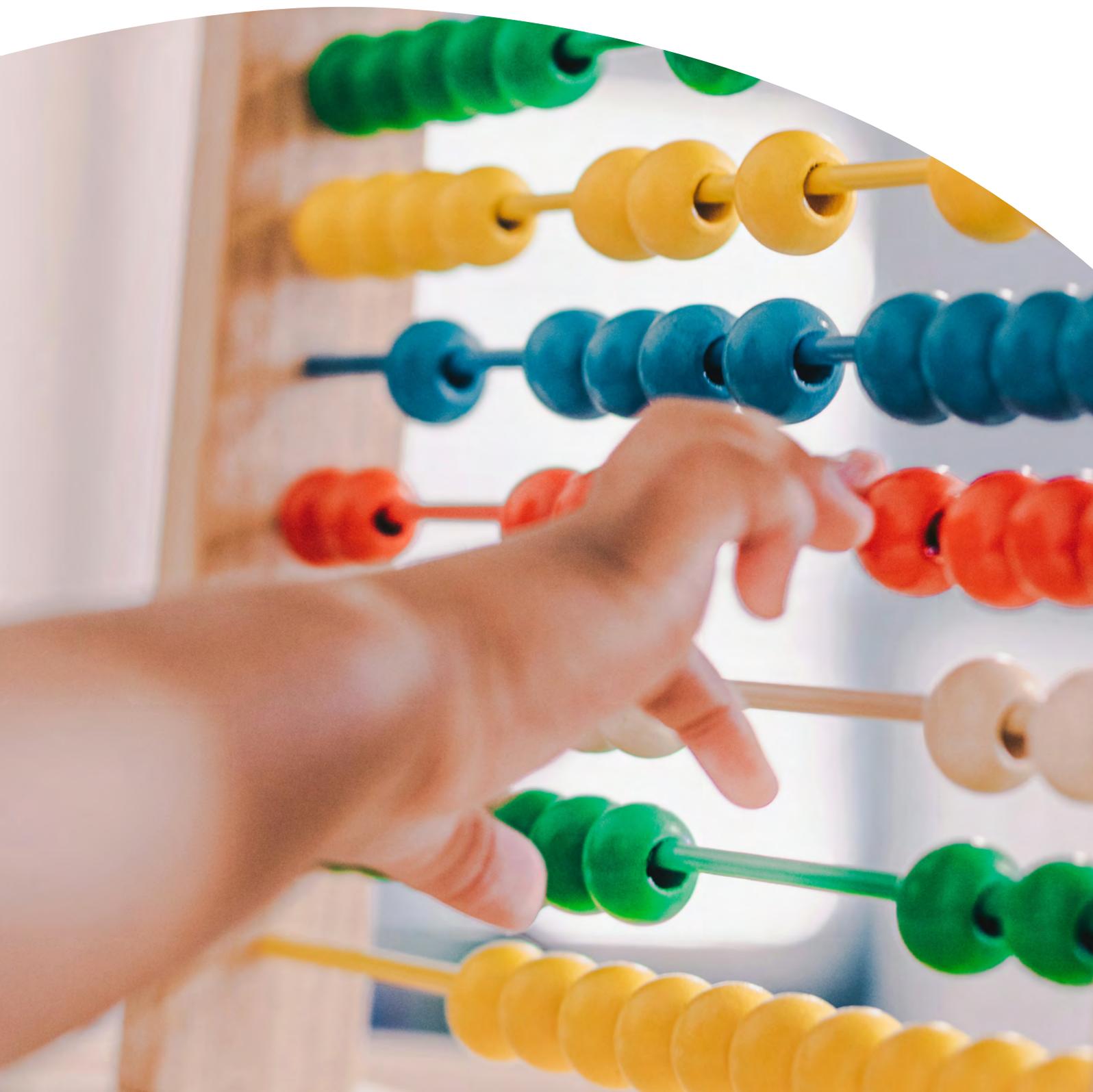


# El impacto del Ingreso Mínimo Vital y del Complemento de Ayuda a la Infancia sobre la pobreza infantil: limitaciones y vías de reforma





plataforma  
de infancia  
españa

**FUTURE  
POLICY LAB**

## El impacto del ingreso mínimo vital y del complemento de ayuda a la infancia sobre la pobreza infantil: limitaciones y vías de reforma

**Edita:** Plataforma de Infancia  
C/ Escosura 3, local 2. 28015 Madrid  
T. 91 447 78 53 - [info@plataformadeinfancia.org](mailto:info@plataformadeinfancia.org)

**Coordina:** Débora Quiroga (Plataforma de Infancia) y Bernardino León Reyes (Future Policy Lab)

**Elabora:**

**Cuantitativo**  
Emma Álvarez Cronin (coord.)  
Eugenia Bilbao-Goyoaga  
Alex G. de La Prada  
José Antonio Noguera

**Cualitativo**  
Débora Quiroga  
Celia Lucea

**Diciembre 2024**

Los derechos de la publicación son derechos compartidos, de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que se reconozcan los créditos del editor y no se utilice con fines comerciales o contrarios a los derechos de los niños y las niñas.





# Índice interactivo

<b>01</b>	Introducción	6
-----------	--------------	---

<b>02</b>	Metodología	10
-----------	-------------	----

<b>03</b>	Prestaciones para la infancia en España: límites del sistema actual y nacimiento del IMV y el CAPI	14
-----------	--	----

<b>04</b>	Barreras en el IMV y el CAPI para reducir la pobreza infantil	20
	4.1 Barreras de diseño: un análisis de la Ley 19/2021	22
	4.2 Barreras de implementación: el problema del <i>non-take-up</i>	28

<b>05</b>	Simulando el impacto del IMV y el CAPI sobre la pobreza infantil	34
	5.1 Resultados	36

<b>06</b>	Recomendaciones	42
	6.1 Una implementación independiente del CAPI	44
	6.2 Articulación de una nueva prestación por crianza	45
	6.3 El futuro del Ingreso Mínimo Vital	47

<b>07</b>	Conclusiones	52
-----------	--------------	----

<b>08</b>	Referencias bibliográficas	56
-----------	----------------------------	----

<b>ANEXO</b>	La atribución de <i>take-up</i> en la simulación del impacto del IMV-CAPI	60
--------------	---	----

01

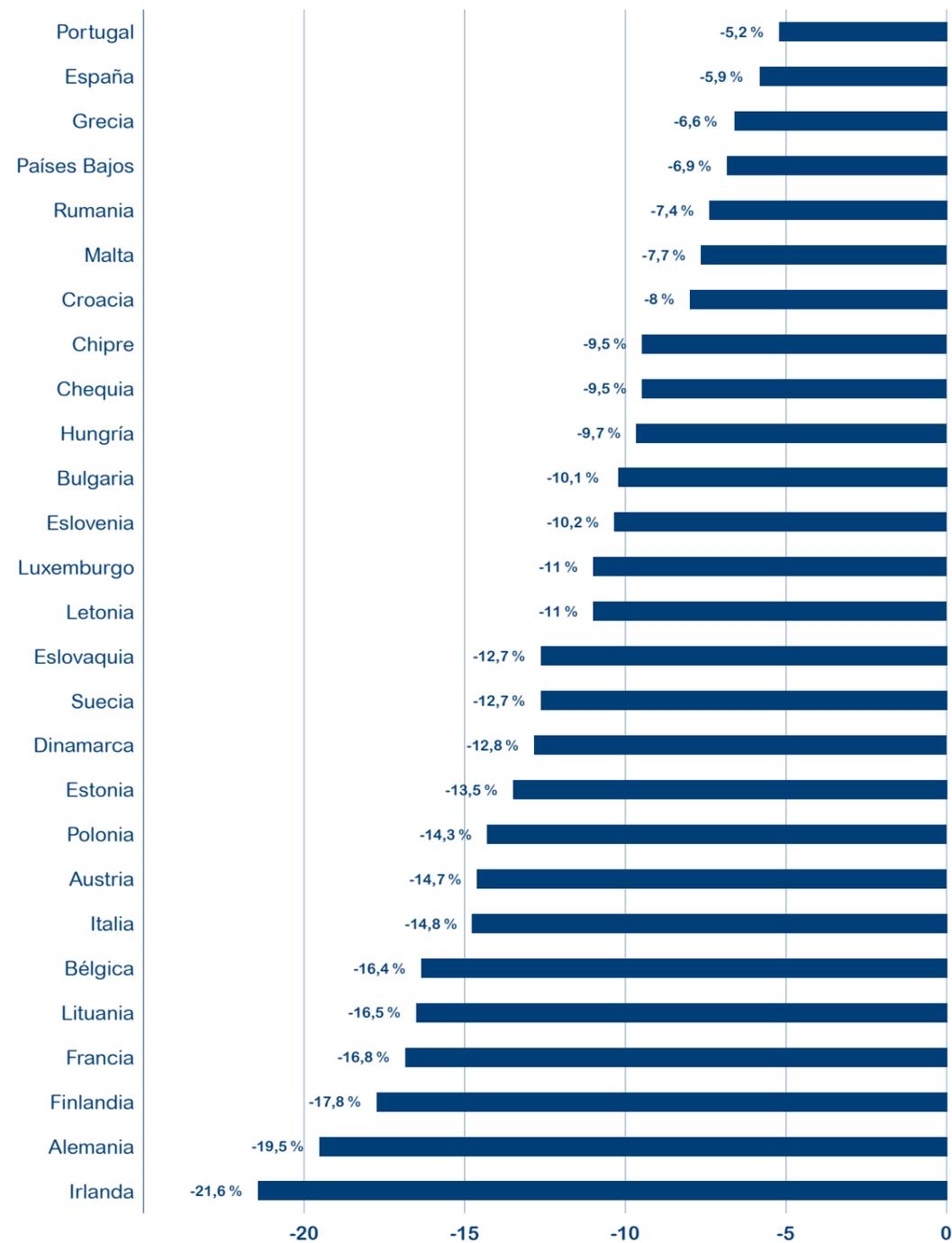
Introducción



# 01 | Introducción

España es uno de los países con mayor tasa de pobreza infantil en la Unión Europea (UE) y, a la vez, uno de los que **menos reduce la pobreza infantil a través de prestaciones familiares**, es decir, de la combinación de políticas de renta mínima, exenciones fiscales y prestaciones específicamente focalizadas a la crianza. Según datos de Eurostat, en 2023 la tasa de riesgo de pobreza entre la infancia era del 34,8 % antes de recibir ayudas económicas y del 28,9 % después de recibirlas. Esta reducción de 5,9 puntos porcentuales es la segunda más baja de la Unión Europea solo por delante de Portugal (Gráfico 1).

Gráfico 1. Capacidad de las transferencias sociales de reducir la tasa de pobreza infantil (2023)



Fuente: Eurostat

Según un estudio reciente de la Comisión Europea (Bornukova, Hernández and Picos, 2024) el efecto redistributivo de las ayudas económicas para niñas, niños y adolescentes es el segundo más bajo de la UE, superando únicamente a Holanda. Además, **junto a Italia, Portugal y Rumanía, España es uno de los países donde las prestaciones para la infancia son menos “adecuadas”, es decir, no son suficientemente generosas para elevar a las familias perceptoras por encima del nivel de pobreza.**

En definitiva, España se encuentra en una situación anómala dentro de la UE, donde la mayoría de los países tienen una capacidad significativamente mayor de reducir la pobreza infantil a través de prestaciones familiares. Además, la presencia de prestaciones por crianza de carácter universal y no exclusivamente focalizadas en los hogares en riesgo de pobreza es un elemento clave para 20 de los 27 países miembros.

El reducido impacto del sistema de prestaciones familiares en España sobre la pobreza infantil puede deberse a problemas en el diseño de las políticas (por ejemplo, unos umbrales máximos de renta inferiores a la línea de pobreza, cuantías muy bajas, etc.), o a un problema de implementación. Uno de los problemas de implementación más típicos de las políticas de transferencia muy focalizadas en la población más empobrecida es el fenómeno del “non-take-up”: hogares potencialmente beneficiarios que no solicitan las prestaciones a las que tienen derecho.

**El Ingreso Mínimo Vital (IMV) y su Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) se han convertido desde su reciente implementación en las principales prestaciones familiares del sistema de garantía de ingresos en España.** Frente a un contexto previo marcado por la ausencia de un programa estatal de garantía de ingresos, y una prestación por crianza excesivamente focalizada y muy insuficiente, el desarrollo de estas prestaciones supone un avance fundamental y un primer paso para comenzar a resolver la anomalía española en el contexto de la UE. Sin embargo, ambas prestaciones presentan importantes limitaciones para reducir efectivamente la pobreza infantil, vinculadas tanto a su diseño como a su implementación. En el caso del CAPI, más específicamente, su integración por diseño dentro de un programa mucho más focalizado en hogares en riesgo de pobreza severa (siendo los umbrales de renta del CAPI tres veces superiores a los que dan derecho al IMV), dificulta también su alcance y efectividad.

**En el presente informe, se evalúa cómo el actual diseño y los problemas de implementación del IMV y el CAPI limitan su capacidad de mitigar la pobreza en el contexto español y, muy especialmente, de reducir y eliminar la pobreza infantil.** Tras describir en mayor profundidad el sistema de prestaciones familiares en España, se analizan algunas de las principales barreras vinculadas al diseño de las prestaciones, incluyendo los requisitos de acceso, cuantías, la articulación del IMV con las Rentas Mínimas autonómicas y otros elementos de diseño contemplados en la legislación del IMV. Se complementa este análisis con resultados de entrevistas cualitativas realizadas a académicos, expertos de entidades sociales y asociaciones de familias beneficiarias del IMV. A continuación, usamos técnicas de microsimulación para estimar la cobertura e impacto potencial del IMV y el CAPI sobre los hogares con niñas, niños y adolescentes que se encuentran bajo la línea de la pobreza relativa y severa, prestando especial atención a las limitaciones que la integración de ambas prestaciones genera para la correcta implementación del CAPI. Por último, resumimos las posibles vías de reforma que permitirían convertir el CAPI en una prestación por hija o hijo menor de edad a cargo independiente, así como algunas recomendaciones para mejorar la efectividad del IMV como herramienta fundamental contra acabar con la pobreza infantil.



## 02 | Metodología

Analizamos el impacto potencial del IMV y el CAPI en los hogares españoles con niñas, niños y adolescentes usando técnicas de microsimulación calibradas empíricamente con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para 2023. La calibración con los datos de la ECV es esencial para que el impacto potencial de la política sea representativo de los hogares españoles con hijas o hijos menores de edad a cargo. Procedemos en tres fases. Primero, simulamos los requisitos para acceder a ambas prestaciones, incluyendo los umbrales máximos de ingresos según las características de los hogares que determinan actualmente la cobertura del CAPI y el IMV. Después, implementamos el diseño de la política para cada hogar de la muestra, en dos partes: 1) estimamos los umbrales para cada hogar en la muestra a partir, principalmente, de los datos disponibles en la ECV sobre la composición del hogar, el nivel de ingresos y el patrimonio; 2) calculamos la cuantía de la prestación que obtendría cada hogar según la distancia entre su umbral estimado y su renta disponible, y la añadimos a su renta disponible actual para obtener una nueva renta disponible; 3) usamos la nueva renta disponible del hogar para analizar, por tipología de hogar con niñas, niños y adolescentes, el impacto potencial de las políticas de IMV y CAPI: la cobertura potencial, la reducción de la pobreza y de la pobreza severa, y la progresividad por deciles de la prestación.

Mostramos los resultados en dos escenarios. En el primero, exhibimos el impacto potencial del CAPI para todos los hogares con niñas, niños y adolescentes elegibles asumiendo que todos ellos reciben la prestación (*full take-up*). El escenario de *full take-up* es útil para entender el impacto potencial y los límites de la prestación en base al diseño de esta. Sin embargo, es posible que analizar el diseño de una política no sea suficiente para entender su impacto real, debido a la intervención parcial de otros factores que puedan moderar su eficacia en el proceso de implementación. Por ejemplo, como señalábamos en apartados anteriores, es sabido que no toda la población con derecho a recibir una prestación decide solicitarla (*non-take-up*). Así, en el segundo escenario mostramos el impacto potencial de IMV y CAPI considerando solamente el número de hogares con niñas, niños y adolescentes elegibles que realmente reciben la prestación. Realizamos esta estimación asignando la prestación a hogares que identificamos como elegibles en la muestra, pero ajustando por el número beneficiarios conocidos por tipo de hogar, la cuantía estimada de la prestación (a mayor cuantía, mayor probabilidad de *take-up*) y el presupuesto total para IMV y CAPI en el año 2024 (véase el Anexo para consultar en más detalle el procedimiento de atribución estimada de *take-up* a los hogares elegibles).

