

IMV y RD 789/2022: remiendos sin soluciones, exclusiones sin razones

I Antecedentes

El Ingreso Mínimo Vital [IMV] entró en vigor el 1/6/2020 [Real Decreto-ley 20/2020, 29 de mayo]. Su regulación fue y es excluyente y su gestión por el Instituto Nacional de la Seguridad Social [INSS] es agresiva contra la población empobrecida. Posteriores reformas y, desde 1/1/2022, la Ley 19/2021¹ introdujeron algunas mejoras y algunas complicaciones, sin cambio sustancial que adecuase el IMV a su función social.

No obstante, el RDL 20/2020 y la Ley contenían dos *promesas* de mejoras significativas para muchas familias. La primera, un complemento de vivienda (art. 13.3 Ley 19/2021) que sigue durmiendo el *sueño de los injustos*. La segunda, hacer una regulación reglamentaria para que el IMV fuese "*compatible con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia*"² (art. 11.4 Ley 19/2021); esa era la tarea que debería haber cumplido, a partir del 1/1/2023, el Real Decreto 789/2022³, de 27 de septiembre, "*por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación*". Pero no lo ha hecho o lo ha hecho excluyendo a muchísimas de las familias⁴ beneficiarias de IMV que esperaban acogerse a él.

II El problema que el RD 789/2022 debería haber resuelto

¿A qué se refería el artículo 11.4 de la Ley al prometer compatibilizar IMV y *rentas del trabajo*? Desde que el IMV funciona, la obtención de *rentas del trabajo* ha sido compatible (parcialmente) con el cobro de IMV: si los ingresos computables a efectos de IMV (entre ellos, *rentas del trabajo*) superan el límite de ingresos establecido, el IMV es negado o quitado; pero si son menores, esos ingresos se restan de la renta garantizada y se cobra una parte de esta como IMV.

En realidad, tal compatibilidad debía entenderse como el compromiso de regular un procedimiento para que una parte de las *rentas del trabajo* fuese *importe exento*⁵ (no descontable a efectos de IMV).

"Se prevé, por último, el régimen de compatibilidad del IMV con el empleo, de forma que la percepción de esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral" (Ley 19/2021, preámbulo)

Esto es una condición básica para que una prestación social tipo IMV o rentas mínimas funcione, si se quiere incentivar la inserción laboral y no cronificar la pobreza.

Un empleo conlleva gastos de transporte, menos tiempo para buscar empleo mejor o formarse, dificultades para el cuidado de menores, etc. Si restan del IMV todo el salario obtenido, pocas ganas quedan de aceptar o mantener ese empleo, e incitan a aceptar "trabajar en negro", sin contrato ni derechos. Bajo la urgencia de necesidades diarias, una persona podría preferir trabajar por 150 euros *en negro*, con los que se quedará, que por 200 con contrato si el INSS se los va a quitar al año siguiente⁶.

Toda actividad laboral debería suponer ingresos no absorbibles en el IMV o en prestaciones autonómicas como la RMI en Madrid. El RD 789/2022 admite que el objetivo de la Ley (art. 11.4) era "*que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral*". Se esperaba que el nuevo RD determinase que una parte de las *rentas del trabajo* del año anterior estaría *exenta* a efectos de IMV del año actual. Pero lo hecho *no ha sido lo esperado* ni lo indicado por la Ley.

1 En lo que sigue la Ley 19/2021 también se citará como Ley IMV o "la Ley".

2 En lo que sigue "rentas del trabajo o de la actividad económica..." se resumirá en *rentas del trabajo*.

3 En lo que sigue, el RD 789/2022 también será citado como "el RD".

4 Aquí y en lo que sigue "familia" se refiere tanto a persona solas como a unidades de convivencia.

5 Conviene no calificar a ese "importe exento" como "no-computable", aunque de hecho disminuye el monto final de ingresos computables. La Ley dice qué tipos de ingresos no computan a efectos de IMV y cuales sí. El RD no exime a ningún tipo de ingreso de ser computable, sino que declara exenta una *cuantía* [una parte del aumento de *rentas del trabajo* (del tipo que sean) entre dos años consecutivos]. Hay que diferenciar *rentas no-computables* e *importe exento*.

6 La cuantía del IMV en un año dado se calcula restando a la renta garantizada de ese año los ingresos computables obtenidos en el año anterior. A partir de 1/1/2023 habrá que considerar también el *importe exento*, si lo hay.

III Exclusiones: la trampa del RD 789/2022

El vicio esencial del RD 789/2022 es que excluye del *incentivo* previsto en la Ley 19/2021 artículo 11.4 a muchísimas de las familias que percibieron *rentas del trabajo* en el año anterior.

Allá donde la *Ley* dice "la percepción del IMV será compatible con las *rentas del trabajo*...", el *RD*, en su artículo 1, declara que su objeto es "regular la compatibilidad de la percepción del IMV con los **incrementos** de ingresos procedentes de *rentas de trabajo*". Esa trampa roza el fraude de ley. No se regula un incentivo para las familias que obtengan *rentas del trabajo*, sino solo para quienes *augmenten* sus *rentas del trabajo*.

El RD 789/2022 establece cuatro condiciones de acceso al incentivo citado, en el marco de la ejecución del procedimiento de revisión de cuantía anual del IMV (Ley 19/2021, art. 16.3)⁷.

