TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL, EJERCICIOS 2022 Y 2023

EL INGRESO MÍNIMO VITAL: UNA OPORTUNIDAD PARA ERRADICAR LA POBREZA, ¿ESTÁ LLEGANDO A TODAS LAS PERSONAS QUE LO NECESITAN?

Informe n.º: 1.626
Aprobado por el Pleno el 26 de junio de 2025

INGRESO MÍNIMO VITAL

ODS 1
FIN DE LA POBREZA

TRIBUNAL DE CUENTAS

El Ingreso Mínimo Vital (IMV)
¿Está llegando a todos los que lo necesitan?

¿Qué es el IMV?

Es la prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

¿Por qué se ha fiscalizado?

La **relevancia** y repercusión social del IMV, la **complejidad de la gestión** de esta prestación y el importante **volumen de recursos públicos** destinados a la misma para dar cobertura a la población en **situación de pobreza** han aconsejado la realización de esta fiscalización.

La fiscalización del IMV

Ámbito Subjetivo

- ✓ Instituto Nacional de la Seguridad Social
- ✓ Secretaría General de Inclusión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
- ✓ Intervención General de la Seguridad Social

Ámbito objetivo

El diseño, los procedimientos de gestión y control aplicados a esta prestación

Ámbito temporal

2022 y 2023

¿Objetivos?

- ¿Cómo se ha **diseñado** el IMV? ¿Ha alcanzado a la **población diana**?
- ¿Cómo se **gestiona** y se **controla** el IMV?

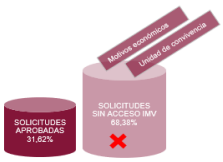
PRINCIPALES RESULTADOS y CONCLUSIONES

Es la medida más importante de **lucha contra la pobreza**, pero **no** se **vincula** a las **estrategias** nacionales de reducción de la pobreza y **no** define un **objetivo** específico a alcanzar

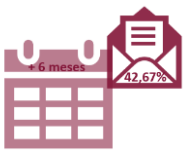
Solo un **40 %** de los **potenciales beneficiarios** recibían IMV en 2023

En 2023, el IMV **no alcanzaba** el umbral de **pobreza severa**

Solo un **21 %** de las personas en pobreza severa recibía el IMV en 2023

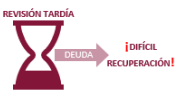


El **68 % de los solicitantes** no accedió al IMV entre **2020 y 2023**



En el **43 %** de las solicitudes, se supera el **plazo** máximo de resolución **de 6 meses**, lo que resulta excesivo para personas vulnerables

La **valoración de la vulnerabilidad y la cuantía del IMV** tienen en cuenta los datos económicos del ejercicio anterior



La **revisión anual de la cuantía provisional se realiza tarde**, y las reclamaciones de deuda se demoran, lo que dificulta su recuperación

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

- ✓ Orientar el IMV **para cubrir el umbral de pobreza severa** con indicadores específicos de impacto.
- ✓ Valorar la adaptación de la renta garantizada del IMV a la **mediana de ingresos y coste de vida de las CCAA**.
- ✓ Elaborar el **reglamento** de desarrollo de la Ley del IMV.
- ✓ Estudiar la flexibilización y simplificación de determinados requisitos relacionados con la unidad de convivencia y la vulnerabilidad económica.
- ✓ Procurar que la **valoración del riesgo de pobreza** se base en datos más recientes y representativos de las personas que solicitan la ayuda.

AL INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD9 SOCIAL

- ✓ Mejorar el proceso de admisión y reducir los plazos de resolución de las solicitudes.
- ✓ Adelantar la **revisión anual** de la cuantía provisional de IMV, para evitar devoluciones de importes elevados en los casos en que se sobrepase el límite de la renta garantizada.
- ✓ Agilizar la emisión de las **reclamaciones de deuda**.
- ✓ Mejorar A-IMV para integrar la gestión y el control de la prestación en una única aplicación.

