

EL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL DESAFÍO DE INCENTIVAR AL EMPLEO: A PROPÓSITO DEL RD 789/2022

MATTHIEU CHABANNES

Profesor e Investigador Predoctoral Contratado (FPU)

Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

Nueva vuelta de tuerca al Ingreso Mínimo Vital (IMV). Los altos niveles de pobreza y exclusión social de España, agravados por la crisis socioeconómica derivada de la emergencia sanitaria COVID-19, llevaron a nuestro Gobierno a aprobar con cierta urgencia, a través del RDL 20/2020, de 29 de mayo, esta nueva prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. No obstante, la primera versión de la norma encerraba defectos y/o carencias en su regulación, suscitando críticas por parte de la doctrina y de los propios beneficiarios. Como dice el proverbio: “las prisas nunca son buenas”. Buena prueba de ello es que, durante su primer año de vigencia, el RDL 20/2020 fue objeto de siete modificaciones antes de ser convalidado por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece la nueva regulación del IMV. Entre las mejoras incluidas en el régimen jurídico encontramos: el complemento de ayuda a la infancia, la ampliación de la cobertura de colectivos especialmente vulnerables, la reducción del plazo de antigüedad de la unidad de convivencia. Lo cierto es que pocas prestaciones habrán conocido tantos vaivenes por parte del legislador en tan poco tiempo.

Además, hasta el momento, el diseño del IMV no ha terminado de perfeccionarse. No todas las disposiciones establecidas en el RDL 20/2020 fueron objeto de desarrollo en el momento de su aprobación. Así, durante más de dos años, la aplicación de la norma fue parcial porque el legislador dejó varios aspectos muy importantes pendientes de concretar con posteriores desarrollos reglamentarios. Alguna de estas previsiones esenciales eran los mecanismos e incentivos para mejorar el acceso y consolidación de los beneficiarios del IMV en el mercado laboral. Para responder al mandato de la Disposición Adicional primera de la Ley 19/2021, el legislador ha regulado primero con el RD 636/2022, de 26 de julio, el Sello de Inclusión Social para las empresas y entidades que contratan a los beneficiarios del IMV. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11.4 de la Ley 19/2021, y cumpliendo además con uno de los hitos de reforma del Componente 22 del Plan de Recuperación y Resiliencia, el Consejo de Ministros acaba de aprobar el RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo por cuenta ajena o propia, que pasamos a analizar brevemente en este Brief de la AEDTSS.

Tal y como la exposición de motivos de la Ley 19/2021 expresa, el IMV responde a una necesidad estructural en nuestro país de introducir políticas públicas efectivas de

protección social para prevenir y reducir los niveles de pobreza y exclusión que se vieron acentuados con la crisis económica del 2008 y con la última crisis socioeconómica derivada del Covid-19. Sin embargo, la prestación no es un fin en sí misma, sino que debe servir de trampolín para facilitar el tránsito de un estado de exclusión y pobreza hacia una situación de inclusión sociolaboral que permita a las personas desenvolverse mejor en la sociedad en la que viven.

Así, uno de los mayores desafíos al que se enfrenta el ingreso mínimo vital guarda relación con su impacto en el mercado de trabajo. Entre las críticas más recurrentes que recibe este tipo de prestación es su efecto perverso para desincentivar la búsqueda de empleo o incentivar el trabajo en la economía sumergida. Estas son las creencias según las cuales, por un lado, al percibir una renta mínima, se corre el riesgo de que los beneficiarios pierdan interés por encontrar empleo y salir de su situación de pobreza o que, por otro lado, al encontrar un empleo, las personas beneficiarias prefieran mantenerlo en la economía informal para no perder o ver reducir la prestación. Este fenómeno es lo que los expertos llaman “la trampa de pobreza”. Cabe recordar que el IMV ya era compatible con el trabajo. No obstante, hasta ahora esas rentas de trabajo actuaban como recorte de esta ayuda puesto que el salario percibido se restaba de la prestación.

En este sentido, con el fin de disuadir de la posibilidad de que se den abusos, el legislador busca fomentar la participación de los beneficiarios en el mercado laboral. Para ello, el RD 789/2022, crea un incentivo al empleo vinculado al ingreso mínimo vital, estableciendo un régimen de compatibilidad de la prestación con los ingresos procedentes de rentas de trabajo por cuenta ajena o de la actividad económica por cuenta propia.

Este incentivo al empleo, que entrará en vigor en enero de 2023, se orienta a que el beneficiario que se incorpore al mercado de trabajo o mejore sus condiciones laborales en el caso de que ya está trabajando, vea garantizada que su renta disponible sea superior a la que habría tenido sin incentivo, con un incremento que se va moderando a medida que se incrementan los rendimientos del trabajo.

En primer lugar, para poder recibir el incentivo, las personas beneficiarias deberán reunir los siguientes requisitos (art. 2):

- Haber sido beneficiarias del IMV en el año anterior a la aplicación de la revisión de la prestación.
- Mantener el derecho a la percepción de la prestación el 1 de enero del ejercicio en el que se vaya a realizar la revisión de la prestación.
- Incrementar sus ingresos procedentes de rendimientos del trabajo por cuenta ajena o propia respecto del año que se tuvo en cuenta para el cómputo de sus ingresos.