Condiciones de acceso al incentivo previsto en el RD 789/2022, artículo 2 (importe exento a efectos de IMV de una parte de las *rentas del trabajo*)

Para que, al ejecutar la revisión de cuantía del IMV correspondiente al año X (Ley IMV, art.16.3), se considere exenta a efectos de IMV una parte de las *rentas del trabajo* obtenidas en el año anterior (año X-1), el *RD* establece cuatro condiciones (art. 2 y art. 5.1 2º párrafo).

- a) Que las *rentas del trabajo* obtenidas en el año X-1 sean mayores que las obtenidas en el año X-2⁸.
- b) Que la familia afectada fuese beneficiaria de IMV en el año X-1.
- c) Que también fuese beneficiaria "El 1 de enero del ejercicio en el que se vaya a realizar la revisión".
- d) Que, *en caso de que el IMV se hubiese obtenido por el criterio de vulnerabilidad sobrevenida*⁹, esa obtención se produjese durante el ejercicio X-2 o antes.

Si, por ejemplo, concretamos esas condiciones al año 2023, se traducen en lo siguiente:

- Las *rentas del trabajo* obtenidas en 2022 deberán ser mayores que las obtenidas en 2021.
- La familia de que se trate tendrá que haber sido beneficiaria de IMV en el año 2022.
- La familia de que se trate tendrá que haber sido beneficiaria de IMV a fecha 1/1/2023.
- Si esa familia obtuvo el IMV por el criterio de vulnerabilidad sobrevenida, la concesión de la prestación tendrá que haberse producido en 2021 o antes.

Para ilustrar el alcance de estas restricciones, consideremos situaciones en las que una familia quedaría excluida del incentivo (*importe exento*) durante la revisión de cuantía del IMV 2023.

Si sus *rentas del trabajo* fueron 3200 euros en 2021 y 3200 euros (o 3170 o 1800) en 2022, no se le aplicará en 2023 el incentivo (por la condición a).

Si no fue beneficiaria del IMV durante 2022, no se le aplicará en 2023 el incentivo (por la condición b).

Si percibió IMV durante parte de 2022 y parte de 2023, pero no era beneficiaria de IMV a fecha 1/1/2023, no se le aplicará en 2023 el incentivo (por la condición c).

Si cumple en 2023 las condiciones a, b y c, pero obtuvo el IMV por vulnerabilidad sobrevenida en el ejercicio 2022, no se le aplicará el incentivo (por la condición d), aunque en 2024 ya no le afectará esa restricción si ha mantenido el IMV.

⁷ "... la cuantía de la prestación se actualizará con efectos del día 1 de enero de cada año, tomando como referencia los ingresos anuales computables del ejercicio anterior" (Ley 19/2021, art. 16.3).

⁸ Hay *rentas del trabajo* que, por la Ley 19/2021, no son computables a efectos de IMV, y el *RD* no deja claro si lo que se compara para determinar el *incentivo* son las *rentas del trabajo* o solo las *rentas del trabajo* computables a efectos de IMV según la Ley 19/2021, artículo 20.1f (que establece las *rentas no-computables*). Literalmente, el *RD* dice que se comparan las *rentas del trabajo*, sin más matiz, y así se interpreta en lo que sigue.

⁹ *Vulnerabilidad sobrevenida*: procedimiento excepcional en el cual la determinación de los ingresos computables puede hacerse sobre la base de los que se obtendrán en el año en curso (primero estimados, luego definitivos), en vez de tomar como referencia los ingresos computables del año anterior (Ley 19/2021, art. 11.5).

IV ¿Cómo se aplicará el RD 789/2022 a quienes cumplan los criterios que establece?

4.1 A la vista de las condiciones exigidas para que una parte de las *rentas del trabajo* sea *importe exento* a efectos de IMV, y suponiendo que se cumplen, ¿cómo se calculará ese incentivo o *importe exento* al llevar a cabo la revisión de cuantía del IMV del año X?

Veamos, primero, qué factores van a influir en la cuantía de la renta exenta.

Factores determinantes del *importe exento* de las *rentas del trabajo* del año X-1

a efectos del IMV del año X

- ¿Cuáles fueron las rentas del trabajo en los años X-2 y X-1?
- ¿Cuál es la cuantía de la renta garantizada en el año X?
- ¿Se les aplica el complemento de discapacidad en el IMV?.
- ¿Cuál es el tipo familiar?¹⁰

4.2 Sin entrar en detalles, veamos un esquema previo del subprocedimiento regulado por RD 789/2022 para el cálculo del *importe* de la parte de las *rentas del trabajo* que, en su caso, se considerará *exenta* al proceder a la revisión de cuantía del IMV regulada en Ley 19/2021 artículo 16.3.

Esquema: cálculo de la parte *exenta* de las *rentas del trabajo* en la revisión de cuantía IMV año X

i) Una vez comprobado que se cumplen los requisitos de acceso a este incentivo, hay que calcular el incremento **A** producido entre las *rentas del trabajo* [RT] obtenidas en el año X-1 y las obtenidas en el año X2 [**A** = RT(X-1) menos RT(X-2)]

ii) Una vez obtenido ese incremento, hay que ejecutar dos pasos previos:

- Dividir en tres tramos (tramo 1, tramo 2, tramo 3) la cuantía del incremento de las *rentas del trabajo*, **A**, con los criterios que se exponen en el siguiente apartado 4.3.
- Consultar en Anexo 3 del RD 789/2023 (o en apartado 4.4 de este artículo) los porcentajes de "importe exento" a aplicar sobre cada tramo según las circunstancias del caso¹¹.