Los requisitos de elegibilidad y las cuantías establecidas para las prestaciones de IMV y CAPI se basan en su diseño para el año 2024. Sin embargo, debido a limitaciones en los microdatos de la ECV, es importante señalar que algunos requisitos no son plenamente simulables (Tabla 1). No existe en los datos información sobre el periodo de residencia legal o de conformación de la unidad de convivencia de los hogares que nos permita simular estos requisitos, que por otro lado son fundamentales para comprender el grado de inclusión o exclusión por diseño de las personas migrantes y otros hogares en situación de vulnerabilidad. Así mismo, los requisitos de patrimonio son simulados tan solo parcialmente, siguiendo la misma metodología de trabajos anteriores (Noguera, et al., 2024), que se basa en el método de estimación desarrollado por Hernández et al. (2022). De esta forma, obtenemos una variable estimada de patrimonio mediante la capitalización de las variables de rentas del alquiler y los intereses, dividendos y ganancias del capital, que sí recoge la ECV. Tampoco está incluido en la simulación el incentivo al empleo que ha comenzado a aplicarse en 2023, dado que su diseño tiene en cuenta la trayectoria de ingresos laborales de los hogares beneficiarios durante varios ejercicios.

Tabla 1. Simulación de requisitos de acceso a IMV y el CAPI

Simulable	Semisimulable	No simulable
<b>Dimensión</b>		
<b>Simulación</b>		
Edad		
Tipo de hogar		
Cuantía de prestación (€/mes)		
Umbrales de patrimonio		
Umbrales de ingresos		
Periodo de residencia		
Otros requisitos e incompatibilidades		

Fuente: elaboración propia

La información sobre el tipo de hogares beneficiarios del IMV y el CAPI por tipo de hogar proviene de las estadísticas publicadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre beneficiarios en nómina en el mes de mayo 2024. La Tabla 2 recoge el número de hogares beneficiarios por tipo de hogar siguiendo la clasificación de hogares que se observan en los siguientes gráficos. La atribución del *take-up* por tipo de hogar respeta esta distribución (en su versión más desagregada) y el número total de hogares que reciben el CAPI. Sin embargo, dado que los datos sobre hogares únicamente receptores del CAPI (sin IMV) y del CAPI y el IMV no están desagregados por tipo de hogar, no ha sido posible realizar esta distinción en el proceso de atribución de *take-up* en ese subconjunto de hogares.

Tabla 2. Hogares con niñas, niños y adolescentes beneficiarios de IMV y/o CAPI (mayo de 2024)

Total	Monoparentales	Dos adultos y una hija o un hijo	Dos adultos y dos niñas, niños o adolescentes	Dos adultos y tres o más niñas, niños y adolescentes	Otros hogares
413.025	105.917	77.900	103.714	63.005	55.803

Fuente: elaboración propia con datos de beneficiarios en nómina para mayo 2024 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)

Además del análisis cuantitativo, se han realizado 6 entrevistas cualitativas que incluyen tanto a expertos como a asociaciones de beneficiarios del IMV. Se ha contado con la participación de: Hontanares Arranz (ATA de Cuarto Mundo), Ana Abril y Thomas Ubrich (Cáritas y FOESSA), Carmen Rodríguez y Leyre Alhedo (Colectivo de afectad@ por el IMV), Helder Ferreira (EAPN), María Teresa Andrés y Marta Herrera (Fundación de Secretariado Gitano) y Joseba Zalakain (SIIS Centro de Documentación y Estudios).

1 Los nombres van en orden alfabético por la entidad/asociación a la que pertenecen. Este orden no se relaciona con el orden usado para enumerar las entrevistas.

**03**

**Prestaciones  
para la infancia  
en España: límites  
del sistema actual  
y nacimiento del  
IMV y el CAPI**



### 03 | Prestaciones para la infancia en España: límites del sistema actual y nacimiento del IMV y el CAPI

Las prestaciones económicas constituyen la piedra angular del apoyo del Estado a las familias con niñas, niños y adolescentes a cargo, y suponen un reconocimiento de los costes asociados a la crianza. En España este tipo de políticas se implementan tanto a nivel estatal como autonómico y municipal, e incluyen ayudas directas (transferencias monetarias, ya sean pagos únicos o ayudas periódicas), donde las políticas de Renta Mínima y las prestaciones por hija o hijo menor de edad a cargo tienen un papel fundamental, e indirectas, principalmente desgravaciones fiscales (Biosca, 2024).

El sistema español de prestaciones para la infancia se orienta principalmente a apoyar a las familias con bajos recursos económicos y a ciertos tipos de familia, como las numerosas, las monoparentales, o aquellas con ascendientes o descendientes que presentan algún tipo de discapacidad. Estas familias enfrentan necesidades específicas que las colocan en una posición de mayor vulnerabilidad socioeconómica (FOESSA, 2021). Por ejemplo, los hogares monoparentales, a menudo denominados 'monomarentales' para enfatizar que están encabezados predominantemente por mujeres, presentaban en 2023 una tasa de riesgo de pobreza severa casi tres veces superior a la tasa media de los hogares en España (INE, 2024).

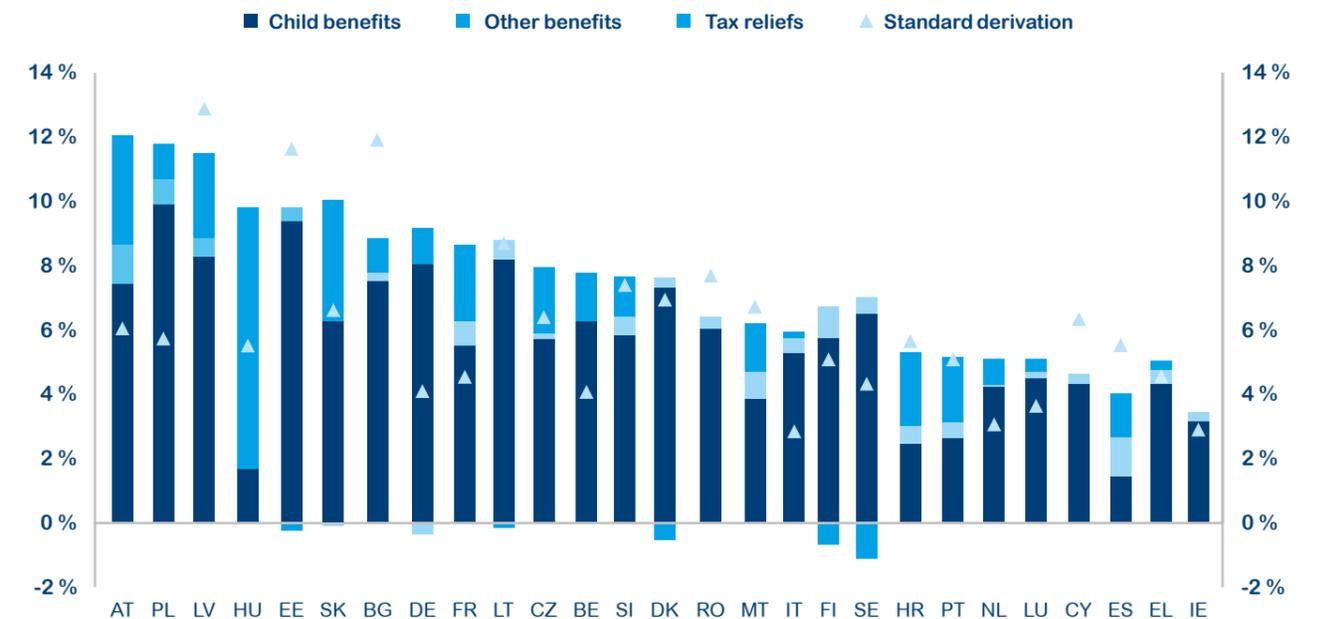
Sin embargo, comparado con otros países de la UE, el papel de las transferencias monetarias y los beneficios fiscales dirigidas específicamente a la infancia es muy limitado, siendo otras ayudas las más relevantes. En este sentido, España es un caso atípico, donde el impacto relativamente alto sobre la reducción de pobreza de las prestaciones no dirigidas al cuidado de la infancia compensa el bajo impacto de aquellas que sí están específicamente destinadas a la infancia. Aun así, la tasa de riesgo de pobreza infantil sigue siendo alta después de todas las intervenciones, ya que afecta a casi un tercio de los niñas, niños y adolescentes en España en 2023 (INE, 2024).

El sistema de prestaciones para la infancia en España adolece tradicionalmente de varios problemas fundamentales. En primer lugar, las cuantías de las ayudas son demasiado bajas para prevenir la pobreza y la exclusión social (FOESSA, 2021). La prestación por hijo a cargo en España, previa implementación del Complemento de Ayuda a la Infancia (CAPI), era la tercera más baja de la UE (Biosca, 2024). En segundo lugar, el número de solicitantes es muy reducido y la cobertura de las ayudas para familias con niñas, niños o adolescentes es limitada. Por ejemplo, las deducciones autonómicas solo benefician al 14,5 % de las familias con hijas/os dependientes, lo que restringe la efectividad del apoyo fiscal (Biosca, 2024).

En tercer lugar, el sistema de beneficios fiscales tiende a favorecer principalmente a los deciles superiores de ingresos, lo que disminuye su progresividad (Bornukova, Hernández and Picos, 2024). Estos beneficios están diseñados más para reducir la carga fiscal que para redistribuir ingresos. Su carácter no reembolsable excluye a las familias de menores ingresos (que no alcanzan a tributar o lo hacen en mínima medida), así como a los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital y otras prestaciones familiares exentas de tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) (Ayllón, Brugarolas and Lado Franco, 2023).

Finalmente, y relacionado con los puntos anteriores, la eficacia limitada de las prestaciones para la infancia en España se debe a que, en comparación con otros países europeos, el gasto público en apoyos familiares es de los más bajos de la Unión Europea, solo por encima de Irlanda y Grecia. El promedio de apoyo por hijo se sitúa en el 4,1% del PIB per cápita, mientras que la media europea es del 7,2% (Bornukova, Hernández and Picos, 2024).

Gráfico 2. Ayudas monetarias por hijo EU 27 2022. Prestaciones por hijo frente a otras prestaciones (% PIB per cápita)



Fuente: Bornukova, Hernández and Picos, 2024

En este contexto se inserta el Ingreso Mínimo Vital (IMV), que nace en junio de 2020, y el Complemento de Ayuda Para la Infancia (CAPI) implementado a partir de febrero de 2022. **El IMV es la primera prestación de carácter estatal para combatir el riesgo de pobreza en España, donde previamente tan solo existía un sistema descentralizado y muy desigual de Rentas Mínimas autonómicas.** Se trata de una prestación familiar, diferencial (completa los ingresos del hogar hasta un determinado umbral) y focalizada en hogares de muy bajos ingresos. La cuantía base de esta prestación en 2025 es de 659 € mensuales, a lo cual se le suma un 30 % adicional por miembro del hogar hasta un máximo de 1.499€/mes. En el caso de las familias monoparentales y aquellas en las que las madres o padres o adultos a cargo tengan reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez, la cuantía base aumenta un 22 %, pero sin llegar a superar los 1.594€ mensuales.

Tabla 3. Cuantías IMV

CUANTÍAS DE LA RENTA GARANTIZADA EN 2025.		
UNIDAD NO MONOPARENTAL.		
Unidad de convivencia	Euros / año	Euros / mes
Un adulto	7.905,72	658,81
Un adulto y un menor	10.277,52	856,46
Un adulto y dos menores	12.649,20	1.054,10
Un adulto y tres menores	15.021,00	1.251,75
Un adulto y más de tres menores	17.392,68	1.449,39
Dos adultos	10.277,52	856,46
Dos adultos y un menor	12.649,20	1.054,10
Dos adultos y dos menores	15.021,00	1.251,75
Dos adultos y más de dos menores	17.392,68	1.449,39
Tres adultos	12.649,20	1.054,10
Tres adultos y un menor	15.021,00	1.251,75
Tres adultos y más de tres menores	17.392,68	1.449,39
Cuatro adultos	15.021,00	1.252,75
Cuatro adultos y un menor	17.392,68	1.449,39
Otros	17.392,68	1.449,39

CUANTÍAS DE LA RENTA GARANTIZADA EN 2025.		
UNIDAD MONOPARENTAL.		
Unidad de convivencia	Euros / año	Euros / mes
Un adulto y un menor	12.016,80	1.001,40
Un adulto y dos menores	14.388,48	1.199,04
Un adulto y tres menores	16.760,28	1.396,69
Un adulto y más de tres menores	19.131,96	1.594,33

Fuente: IMV.seg-social.es

Por otro lado, **el CAPI es una prestación por hija o hijo menor de edad a cargo** cuya cuantía varía según la edad de los niñas, niños y adolescentes en base a tres franjas: 115 € entre 0-3 años, 80,5 € de 3-6 y 57,5 para mayores de 6 hasta los 18 años. **Si bien también se trata de una prestación focalizada que se diseña como un complemento del IMV, sus requisitos de acceso son diferentes. Los umbrales de renta que dan acceso al CAPI son tres veces superiores a los del IMV y los valores máximos de patrimonio también son un 50 % más elevados. Por tanto, hay hogares que sin tener derecho a la prestación base del IMV, sí tienen derecho este complemento y podrían acceder al CAPI de forma independiente.**

**El IMV y el CAPI han sustituido paulatinamente la asignación económica por hija o hijo o menor de edad a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 %, de cuantía significativamente menor y cuyos umbrales de renta eran mucho más restrictivos.** Por ejemplo, una familia de dos adultos y dos niñas, niños o adolescentes no podría tener ingresos superiores a los 1.257€ mensuales y, en caso de ser elegible, recibía un pago cada 6 meses de una cuantía equivalente a 57€ al mes por ambos niñas, niños o adolescentes. Ahora, este mismo tipo de hogar tendría acceso a una prestación más generosa y de periodicidad mensual, el CAPI, siempre que sus ingresos no superen los 3.755€ mensuales, y en caso de encontrarse por debajo del umbral del IMV para este tipo de hogar (1.252€/mes) tendrá derecho también a esta prestación<sup>2</sup>.

Las prestaciones de IMV y CAPI, se integran además en un sistema de prestaciones (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024) que incluye:

- **Prestaciones por Nacimiento o Adopción en Situaciones Específicas:** La Seguridad Social ofrece pagos únicos en casos de nacimiento o adopción en familias numerosas, monoparentales, o con padres con discapacidad igual o superior al 65 %. La cuantía es de 1.000 euros, sujeta a ciertos límites de ingresos. Esta prestación proporciona una ayuda a las madres y padres trabajadores que no tengan acceso a la prestación de nacimiento y cuidado de menor por no cumplir con el tiempo de cotización exigido. En el caso de la prestación por nacimientos o adopciones múltiples, no existen límites de ingresos y los pagos oscilan entre 4.536 y 13.608 euros, dependiendo del número de hijas/os.
- **Prestación por Hijo a Cargo con Discapacidad:** Esta prestación no contributiva, para la que no existe límite de recursos económicos, se otorga por cada hija o hijo menor de 18 años con discapacidad del 33 % o más, y por hijas/os adultos con discapacidad del 65 % o más. Las cuantías varían desde 1.000 euros anuales para niñas, niños y adolescentes de 18 años hasta 8.469,60 euros para mayores de 18 años con discapacidad severa. Los pagos se realizan cada seis meses o mensualmente para casos de discapacidad en mayores de 18 años.
- **Otras transferencias monetarias:** Existen ayudas estatales adicionales como la prestación por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, las prestaciones por cuidado de menores con enfermedades graves, las pensiones de viudedad y orfandad, la prestación de orfandad en favor de víctimas de violencia de género y las ayudas en caso de impago de pensiones de alimentos en situaciones de separación o divorcio.

<sup>2</sup> La página web del IMV ofrece una calculadora para poder realizar una simulación del posible derecho al IMV y el CAPI [IMV|Ingreso Mínimo Vital](#)

- **Beneficios Fiscales:** El sistema de beneficios fiscales del IRPF complementa las transferencias monetarias, permitiendo ciertas deducciones fiscales y mínimos personales y familiares que implican una deducción en la cuota íntegra. El mínimo familiar por descendientes oscila entre los 2.400 euros por el primer hijo hasta 4.500 euros por el cuarto y siguientes. Además, se eleva el mínimo a 2.800 euros cuando la o el descendiente sea menor de 3 años. Existen también mínimos por cada descendiente con discapacidad de 3.000 euros anuales, incrementándose hasta 9.000 euros para discapacidades del 65 % o superiores. Además, las mujeres trabajadoras con hijas o hijos menores de tres años, las familias numerosas, y los ascendientes separados legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijas/os pueden beneficiarse de una deducción fiscal y reducir su cuota del IRPF en hasta 1.200 euros anuales por cada hijo. También existe un amplio entramado de deducciones familiares autonómicas y algunos municipios otorgan ayudas fiscales como la bonificación del IBI a las familias numerosas (Biosca, 2024).

- **Bonificaciones en Seguridad Social:** Se ofrece una bonificación del 45 % en las cuotas por la contratación de cuidadores para familias numerosas y monoparentales, siempre que ambos madres y padres, o la madre en caso de familia monoparental, trabajen fuera del hogar o estén incapacitados.