Informe aprobado por el Pleno el 26 de junio de 2025

Introducción

El **Ingreso Mínimo Vital (IMV)** se creó por el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, en plena pandemia de COVID-19, y en la actualidad se regula, básicamente, por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

El IMV es una medida configurada como una prestación no contributiva de la Seguridad Social, dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que vivan solas o integradas en una unidad de convivencia, cuando se encuentren en una situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para la cobertura de sus necesidades básicas.

De acuerdo con ello, esta prestación trata de:

1. Garantizar un nivel de ingresos mínimo a todos los hogares con independencia del lugar de residencia, mientras persista la situación de vulnerabilidad económica.
2. Garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La relevancia y repercusión social del Ingreso Mínimo Vital, la complejidad de la gestión de esta prestación y sus problemas, el importante volumen de recursos públicos destinados a la misma y su finalidad de dar cobertura a la población en situación de pobreza, han aconsejado la realización de esta fiscalización. La lucha contra la pobreza y la exclusión social es una cuestión de innegable relevancia y el IMV es la medida de carácter general más importante orientada a la consecución de este objetivo.

¿Qué se ha fiscalizado?

El diseño de la prestación del IMV, las modificaciones normativas en su regulación, la gestión, el control y seguimiento de la prestación, así como la evaluación de su impacto tanto respecto de la lucha contra la pobreza como respecto de la inclusión social y laboral de sus beneficiarios. Asimismo, se ha analizado el cumplimiento de las prescripciones de igualdad de género y transparencia en lo que tiene relación con el objeto de la fiscalización.

Principales resultados y conclusiones

I. El IMV, a pesar de constituir la medida más potente de lucha contra la pobreza existente en nuestro país, **carece de una vinculación real con las principales estrategias estatales que se orientan a la resolución de este problema: la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (ENPLPES) y la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS)**. Asimismo, el IMV **carece en la práctica de un objetivo específico** referenciado a niveles de pobreza, lo que se traduce en una gestión de la prestación que no está enfocada en alcanzar una meta predefinida o en cubrir un determinado umbral de pobreza, sino que se limita meramente a financiar la cobertura del límite de la renta garantizada en cada año, lo que afecta a la eficacia de esta prestación.

II. **Respecto a la cobertura de la prestación, a nivel estatal,** el importe de la renta anual garantizada por el IMV, en 2023, no cubría el umbral de la pobreza relativa, entendido como el 60 % de la mediana nacional de ingresos, ni siquiera garantizaba el 40 % (umbral de pobreza severa), salvo en supuestos puntuales (hogares monoparentales integrados por un adulto y dos menores), penalizando a las unidades de convivencia de más de cinco miembros, ya que las rentas garantizadas no aumentan en esos casos, pero sí lo hacen las necesidades en proporción al aumento del número de componentes de la unidad familiar.

A nivel autonómico, no solo se reproduce la situación descrita a nivel estatal, sino que, **además, se agudizan como consecuencia de los distintos niveles de coste de la vida entre las diferentes CCAA**, ya que los perceptores del IMV reciben la misma prestación, independientemente de la comunidad en que residan.

Estas diferencias generan desigualdades de hecho, y ponen de manifiesto que **aún queda recorrido para alcanzar el objetivo de que la renta anual garantizada del IMV asegure la cobertura del umbral de pobreza severa en todas las CCAA y para todo tipo de hogar**.

A ello debe añadirse que, si bien el IMV se diseñó como una prestación suelo que sería complementada por las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas (RMI) con requisitos y amplitud diferentes, la realidad es que **en la mayor parte de las CCAA se está produciendo un paulatino efecto sustitución de las RMI por el IMV**.