En la formación de esos tramos no influye la cuantía de las rentas sino su incremento.

iii) Aplicando esos coeficientes a cada tramo y sumando los resultados se obtiene el *importe exento de las rentas del trabajo*. El RD suele hablar de este importe exento como si fuese una parte de las *rentas del trabajo*, pero en realidad es una parte del incremento de las *rentas del trabajo*. De hecho, el *importe exento* nunca superará dicho incremento¹².

En este paso no solo influye el incremento, también influye que la cuantía de *rentas del trabajo* en el año X-2 sea o no sea igual a cero. Para un incremento 1000 tanto da si se pasó de 300 a 1300 o se pasó de 2000 a 3000, sin embargo el resultado será diferente si se pasó de 0 a 1000, como se explicará en apartado 4.4.

¹⁰ A estos efectos, el RD distingue tres tipos: familia en la que no hay menores; familia formada por una persona adulta y menores; familia formada por varias personas adultas y menores.

¹¹ El coeficiente asociado al Tramo 1 es siempre 100% y el asignado al Tramo 3 es siempre 0%, así que lo que hay que determinar es el *coeficiente aplicable al Tramo 2*, que puede tomar valores entre un 20% y un 45%.

¹² Si el incremento es menor que el 60% de la renta garantizada el importe exento será igual al incremento, mientras que, si es mayor a dicho 60% de la renta garantizada, será menor al incremento.

4.3 ¿Cómo se divide el incremento de *rentas del trabajo* en tramos?

El tramo 1 recoge el valor del **incremento A** pero sin superar el 60% de la renta garantizada **R**.

El tramo 2 será cero si A se ha agotado en el tramo 1, pero si A excede al 60% de la renta garantizada el tramo 2 tendrá como valor ese exceso, aunque sin superar, junto al Tramo 1, el 100% de la renta garantizada; esto es, el tramo 2 no puede tener cuantía superior al 40% de la renta garantizada.

El tramo 3 será cero salvo que A sea mayor que la renta garantizada, caso en el que el valor del tramo 3 será el exceso de A sobre la renta garantizada.

Esto puede resumirse en una tabla, en la que *R* representa el valor de la renta garantizada y A el incremento de las *rentas del trabajo*.

valor A (incremento)	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3
entre 0 ¹³ y 60% de R	A	0	0
entre 60%R y R	60%R	A-60%R	0
mayor que R	60%R	40%R	A-R

En todos los casos los tres tramos suman A, pues los tramos derivan de descomponer A en tres partes.

Ilustremos con algunos ejemplos esta división en tramos del *incremento de las rentas del trabajo*. Para ello consideremos una familia formada por *dos personas adultas, con complemento de discapacidad*. Para la revisión del IMV 2023 se necesita conocer la renta garantizada 2023, aún no establecida¹⁴, pero **supongamos** que la pensión no contributiva (PNC) 2023 sea 6400 euros/año. En tal caso, la renta garantizada 2023 (**R**) para esa familia (1,52*PNC) sería 9728 euros, cuyo 60% es 5836,80 euros.

Supongamos tres incrementos distintos de las *rentas de trabajo* y determinemos su división en tramos.

- Incremento A = 2400 euros: tramo 1 = 2400 euros, tramo 2 = 0, tramo 3 = 0
- Incremento A = 6000 euros: tramo 1 = 5836,80 euros, tramo 2 = 163,20 euros, tramo 3 = 0
- Incremento A = 9800 euros: tramo 1 = 5836,80 euros, tramo 2 = 3891,20 euros, tramo 3 = 72 euros

4.4 El objetivo de esta división en tramos es diferenciar la aportación al importe exento que se hará en cada uno de ellos. El porcentaje asignado a cada tramo es fácil de recordar en los tramos 1 y 3, pero se complica en el tramo 2, en el que el porcentaje asignado depende de diversos factores.

Tramo 1: todo el tramo es importe exento (100% exento).

Tramo 2: es importe exento una parte del tramo, en un porcentaje **p** entre 20% y el 45%.

Tramo 3: no aporta importe exento (0% exento)

El importe exento total será por tanto = **tramo1 + p% del tramo 2**
(tramo 3 no aporta nada al importe exento)

¹³ En la situación que se está tratando, el incremento A entre las *rentas del trabajo* de los dos años anteriores nunca será cero, ya que en ese caso no habría incremento y no se aplicaría el procedimiento de "importe exento". El incremento mínimo es 0,01 euros.

¹⁴ Este documento se ha redactado a mediados de octubre de 2022.

Coefficientes de "importe exento" a aplicar en el tramo 2 del incremento de las *rentas del trabajo*(revisión IMV año X)

- *Si en el año X-2 no tuvieron rentas del trabajo*
 - Con complemento de discapacidad:
 - 40% de la cuantía del tramo
 - Sin complemento de discapacidad:
 - Sin menores: 30% de la cuantía del tramo
 - Varias personas adultas y al menos un(a) menor: 35% de la cuantía del tramo
 - Una sola persona adulta y al menos un(a) menor: 45% de la cuantía del tramo
- *Si en el año X-2 sí tuvieron rentas del trabajo*
 - Sin menores: 20%
 - Varias personas adultas y al menos un(a) menor: 25% de la cuantía del tramo
 - Una sola persona adulta y al menos un(a) menor: 30% de la cuantía del tramo

4.5. Apliquemos este procedimiento basado en tramos y coeficientes a los *tres ejemplos ya utilizados en el apartado 4.3* en la revisión de cuantía IMV 2023 para una familia de dos personas adultas con complemento de discapacidad. Añadiremos el supuesto de que tuvieron rentas del trabajo en 2021¹⁵. *En este caso*, el coeficiente a aplicar al tramo 2 es **20%** (con rentas del trabajo en año X-2 [2021] + "sin menores").

