sobre los programas de rentas mínimas para garantizar su compatibilidad.
- Evaluar en detalle la complementariedad entre el IMV y las rentas mínimas en cada comunidad autónoma. En este sentido, cabe recordar que el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales fija como objetivo disminuir, en 15 millones, las personas en riesgo de pobreza de los países europeos antes de 2030, por lo que, en el seno de la Comisión de seguimiento y en relación con el análisis de la complementariedad, podría ser oportuno estudiar los recursos que el IMV libera de los programas de RR. MM.
- Compartir buenas prácticas sobre las medidas adoptadas en las comunidades autónomas para garantizar un encaje eficaz y eficiente de ambos programas en cada territorio.
- Seguir trabajando para poner en marcha acciones que refuercen el vínculo del IMV con la inclusión social y su complementariedad con el empleo.

3.2 Propuesta de medio plazo

Propuesta 6. Avanzar, en el medio plazo y a medida que se vayan conociendo los efectos que el IMV está teniendo sobre la reducción de la pobreza, la inclusión y la participación en el mercado de trabajo, hacia una prestación que se inicie de oficio y continuar dando pasos hacia la integración con el resto de prestaciones e impuestos que persiguen los mismos objetivos con el fin de mejorar la eficiencia.

Para ello, es preciso dar los siguientes pasos:

- Previamente y a corto plazo es necesario incrementar la interoperabilidad de la información entre administraciones, de forma que se disponga de información de renta, patrimonio, prestaciones e impuestos de todos los hogares en un repositorio común.
- Con la información anterior, la administración podría proporcionar a todos los ciudadanos un borrador de declaración. Este borrador contendría toda la información de renta (incluyendo todas las prestaciones), patrimonio y composición del hogar de cada persona, tanto obligados tributarios como no obligados.

- Una vez validado, o rectificado, por cada ciudadano, la administración podría iniciar de oficio e integrar las prestaciones a las que se tuviera derecho, incluido el IMV.

Cuando la administración disponga de esta información en un único sistema, sería posible avanzar hacia diferentes alternativas de integración. A modo de ejemplo, se citan dos posibles alternativas:

- **Ejemplo 1:**

Se podría integrar el IMV (y otras prestaciones que persiguen los mismos objetivos) en el IRPF como un impuesto negativo y extenderlo a toda la población (declarantes y no declarantes), armonizando los importes con el Mínimo Personal y Familiar que, como su legislación establece, persigue un objetivo similar al del IMV: “satisfacer las necesidades básicas personales y familiares” (Art. 56 - Ley 35/2006).

- **Ejemplo 2:**

Se podrían integrar todas las prestaciones sociales y beneficios fiscales estatales que persiguen fines de soporte de rentas en torno a una única prestación. Una iniciativa como esta se ha puesto en marcha hace unos años en el Reino Unido, que ha ido integrando varias prestaciones y beneficios fiscales (ayudas de vivienda, subsidios por desempleo e incapacidad y créditos fiscales de ayuda a la familia o al empleo...) en el ahora conocido como *Universal Credit*. El diseño de esta prestación contempla incentivos al empleo para reducir la trampa de la pobreza.

A medio plazo, esta propuesta contribuiría a:

- **Eliminar posibles duplicidades, solapamientos** o lagunas en la cobertura que puedan producirse con relación al encaje con otros beneficios fiscales y prestaciones que persiguen el mismo fin.
- **Facilitaría la integración** con otros que persiguen el mismo fin (inclusión laboral).
- **Reduciría los costes de señalización social** al no tener que ser solicitada por la persona
- **Disminuirían los costes de gestión tanto para los beneficiarios como para la administración y el non take-up.**

4 REFERENCIAS

Aguilar-Hendrickson, M. y Arriba González de Durana, A. (2020). Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession. *Soc Policy Adm.* 54: 556– 573.

<https://doi.org/10.1111/spol.12605>

AIReF (2019). Estudio sobre los Programas de Rentas Mínimas en España.

https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

Ayala, L., Arranz, J.M, García-Serrano, C. y Martínez-Virto, L. (2020). "The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain," *International Journal of Social Welfare*, John Wiley & Sons, vol. 30(2), pág. 152-169, Abril.

Bargain, O., Immervolly, H. y Viitamäki, H. (2012). "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data". *The Journal of Economic Inequality* 10.3, 375–395.

Bruckmeier, K. y Wiemers. J. (2011). A New Targeting-A New Take-Up? Non-TakeUp of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. IAB Discussion Paper No. 10.

Comisión Europea (2020). Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España.

Eurofound (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo.

Frazer, H. y Marlier, E. (2016). "Minimum Income Schemes in Europe: A Study of National Policies, 2015," Directorate-General for Employment, Social Affairs, and Inclusion. Bruselas: Comisión Europea.

Fuchs, M., Hollan, K., Gasior, K., Premrov, T. y Scoppetta, A. (2019). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. Euromod Working paper series 9/19.

Marc, C. Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A. y Laguérodié, S. (2022). Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe Un phénomène

d'ampleur qui peine à susciter le débat. Les Dossiers de la Dress, 94. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/DD94.pdf>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2020). Informe de rentas mínimas de inserción <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm>

Noguera, J. A. (2019). El debate político sobre la garantía de rentas en España: las propuestas de los partidos y sindicatos, Panorama Social, 29, 72-90. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/029art05.pdf

Vtyurina, S. (2020). Effectiveness and Equity in Social Spending-The Case of Spain. International Monetary Fund.