III. En 2023, **solo 331.236 hogares recibían la prestación**. Su cobertura se situaría en tan solo el 39,83 % de la población a la que potencialmente se dirige, **por lo que el *non take-up* (existencia de personas que no son beneficiarias de una prestación a la que tienen derecho y para la que son potencialmente elegibles) podría situarse en torno al 60,17 %.**

A esta elevada cifra de *non take-up* debe añadirse que el IMV apenas llega a los más vulnerables, **las personas que están en situación de pobreza severa, pues solo un 20,78 % de ellas reciben el IMV**. Todo ello, unido al escaso avance o incluso retroceso de los principales indicadores de pobreza (tasa AROPE y sus componentes, etc.) y las elevadas cifras de hogares sin ingresos (538.325 en 2024), pone de manifiesto **un cierto estancamiento de la prestación**, que no logra cumplir su objetivo de protección contra la pobreza de forma eficaz.

A este respecto, debe destacarse que, hasta el 31.12.2023, se habían presentado y resuelto al menos 2.332.852 de solicitudes del IMV, **de las cuales el 68,38 % (equivalente a 1.595.221) no logró acceder a la prestación**. Este porcentaje es muy elevado, y resulta aún más relevante considerando los altos niveles de *non take-up* y la escasa implantación de la prestación entre los hogares en situación de pobreza severa.

IV. Las **principales causas de inadmisión o denegación de las solicitudes** han sido el incumplimiento de los requisitos de ingresos, rentas o patrimonio establecidos en la LIMV (50,62 %) y la falta de acreditación o cumplimiento de los requisitos de la unidad de convivencia (27,24 %).

En el primer caso, el principal motivo de denegación es **la superación del umbral de rentas**, si bien, esta valoración no se fundamenta en los datos de renta correspondientes al momento de realizar la solicitud, esto es, cuando se necesita la prestación, sino en los datos económicos del ejercicio anterior. Además, la valoración de este requisito puede incluir ingresos ficticios del solicitante y activos de difícil liquidez o sobre los que éste no tiene un pleno poder de disposición.

En el segundo caso, **la dificultad para acreditar la convivencia y el error en la declaración de los miembros de la unidad en la solicitud** (en muchas ocasiones motivados por la falta de actualización del Padrón municipal) impactan de manera significativa en los hogares que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social.

V. El **plazo medio de resolución de las solicitudes**, en 2023, ha sido **de 154 días**, y en un **42,67 % de los expedientes tramitados se supera considerablemente el plazo máximo de 6 meses** establecido por la ley (más de ocho meses de media), lo que resulta excesivo para un colectivo constituido por personas vulnerables, quienes, lógicamente, requieren esta ayuda con urgencia.

Entre las **razones que dan lugar a estos retrasos**, debe destacarse que las solicitudes presentadas a través de canales distintos al Portal Ciudadano tardaron en registrarse 60 días de promedio, así como el hecho de que, una vez admitida a trámite la solicitud, el tiempo medio para su asignación a un tramitador es de 61 días, lo que impacta negativamente en el tiempo global de su resolución.

Además, cabe destacar, entre otras, las siguientes deficiencias:

- ✓ **La cuantía percibida por el beneficiario del IMV es provisional** hasta el momento en el que se realiza el control de rentas, ingresos y patrimonio, lo que se produce **en el último trimestre de cada ejercicio considerando los ingresos del ejercicio anterior,** aplicando el criterio fiscal. Pero en las resoluciones de concesión no se especifica, con la suficiente claridad, que esta cuantía es provisional y está sujeta a revisión, de forma que un exceso de ingresos, por ajustado que sea, da lugar a la devolución, total o parcial, del importe recibido desde el inicio del año.

- ✓ Asimismo, existe un **importante retraso en la reclamación de la deuda (devoluciones de prestaciones indebidas)**, que afecta a su recuperabilidad, pues el retraso puede dar lugar a que el deudor deje de ser beneficiario de la prestación, lo que impide la aplicación del, más efectivo, procedimiento especial de descuento.

- ✓ Tanto la suspensión del procedimiento de admisión como su resolución **adolecen de insuficiente información al solicitante de la prestación**: en el primer caso, la suspensión no se comunica y, en el segundo, la motivación es insuficiente, generando indefensión e inseguridad en los administrados.