Incremento rentas del trabajo	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Importe exento tramo1+20%tramo2
2400	2400,00	0	0	2400,00
6000	5836,80	163,20	0	5869,44
9800	5836,80	3891,20	72	6615,04

El que se cumplan las condiciones para que una parte del incremento de las rentas del trabajo sea importe exento no garantiza seguir en vulnerabilidad económica y conservar el IMV.

En el ejemplo referido a un incremento de *rentas del trabajo* de 9800 euros, la renta garantizada 2023 *supuesta* era 9728 euros. El límite de ingresos sería 9608 euros (120 euros menos que la renta garantizada). Ahora bien, como tienen 6615,04 euros de *importe exento*, en realidad las rentas computables podrían llegar hasta 9608 + 6615,04 = 16.223,04 euros. Por encima de esos ingresos computables se perdería el IMV.

Si sus ingresos computables (según Ley 19/2021) fueran 13.913,04 euros, por encima de la renta garantizada, no por eso perderían el IMV, dado que hay un importe exento de 6615,04 y en realidad la cuantía del IMV se calcularía como 9728 - 13.913,04 + 6615,04 = 2430 euros, esto es 202,50 euros/mes¹⁶.

*Esta familia saldría beneficiada por la existencia del RD. No se niega que el RD beneficie limitadamente a quienes se les aplica. Lo que se dice es que no cumple el objetivo marcado (Ley 19/2021 art. 11.4), que excluye a las familias que en el año anterior a la revisión de IMV no lograron superar las *rentas del trabajo* del año precedente y a otras, que es un "incentivo" que solo se conserva aumentando año tras año las rentas del trabajo y que su cuantía puede ser ridícula [si se ha pasado de un salario de 4995 euros a uno de 5000 euros, ¿un importe exento de 5 euros "incentiva"?*

15 Para la división de un incremento de 2000 euros en tramos tanto da si se pasó de 1000 a 3000 o de 0 a 2000. Pero en la asignación del porcentaje aplicable al tramo 2 si influye que hubiera o no hubiera *rentas del trabajo* en año X-2.

16 EL RD 789/2022 no da explicación precisa del uso del importe exento. La utilizada aquí es la que parece razonable:

Límite de ingresos anual: renta garantizada - 120 + **importe exento**

Cuantía IMV: renta garantizada - ingresos computables + **importe exento**

4.6. Más allá de los aspectos de "cálculo", conviene retomar los aspectos cualitativos del RD 789/2022 que merecen crítica y exigencia de modificación y mejoras.

- ¿Por qué excluye a las familias que trabajan, a veces desde hace varios años, pero no han conseguido *aumentar* sus rentas del trabajo?

- ¿Por qué da un trato peor a las familias que obtuvieron rentas del trabajo dos años antes que a las familias que no los obtuvieron? ¿Por qué, además, para esas familias tampoco se toman en consideración las discapacidades en grado igual o mayor al 65% a la hora de determinar el coeficiente de importe exento a aplicar en el tramo 2?

- ¿Por qué cada reforma de la legislación sobre IMV se hace en un lenguaje y con procedimientos cada vez más incomprensibles para la población afectada e incluso para los grupos de apoyo con experiencia activa en cuanto al IMV?

El INSS actúa en este y otros ámbitos con el criterio no escrito de que las personas empobrecidas son "sospechosas" y a vigilar. Al caciquil latiguillo de que "quienes cobran IMV es porque no quieren trabajar" han sumado implícitamente el de que "quienes no consiguen aumentar sus ingresos cada año es por que no quieren". ¿En qué mundo viven quienes aprobaron este RD?

4.7 EN RESUMEN

Condiciones para que una familia, en la revisión de cuantía del IMV año X, tenga derecho a que una parte del incremento de sus rentas del trabajo se considere "importe exento" a efectos de IMV.

Que sus *rentas del trabajo* en el año X-1 sean mayores a las obtenidas en el año X-2.

Que fuese beneficiaria de IMV en el año X-1 y también el 1 de enero del año X; de haberse obtenido el IMV por vulnerabilidad sobrevenida esa obtención deberá haberse producido en el año X-2 o antes.

División en tramos de cuantía del incremento (A) y coeficientes a aplicar

[R = renta garantizada año X, RT = *rentas del trabajo*]

incremento A	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3
menor o igual a 60%R	A	0	0
entre 60%R y R	60%R	A-60%R	0
superior a R	60%R	40%R	A-R

Tramos	¿Obtuvieron RT en año X-2?	complemento discapacidad	Tipo familiar	coeficiente de importe exento
tramo 1	indiferente ¹⁷	indiferente	indiferente	100%
	No	Sí	indiferente	40%
	No	No	sin menores	30%
	No	No	varias adultas +menores	35%
tramo 2	No	No	1 adulta + menores	45%
	Sí	indiferente	sin menores	20%
	Sí	indiferente	varias adultas + menores	25%
	Sí	indiferente	1 adulta + menores	30%
Tramo 3	indiferente	indiferente	indiferente	0%

importe exento= cuantía deTramo 1 + %coeficienteTabla aplicado a la cuantía del Tramo 2

A efectos del IMV año X, los ingresos obtenidos en año X-1 que se descontarán de la renta garantizada serán... ingresos computables según Ley 19/2021 menos importe exento según RD 789/2022

¹⁷ Las respuestas "indiferente" indican que el concepto de esa columna no influye en el caso tratado

V Otros aspectos del RD 789/2022

Dicho *RD* contiene otras disposiciones. Algunas parecen presentadas intencionadamente de manera difícil o imposible de entender, como es habitual en lo relacionado con el IMV.