Además de las prestaciones económicas, las familias en España disponen de otras formas de apoyo, como permisos de maternidad y paternidad, la flexibilización del horario laboral y servicios de cuidado para niñas y niños menores de tres años. Sin embargo, las ayudas y servicios directamente relacionados con la infancia no son los únicos aspectos importantes. Para favorecer el desarrollo adecuado y bienestar de la infancia, se requiere una gama integral de prestaciones y servicios de calidad en áreas como la educación, la vivienda, el ocio, y el empleo de las madres o padres o cuidadores.

**04**

**Barreras en el  
IMV y el CAPI  
para reducir la  
pobreza infantil**



## 04 | Barreras en el IMV y el CAPI para reducir la pobreza infantil

### 4.1 Barreras de diseño: un análisis de la Ley 19/2021

Cómo señalábamos en el apartado anterior, el sistema español de prestaciones y ayudas a la infancia ha avanzado en los últimos años, pero todavía presenta deficiencias significativas en su capacidad para reducir la pobreza infantil. A continuación, se examina detalladamente la legislación que establece el IMV y el CAPI, identificando las barreras existentes en el tratamiento de la pobreza infantil. Por un lado, se analiza la [Ley 19/2021](#), de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, en base a la última actualización realizada el 22 de mayo del 2024. Por el otro, se complementa el análisis con resultados de las entrevistas realizadas en la fase cualitativa de este estudio.

#### UNAS CUANTÍAS INSUFICIENTES

El artículo 13 de la ley establece que ‘en el caso de una persona beneficiaria individual, la cuantía mensual de renta garantizada ascenderá al 100 por ciento del importe anual de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce’ y que ‘la cuantía mensual [...] se incrementará en un 30 por ciento por miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220 por ciento’. En el caso ilustrativo de un hogar compuesto por dos adultos y dos niñas y/o niños de entre 6 y 14 años, esto corresponde a 1.251,75 euros al mes en 2025 o a 15.021 euros al año en 12 pagas, que sumados al CAPI correspondiente alcanzaría los 1.366,75 euros al mes o 16.401 euros al año.

**Para evaluar la adecuación de esta cuantía, se puede comparar con el umbral de pobreza, que corresponde al 60 % de los ingresos medianos de los hogares compuestos por dos adultos y dos niñas o niños menores de 14 años.** Según los datos más recientes, correspondientes al umbral de pobreza de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2024, que utiliza los datos de ingresos de 2023, este umbral era de 24.327 euros al año, una cifra muy por encima de la renta garantizada proporcionada por el IMV.

**La cuantía del IMV para este tipo de hogar sí que llegaría más al umbral de pobreza severa, que corresponde al 40 % de los ingresos medianos** y es de 16.218 euros al año para 2024. Sin embargo, la prestación también tiene un impacto limitado a la hora de sacar a las familias de la pobreza severa y funciona más bien como una herramienta para mitigar esta situación, tal y como explicamos en mayor detalle en los próximos apartados. Así mismo, las familias numerosas pueden verse perjudicadas, dado que la cuantía del IMV deja de aumentar a partir del quinto miembro del hogar.

**“Existe una discriminación a colectivos de especial protección, por ejemplo, a las familias numerosas. A partir de tres hijos, el cuarto es un ángel. Ni come ni bebe más que los demás.” (E5)**

En lo que respecta al CAPI, el artículo 13 establece que ‘la cuantía [...] será una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia, en función de la edad cumplida el día 1 de enero del correspondiente ejercicio’. Como ya se ha señalado, esta varía entre 57,50 y 115 euros al mes en 2024. Siguiendo con el ejemplo de una pareja con dos hijas o hijos menores de 14 años, el **CAPI sumado al IMV podría llegar a completar los ingresos del hogar hasta la línea de pobreza severa en el caso de que las niñas o niños tengan menos de seis años** y, por lo tanto, de que la familia se beneficie de al menos 80,50 euros adicionales al

mes por hijo. Es destacable que, ni las cuantías ni la división por franjas de edad que establece la prestación, se ajustan a las necesidades reales de las familias. Según un reciente informe de Save The Children (2024), en 2024 el coste de la crianza en España fue, de media, 758€ al mes. Además, el coste de la crianza alcanza sus valores máximos cuando se trata de niñas y niños de entre 7 y 12 años, 812 euros al mes, mientras que entre los 0 y los 6 años se sitúa en torno a los 604 euros mensuales.

**“Hay una falta de valoración real de lo que significa un hijo” (E5).**

**Para las familias monoparentales**, el artículo 13 establece que ‘se sumará un complemento de monoparentalidad equivalente a un 22 por ciento de la cuantía establecida’. **Aunque el IMV por sí solo no permite a estas familias alcanzar el umbral de pobreza severa (AIReF, 2023), cuando se añade el CAPI, sí es posible superar este umbral. No obstante, incluso con la combinación del IMV y el CAPI, estos hogares aún quedan por debajo del umbral de pobreza relativa.**

**“Siempre dijimos que el IMV no va a retirar a nadie de la pobreza. Lo que va a hacer es estabilizar los ingresos que esa persona o esa unidad de convivencia tiene. Y eso es un punto de partida para trabajar todo lo demás que sea necesario para, efectivamente, lograr que las personas salgan de la pobreza y de la exclusión” (E6)**

#### INGRESOS COMPUTABLES Y PERIODO DE REFERENCIA

**Otro problema central del diseño de la prestación es el periodo de cómputo de los ingresos, dado que se toma como referencia el ejercicio fiscal del año anterior al de la solicitud.** El artículo 11 abre la posibilidad de solicitar el IMV en base a los ingresos del año en curso, estableciendo que ‘cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación de ingreso mínimo vital en aquellos supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso’. Sin embargo, se trata de una modalidad subsidiaria y sigue siendo restrictiva, ya que los solicitantes deben esperar hasta el 1 de abril para presentar su solicitud. **Este rasgo del diseño de la prestación hace difícil el acceso al IMV en casos de pobreza sobrevenida, lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta la inestabilidad de ingresos que suele caracterizar a los hogares en situación de vulnerabilidad.**

**“Te están dando la cantidad basándose en el pasado. ¿Qué pasa si tu situación a futuro vuelve a empeorar? Que cuando te vuelven a hacer la revisión puede que te vuelvan a subir la cuantía. El problema es que las personas que estamos en estas circunstancias no podemos depender de una inestabilidad económica.” (E4)**

Así mismo, la referencia al ejercicio fiscal anterior genera un problema adicional: los denominados **“cobros indebidos”**. El deber de las familias de reintegrar las cuantías indebidamente percibidas está recogido en el artículo 19.1 “El Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá revisar de oficio, en perjuicio de los beneficiarios, los actos relativos a la prestación de ingreso mínimo vital, siempre que dicha revisión se efectúe dentro del plazo máximo de cuatro años desde que se dictó la resolución administrativa que no hubiere sido impugnada. Asimismo, en tal caso podrá de oficio declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas. Según el AIReF (2024)<sup>3</sup> en 2023 se revisaron los importes al 65 % de los hogares beneficiarios del IMV (al 83 % en 2022). De ellos, al 25 % se les solicitó reembolsos de importes y el 7 % cursaron baja.

<sup>3</sup> AIReF. Tercera Opinión IMV. Julio 2024

Durante las entrevistas, los “cobros indebidos” han sido mencionados como uno de los grandes problemas del IMV, dada la desinformación que existe y la desprotección que genera entre las personas beneficiarias:

**“En vez de ser una prestación con la que las personas se sienten seguras, es una prestación a la que la gente le tiene miedo porque tiene miedo de que hoy me concedan X, pero en diciembre me digan que debo 4000 € y a ver qué voy a hacer, ¿no? [...] no es un ingreso, es un préstamo mortal porque te voy a pedir que me lo devuelvas y es una trampa mortal para la gente” (E2)**

Entre los elementos más polémicos de este artículo, está el de convertir en responsables solidarios a los integrantes de la unidad de convivencia. De acuerdo con el artículo 19.2 “Serán responsables solidarios del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas los beneficiarios y todas aquellas personas que en virtud de hechos, omisiones, negocios o actos jurídicos participen en la obtención de una prestación de forma fraudulenta. Serán exigibles a todos los responsables solidarios el principal, los recargos e intereses que deban exigirse a ese primer responsable, y todas las costas que se generen para el cobro de la deuda.”

**“Me resulta incoherente que estemos defendiendo los derechos de la infancia y que estemos abogando por que la infancia salga de la pobreza cuando, curiosamente, los cobros indebidos que producen el CAPI, el IMV y otras prestaciones implican a los niños hasta el punto en que son deudores solidarios, de los cobros indebidos que pueden derivarse de estas prestaciones.” (E4)**

La falta de adaptación del IMV a los cambios que experimentan los ingresos de los hogares beneficiarios, el miedo a pedir una prestación que podría generar cobros indebidos en un futuro, así como la falta de protección hacia las familias que contraer estas deudas, puede desincentivar a muchas familias vulnerables a solicitar el IMV.

**“A esto se une que se está obligando a devolver una ayuda. La capacidad de ahorro es imposible, porque esta es una renta que está por debajo del umbral de pobreza. Entonces tú no puedes ahorrar para devolver. Te vas a enfrentar a esa devolución antes, más tarde o temprano sin dinero.” (E5)**

También cabe señalar que el artículo 11 establece que no se podrá acceder al IMV cuando ‘la persona beneficiaria individual sea titular de un patrimonio neto valorado, de acuerdo con los criterios que se contemplan en el artículo 20, en un importe igual o superior a tres veces la cuantía correspondiente de renta garantizada por el ingreso mínimo vital para una persona beneficiaria individual’. **Este criterio excluye a familias cuyo patrimonio supera estos límites pero que, sin embargo, debido a las características del mercado inmobiliario en sus áreas de residencia, no pueden convertir su patrimonio en ingresos adicionales y, por tanto, solo soportan costes y cargas. Una situación especialmente frecuente en zonas rurales (FOESSA, 2021). También empuja a hogares en una situación económica vulnerable a liquidar su patrimonio o gastar sus ahorros, con las consecuencias que esto puede tener sobre sus circunstancias a largo plazo.**

Por último, **existe una problemática asociada al tipo de ingresos contabilizados como parte de la renta familiar.** Por ejemplo, las pensiones de las personas convivientes se computan como parte de los ingresos de la familia, ya sean pensiones de jubilación, de viudedad, de orfandad, o pensiones alimenticias de las niñas o niños menores de edad.

**“Se está obligando a que menores de edad que tienen el derecho de una pensión de orfandad, de una pensión de alimentos, la que sea, a que mantengan a las familias. Porque se hace un cómputo de los ingresos comunes, se hace una caja común de los ingresos que entran en esa familia.**

**O sea, un bebé que nace o una criatura de 2 años, de 5, de 10, de 15 está obligado a mantener a su familia con su pensión [...] ¿Qué sentido tiene que hagan una ayuda por hijo a cargo, un CAPI como se llama, cuando están obligando a los menores a mantener a sus mayores? Tenemos una constitución, hasta donde yo sé, que nos obligan a que seamos nosotros, los mayores, los que mantengamos a esas criaturas.” (E4)**

Este problema se extiende a diversas ayudas a las que podrían optar las familias, como el Bono Térmico o ciertas becas de formación, que también se incluyen en el cómputo de ingresos del hogar.

**“Dentro de la del apartado del IMV de las rentas exentas hay una que apela distintos apartados del artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social, donde se señalan un listado de prestaciones que no deben computar. Lo que pasa es que, en él, en la última letra de ese mismo artículo, lo que dice es que no computarán siempre y cuando no se superen 1,5 veces el IPREM y ahí hay un problema muy grande porque es independiente de la unidad de convivencia. Es decir, el Ingreso Mínimo Vital te aplica una escala de incrementos dependiendo de la composición de la unidad de convivencia, pero para aplicar la exención no te la aplican con respecto de la escala de incrementos de la unidad de convivencia, sino que es 1,5 veces el IPREM.” (E3)**

Esto, en diversas ocasiones, obliga a las familias a renunciar a otras ayudas a las que también tienen derecho.

## UNOS REQUISITOS DEMASIADO RESTRICTIVOS

La ley recoge varios requisitos restrictivos que limitan el acceso al IMV y el CAPI, excluyendo así a muchas familias vulnerables que necesitan un apoyo económico.

El artículo 4 establece que pueden ser beneficiarias del IMV ‘las personas de al menos veintitrés años que no se integren en una unidad de convivencia en los términos establecidos en esta ley’. Aunque existen excepciones para ciertas personas menores de 23 años, la mayoría de las personas jóvenes de esta franja de edad que han formado sus propias unidades familiares quedan excluidas del apoyo económico y privadas de la protección necesaria.

Además, el artículo 10 también establece que ‘las personas beneficiarias [...] que sean menores de 30 años en la fecha de la solicitud del ingreso mínimo vital, deberán acreditar haber vivido de forma independiente en España, durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la indicada fecha’ y que ‘las personas beneficiarias [...] que sean mayores de 30 años en la fecha de la solicitud, deberán acreditar que, durante el año inmediatamente anterior a dicha fecha, su domicilio en España ha sido distinto al de sus progenitores, tutores o acogedores’. Este requisito excluye del apoyo económico a familias jóvenes que se han emancipado recientemente y que precisamente son un grupo particularmente vulnerable, ya que las personas jóvenes de entre 16 y 29 años experimentan una tasa de pobreza del 28,2 % frente al 20,2 % del total de la población (INE, 2024).

El artículo 10 también dispone que, para acceder al IMV y al CAPI, todas las personas beneficiarias deben ‘tener residencia legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud’. Este requisito excluye a muchas familias migrantes en situación de pobreza, especialmente a aquellas en situación irregular o que han regularizado su situación recientemente. Dado que la tasa de pobreza es casi el doble entre las personas extranjeras de la Unión Europea (29 % en 2023) y casi el triple entre las personas extranjeras de fuera de la UE (47 %) en comparación con la población española (16,2 %), es crucial proporcionar apoyo a estas familias (INE, 2024).

Dentro de este apartado también es importante señalar las **dificultades que genera la definición de la “unidad de convivencia” tal y como está recogida en la ley, dado que no se adapta a la variada realidad habitacional de las personas vulnerables**. Los plazos mínimos de constitución de la unidad, restricciones en el número máximo de prestaciones que pueden percibirse en un hogar, y otras limitaciones impiden el acceso de algunos hogares al IMV. Tal y como reflejan las entrevistas, en la realidad, pueden convivir varias unidades familiares en una sola vivienda, estar incluidas dentro del núcleo familiar personas en situación administrativa irregular, o haber familias monoparentales que conviven con personas con las que no comparten consanguinidad. Si bien algunos de estos casos se pueden justificar para tener derecho a la prestación, implica un importante aumento en la documentación requerida, las entidades involucradas y los tiempos de solicitud.

Por último, el artículo 14 estipula que ‘el pago [...] se realizará mediante transferencia bancaria, a una cuenta del titular de la prestación’. No obstante, la obligatoriedad de contar con una cuenta bancaria aleja del IMV y CAPI a numerosos beneficiarios potenciales, particularmente personas mayores y otras que, por diversas razones, no disponen de cuenta bancaria.

En general, las personas entrevistadas aprecian la necesidad de una mayor flexibilidad en todos estos requisitos, así como de una reflexión más profunda sobre cuál es exactamente su justificación desde el punto de vista de los objetivos de la política:

**“Es una prestación con muchos requisitos, muy estáticos, ante una realidad donde tendría que ver muy pocos requisitos y muy flexibles, y muy adaptables a las situaciones de las personas.” (E2)**

**“Se tiene que producir una reflexión sobre qué aportan esos criterios, es decir, qué estamos intentando asegurar con esos criterios. Va a ser necesario comprobar que se cumple con esos criterios y que se demuestre la efectividad. La cuestión es qué criterios queremos, qué entendemos que puede ser un criterio que pueda ser mejorado o simplificado con un objetivo de, sobre todo, de ampliar el número de personas, de familias, de comunidades y comunidades a cada medida alcanza” (E6)**

## AVANZAR EN LA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL DE LOS BENEFICIARIOS

El preámbulo de la ley contempla ‘la promoción de estrategias de inclusión de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital’. Estas estrategias se han estado desarrollando mediante 34 proyectos piloto experimentales por el Laboratorio de Políticas de Inclusión del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en colaboración con Jpal-Europe y el Centro de Estudios Monetarios y Financieros. Aunque se pretende aplicar las estrategias más relevantes a todos los beneficiarios del IMV, hasta la fecha aún no se ha implementado este plan y se desconocen las estrategias específicas que el Ministerio tiene la intención de extender a los beneficiarios.