- ✓ El INSS gestiona el IMV a través de dos aplicaciones: A-IMV y PF-PROS@, **ninguna de las cuales es capaz de abarcar por sí sola todas las fases del procedimiento**, lo que genera retrasos y defectos de control, incrementándose, paralelamente, el riesgo de errores.

VI. **El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 *"Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo"*** afecta directamente al IMV y, en particular, su meta 1.2: *De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales*. A este respecto, la tasa AROPE ha pasado del 28,7 % en 2015 al 25,8 % en 2024, por lo que el avance que ha tenido este indicador respecto de la meta a alcanzar en 2030 es de tan solo un 20,21 %, cuando han transcurrido ya más de diez años, y faltando tan solo seis para el término del plazo establecido para su cumplimiento. Por otra parte, desde la implantación del IMV en 2020, esta tasa (27 % en ese año) solo se ha reducido en 1,2 puntos porcentuales, por lo que puede afirmarse que el IMV no está teniendo una influencia significativa en el cumplimiento de esta meta.

VII. **El incentivo al empleo previsto en la LIMV presenta algunos problemas en su diseño**, entre ellos, que solo se activa con los incrementos interanuales de ingresos por el empleo obtenido, por lo que cuando

los ingresos se mantienen constantes en dos ejercicios consecutivos, se pierde el incentivo inicialmente concedido y parte de la exención aplicada debe ser devuelta. Además, cuando se pierde el empleo obtenido, la vuelta a la prestación no es automática, sino que se debe solicitar nuevamente, lo que se traduce en un tiempo de espera de en torno a 5 meses, en los que no se percibe ninguna renta, lo que podría desincentivar el objetivo de inclusión laboral.

VIII. **El desarrollo reglamentario de la LIMV aún no se ha producido**, lo que no solo afecta a la falta de implementación de medidas previstas en la ley en favor de los perceptores de la prestación, sino que también favorece la adopción de criterios heterogéneos en las resoluciones adoptadas por los diversos órganos que la gestionan y controlan.

Algunas carencias de regulación son especialmente relevantes en el contexto actual, como la que se produce en relación con el artículo 13.3 de la LIMV, donde se prevé que reglamentariamente se determinará el posible incremento de las cuantías fijadas de IMV cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 % de la renta garantizada que corresponda, en su cuantía anual, en función del tamaño y configuración de la unidad de convivencia.

Esta falta de desarrollo de algunas medidas previstas en la LIMV se ha reflejado también en sus órganos de gobernanza. Así, la **Comisión de Seguimiento del IMV se constituyó en mayo de 2024, cuatro años después** de la entrada en vigor de la prestación, sin que haya realizado la evaluación de impacto de la prestación prevista en dicha ley; por su parte, **el Consejo Consultivo ni siquiera se había llegado a constituir** a la fecha de elaboración de este informe.

IX. Desde el inicio de la prestación hasta el 31.12.2023, **658.828 hogares han obtenido la prestación, con un total de 1.899.639 beneficiarios**. El tiempo estándar de permanencia en la prestación ha sido de **23 meses**.

Por otra parte, si tenemos en cuenta la antigüedad en la prestación, se observa **que el porcentaje de mujeres titulares se sitúa entre el 66 y el 69 %**, considerando todos los tramos de permanencia (si se trata de beneficiarios, el porcentaje de mujeres oscila entre el 53,04 y el 56,07 %), **lo que pone de manifiesto la mayor vulnerabilidad de este colectivo**.

Valoración Global

El IMV es la medida más importante que existe en nuestro país de cara a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Es una medida valiosa y necesaria que no está llegando a alcanzar su plena eficacia si se consideran los elevados índices de pobreza que aún tiene nuestro país (19,7 % de la población en pobreza relativa-datos AROPE 2024), la elevada cifra de personas que pudiendo tener derecho a la prestación para la que son potencialmente elegibles, no la perciben, fenómeno conocido como *non take-up* (en torno al 60 %, en 2023) y su insuficiente penetración en el colectivo que más la necesita: los hogares en situación de pobreza severa (tan solo la percibe un 20,78 % de este colectivo).