Corriendo riesgo de interpretar mal partes del jeroglífico, comentaré algunos detalles adicionales.

5.1 ¿El complemento de ayuda a la infancia es ingreso mínimo vital?: un falso problema

En el preámbulo del RD 789/2022, sin eficacia legal, se dice "*La propia norma se refiere a esta ayuda para la infancia como un complemento de la prestación de ingreso mínimo vital básico. Es, por tanto, ingreso mínimo vital. Es decir, que la prestación de ingreso mínimo vital es un todo conformado por la cuantía de ingreso mínimo vital básico (cuando se tenga derecho a ella, y en la cuantía que corresponda) y el complemento de ayuda para la infancia*".

No es verdad que la Ley 19/2021 cite un "ingreso mínimo vital *básico*" como una de las dos componentes de otro concepto "superior", *prestación de ingreso mínimo vital*, siendo la otra componente el "complemento de ayuda a la infancia". En todo caso, no hay problema en aceptar que al IMV "de siempre" le llamen *básico* y que al conjunto de prestaciones regulado por la Ley 19/2021 le consideren un marco IMV con dos componentes: IMV *básico* y complemento de ayuda a la infancia. De hecho, en lo que sigue asumiré la expresión IMV "*básico*" para situarnos en el marco de la diferenciación establecida por el INSS, que más que excesiva es insuficiente como se verá en lo que sigue.

El problema, por tanto, no es la frase citada, sino su uso como "argucia" para protegerse contra reclamaciones y demandas presentadas o por presentar contra la interpretación excluyente que hace el INSS de la "ayuda a la infancia", tergiversando la *Ley*. La verdadera polémica con el INSS es otra:

- Según el INSS (no según *Ley*) tienen derecho al complemento de ayuda a la infancia aquellas familias que cumplan todos los requisitos establecidos para el IMV "*básico*" en el artículo 10, excepto 10.1b, punto que sería sustituido a efectos de ayuda a la infancia por el artículo 11.6¹⁸.

- La interpretación que se sostiene desde muchos grupos de apoyo mutuo es que tienen derecho a la ayuda a la infancia todas las familias con menores cuyos ingreso y patrimonio cumplan lo establecido en el artículo 11.6, sin ninguna referencia al artículo 10.

Esto significa que el INSS niega la "ayuda a la infancia" a las familias que, estando en vulnerabilidad económica, incluso con ingresos cero, no obtuvieron IMV por no cumplir requisitos de tipo administrativo, como los seis meses de antigüedad de la unidad de convivencia o que algún miembro no tenga aún residencia legal, o incluso a causa del retorno de algún miembro que había emigrado, etc.

Partamos pues del "marco" que propone el *RD*, esto es, una prestación IMV con dos facetas: el IMV "*básico*" y el complemento de ayuda a la infancia. Ahora bien, ¿cuáles son los requisitos de acceso a cada faceta? Hay razones bastantes concluyentes para afirmar que cada una de esas facetas tiene requisitos de acceso propios. Los requisitos de acceso al IMV "*básico*" se definen en el artículo 10 de la *Ley* y los requisitos de acceso al complemento de ayuda a la infancia en su artículo 11.6.

En cuanto al artículo 10, de acceso al IMV (o IMV "*básico*" según el *RD*), establece requisitos relacionados con la residencia en España, la vulnerabilidad económica, criterios de "independencia" para las personas solas y de antigüedad de las unidades de convivencia.

El artículo 11.6 crea el "complemento de ayuda a la infancia" y establece **el requisito** de acceso a él.

Ley 19/2021, Art. 11.6. Se establece un complemento de ayuda para la infancia para aquellas unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros, siempre que en el ejercicio inmediatamente anterior al de la solicitud los ingresos computables, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley, sean inferiores al 300% de los umbrales del anexo I y el patrimonio neto sea inferior al 150% de los límites fijados en el anexo II (...)".

Esto es, el único requisito que la Ley 19/2021 impone a la ayuda a la infancia es de tipo económico, similar al de "vulnerabilidad económica" (art. 10.1b) pero con mayores límites de ingresos y patrimonio.

¹⁸ En resumen, el complemento de ayuda a la infancia es solo para quienes tienen IMV y para quienes no lo tienen por pasarse "algo" de los límites de ingreso y patrimoniales. A una mujer -con un hijo menor- que haya acogido a su madre anciana hace 2 meses, sin ningún ingreso, a la que se negó o quitó el IMV porque esa nueva unidad de convivencia no tenía antigüedad de 6 meses, el INSS no le reconoce la ayuda a la infancia.

¿Hay algún fundamento para la interpretación del INSS según la cual el acceso al complemento de ayuda a la infancia requiere cumplir además todos los requisitos del art. 10 excepto el 10.1b? No lo hay.

i) El estatus del complemento de ayuda a la infancia en la Ley 19/2021 es muy diferente al que tienen los complementos de monoparentalidad y discapacidad. De hecho, el RD lo reconoce cuando diferencia la componente "ayuda a la infancia" de la componente IMV "básico" (incluyendo en esta los complementos de discapacidad y monoparentalidad).