Así mismo, desde 2023 se implementó el incentivo al empleo para los hogares beneficiarios del IMV, regulado a través del Real Decreto 789/2022. En las entrevistas se señalan las dificultades que existen para comprender y calcular este incentivo, así como la poca adecuación del sistema a la realidad laboral de las personas que viven en situación de pobreza:

**“Crearon un incentivo al empleo, pero no está funcionando. ¿Por qué? Porque en muchos casos hay tal cantidad de errores administrativos que no lo aplican. Entonces le hacen a la persona perceptora ir a reclamar a la seguridad social, demostrar que hay un incentivo al empleo, presentarle los cálculos, en algunos casos no hacen caso, acabas en los tribunales, en**

**otros sí te rectifican, pero te rectifican mal. Y luego el incentivo al empleo, eso es una ecuación que, vamos, que baje Einstein y la calcule, porque es difícilísimo de ver cómo se aplica, porque tiene mil matices y factores que, claro, que no lo hacen bien, porque si cometen errores de cosas pequeñas, pues con eso ya se vuelven tarumbas. Y es una locura, la gente no puede vivir así.” (E4)**

**“La mayor parte de la población en situación de pobreza no es población desempleada de manera permanente. Son personas con trabajos precarios. Y hoy tienen y mañana no.” (E5).**

## SISTEMA DE SOLICITUD COMPLEJO

La solicitud del IMV se realiza de forma telemática y se requiere una gran cantidad de documentos para acreditar la situación de vulnerabilidad. La brecha digital, así como las dificultades para acceder a algunos de estos documentos (sobre todo cuando existen contextos personales complejos), generan grandes obstáculos para las familias solicitantes. En las entrevistas, se menciona además que no existe una actualización suficiente que permita seguir el estado de la solicitud, las implicaciones del silencio administrativo o las dificultades que encuentran los hogares solicitantes para realizar reclamaciones, debido a los plazos en los que se enmarcan, la falta de información y la carencia de medios y recursos que enfrentan en la mayoría de las ocasiones las personas en riesgo de pobreza.

**“Algo que no sabemos cuantificar, que es difícil. La proporción importante de gente que empieza y ante la dificultad de la tramitación. Abandona y esta gente estaría contabilizada como *non-take-up*.” (E2)**

## UNA COMPATIBILIDAD DEFICIENTE CON LAS RENTAS AUTONÓMICAS

El preámbulo de la ley también establece que el IMV ‘se configura como una prestación suelo que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad.’

Sin embargo, **el IMV y el CAPI carecen de una adecuada coordinación con las rentas mínimas (RRMM) autonómicas.**

Además, varias comunidades autónomas han establecido la incompatibilidad de sus Rentas Mínimas con el IMV, como Andalucía, Cantabria o Islas Baleares, mientras que otras siguen permitiendo la percepción simultánea de ambas prestaciones, como Aragón o el Principado de Asturias.

Como explican Aguilar Hendrickson y Arriba González de Durana (2024) y también Noguera, Álvarez y De la Prada (2024), **la implementación del IMV ha generado diferentes efectos según la fortaleza y alcance de las RRMM autonómicas existentes.** En algunas CCAA, donde ya existía una renta mínima fuerte y de cuantía superior al IMV, este último no ha supuesto un cambio sustancial y tiende a ser absorbido por la renta mínima autonómica (País Vasco y Navarra). En otro grupo de comunidades, con rentas mínimas importantes, pero menos desarrolladas, el IMV está asumiendo un papel más relevante, aunque existe la intención de mantener una renta mínima autonómica significativa (Cataluña, Islas Baleares y Comunidad Valenciana). En un tercer grupo, donde las RRMM eran más limitadas, el IMV está sustituyendo a la renta mínima autonómica, que tiende a desaparecer (Comunidad de Madrid y Castilla y León). Por último, en algunas comunidades el IMV ofrece una cobertura muy superior a la que proporcionaban las RRMM autonómicas previas, modificando sustancialmente el panorama de la protección social (Andalucía, Ceuta, Melilla y Castilla-La Mancha). Estos cambios pueden tener un impacto desigual en las diferentes CCAA y pueden contribuir a que el potencial efecto reductor de la pobreza y la desigualdad del conjunto RRMM-IMV en este nuevo escenario no se deje sentir con similar intensidad en todas ellas.

## 4.2 Barreras de implementación: el problema del *non-take-up*

Uno de los principales problemas del IMV y el CAPI, que es común en las prestaciones sociales focalizadas, es el número significativo de personas que, siendo elegibles, no solicitan las prestaciones disponibles (el fenómeno del *non take-up*). **La estimación más reciente (AIReF, 2024) sitúa el *non-take-up* del IMV en 2023 en un 56 %, si bien un mayor número de niñas, niños y adolescentes en el hogar está relacionado con una menor tasa de *non take-up*** (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024). **La gravedad de este fenómeno es aún más acentuada en el caso del CAPI: el 73 % de las familias potencialmente beneficiarias no reciben la prestación, según este informe.**

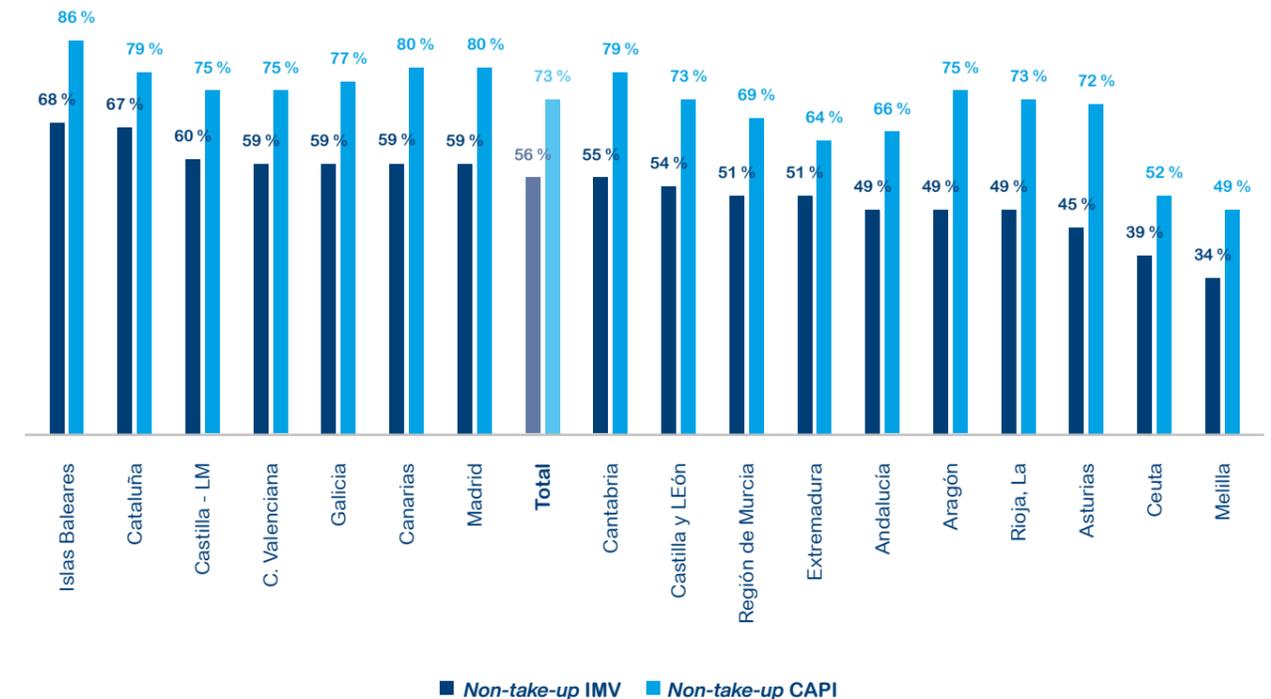
Hay que tener en cuenta que que, según el mencionado informe de AIReF, diferencias entre las comunidades autónomas.

Con respecto al IMV, las comunidades autónomas que muestran un *non-take-up* por encima de la media estatal son las se encuentran Islas Baleares (68 %), Cataluña (67 %) Castilla-La Mancha (60%) y Galicia, Canarias y la Comunidad de Madrid con el 59 %.

Con respecto al *non-take-up* del CAPI destacan, con valores superiores a la media estatal del 73 % las Islas Baleares (86 %), seguida por la Comunidad de Madrid y Canarias (ambas con el 80 %), así como Cantabria, Galicia y la Comunidad Valenciana, con porcentajes que van desde el 76 al 79 %.

Los casos de Cantabria y Aragón destacan por tener niveles de *non-take-up* del IMV inferiores a la media, pero superiores en el caso del CAPI (del 79 % y el 75 % respectivamente).

Gráfico 3. *Non-take-up* del IMV y del CAPI por comunidades autónomas (2023)



Fuente: AIReF 2024

**En El informe de AIReF también analiza cómo coexisten el IMV con las rentas mínimas y el efecto que puede tener esto sobre el *non-take-up*. Se concluye que del 56 % del *non take-up* existente en el IMV, cinco puntos porcentuales corresponden a hogares que cobran renta mínima autonómica y que el nivel del *non-take-up* del IMV era más alto en aquellas comunidades autónomas en las que las rentas mínimas mantenían un elevado número de beneficiarios, entre las que se destacan Cataluña (con 17 puntos de *non-take-up* explicados por las rentas autonómicas), Principado de Asturias (9), Comunidad Valenciana (8), Cantabria (7), Islas Canarias (6), Galicia (6) e Islas Baleares (5).**

Otros estudios estiman una tasa de *non-take-up* aún más elevada (Noguera, Álvarez y De la Prada, 2024), cercana al 75 % en el caso del IMV y del 88 % en el caso de CAPI. Dadas las limitaciones en el acceso a datos administrativos, la falta de información relevante en la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) respecto a ciertos requisitos de elegibilidad (residencia, patrimonio, etc.) o a los ingresos de los hogares procedentes de IMV y RRMM, se trata de un fenómeno difícil de estimar con exactitud. Algunas diferencias entre las distintas estimaciones pueden deberse al acceso o no a datos administrativos, pero también se explican por los criterios elegidos para definir el *non-take-up*, como, por ejemplo, la inclusión o no de las potenciales beneficiarias que han desistido del proceso de solicitud como “*non-take-uppers*”. Sin embargo, independientemente de estas diferencias, ambas estimaciones dan cuenta de la magnitud de este fenómeno en las dos prestaciones.

Desde el año 2021, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha implementado diversas iniciativas para abordar y reducir la incidencia del *non-take-up* (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2024). Entre las medidas destacadas, se incluye la puesta en marcha de un autobús informativo que ha recorrido varias localidades de España y ha facilitado información directamente a 15.000 personas o el envío de alrededor de 60.000 mensajes SMS a posibles beneficiarios del IMV. Asimismo, se ha establecido una línea de teléfono gratuita para resolver consultas sobre esta prestación y se han llevado a cabo varias campañas de información y asesoramiento como ‘Es lo mínimo’ o ‘Acceso Vital’. Sin embargo, a pesar de todas estas acciones, las tasas de *non-take-up* de CAPI e IMV no han experimentado una mejora significativa entre los años 2023 y 2024 (AIReF, 2024).

Diversas fuentes, como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022, 2024), la AIReF (2023), FOESSA (2021), EAPN (2021, 2024) y académicos como Ayala, Jurado y Pérez (2022) o Noguera (2021), han

identificado múltiples razones para esta falta de solicitud entre los posibles beneficiarios, como son la falta de información sobre la política, la complejidad del proceso de solicitud o el estigma asociado. Algunas de estas causas también han sido recogidas durante la fase cualitativa del estudio, donde algunas expertas enfatizan que la brecha digital, así como dificultades para acceder a algunos de estos documentos (sobre todo cuando existen contextos personales complejos), generan grandes obstáculos para las familias solicitantes.

“Algo que no sabemos cuantificar, que es difícil, pero que entendemos que hay una proporción importante de gente que empieza y ante la dificultad de la tramitación, abandona.” (E2)

También destacan la influencia que puede tener la incertidumbre en el proceso de solicitud:

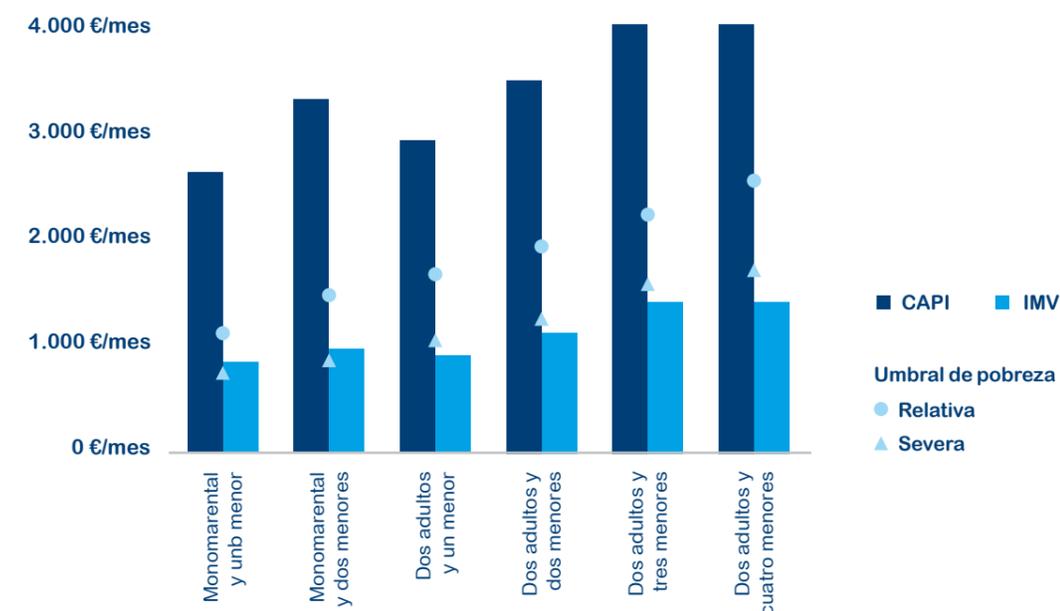
“Hay algunas situaciones en las que nos comentaban que sentían alguna inseguridad en asumir la responsabilidad de hacer el proceso por miedo a cometer algún error y, sobre todo, después de no saber corregirlo. O subsanarlo y afectar eso al pedido” (E6)

Así mismo, muchas personas, aunque conozcan la prestación, no tienen claro cómo se integra el IMV con otras ayudas o con las rentas del empleo, no consideran que valga la pena solicitar la ayuda debido a la baja cuantía que recibirían o creen que no cumplen los requisitos.

Este último punto es especialmente relevante cuando se trata del CAPI, cuya población objetivo es mucho más amplia que la del IMV. Tal y como se puede observar en el Gráfico 4, mientras el umbral de ingresos máximo para acceder al IMV se encuentra por debajo de la línea de pobreza severa para la mayoría de las familias con niñas, niños o adolescentes, o sobre la misma cuando se trata de hogares monoparentales, en el caso del CAPI estos umbrales se sitúan sustancialmente por encima de las líneas de pobreza severa y relativa. Es decir, se trata de una prestación que no está específicamente dirigida a hogares pobres y, sin embargo, está integrada dentro de un programa focalizado en las familias en situación de extrema vulnerabilidad, cuyos ingresos son iguales o inferiores a la línea de pobreza severa. Por ello, algunos expertos inciden en la necesidad de distinguir de forma clara los diferentes objetivos de ambas prestaciones.

Para mí el IMV y el CAPI están relacionados, pero no son lo mismo. Hay un objetivo que es el de reducir la pobreza, y otro que es el de apoyar la crianza. Están vinculados, pero no son el mismo " (E1)

Gráfico 4. Umbrales de ingresos para CAPI e IMV comparados con umbrales de pobreza relativa y severa.



Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

La integración de estas dos prestaciones y su combinación en un mismo proceso de solicitud hace muy difícil su distinción e implica que muchas familias potencialmente beneficiarias del CAPI crean erróneamente que no cumplen los requisitos. Esto podría explicar en buena medida que, como también señala el último informe de AIReF (2024), tan solo el 19 % de los hogares elegibles para CAPI en 2023 lo solicitaron y, si consideramos a los hogares que podrían beneficiarse únicamente del CAPI, sin acceso al IMV, este porcentaje cae al 11,5 %<sup>4</sup>. En suma, si bien el CAPI ha supuesto un importante avance respecto de la prestación por hijo a cargo anterior, su implementación deficiente, casi residual, impide que tenga un alcance adecuado y un impacto realmente significativo sobre la pobreza infantil.

La dificultad para distinguir entre ambas prestaciones también se ha visto reflejada en las entrevistas realizadas:

“Creo que en general la sociedad no sabe que independientemente del Ingreso Mínimo Vital, aunque no cumplan los requisitos, pueden pedir el CAPI. Esto se debe a que la administración está funcionando desastrosamente mal y ni siquiera en el propio funcionariado tienen conocimientos para ofrecer a la población” (E4)

Las barreras para conocer y acceder al CAPI pueden generar, incluso, una mejor percepción entre algunas familias de la ayuda a la infancia anterior, mucho menos generosa y más restrictiva, a la que algunas entrevistadas se refieren popularmente como “los puntos”:

“Yo a las familias gitanas las veía muy, muy seguras, con los puntos. ya estaba como normalizado y generalizado. Sabía lo que era. Ahora, les preguntamos a las familias sobre el CAPI y no saben lo que es. [...] Los puntos eran mucho más asumibles, más asequibles.” (E3)

<sup>4</sup> La diferencia que encontramos entre estas cifras y la tasa total de non-take-up del CAPI se debe a que la AIReF no incluye casos de desistimiento de la solicitud en su estimación del non-take-up.