De acuerdo con estos datos, tras cuatro años desde su entrada en vigor, la prestación parece haberse estancado. La falta de un enlace real entre el IMV y las principales estrategias estatales de lucha contra la pobreza y la exclusión social y de un objetivo específico referenciado a niveles de pobreza, así como la complejidad de los requisitos establecidos para el acceso y mantenimiento de la prestación unidos a la dificultad para su acreditación en muchos casos, están, en gran medida, detrás de esta situación.

No debe olvidarse que la lucha contra la pobreza y la exclusión social es una tarea transversal, que afecta a todas las administraciones públicas y también a la sociedad civil. El establecimiento de objetivos comunes claramente definidos sobre la base de una profunda colaboración y coordinación entre todos los agentes implicados, así como el acercamiento del acceso al IMV a quienes lo necesitan y la agilización de los procedimientos, constituyen piezas clave para que las políticas de lucha contra la pobreza puedan llegar a tener el éxito que todos esperamos.

Principales recomendaciones al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

1. Debería orientarse esta prestación para que alcanzara a cubrir el umbral de pobreza severa (40 % de la mediana de ingresos) en todo el territorio, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia de Desarrollo Sostenible, estableciendo indicadores específicos que midan el impacto del IMV, hitos intermedios a alcanzar hasta 2030 y haciendo un seguimiento proactivo de los mismos.

2. Debería estudiarse la posibilidad de que la renta anual garantizada por el IMV se adaptase a los diferentes niveles de la mediana de ingresos y de coste de vida existentes en las distintas CCAA, de forma que su impacto fuese más homogéneo entre sus beneficiarios, reduciendo las desigualdades existentes en la actualidad. Asimismo, el Ministerio debería atemperar las desigualdades que se producen en los distintos tipos de hogares en función de su composición.

3. La Comisión de Seguimiento del IMV debería alcanzar una coordinación real entre las administraciones públicas para abordar los problemas que plantean la pobreza y la exclusión social, dándoles un enfoque integral, de forma que las ayudas monetarias se combinen con la inclusión y otras prestaciones relativas a la nutrición, la atención a la infancia, etc.

4. El Ministerio debería elaborar, a la mayor brevedad posible, un reglamento de desarrollo de la LIMV que completase los aspectos previstos en la ley pendientes de desarrollo, especialmente en relación con el coste de la vivienda.

5. El Ministerio debería promover una modificación de la normativa reguladora del IMV que corrija las deficiencias observadas en la aplicación del incentivo al empleo, flexibilice el concepto de unidad de convivencia reduciendo su extensión, procure que la valoración del riesgo de pobreza se base en datos más recientes y representativos de la situación real de las personas que solicitan la ayuda y simplifique la exigencia de otros requisitos ligados tanto a la unidad de convivencia como a la vulnerabilidad económica, facilitando en ambos casos su acreditación.

Principales recomendaciones al Instituto Nacional de la Seguridad Social

6. El INSS debería llevar a cabo una mejora integral del proceso de admisión a trámite de las solicitudes, mientras esta figura continúe vigente, enfocándose en la mejora de la comunicación y de los plazos de resolución de este proceso.

   En el mismo sentido, debería adelantarse la revisión anual para el mantenimiento de la prestación, para evitar la solicitud de importes elevados por pagos indebidos en los casos en que se sobrepase el límite de la renta garantizada.

7. El INSS debería implementar las mejoras necesarias en la aplicación informática A-IMV, con el objetivo de garantizar que esta herramienta integre todos los canales de presentación de solicitudes de IMV y sea capaz de resolver de forma autónoma todas las situaciones relacionadas con la gestión de los expedientes, dejando de utilizar dos herramientas, como sucede actualmente, para gestionar una misma prestación.

8. Dada la acumulación de deuda pendiente a 31.12.2023 y los retrasos que se producen en la emisión de las reclamaciones de deuda, el INSS debería continuar implantando medidas que las agilicen, de forma que se realice su emisión con una mayor inmediatez.