. ii) En las resoluciones del INSS sobre concesión o revisión de cuantía se incluyen por separado la cuantía del IMV "básico" ("importe de la prestación sin complemento de infancia") y la cuantía del complemento de infancia, así como la suma de ambos, mientras que las cuantías de los complementos de discapacidad y monoparentalidad entran indiferenciadas en la cuantía del IMV "básico".

iii) Siendo cierto que la *cuantía* de la ayuda para la infancia -no el concepto ni sus requisitos- se define en el artículo 13.2e, tras 13.2a, 13.2b, 13d.c y 13d, también lo es que la redacción de esas cuatro primeras letras deja claro que los conceptos que recogen se van sumando para configurar una única cuantía, la *renta garantizada*, mientras que al comenzar la letra (e) hay un cambio esencial en la redacción que singulariza la ayuda a la infancia: "La cuantía del complemento de ayuda para la infancia contemplada en el artículo 11, apartado 6, 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, con arreglo a los siguientes tramos: Menores de tres años: 100 euros. Mayores de tres años y menores de seis años: 70 euros. Mayores de seis años y menores de 18 años: 50 euros", sin hacer referencia a su suma con las letras anteriores. También es de destacar que, si los complementos de monoparentalidad y discapacidad se expresan como un porcentaje de la renta garantizada para una persona sola, la ayuda familiar se expresa en cuantías fijas.

iv) Nada en la Ley 19/2021 indica que el "complemento de ayuda para la infancia" esté sometido a los requisitos expresados en el artículo 10 de la Ley 19/2001. Muy por el contrario, el artículo 11.6 que crea y regula ese complemento deja claro que habrá derecho a él *SIEMPRE* que se cumpla el requisito que establece, lo que excluye totalmente su condicionamiento a otros requisitos. Ni en el artículo 10 se menciona la posibilidad de su aplicación parcial ni el artículo 11.6 hay referencia alguna al artículo 10.

En consecuencia, usando la propia jerga del RD 789/2022, el artículo 10 regula el IMV "básico" y el artículo 11.6 regula el complemento de ayuda a la infancia, siendo ambos conceptos componentes de la prestación de IMV genérica, pero sometidos a requisitos diferentes y a cuantía separadas que luego se suman en la nómina mensual.

La decisión del INSS de considerar que el acceso al complemento de ayuda a la infancia no solo requiere cumplir la condición establecida en el artículo 11.6 de la Ley 19/2021 sino que también es preciso cumplir todos los requisitos del artículo 10, menos su letra 1e, es una artimaña post-legal sin fundamento.

Sigue teniendo pleno sentido presentar reclamaciones y demandas contra denegaciones del complemento de ayuda a la infancia a familias que cumplen el criterio establecido en el artículo 11.6 pero no cumplen alguno de los requisitos del artículo 10.

5.2 Renta garantizada y complemento de ayuda a la infancia

El RD considera relaciones entre renta garantizada y ayuda a la infancia que parecen ser contradictorias.

- La disposición adicional primera (DA1), referida a la comprobación de que los ingresos computables no superen el límite de ingresos (renta garantizada menos 120 euros), establece que la renta garantizada incluirá el complemento de ayuda a la infancia¹⁹.
- El artículo 1.2 2º párrafo afirma que su aplicación "determinará que se mantenga el derecho a la percepción del IMV en la cuantía resultante de aplicar lo previsto en las letras a), b), c) y d) del artículo 13.2 de la Ley 19/2021 (...) sin perjuicio de que a dicha cuantía se sume el complemento de ayuda a la infancia si se tratara de unidades de convivencia que incluyan menores de edad entre sus miembros".

Esto diversidad confuso causa perplejidad por dos razones:

- * Las letras a, b, c y d del artículo 13.2 no definen la "cuantía resultante" de la prestación sino la cuantía de la renta garantizada (sin complemento de ayuda a la infancia); el cálculo de la cuantía de la prestación se define en el artículo 13.1 (renta garantizada menos ingresos computables).
- * La renta garantizada definida por las citadas letras a, b, c y d, sin la letra 13.2e, no incluye el complemento de ayuda a la infancia, contradiciendo lo dicho en la DA1, que afirmaba que ese complemento formaba parte de la renta garantizada.

Aunque a simple vista puede parecer que sumar el complemento para la infancia a la renta garantizada y luego restar los ingresos computables es lo mismo que utilizar la renta garantizada sin complemento para la infancia, restar los ingresos computables y luego sumar el complemento a la infancia, lo cierto es que la cuantía de la renta garantizada juega un papel determinante en la determinación de la vulnerabilidad económica y en la aplicación del RD 789/2022 en cuanto al "importe exento", etc.

Consultando resoluciones de cuantía del INSS durante el año 2022 se constata claramente que en la casilla "renta garantizada" no incluyen la cuantía del complemento de ayuda a la infancia, aunque este se sume a la cuantía del IMV "básico" para dar la cuantía total de la prestación IMV.

Así, en una comunicación de cuantía 2023 a una familia no monoparental de seis personas y sin complemento de discapacidad, con dos menores de seis años, figura como renta garantizada la establecida sin considerar la ayuda a la infancia, 12.979,08 euros/año, en base a lo cual la resolución determina la cuantía mensual del IMV "básico", una vez descontados los ingresos computables, y señalando en otra casilla los 200 euros/mes de ayuda a la infancia. Ambos importes se suman después como "importe total mensual de la prestación".

La DA1 del RD 789/2022, que establece que la renta garantizada debe incluir el complemento de ayuda a la infancia, es contradictoria con lo establecido en el artículo 1.2 del mismo RD, que no incluye ese complemento en la renta garantizada sino en la suma final de ambas componentes del IMV ("básica" y ayuda a la infancia); también lo es con la práctica utilizada por el INSS en las resoluciones sobre cuantía del IMV, donde la casilla "renta anual garantizada" no incluye el complemento de ayuda a la infancia. Si se mantiene esa contradicción es posible que el INSS adopte decisiones basándose en distintos criterios y creando indefensión y confusión.