“No ha habido una traducción directa, es decir, nos da la sensación de que hay muchas más familias que percibían antes la ayuda por los hijos de las que ahora perciben el CAPI y creemos que una de las dificultades es que tienes que entrar al CAPI cumpliendo los mismos requisitos administrativos que tienes que cumplir para el IMV. O sea, puedes percibir el CAPI, no percibir el IMV, pero como la vía de entrada el intento de los criterios son los mismos, pues ahí se te quedan un montón fuera.” (E3)

Además, en varias entrevistas se han referido a las dificultades que encuentran algunas familias para poder incluir en la unidad de convivencia a niñas, niños y adolescentes que, por diversos motivos, no han sido reconocidos. Y por los que, en consecuencia, no se recibe CAPI:

“Tenemos casos flagrantes en los que se llevan 2 o 3 años intentando incluir a niños en la unidad de convivencia y todavía no les aparecen.” (E3).



**05**

**Simulando el  
impacto del IMV  
y el CAPI sobre la  
pobreza infantil**



## 05 | Simulando el impacto del IMV y el CAPI sobre la pobreza infantil

Con el fin de analizar de forma más detallada cómo estas barreras de diseño e implementación limitan el alcance y la efectividad del CAPI y el IMV a la hora de reducir el número de hogares con presencia de infancia en riesgo de pobreza relativa y severa (con ingresos equivalentes inferiores al 60 % y 40 % de la mediana nacional de ingresos, respectivamente), **en el siguiente apartado analizamos y comparamos el impacto potencial (sin *non-take-up*) y real (con *non-take-up*) de estas prestaciones sobre distintos tipos de hogar.** Para ello, estimamos:

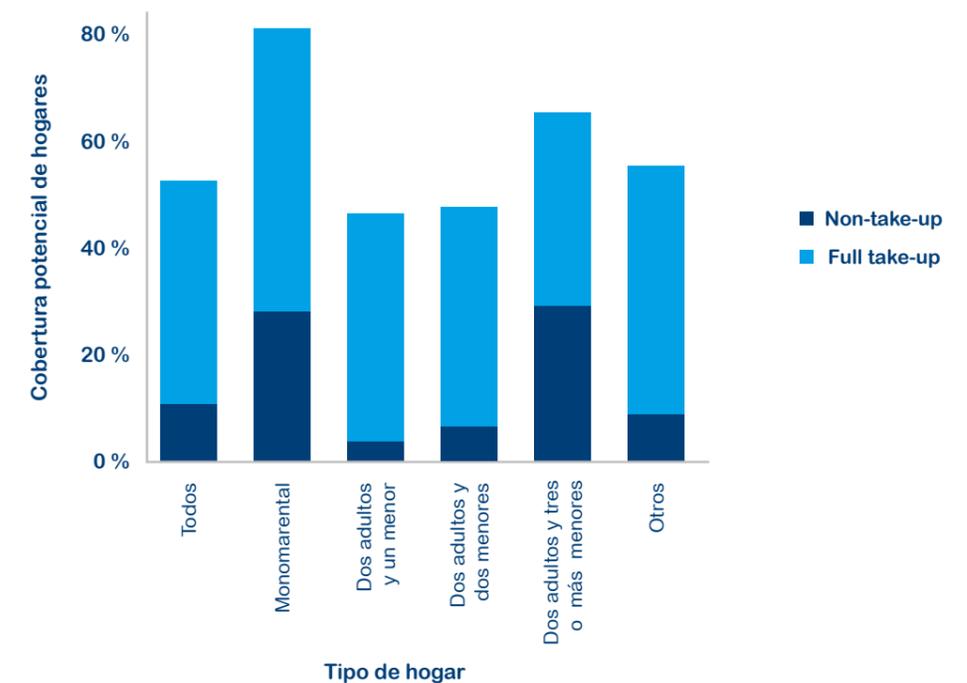
- La cobertura del CAPI sobre el total de hogares con niñas, niños o adolescentes y sobre los hogares con infancia en riesgo de pobreza severa.
- El impacto del IMV y el CAPI sobre la pobreza infantil relativa y severa, así como sobre su intensidad.
- La progresividad por deciles de IMV y CAPI.

### 5.1 Resultados

#### COBERTURA DE IMV Y CAPI

Como señalábamos en apartados anteriores, **la prestación CAPI** por si sola está diseñada para cubrir a hogares con niñas, niños o adolescentes cuyos ingresos superan significativamente los umbrales de pobreza y pobreza severa. En el gráfico 5, observamos cómo esta prestación **podría alcanzar al 84,6 % de los hogares monoparentales y al 54,3 % del total de los hogares con presencia de infancia en España si estuviese completamente implementada.** Sin embargo, debido al problema del *non-take-up*, un porcentaje mucho más reducido de hogares se beneficia actualmente del CAPI (el gráfico incluye el *take-up* de hogares con solo CAPI o CAPI + IMV sin distinción). **El porcentaje total de hogares con población infantil que perciben el CAPI es tan solo del 10,5 %**, ascendiendo al 29,6 % cuando se trata de familias numerosas y al 28,3 % en el caso de las familias monoparentales

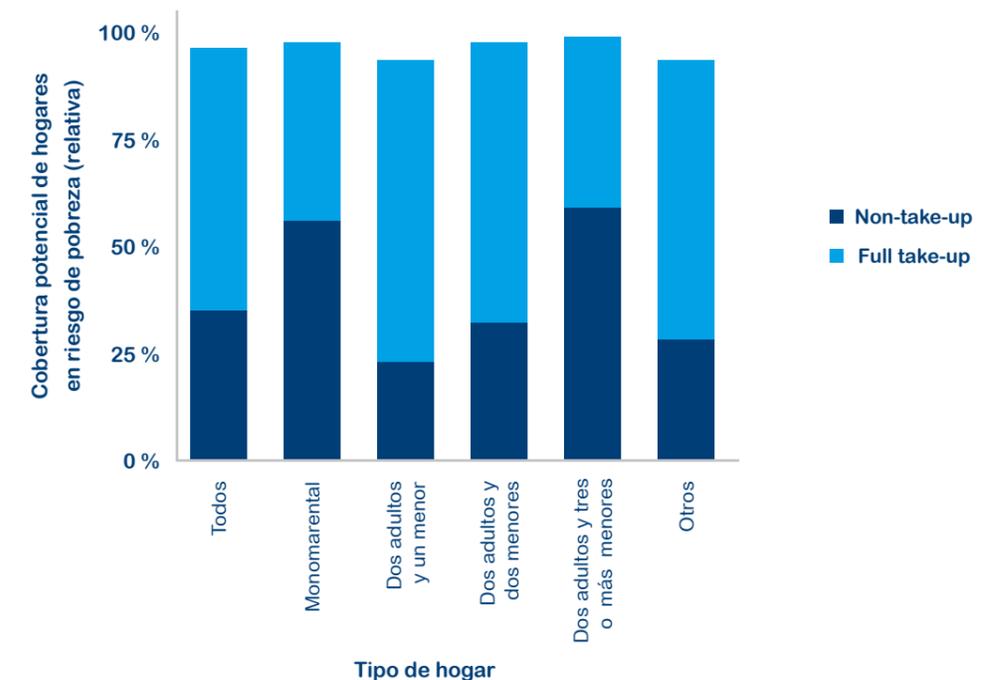
Gráfico 5. Cobertura potencial (con y sin *non-take-up*) de IMV y CAPI por tipo de hogar.



Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

**Cuando se trata de hogares con población infantil en riesgo de pobreza relativa** (cuyos ingresos son inferiores al 60 % de la renta mediana nacional), **el CAPI cubriría potencialmente casi el 100 %, independientemente del tipo de hogar** (con la excepción de aquellos que incumplan requisitos de edad, patrimonio, etc.). **Sin embargo, actualmente solo cubre al 35,6 %.** De nuevo, el alcance de esta prestación aumenta sustancialmente cuando se trata de hogares monoparentales (55,7 %) o con dos adultos y tres o más niñas y/o niños menores de edad (60,1 %).

Gráfico 6. Cobertura potencial (con y sin *non-take-up*) de IMV y CAPI por tipo de hogar en riesgo de pobreza relativa



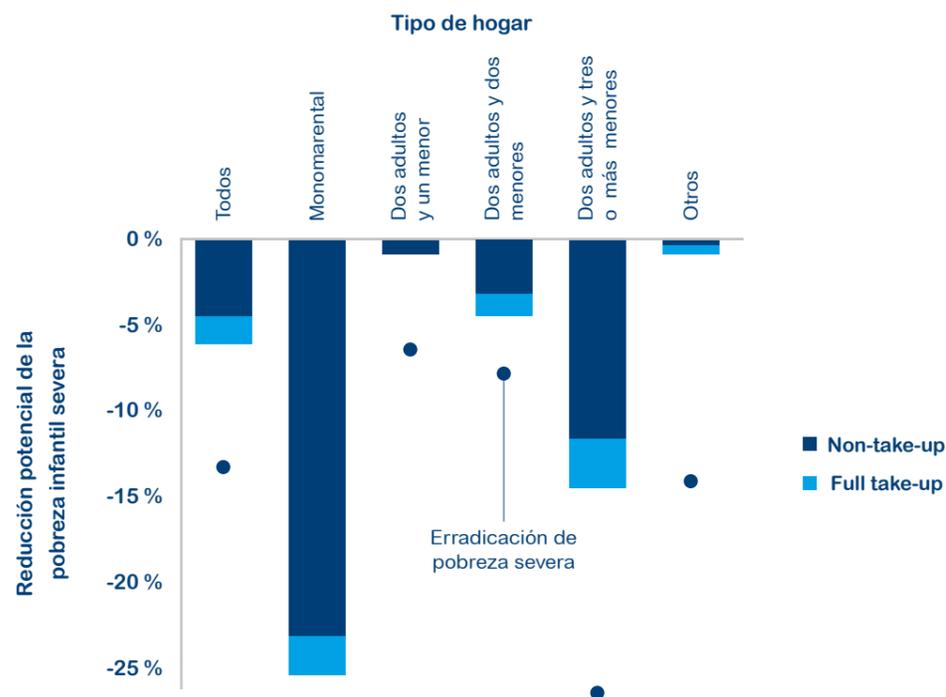
Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

## REDUCCIÓN POTENCIAL DE LA POBREZA INFANTIL SEVERA Y RELATIVA

Los siguientes gráficos, 7 y 8, reflejan la reducción potencial de la pobreza severa y relativa por causa de la implementación del IMV y el CAPI, comparando de nuevo un escenario de implementación total con un escenario de implementación más realista, ajustado a los datos administrativos sobre el número de hogares con niñas, niños y adolescentes beneficiarios de IMV y CAPI por tipo de hogar. En ambos, los puntos de “erradicación de la pobreza” representan la tasa actual de pobreza severa o relativa.

Cuando se trata de la pobreza infantil severa, una implementación total de IMV y CAPI supondría una reducción de 6 puntos respecto al actual 13,7 % de la población infantil que vive en hogares en riesgo de pobreza severa, y de 4,6 puntos si tenemos en cuenta el *non-take-up* (véase el gráfico 7). Sin embargo, nos encontraríamos ante una eliminación casi total por diseño de la pobreza infantil severa en hogares monoparentales, mientras que con su implementación actual aun quedarían cerca de un 3 % de infancia en hogares monoparentales por debajo del umbral. Esto no ocurre cuando se trata de los hogares con dos adultos y tres o más niñas, niños o adolescentes, donde incluso con una implementación total (*full-take-up*) el diseño actual de la prestación se queda sustancialmente lejos de erradicar la pobreza infantil severa. Las familias de dos adultos y menos de tres niñas, niños o adolescentes también experimentan una reducción limitada de la pobreza infantil severa (especialmente cuando solo hay una niña o niño, que sólo reduciría en 1,1 puntos), pero parten de unas tasas de pobreza inferiores.

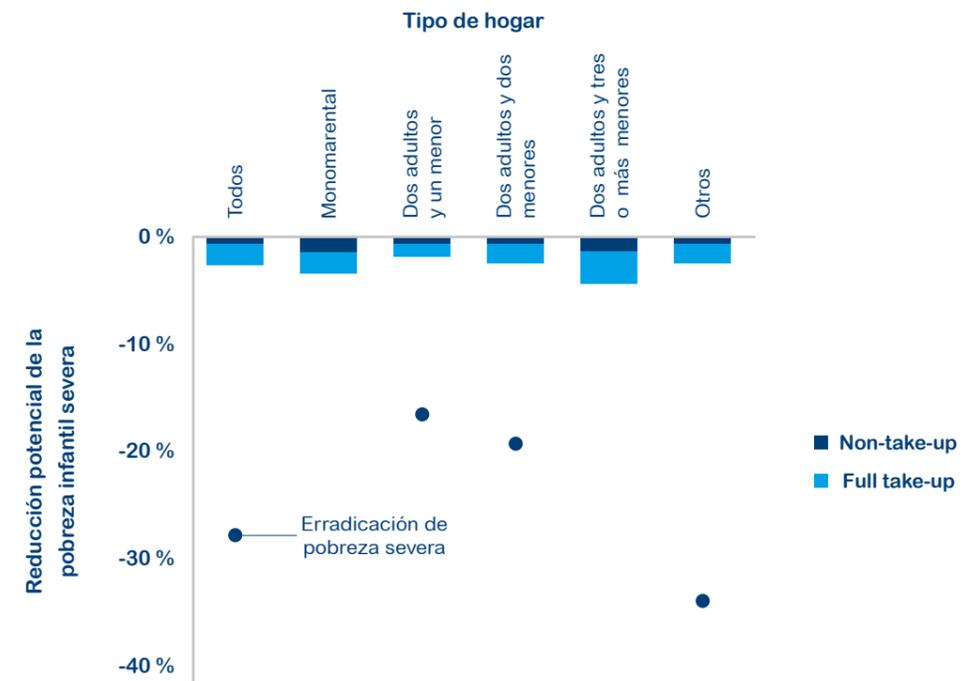
Gráfico 7. Reducción potencial (con y sin *non-take-up*) de la pobreza infantil severa por tipo de hogar



Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Lo que refleja el gráfico 8 es que, si bien IMV y CAPI tienen cierta capacidad para reducir la pobreza infantil severa, su impacto sobre la pobreza relativa es muy limitado. Frente a un 28 % de pobreza infantil, con *full take-up*, esta tasa se reduciría en 2,6 puntos, y tan solo en 0,44 si tenemos en cuenta su implementación real. Además, los hogares donde existen mayores tasas de pobreza infantil, en contraste con lo que observábamos en el gráfico anterior, no experimentan una reducción potencial muy diferente a la de otros hogares con población infantil: alrededor de 4 puntos con *full take-up*, y cerca de 1 con *non-take-up*, partiendo de tasas de pobreza infantil superiores al 40 %.

Gráfico 8. Reducción potencial (con y sin *non-take-up*) de la pobreza infantil relativa por tipo de hogar



Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

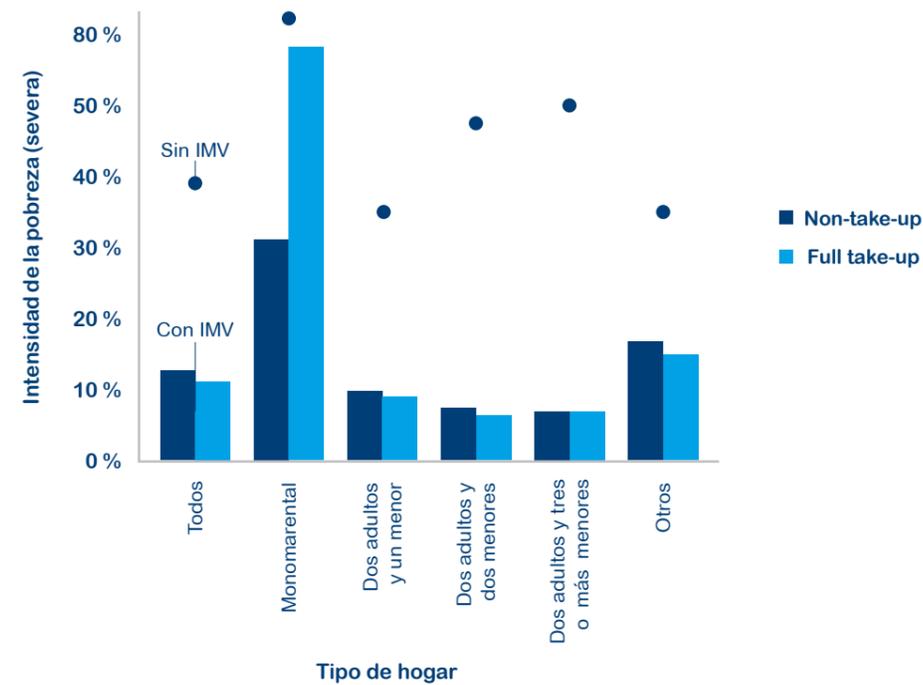
## REDUCCIÓN POTENCIAL DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA INFANTIL SEVERA Y RELATIVA

A continuación, analizamos la intensidad de la pobreza, medida como la distancia porcentual respecto de la línea de pobreza severa o relativa de la media de ingresos de los hogares que se encuentran por debajo de la misma. En otras palabras, estimamos cuán cerca o lejos del umbral de la pobreza (relativa o severa) siguen estando los hogares con niñas, niños y adolescentes que, tras recibir potencialmente la prestación de IMV y/o CAPI, aun no consiguen salir de esta situación.

En los gráficos 9 y 10, el punto representa la intensidad de la pobreza severa o relativa sin la implementación de IMV y CAPI, mientras que las barras miden la cercanía al umbral tras recibir una o ambas prestaciones. La intensidad de la pobreza severa en el conjunto de hogares se reduce del 39 %, al 11 % y el 12 % en los escenarios de *take-up* pleno y *non-take-up*. El patrón es similar en la mayoría de los hogares con la excepción de los monoparentales, donde se produce una reducción más limitada, pasando del 62,5 % al 57 % con *take-up* pleno y al 31 % considerando el *non-take-up*. Esto es debido a que el escaso número de hogares que quedaría por debajo de este umbral (sobre todo en el escenario de *take-up* pleno<sup>5</sup>), corresponde a hogares de la muestra que no son elegibles debido principalmente al requisito de patrimonio, a pesar de tener ingresos muy inferiores al umbral de la pobreza.

<sup>5</sup> En el escenario de *full take-up*, tan solo 6 hogares monoparentales en la muestra quedan por debajo del umbral de pobreza severa, con un patrimonio que va desde los 35.366 € hasta los 216.291€, superando los umbrales límite del IMV y en ocasiones también del CAPI.

Gráfico 9. Intensidad de la pobreza severa (con y sin *non-take-up*) por tipo de hogar con niñas, niños o adolescentes.

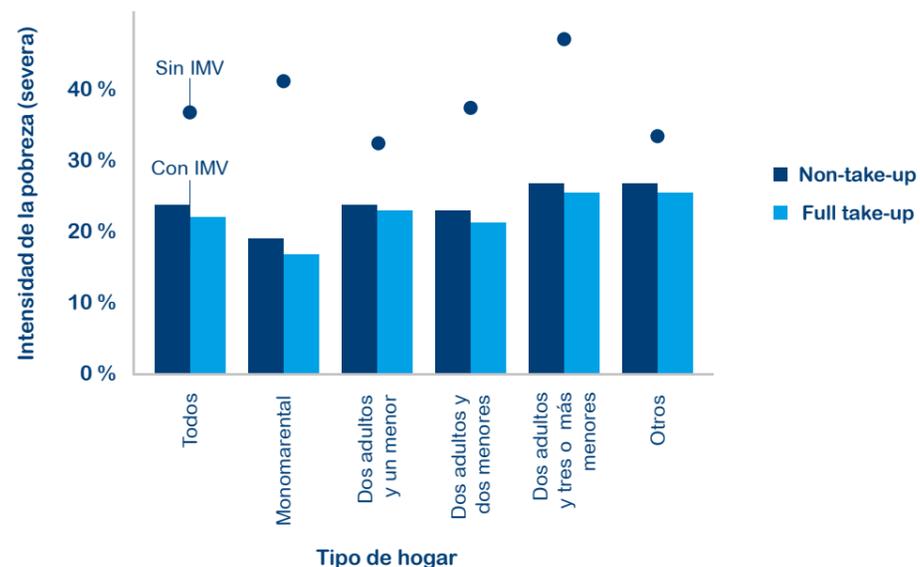


Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Respecto a la intensidad de la pobreza relativa, para el conjunto de hogares con niñas, niños y adolescentes pasaría del 37 %, al 24 %, si tenemos en cuenta el *non-take-up*, y 23 % en un escenario de *full-take-up*.

La reducción es significativa en todos los tipos de hogar, especialmente los monoparentales, donde la intensidad de la pobreza pasaría del 40,7 % al 17,4 % con *full take-up* y al 19,1 % con *non-take-up*. También se produce una reducción importante entre los hogares compuestos por dos adultos y tres o más niñas, niños o adolescentes, que pasarían del 46,4 % original al 25,7 % en un escenario de implementación total, y al 26,7 % si consideramos el *non-take up*.

Gráfico 10. Intensidad de la pobreza relativa (con y sin *non-take-up*) por tipo de hogar con niñas, niños o adolescentes



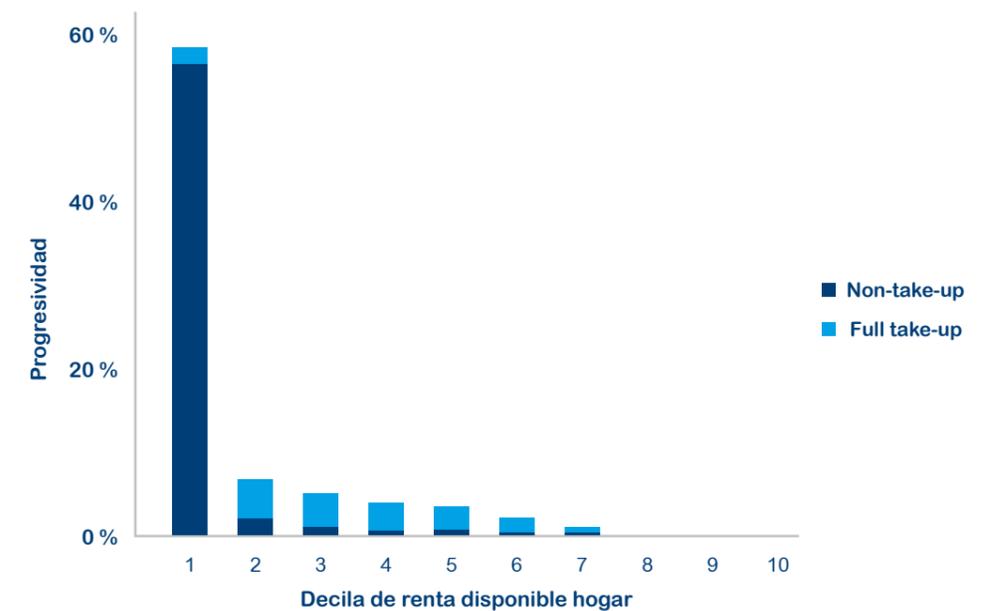
Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En resumen, la combinación de IMV y CAPI en un escenario de implementación completa tendría un impacto significativo sobre la pobreza severa de los hogares con presencia de infancia, aunque aún quedaría lejos su erradicación, mientras que su impacto sobre la reducción de la pobreza relativa en esos hogares sería más bien residual. Los umbrales de ingresos y cuantías del IMV son notablemente insuficientes para reducir la tasa de pobreza infantil, incluso con la complementación del CAPI, si bien la intensidad de esta cae notablemente aun teniendo en cuenta las elevadas tasas de *non-take-up*.

## PROGRESIVIDAD DE IMV-CAPI POR DECILES DE INGRESOS EQUIVALENTES

Para observar la progresividad de una transferencia económica debemos estimar cómo cambia la renta de cada decil de ingresos en proporción a sus ingresos antes de recibir la prestación. De esta forma, podemos observar, para el caso de IMV-CAPI, si se beneficia en mayor medida a la población de menores ingresos respecto de quienes más tienen.

Gráfico 11. Progresividad de IMV y CAPI por deciles (con y sin *non-take-up*)



Fuente: Elaboración propia a través de microsimulación con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

Lo que observamos en el gráfico 11, es que actualmente los beneficios del IMV se concentran sobre todo en el primer decil de ingresos, mientras que los siguientes deciles obtienen una mejora muy residual. En un escenario de *full take-up*, saldrían beneficiadas hasta la sexta e incluso el séptimo decil, principalmente debido a una implementación total del CAPI. **Es reseñable el alcance potencial del CAPI más allá del decil más pobre, donde se concentran los beneficiarios de IMV, pero también su efectividad aún muy limitada en estos deciles de ingresos debido al *non-take-up*.** Como señalábamos en apartados anteriores, esto refleja en gran medida el posible efecto estigmatizador que genera la unión administrativa de CAPI e IMV y puede explicar parcialmente el elevado porcentaje de hogares que no solicitan el complemento.



## 06 | Recomendaciones

### 6.1 Una implementación independiente del CAPI

Tras analizar el diseño diferencial, así como la implementación conjunta del CAPI y el IMV, **una de las principales recomendaciones del presente informe es separar ambas prestaciones, configurando la primera como un programa independiente de apoyo a la crianza que excluya únicamente a los hogares con niñas, niños o adolescentes que tengan ingresos relativamente altos, y que pueda convertirse en el embrión de una prestación universal por crianza si se integra con otras prestaciones y deducciones fiscales.** El IMV quedaría entonces como un programa de renta mínima con umbrales de elegibilidad inferiores a los del CAPI, y que estaría específicamente dirigido a la reducción de la pobreza, aunque en el siguiente apartado expondremos también algunas recomendaciones para su reforma.

Existen tres razones principales que justifican esta separación:

- **Reducir el *non-take-up* en el CAPI.**

Existe ya cierta evidencia de que el elevado *non-take-up* del CAPI en comparación con el del IMV 'base' se debe en gran medida a que la mayoría de los hogares elegibles no se consideran 'pobres', y, en buena parte, no lo son (tienen ingresos por encima del umbral de la pobreza relativa). Como ya señalamos anteriormente, esto les dificulta enormemente plantearse que puedan ser elegibles en un programa -el IMV- cuya imagen y justificación pública está centrada en combatir la pobreza extrema. En Noguera, Álvarez y de la Prada (2024) se muestra, por ejemplo, que los hogares con hijas/os que son elegibles para el CAPI creen que no lo son con mucha más frecuencia que los hogares sin hijas/os respecto del IMV; asimismo, considerar que el programa está dirigido exclusivamente a las familias en extrema pobreza es un motivo aducido de *non-take-up* el doble de frecuente entre las familias elegibles con hijas/os que no han solicitado la prestación que entre las que no tienen hijas/os.

- **Aumentar la protección de las niñas, niños y adolescentes en línea con la UE**

Un reciente informe de la Comisión Europea (Bornukova, Hernández and Picos, 2024), citado con anterioridad en este informe, muestra que las mayores reducciones de la pobreza infantil en la UE son operadas por prestaciones específicas para la infancia, siendo mucho menores las reducciones producidas por complementos por hijas/os insertados en otros programas no específicos para la infancia, como rentas mínimas o subsidios por desempleo. Se da el caso de que España, en buena parte gracias al CAPI, es uno de los países de la UE donde el gasto en prestaciones para las niñas, niños y adolescentes se concentra mucho más en el segundo tipo de programas que en el primero. Bárcena et al. (2018) también muestran que focalizar recursos específicamente en las familias con hijas/os es mucho más efectivo para reducir la pobreza y la privación de la infancia que focalizarlos en los hogares con bajos recursos.

- **Señalar el apoyo a la infancia y la crianza**

El apoyo económico a la crianza de hijas/os, cuando está integrado en programas de renta mínima con control de recursos y dirigidos a la población en situación de pobreza extrema, envía el mensaje de que la finalidad principal, e incluso única, de este apoyo es la garantía de mínimos, la redistribución del ingreso hacia los hogares más vulnerables y la reducción de la pobreza monetaria. Pero este no tiene por qué ser, y

no es en la mayoría de los países de la UE, el único objetivo de las prestaciones que se reciben por tener hijas/os: la finalidad de estas prestaciones en los Estados del bienestar también es compensar a las familias por el coste adicional de la crianza de las hijas/os, que se puede considerar un bien público al que están contribuyendo. Adicionalmente, los programas de apoyo específico a la crianza se enfrentan mejor a los vaivenes de ingresos operados por el ciclo vital en las trayectorias de las familias, generando una redistribución a lo largo de diferentes etapas de la vida, y señalizan mejor que el dinero debe destinarse a finalidades relacionadas con la crianza de las hijas/os.

### 6.2 Articulación de una nueva prestación por crianza

El establecimiento del CAPI como prestación independiente del IMV puede tomar diversas formas desde el punto de vista de su implementación y configuración administrativa.

- **El método más obvio y sencillo a corto plazo es el de regular el CAPI como una prestación de la Seguridad Social independiente del IMV, a la manera de las antiguas prestaciones por hijo a cargo que actualmente están en extinción.** Esta opción, sin más cambios regulatorios en cuanto a umbrales de elegibilidad e intensidad protectora, requeriría poco más que un cambio de nombre del programa, que ya no podría denominarse como un 'complemento'. La articulación con el resto de las prestaciones y deducciones por hijas/os se llevaría a cabo, como en la actualidad, por medio de un régimen de incompatibilidades.
- **Un método más ambicioso sería el de integrar progresivamente la nueva prestación con el resto de las prestaciones y deducciones fiscales por niñas, niños y adolescentes a cargo, por ejemplo, en la forma de un *crédito fiscal reembolsable*.** Esta es seguramente una opción más efectiva de cara a alcanzar los objetivos que se han mencionado, y, por ello, se comenta en más detalle a continuación.

Muchos países de la Unión Europea han aprobado generosos programas de créditos fiscales reembolsables en programas de ingresos mínimos o prestaciones por hijo a cargo. **Los créditos fiscales reembolsables se configuran como deducciones fiscales con un *tramo negativo*, es decir, una vez identificados los beneficiarios, en la medida en que no exista base imponible para efectuar la deducción o beneficio fiscal, esta se abona directamente como una devolución o pago fiscal directo (un 'impuesto negativo').** Con este método de articulación de una prestación por crianza, se evitan tres problemas típicos:

- **De consistencia** entre prestaciones e impuestos, dado que, si existen ingresos sujetos a retención fiscal en concepto de IRPF, esta se puede aminorar en concepto de prestación, aumentando así la renta neta disponible mensual de los hogares.
- **De equidad**, dado que a menudo, las deducciones fiscales por hijas/os, al depender de que los ingresos de las personas superen el mínimo que les obligar a declarar, benefician más a los hogares en los deciles centrales y superiores de la distribución de ingresos.
- **De eficiencia y efectividad**, dado que la integración fiscal permite concesiones semiautomáticas de las prestaciones infantiles, reduciendo el *non-take-up* y aumentando el efecto de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. También se han documentado efectos beneficiosos para el empleo de las mujeres que son madres (Ayala y Paniagua, 2019).

En general, la idea de una mayor integración entre el sistema fiscal y el sistema de prestaciones sociales apunta hacia una necesaria visión conjunta de ambos a la hora de estimar los impactos distributivos de los diferentes programas de apoyo económico a la crianza de las hijas/os. Sin embargo, optar por esta vía supone enfrentarse a varias decisiones de diseño e implementación que afectan directamente al impacto que el nuevo programa

podría alcanzar. Examinemos las principales:

## ¿QUÉ PROGRAMAS Y DEDUCCIONES INTEGRAR Y EN QUÉ ORDEN?

En el escenario de una nueva prestación infantil desgajada del IMV, el grado de integración de las prestaciones y deducciones por hijas/os actualmente existentes puede ser variable:

- Lo más sencillo sería que, además del CAPI, el nuevo programa extinguiese definitivamente las antiguas prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social e integrase las actuales prestaciones universales para niñas, niños y adolescentes con discapacidad, aunque ello exigiría mantener como complemento específico de discapacidad la cuantía que rebasa, en su caso, a la nueva prestación. El grado en el que la actual cuantía se ‘descuenta’ total o parcialmente de la nueva prestación también podría ser variable.
- Un paso adicional, que exigiría mayor coordinación entre el INSS y la Hacienda pública, sería la integración total de la deducción reembolsable para madres con hijas/os de 0 a 3 años, aumentando su cuantía a la del actual CAPI para esa franja de edad. Ello supondría un aumento de la intensidad protectora y cobertura para la franja de edad de 0 a 3 años.
- El siguiente nivel sería la integración de los mínimos por hijas o hijos menores de 18 años en el IRPF. Ello permitiría visibilizar este gasto fiscal como una prestación por crianza, actualmente ‘oculta’ en el impuesto y concentrada en rentas medias y altas. Una dificultad en este sentido provendría de las diferencias entre comunidades autónomas a la hora de definir los mínimos. Esto obligaría a definir un mínimo estatal a integrar y a calcular el resto de la deducción como un beneficio específicamente autonómico, no integrado en la prestación por crianza.
- Por último, el nivel de integración probablemente más dificultoso sería el que buscarse incorporar los complementos por hijas o hijos menores de edad a cargo que ya existen en prestaciones como las rentas mínimas autonómicas o en las prestaciones o subsidios por desempleo. Dado que las primeras son de competencia exclusivamente autonómica, parece razonable que se mantuviesen como complementos discrecionales en cada CCAA, mientras que sí podría revisarse la consideración de las niñas, niños y adolescentes a cargo en las prestaciones por desempleo.