IMV "básico" y complemento de ayuda a la infancia serían efectivamente dos componentes de la prestación IMV regulada por la Ley 19/2021, pero cada una tiene requisitos y procedimientos de determinación de cuantía específicos.

¿A qué se debe esta anomalía? ¿Se trata de una anomalía más entre las que son fruto de la ignorancia de redactores y legisladores sobre aquello de lo que hablan? ¿O se trata de que el Gobierno quiere dar manos libres al INSS para aplicar diferentes conceptos de renta garantizada según circunstancias y conveniencia?

¹⁹ "...para la determinación de la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia previstos en el artículo 13.2.a), b), c) y d), se sumará el complemento de ayuda a la infancia previsto en la letra e) de dicho apartado"

5.3 Renta garantizada e importe exento

La consideración de cuál es la renta garantizada también es importante para el procedimiento de cálculo del *importe exento* derivado del incremento de las *rentas del trabajo*, ya que los tramos en que se divide el incremento dependen del valor de la renta garantizada. El RD, en su artículo 4.2, dice "*La renta garantizada que se tomará en consideración para el cálculo del porcentaje de la exención que corresponda de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, será la prevista en las letras a), b), c) y d) del artículo 13.2 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, en función de la unidad de convivencia el 1 de enero del ejercicio en el que se lleve a cabo la revisión*". Al no incluir la letra (e) del artículo 13.2 parece que, a efectos del *importe exento* de parte de las *rentas del trabajo*, se hace aquí una interpretación similar a la del artículo 1.2, no a la de la disposición adicional primera.

Esto es un aspecto específico de lo descrito en el apartado 5.2, y vuelve a plantear la necesidad que la Ley 19/2021 y el RD 789/2022 mantengan criterios homogéneos en cuanto al concepto de renta garantizada.

5.4 Cómputo de *rentas del trabajo* a efectos del RD 789/2022: IRPF o Datos fiscales

Se trata de un aspecto especialmente delicado con diversas facetas.

a) Hasta ahora, los únicos ingresos que influían en el proceso de determinación de cuantía del IMV eran los "ingresos computables": todos menos los no-computables (Ley 19/2021, art. 20.1f). Algunas *rentas del trabajo* son no-computables a efectos de IMV, por ejemplo la prestación por desempleo en pago único.

El RD 789/2002 artículo 3.1, a efectos de *importe exento*, señala que "Para la aplicación del importe exento al que se refiere el artículo 1.2 se tomarán en consideración los *incrementos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica* por cuenta propia que se hayan producido en los dos ejercicios fiscales previos al año de la revisión del ingreso mínimo vital". No habla de las *rentas del trabajo* computables sino de las *rentas del trabajo* en general. Esto significaría, por ejemplo, que la prestación de desempleo en pago único, no computable a efectos de IMV (20.1f.1º y Ley 35/2006, art. 7n), sí entraría en el cálculo de las *rentas del trabajo* de los años X-1 y X-2 a efectos del *importe exento*, aunque no sea ingreso computable a efectos de IMV.

En consecuencia, el monto de *rentas del trabajo* que computen a efectos de la cuantía del IMV puede no coincidir con el monto de *rentas del trabajo* utilizado a efectos de calcular el incremento de rentas. Algo a confirmar en la práctica dada la frecuencia con que las interpretaciones del INSS fuerzan o contradicen la normativa vigente.

b) Lo preocupante es el intento de "institucionalizar" una metodología respecto al cómputo de las *rentas del trabajo* que en la revisión del IMV 2021 (diciembre 2021 / enero 2022) ya provocó miles de resoluciones injustas y numerosas reclamaciones. En su artículo 3.2, el RD establece un procedimiento general para el conocimiento y cómputo de las *rentas del trabajo* a efectos de IMV en un año dado.

- De haberse presentado la declaración de IRPF referida a ese año, el cómputo se hará en base a los importes que figuren en determinadas casillas de la declaración (Anexo I del RD).

- De no haberse presentado declaración de IRPF (aunque es obligatorio para las personas beneficiarias, con algunas excepciones), se hará con los datos fiscales en posesión de la AEAT (Anexo II del RD).

Ninguna Administración pública debiera pedir a la ciudadanía datos en posesión suya o de otra administración pública. Sin embargo, el INSS debe asegurarse de que los datos obtenidos a través de la AEAT son suficientes para cumplir sus responsabilidades en la gestión del IMV, que no compete a la AEAT. Hasta ahora, el INSS se ha limitado a copiar datos de la declaración de IRPF sin comprobación posterior del origen de las *rentas* resumidas en casillas de esa declaración, lo que creo muchos conflictos.

- El INSS no detecta el error cuando la declaración de IRPF incluye *rentas del trabajo* exentas de IRPF, como las *rentas mínimas autonómicas*, que también son no-computables a efectos de IMV. El INSS las "traga" como computables, pues solo ve una cuantía ignorando su origen.

- Problema similar es el uso por el INSS, sin comprobación propia, de datos aportados patrimoniales aportados por la AEAT, denegando IMV por exceso patrimonial a familias cuyo único patrimonio es su residencia habitual, que no computa a efectos de IMV. De hecho, las propias resoluciones de denegación reconocían que el INSS ignoraba la cuantía y los detalles del patrimonio familiar.