## DECISIONES DE DISEÑO EN UNA PRESTACIÓN POR CRIANZA INTEGRADA

Además de plantear el grado de ambición respecto al tipo de prestaciones y beneficios fiscales potencialmente integrables en una nueva prestación por crianza, también se deben considerar determinadas decisiones respecto al diseño de esta:

- Las cuantías deberían armonizarse al alza y garantizando que ningún hogar actualmente beneficiario en deciles bajos y medios pierda renta disponible. También deberá decidirse si dichas cuantías siguen manteniendo diferenciaciones por el número de hijas/os o la edad de estos. Esto último sería desaconsejable, dado que ya existen prestaciones adicionales por nacimiento y que los costes de crianza no son tan variables con la edad (incluso pueden aumentar con esta).
- Un alto grado de integración permitiría plantear un tránsito relativamente rápido hacia una prestación universal, sobre la base de la cual también se podrían establecer protecciones adicionales o específicas.

- En este sentido, también sería deseable mantener algún tipo de protección adicional en casos de monomarentalidad y familia numerosa, además de la ya mencionada por discapacidad.
- Tanto si la prestación se configura como un crédito fiscal reembolsable como si no lo hace, deberá considerarse si sería gravable o, por el contrario, quedaría exenta fiscalmente. La primera opción puede tener efectos redistributivos más intensos y establecer un cierto grado de focalización implícita, favorable a los hogares más vulnerables económicamente.
- La obligatoriedad universal de realizar la declaración de IRPF facilitaría enormemente la integración fiscal de una prestación por crianza.
- Si se opta por la integración fiscal, la solicitud y gestión de la prestación podría desligarse definitivamente del INSS y pasar a depender de la hacienda pública, con las consiguientes medidas de transición jurídica y administrativa.

## POSIBLES LIMITACIONES

Dependiendo del grado de integración que alcance la nueva prestación, podrán existir también obstáculos y limitaciones que es necesario prever adecuadamente. Cabe destacar al menos tres:

- La mayor simplicidad administrativa y automatización en la concesión que la integración fiscal supone puede producir un número superior de ‘falsos positivos’, que haga aumentar el número de pagos indebidos y reclamaciones de devolución. Ello aconseja maximizar la interoperabilidad entre diferentes registros y fuentes de datos sobre la situación de los hogares, pero también la regulación de la nueva prestación de la forma más simplificada posible. Idealmente, una prestación universal por niñas, niños o adolescentes que solo exija comprobar la edad y residencia de estos minimizaría enormemente este tipo de problemas.
- Los déficits de capacidad administrativa por parte de diferentes agencias de gestión de prestaciones pueden afectar, durante la transición al nuevo programa, a las necesarias operaciones de integración, cruce y migración de datos y registros.
- Finalmente, las diferentes regulaciones y realidades administrativas, tanto fiscales como prestaciones, en las comunidades autónomas y territorios forales, pueden llevar a escenarios y trayectorias heterogéneas en la implantación y gestión efectiva de la nueva prestación.

Todo ello aconseja una aproximación incremental y progresiva a la implantación de una nueva prestación integrada por crianza de hija e hijos menores de edad.

## 6.3 El futuro del Ingreso Mínimo Vital

A continuación, en base también a las limitaciones de diseño e implementación anteriormente analizadas del IMV, resumimos algunas propuestas, que ya han sido mayoritariamente recogidas en trabajos previos (Bilbao-Goyoaga, 2024; Noguera et al., 2024), así como en distintos informes de la AIReF (2022, 2023, 2024), y que ayudarían a optimizar su funcionamiento, garantizando que la prestación alcance a todas las familias en situación de vulnerabilidad, considerando sus necesidades específicas y aumentando su efectividad para reducir y eliminar la pobreza infantil en España.

1. **Extender la concesión del IMV a personas mayores de 18 años** o menores de 18 años emancipadas y eliminar los requisitos de independencia y cotización específicos para personas menores de 30 años. Esta medida contribuiría a la inclusión de los jóvenes adultos en el sistema de protección social.
2. **Ajustar los requisitos de residencia para ampliar la protección a familias migrantes y jóvenes.** Además de reducir el periodo mínimo, los requisitos de residencia podrían aplicarse individualmente y no para todos los miembros de la unidad de convivencia, facilitando el acceso a personas migrantes en situación de especial vulnerabilidad. De igual modo, las unidades de convivencia no deberían tener que reiniciar la solicitud de la prestación por la incorporación de nuevos miembros o la pérdida de integrantes, si continúan satisfaciendo los requisitos de elegibilidad.
3. **Transitar del modelo de "unidades de convivencia" al de unidades familiares** para atender a la realidad de aquellos domicilios donde convivan diferentes familias en situación de pobreza. Esta situación resulta penalizada con la actual regulación: "Estás penalizando a las personas que menos tienen, a las familias que se agrupan para compartir un techo con todas las dificultades de acceso a la vivienda que tenemos, [...] ahí las estás penalizando y las estás haciendo depender de los pocos ingresos que tiene un hogar, incluso ingresos por personas que están trabajando por cuenta ajena, que tienen un salario." (E3)
4. **Considerar los ingresos del mes en curso, en lugar de los ingresos del año fiscal anterior, a la hora de realizar el control de ingresos.** Con el modelo actual el IMV funciona como herramienta para situaciones de pobreza cronificada, pero se adapta pobremente a la volatilidad de ingresos que pueden sufrir hogares en situación de vulnerabilidad económica. Considerar los ingresos del año en curso, como ya hacen muchos programas de ingresos mínimos en las CCAA y en la UE, permitiría intervenir mejor en situaciones de pobreza sobrevenida. Así mismo, es recomendable revisar las prestaciones sociales que se incluyen en el cómputo de ingresos para no perjudicar a familias en situación de especial vulnerabilidad.
5. **Modificar los requisitos de patrimonio,** flexibilizando sus criterios o ajustando los activos considerados para su medida, de manera que se consideren situaciones de vulnerabilidad en las que se superan los límites establecidos, pero dicho patrimonio está compuesto principalmente por activos no líquidos. Su eliminación total sería también una opción recomendable, dado que pueden implicar una 'trampa de ahorro' para los hogares de ingresos más bajos.
6. **Incrementar los umbrales y cuantías del IMV** para cubrir a todos los hogares que se encuentran en situación de pobreza, incluidas las clases trabajadoras y medias empobrecidas, y no focalizar la prestación exclusivamente hacia hogares en riesgo de pobreza severa. Se sugiere incrementar las cuantías de la prestación hasta alcanzar gradualmente el 60 % de los ingresos medianos.
7. **Ajustar la escala de equivalencia** que se utiliza para calcular las prestaciones y umbrales de ingresos (0,3 por cada miembro adicional, sea adulto o niña o niño) a la escala de equivalencia de la OCDE modificada (de 0,5 para adultos y 0,3 para niñas y niños menores de 14 años). De esta forma, el IMV tendrá una efectividad mayor para reducir la pobreza y alcanzar a hogares de bajos ingresos de mayor tamaño, donde normalmente existe una mayor presencia de niñas, niños y adolescentes.
8. **Integrar la inclusión sociolaboral al IMV desde el primer momento:** es crucial que las familias tengan acceso inmediato a servicios complementarios de calidad en educación, empleo, vivienda y cuidados. Si bien el IMV es una prestación con baja condicionalidad, se recomienda una mayor inversión en políticas de activación personalizadas y efectivas, así como de asistencia en otros aspectos como el educativo, la vivienda, y el cuidado de la infancia, que permitan atender a las beneficiarias desde un enfoque no punitivo ni condicional, como ocurre típicamente en prestaciones muy focalizadas, sino empático y de acompañamiento.
9. **Avanzar hacia un sistema de 'ventanilla única'.** Esto implicaría un gran avance en términos de simplificación burocrática para las potenciales beneficiarias, que además podrían tener información más precisa sobre otras ayudas a las que podrían tener derecho. Para que funcione de manera efectiva, sería necesaria una mayor coordinación entre todos los niveles de la administración, tanto estatal como autonómica, y también con organizaciones del tercer sector y de la sociedad civil.
10. **Mejorar la conexión del IMV con otros servicios esenciales** para mejorar la lucha contra la pobreza y la exclusión. En este punto es importante conectar el IMV tanto con ayudas y prestaciones a las que se accede a través de la concesión del IMV, como el Bono Social térmico, pero que requieren realizar una solicitud diferente, como mejorar el acceso a los servicios públicos de las personas en situación de pobreza.
11. **Una concesión y actualización más automatizadas de la prestación,** para lo cual es fundamental un mayor intercambio e integración de la información de distintos ministerios y sectores de la administración pública (INSS, Ministerio de Hacienda, etc.). Obteniendo información inmediata sobre las situaciones de vulnerabilidad, se podría conceder el IMV de oficio y actualizar las cuantías de forma automática para no generar situaciones en las que las beneficiarias deban devolver parte de la prestación recibida (con el impacto que esto supone en hogares de ingresos tan limitados). Para ello, es interesante explorar una posible integración del IMV en el sistema fiscal como impuesto negativo (de forma similar a lo propuesto anteriormente respecto al CAPI), tal y como recomienda también la AIReF (2023, 2024).
12. **Establecer una estrategia común con las comunidades autónomas** para evitar efectos adversos, redundancias y asegurar un uso eficiente de los recursos. Esto implicaría facilitar y promover la complementación de RRMM autonómicas con el IMV, de manera que se puedan ajustar y reformar estas prestaciones para hacer frente a las necesidades específicas de sus territorios. De esta forma, se podría estimular e incentivar el mantenimiento de las prestaciones autonómicas como red complementaria y subsidiaria de la protección que ofrece el IMV en España.
13. **Definir objetivos claros y vinculantes:** El preámbulo de la ley establece que 'el principal objetivo del ingreso mínimo vital será la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y la redistribución de la riqueza'. Este objetivo resulta demasiado impreciso, por lo que se propone marcar objetivos vinculantes de reducción de la pobreza (tasa e intensidad), tanto para la población general como para la infantil. Al igual que los bancos centrales establecen metas claras de inflación, se sugiere que los gobiernos centrales y autonómicos definan objetivos específicos y vinculantes para reducir la pobreza. Solo con metas claras y un compromiso firme de los ejecutivos se podrá avanzar significativamente en la erradicación de la pobreza en España.

“Sería necesario un análisis realmente realista de cuáles son las necesidades de cada familia según su composición, según las circunstancias sociales o de salud o educativas, o de donde estoy viviendo. ¿Qué necesidades asociadas tengo? ¿Qué estudios están haciendo mis hijos? Creo que, desde un análisis, un diagnóstico más veraz, más realista, más ajustado de esas necesidades, podríamos pensar en qué tipo de prestaciones o qué servicios públicos necesito para dar respuesta a estas necesidades.” (E2)





## 07 | Conclusiones

La ausencia de mecanismos efectivos, generosos y suficientemente implementados para combatir la pobreza infantil constituye una de las principales limitaciones del Estado del Bienestar español. Esta situación tiene repercusiones significativas sobre la vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes en el presente, así como sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza y la igualdad de oportunidades para las generaciones futuras. Además, conlleva una elevada carga financiera y de cuidados para las familias.

A partir del análisis realizado en este informe, se han identificado varias deficiencias clave en el sistema español de prestaciones dirigidas a la infancia. En primer lugar, respecto al diseño de la prestación, que además de unas cuantías y un alcance insuficientes presenta limitaciones importantes, como problemas con el criterio de vulnerabilidad económica, un proceso de integración lento y poco efectivo con las rentas mínimas autonómicas, o requisitos demasiado restrictivos, dificultando todo ello el acceso de muchas familias en situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, tanto el IMV como el CAPI tienen importantes problemas de implementación que dan lugar, entre otras cosas, a elevados niveles de non-take-up. Contribuyendo a la literatura existente sobre este fenómeno, hemos analizado el grado de implementación de estas prestaciones en hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes.

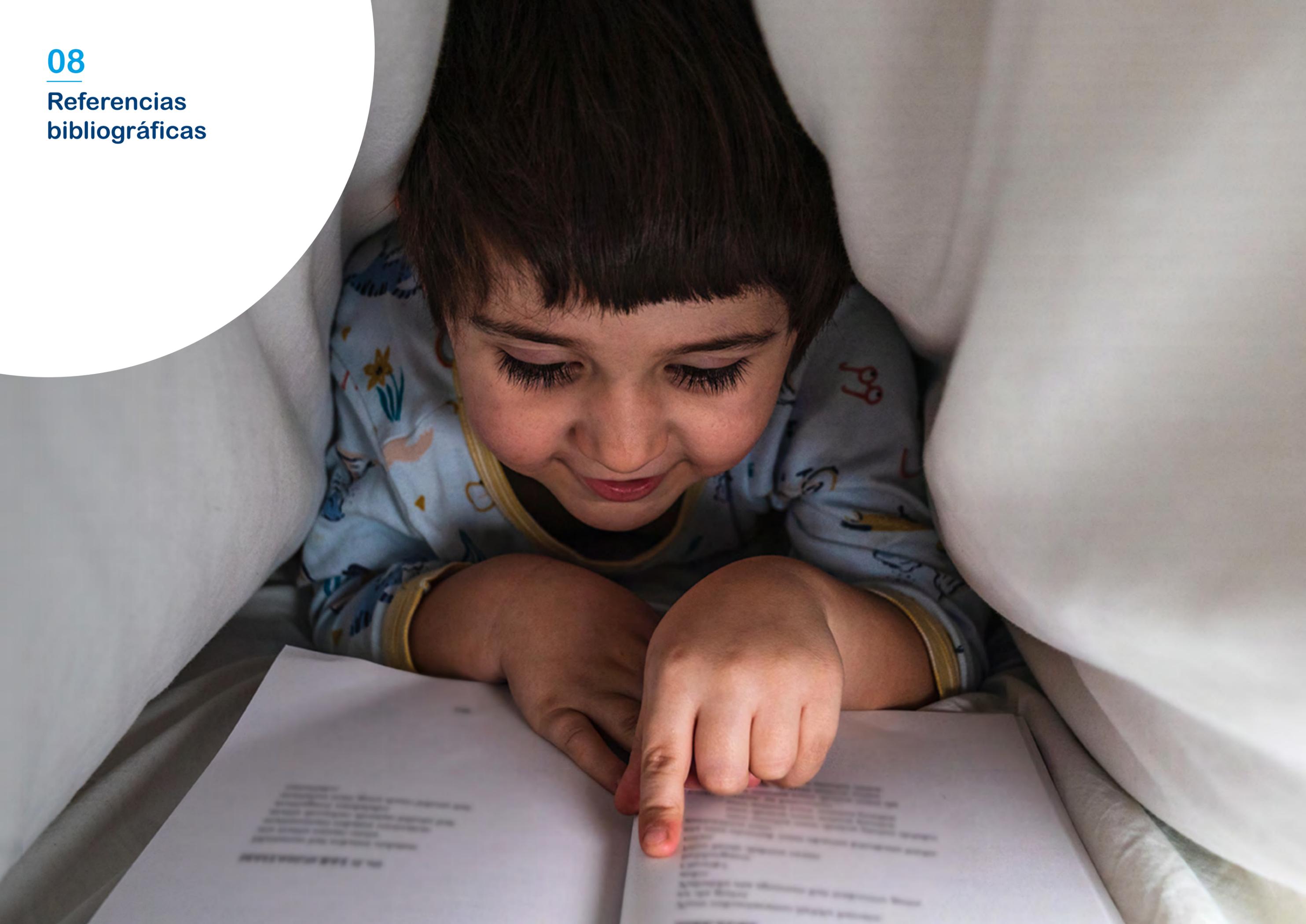
- Según las estimaciones de este informe, el CAPI, tan solo cubre al 10,5 % de los hogares con población infantil, frente al 54,3 % de hogares que cobrarían la prestación (con o sin IMV) si estuviese plenamente implementado. Así mismo, alcanza al 29,6 % en familias numerosas, y al 28,3 % en familias monomarentales, frente al 66 % y 85 % potenciales.
- Cuando se trata de hogares en situación de pobreza relativa, la cobertura potencial alcanza casi el 100 %. Sin embargo, solo el 35,6 % estaría recibiendo CAPI (con o sin IMV).
- La capacidad de IMV y CAPI de reducir la pobreza infantil relativa es limitada, pero sí podría tener un impacto importante sobre la pobreza infantil severa. Estimamos que en caso de una implementación total ésta última caería 6 puntos respecto al 13,7 % actual, mientras que considerando el non-take-up, esta reducción se situaría en 4,6 puntos. Por otro lado, la tasa de pobreza infantil relativa (28 %) se podría reducir en 2,6 puntos, pero con el grado de implementación actual, este descenso sería tan solo de solo 0,44 puntos.
- El mayor impacto de IMV y CAPI lo encontramos en la intensidad de la pobreza infantil, con y sin non-take-up. La brecha de pobreza severa cae del 39 %, al 11 % y 12 % en los escenarios de full take-up y non-take-up y en el caso de la pobreza relativa pasa del 37 %, al 23 % y 24 %.
- Por último, si analizamos la progresividad por deciles de la prestación, observamos que el impacto potencial del CAPI alcanza hasta el séptimo decil de ingresos, pero el non-take-up de la prestación limita su efecto a el primer decil.

En resumen, el impacto potencial de IMV y CAPI sobre la pobreza infantil en base a su diseño actual es limitado, pero sería sustancialmente mayor si no existiese el problema del non-take-up. Para mejorar la eficacia del IMV, es necesario revisar su generosidad, cambiar el periodo de cómputo de los ingresos al mes en curso, mejorar su complementariedad con

otras prestaciones y servicios, y eliminar o modificar sus requisitos más restrictivos, que impiden el acceso a familias en situación de especial vulnerabilidad.

Respecto al CAPI, una de las propuestas clave de este informe es **desarrollar el complemento como una prestación independiente del IMV. La evidencia apunta a que la elevada tasa de non-take-up de esta prestación puede estar vinculada a su integración con el IMV** y su combinación en un mismo proceso de solicitud, que impide una adecuada difusión de la política y una diferenciación clara de sus requisitos. Esto ha llevado a que muchos hogares con niñas, niños y adolescentes que podrían ser beneficiarios del CAPI, pero no cumplen los requisitos del IMV, no soliciten esta prestación por no conocerla o creer, erróneamente, que no cumplen los requisitos. Con una prestación para la infancia independiente, la nueva prestación podría ofrecer un soporte esencial para la crianza a las familias con niñas, niños y adolescentes, y el acceso a la misma debe estar garantizado para todas las familias en riesgo de pobreza y exclusión social. La implementación de un crédito fiscal reembolsable, integrado en el IRPF, sería un importante primer paso de cara a aumentar la efectividad del sistema español de prestaciones familiares y alinear a España con el resto de los países de la UE, si bien. Para esto último, la transición desde el CAPI hacia una prestación universal por crianza sería fundamental.

En definitiva, la pobreza infantil sigue siendo un desafío importante en España, y las prestaciones actuales no son suficientes para erradicarla. La creación de una prestación infantil independiente, junto con la mejora del IMV, son pasos necesarios para asegurar que las niñas y niños en situación de vulnerabilidad tengan acceso a los recursos necesarios para romper el ciclo de pobreza intergeneracional. En definitiva, el futuro de la pobreza infantil en España dependerá en gran medida del futuro de las prestaciones familiares.



## 08 | Referencias bibliográficas

Aguilar Hendrickson, M. y Arriba González de Durana, A. (2024) *El IMV y las rentas mínimas, cuatro años después, Ilei D'Engel* [Preprint]. Disponible en: <https://leienge.cat/imv-i-rentas-minimes/>.

AIReF (2022) '1.a Opinión Ingreso Mínimo Vital - 2/23'.

AIReF (2023) '2.a Opinión Ingreso Mínimo Vital - 2/23'.

AIReF (2024) '3.a Opinión Ingreso Mínimo Vital - 2/24'.

Ayala, L., Jurado, A. y Pérez, J. (2022) *El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y Cobertura, Funcas*. Disponible en: <https://www.funcas.es/articulos/el-ingreso-minimo-vital-adecuacion-y-cobertura/> (Accessed: 10 December 2022).

Ayala, L. y Paniagua (2019): *The impact of tax benefits on female labor supply and income distribution in Spain*. *Review of Economics of the Household*, 2019, vol. 17, issue 3, No 11, 1025-1048.

Ayllón, S., Brugarolas, P. y Lado Franco, S. (2023) *La transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad de oportunidades en España*. *Universitat de Girona. Servei de Publicacions*. Disponible en: <https://dugi-doc.udg.edu/handle/10256/22795> (Accessed: 17 June 2024).

Bárcena-Martín E., Blanco-Arana M.C., Pérez-Moreno S. (2018): *Social Transfers and Child Poverty in European Countries: Pro-poor Targeting or Pro-child Targeting?* *Journal of Social Policy*, 47(4):739-758. doi:10.1017/S0047279418000090

Bilbao-Goyoaga, E. (2024) 'Rentas Mínimas: Sistema Actual y Grandes Retos de un Instrumento Clave para Combatir la Desigualdad', en *La Desigualdad en España*. Lengua de Trapo.

Biosca, S.A. (2024) 'Políticas familiares en España: fundamentación y marco jurídico', *Quaderns de Polítiques Familiars: Journal of Family Policies*, (9), pp. 14-14. Disponible en: <https://doi.org/10.60940/quadernsn9429547>.

Bornukova, K., Hernandez, M.A. and Picos, F. (2024) *Investing in Children: The Impact of EU Tax and Benefit Systems on Child Poverty and Inequality*, JRC Publications Repository. Disponible en: [JRC Publications Repository - Investing in Children: The Impact of EU Tax and Benefit Systems on Child Poverty and Inequality](https://publications.jrc.ec.europa.eu/publication/?id=JRC125473)

EAPN (2021) *El Ingreso Mínimo Vital un Año Después. La Perspectiva Autonómica, EAPN España*. Disponible en: <https://www.eapn.es/publicaciones/452/el-ingreso-minimo-vital-un-ano-despues-la-perspectiva-autonomica>.

EAPN (2024) *Acceso Vital: Información y Apoyo Para el Acceso al Ingreso Mínimo Vital, Acceso Vital*. Disponible en: <https://accesovital.es/materiales-de-apoyo-sobre-el-ingreso-minimo-vital/>.

FOESSA (2021) 'Sociedad Expulsada y Derecho a Ingresos'. Disponible en: <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2021/10/analisis-y-perspectivas-2021.pdf>.

Fundación Secretariado Gitano (2023). *Estudio sobre el impacto del Ingreso Mínimo Vital en la situación de pobreza de la población gitana en España*. Disponible en: [https://www.gitanos.org/estudios/estudio\\_sobre\\_el\\_impacto\\_del\\_ingreso\\_minimo\\_vital\\_en\\_la\\_situacion\\_de\\_pobreza\\_de\\_la\\_poblacion\\_gitana\\_en\\_espana.html.es](https://www.gitanos.org/estudios/estudio_sobre_el_impacto_del_ingreso_minimo_vital_en_la_situacion_de_pobreza_de_la_poblacion_gitana_en_espana.html.es) (Accessed: 10 March 2025)

Hernández, A.; Picos, F. y Riscado, S. (2022). 'Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain', *Journal of European Social Policy*, 32(4):452-466

INE (2024) *INEbase/ Nivel y condiciones de vida (IPC) / Condiciones de vida*, INE. Disponible en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/categoria.htm?c=Estadistica\\_P&cid=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/categoria.htm?c=Estadistica_P&cid=1254735976608) (Accessed: 25 September 2022).

Jefatura del Estado (2020) *Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo*, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/29/20> (Accessed: 19 April 2022).

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024) *Guía de Ayudas Sociales*

y *Servicios para las Familias*. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/index.htm> (Accessed: 18 June 2024).

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022) *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/rentas-minimas.htm> (Accessed: 18 March 2022).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022) *Un Día en el Autobús del IMV, La Revista de la Seguridad Social*. Disponible en: <https://revista.seg-social.es/-/20221028-un-dia-en-bus-imv> (Accessed: 6 January 2023).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024) *Análisis sobre la brecha de cobertura en la implantación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) - Informe del fenómeno non take-up, Inclusión*. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/documents/384697/0/20240211+-+Informe+NTU.pdf/65919f5d-c76b-d67d-3717-34d52c005924?t=1713427642393> (Accessed: 19 June 2024).

Muñoz Higuera, D., Granell, R. y Fuenmayor, A. (2023) *Could the impact of a public policy help us to evaluate the*

*changes implemented? An analysis of non-take-up of the Spanish minimum income schemes*, *Review of Economic Analysis*, 15, pp. 185-213.

Noguera, J.A. (2021) *Los programas de garantía de ingresos mínimos durante la pandemia y más allá*, en Joseba Zalakain (ed.), *El futuro de las políticas sociales tras la pandemia*. Donostia, Fundación Eguía Careaga - SiS.

Noguera, J.A., Álvarez, E. y De la Prada, À. (2024) 'La Garantía de Ingresos Como Derecho de La Ciudadanía', *Future Policy Lab* [Preprint]. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1uo3Jd6Xale2wz6cO8sSdwqoi9N7JqHVG/view>.

Noguera, J. A., Álvarez-Cronin, E. y de la Prada, A. G. (2024). *Non-take-up of child benefits. Protection against child poverty in the Spanish Minimum Vital Income*. Fundación "La Caixa", convocatoria de proyectos sobre Infancia y Vulnerabilidad.

Save the Children España (2024). *El coste de la crianza en 2024: El impacto de la inflación acumulada en las familias con niñas, niños y adolescentes*. Knowledge Sharing Network, S.L.

## **ANEXO**

La atribución de  
*take-up* en la  
simulación del  
impacto del IMV-CAPI



## ANEXO

### La atribución de *take-up* en la simulación del impacto del IMV-CAPI

En el texto principal, mostramos los resultados para dos escenarios, *full take-up* (asumiendo que todos los hogares con niñas, niños y adolescentes elegibles reciben el CAPI y *non-take-up* (asumiendo que no todos los hogares con presencia de infancia elegibles lo reciben). Desafortunadamente, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) no especifica qué hogares son beneficiarios efectivos del IMV (o del CAPI para hogares con niñas, niños y adolescentes). Basándonos en trabajos previos (Noguera et al., 2024), hemos atribuido la probabilidad de cada hogar de acceder a la prestación a partir de (1) la información empírica del número de hogares que actualmente son beneficiarios de la prestación según su tipología del hogar y (2) la cuantía estimada de la prestación para cada hogar. La tipología de hogar se establece a partir del número de adultos y de niñas, niños o adolescentes en el hogar (hogares monomarentales con una hija o hijo, hogares de dos adultos con dos niñas, niños o adolescentes, etc.) que actualmente reciben el IMV/CAPI. Usamos los datos empíricos de registro de beneficiarios en nómina de la prestación de IMV y/o de CAPI de toda España en mayo de 2024 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). La cuantía estimada de la prestación para cada hogar elegible la obtenemos mediante nuestra microsimulación. Por cada tipología de hogar, la probabilidad de recibir la prestación,  $P(\textit{take-up})$ , se define como:

$$P(\textit{take-up}) = P(\textit{take-up}|\textit{tipología de hogar}) \times P(\textit{take-up}|\textit{tipología de hogar, cuantía beneficio})$$

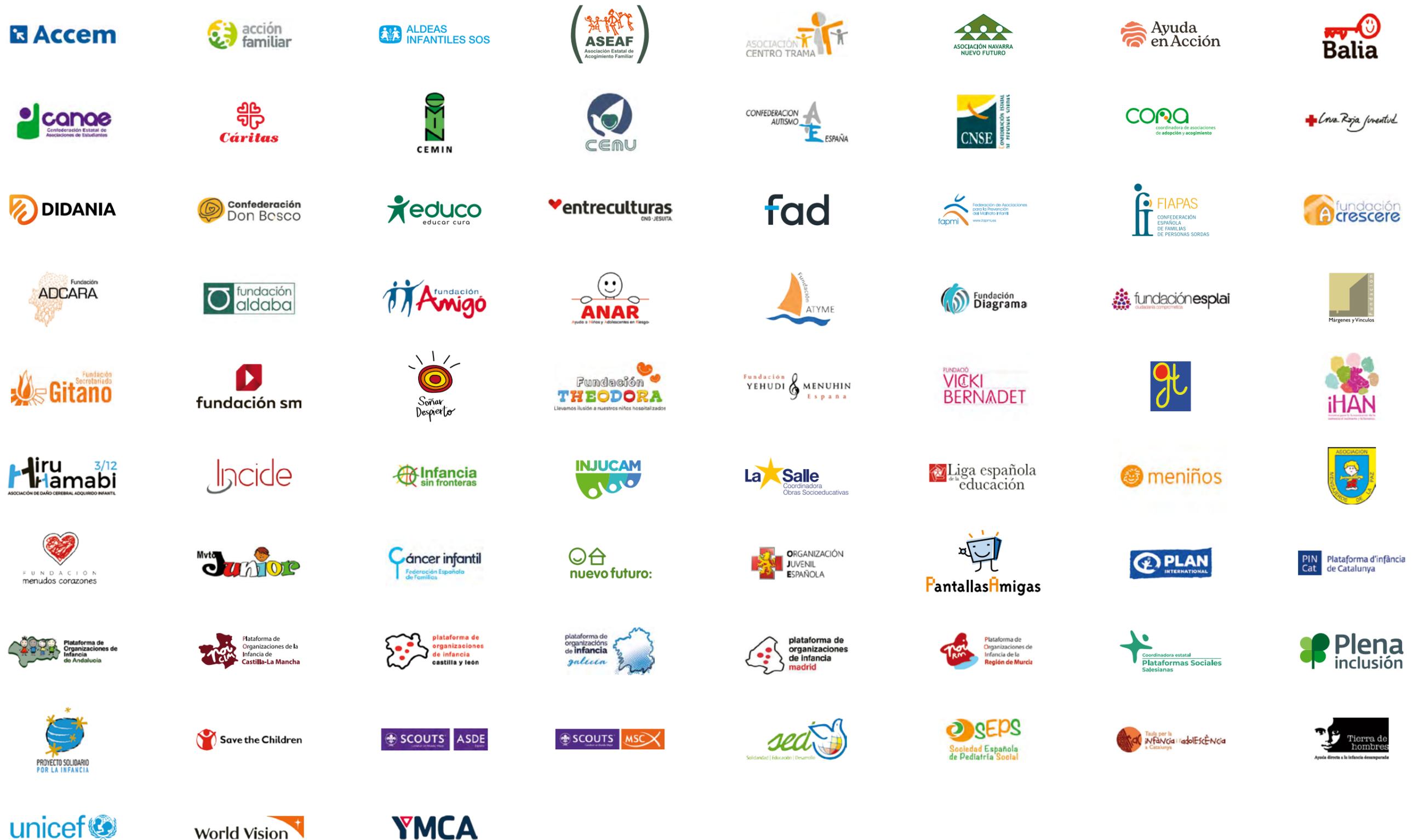
Finalmente, atribuimos *take-up* a los hogares (elevados) con la probabilidad de tomar la prestación más alta hasta alcanzar el número observado de hogares beneficiarios reales. La atribución de *take-up* en base a la cuantía total de la prestación potencial (a mayor cuantía, mayor probabilidad de *take-up*), se basa en los estudios sobre la implementación del IMV que demuestran una mayor tendencia al *take-up* cuanto mayor es la distancia al umbral de ingresos correspondiente y, por tanto, mayor es la prestación potencial a la que se tiene derecho (AIReF, 2022). Dado que el CAPI es una prestación de cuantía fija por niña o niño menor de edad, aquí hemos sustituido la distancia al umbral por la prestación total potencial.

Este proceso garantiza que el número estimado de hogares agregados que recibe la prestación se asimile al número real por tipología de hogar. Sin embargo, sobreestima el gasto total estimado de la prestación un 40 % respecto del gasto presupuestado para 2024. Para terminar de ajustar el gasto estimado al gasto observado a la vez que mantenemos la representatividad de los hogares con niñas, niños o adolescentes que reciben la prestación, seleccionamos aleatoriamente pares de hogares con niñas, niños o adolescentes a cargo, uno que asumimos que recibe la prestación y otro que no, con pesos de elevación similares, e intercambiamos su situación de *take-up*. Repetimos este proceso hasta conseguir que el gasto total estimado sea el mismo que el gasto presupuestado. En su conjunto, el procedimiento garantiza una buena representatividad del *take-up* para los hogares con niñas, niños o adolescentes por tipo de hogar a la vez que ajustamos por el gasto presupuestado.

La principal ventaja de este diseño es su simplicidad y eficacia a la hora de analizar el impacto del CAPI por los tipos de hogar con niñas, niños y adolescentes a cargo más susceptibles de recibir la prestación según su distribución empírica, sin introducir otras asunciones sobre el *take-up* susceptibles de introducir sesgos desconocidos. Al mismo tiempo, la metodología presenta limitaciones. Principalmente, no ajustamos la estimación al gasto ni al número de beneficiarios que reciben exclusivamente el CAPI, ya que los datos disponibles de beneficiarios por tipo de hogar no diferencian ese colectivo del resto de beneficiarios.



# Somos una red de más de 70 organizaciones de infancia





plataforma  
de infancia  
españa

## SOMOS UNA RED DE MÁS DE 70 ORGANIZACIONES DE INFANCIA

Nuestra **misión** es proteger, promover y defender los derechos de niños, niñas y adolescentes conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Nuestra **visión** es alcanzar el pleno cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, integrando el esfuerzo de las organizaciones de infancia y de todos los agentes sociales.

### Financia



[www.plataformadeinfancia.org](http://www.plataformadeinfancia.org)