-No cabe considerar que una casilla de la declaración de IRPF en la que se recogen *rentas del trabajo* puede trasladarse automáticamente a efectos de IMV, pues pueden existir *rentas del trabajo* sometidas a IRPF y que, sin embargo, no sean computables a efectos de IMV, y pueden existir *rentas del trabajo* exentas de IRPF que sean computables a efectos de IMV. No pueden identificarse los criterios fiscales y los criterios a efectos de IMV.

- Si a efectos de la cuantía del IMV se necesitan los ingresos computables, a efectos de la determinación del *importe exento* por incremento de las *rentas del trabajo* hará falta conocer la totalidad de las rentas del trabajo, aunque no sean computables. Es imposible que una casilla de la declaración del IRPF informe sobre dos conceptos diferentes a la vez.

El artículo 3.2 del RD establece que "*Los datos necesarios para calcular los incrementos procedentes de rentas de trabajo o de la actividad económica, serán comunicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso, las Haciendas Forales a la entidad gestora*". Eso es válido, siempre que el origen de esos datos no sean declaraciones de IRPF. La AEAT dispone, y mucho antes de disponer de las declaraciones de IRPF, de los denominados *datos fiscales*, mucho más completos, detallados por concepto y por origen de las rentas, de forma que el INSS puede discernir lo computable y lo no-computable.

Si el INSS obtiene de la AEAT los datos sobre ingresos obtenidos debería hacerlo a partir de los datos fiscales, no de la declaración de IRPF. Sería más correcto y eficaz.

5.6 Caducidad de los complementos

La disposición adicional segunda (DA2) del RD establece que si los motivos por los que una familia adquirió el derecho a percibir los complementos de monoparentalidad o discapacidad, o el de ayuda a la infancia, dejan de concurrir a lo largo del año X, se mantendrá ese derecho hasta el 31 de diciembre de ese año: "**La extinción del complemento o, en su caso, la modificación de su cuantía surtirá efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquél en el que se dejaron de concurrir los motivos que dieron lugar a su concesión o el menor cumplió la mayoría de edad**".

Esta disposición, si se aplica bien, puede facilitar la transición a la nueva situación y evitar la acumulación de "cobros indebidos", ya que actualmente lo habitual es que el INSS pague esos complementos hasta que acaba el año pero luego pida devolución por cobros indebidos.

5.7 Reconocimiento provisional de cuantía del IMV

La disposición adicional tercera (DA3) distingue las resoluciones sobre cuantía del IMV definitivas y resoluciones provisionales por serlo los datos tributarios utilizados. Conviene vigilar ciertos detalles.

a) El INSS siempre ha podido dictar cuantía provisional del IMV en base a datos tributarios provisionales. En realidad, ninguna resolución puede considerarse definitiva, hasta, al menos, pasados cuatro años. El problema ha sido la "costumbre" -no de Ley- de no revisar la cuantía del IMV en el año X hasta diciembre del año X, lo que causa mucho sufrimiento social.

b) Más que diferenciar resoluciones provisionales y resoluciones definitivas, lo importante sería adelantar las revisiones. El RD da a entender que podría hacerlas, aunque sea provisionalmente, a partir de julio, pero no hay compromiso claro. Si el INSS utilizase los datos fiscales de la AEAT podría hacer las revisiones antes aún.

c) El RD dice que, una vez hecha una *revisión provisional*, de modificarse los datos fiscales disponibles se emitirá una resolución *definitiva* con nueva cuantía. Esto no parece razonable salvo que el INSS excluya que, de obtener nueva información provisional, pueda emitir otra resolución provisional antes de emitir la definitiva. ¿Es eso lo que quiere decir?

d) Afirma también que si los datos fiscales provisionales utilizados para una resolución provisional no se modifican, la resolución "devendrá definitiva a 31 de diciembre". Podría dar pie a que el INSS interpretase que en ese caso ya no estaría obligado a emitir una nueva resolución idéntica a la provisional, lo que podría bloquear el derecho a reclamar contra la resolución definitiva.

e) La DA3 establece un *procedimiento específico de devolución de cobros indebidos en aquellos casos en que una modificación de los datos fiscales haya permitido descubrir que se ha pagado una cuantía de IMV excesiva*. Consiste en un descuento sobre la cuantía del nuevo IMV asignado, garantizando a las familias el percibo del 30% mensual de la cuantía del IMV, sin aplicarse el procedimiento general o especial de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

Sin embargo, este procedimiento tiene limitaciones:

- No es aplicable, obviamente, cuando la revisión lleve a la extinción del IMV.
- No es aplicable si, dada la cuantía de los "cobros indebidos", fuera necesario aplicar ese descuento durante más de 12 meses.

El INSS debería revisar sus procedimientos de revisión de cuantía de manera que se eviten o acorten considerablemente las situaciones de "cobros indebidos" ocasionadas por su propia tardanza en ejecutar las revisiones necesarias y ajenas a cualquier intento de ocultar información por parte de las familias afectadas.

La Ley 19/2021 especifica que el desarrollo reglamentario de su artículo 11.4, para que el IMV no desincentive la inserción laboral, se haría en el marco del diálogo con las organizaciones sindicales más representativas. El RD 789/2022 no confirma que se haya hecho así, simplemente recuerda en su preámbulo que dicho artículo dice que debe hacerse así. Tampoco he encontrado comunicados de dichas centrales sindicales aclarando si les han consultado y cual es su opinión, aunque eso puede deberse a mis limitaciones en esa búsqueda. Por tanto me limitaré a decir que si no se ha hecho así el Gobierno ha incumplido el mandato de la Ley y que si ha hecho así sería bueno que las centrales sindicales más representativas difundieran ampliamente su opinión sobre el contenido de este real decreto ley.