En cuanto a la determinación del importe de la renta exenta, a tenor de lo establecido en el art. 4 y el Anexo III, esta dependerá de la aplicación de tres tramos:

Tramo 1 (Hasta un 60% de la renta garantizada): en este primer tramo el perceptor del IMV que registra un incremento de sus ingresos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia que alcance hasta el 60% de la cuantía de la prestación no sufrirá ninguna reducción, sino que el incentivo le proporcionará un aumento del 100% de su renta disponible. Es decir, se suma el salario a la cuantía de la prestación del IMV.

Tramo 2 (Entre el 60% y el 100% de la renta garantizada): en este segundo tramo, el porcentaje excluido del cómputo para el cálculo del IMV varía entre un 20% y un 40% en función de tres parámetros:

- La relación previa con el mercado de trabajo: el incentivo es más alto para las personas que se incorporan al mercado de trabajo desde una situación de desempleo que para aquellos que ya están trabajando.
- La composición de la unidad de convivencia: las familias monoparentales y las personas con discapacidad (igual o superior al 65%) reciben un mayor incentivo.
- La presencia o no de menores a cargo: las unidades de convivencia que cuentan con uno o varios menores a su cargo percibirán también un incentivo más alto.

Así se desprende que el mecanismo establecido se ha graduado de manera que el incentivo sea más alto para quienes salgan de una situación de desempleo, para los hogares con menores a su cargo, para las familias monoparentales, para los hogares con menores a su cargo y para unidades de convivencia con personas con discapacidad. La razón radica en la situación particularmente vulnerable desde la que parten estos colectivos.

Tramo 3 (Superior al 100% de la renta garantizada): En este tercer tramo, el importe de los incrementos de los ingresos previstos que supere la cuantía de la renta garantizada de la unidad convivencia, no se excluirá del cómputo para el cálculo del IMV. En este supuesto, la persona ya no tendría derecho a percibir el IMV y solo recibiría el incentivo al empleo que consistiría en la diferencia entre la renta mínima garantizada y dicho aumento menos el máximo bonificable en el segundo tramo.

Para facilitar su visualización, nos serviremos del siguiente cuadro-resumen que hemos elaborado a partir del Anexo III del RD 789/2022:

| Importe de los incrementos de los ingresos con respecto a la renta garantizada | Ingresos obtenidos en los dos ejercicios fiscales previos a la revisión | Unidad de convivencia | Porcentaje excluido del cómputo para el cálculo del IMV |
|---|--|---|--|
| Hasta el 60% | ---- | ---- | 100% |
| | NO | Adulto solo o varios SIN menores a cargo | 30% |
| | | Varios adultos CON uno o varios menores a cargo | 35% |
| | | Adulto solo o varios (con o sin menores a cargo) CON complemento IMV por discapacidad | 40% |

| | | | |
|---------------------------------|------|---|------------|
| Superior al 60% y hasta el 100% | SI | Adulto solo o varios SIN menores a cargo | 20% |
| | | Varios adultos CON uno o varios menores a cargo | 25% |
| | | Adulto solo CON uno o varios menores a cargo | 30% |
| Superior al 100% | ---- | ---- | 0% |

Como puede observarse, ante las múltiples casuísticas que entran en juego, el método de cálculo puede resultar complejo para los beneficiarios. Consciente de ello, en su nota de prensa, el Ministerio anuncia la puesta en marcha en las próximas semanas de un simulador virtual que contemple todas las opciones y tipologías posibles con el fin de que éstos puedan conocer la cuantía del incentivo.

También cabe subrayar que el incentivo no es una prestación nueva ni independiente del IMV. En este sentido, el receptor del IMV no tendrá que realizar ningún trámite de solicitud ante la Administración Pública. Este se activará de oficio por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social cuando disponga de los datos fiscales del ejercicio anterior y detecte cambios en los ingresos de trabajo. Bien sea por haber encontrado un empleo o por haber mejorado las condiciones laborales anteriores.

Adicionalmente, debemos referirnos a la Disposición Adicional Tercera del RD 789/2022 que regula la forma de proceder en los casos en que un beneficiario del IMV haya visto indebidamente reconocida su prestación o aumentada su cuantía en base a datos provisionales facilitados por la Agencia Tributaria al Instituto Nacional de la Seguridad Social y que posteriormente se vieron modificados. Pues bien, para estos supuestos, se establece que los importes percibidos en exceso podrán ser objeto de compensación directa mediante su descuento sobre la cuantía de la prestación del IMV que, en su caso, hubiese de ser abonada en virtud de la resolución definitiva, garantizando el percibo del 30% mensual de dicha cuantía. Ahora bien, se señala que esa compensación solo procederá cuando el importe total percibido en exceso pueda ser descontado, aplicando la citada garantía en un periodo máximo de doce mensualidades. En el caso contrario, se aplicará, según proceda, el procedimiento general o especial de reintegro de prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas.

A modo de reflexión final nos gustaría hacer un último apunte. Desgraciadamente, encontrar un trabajo no constituye una condición suficiente para garantizar la ausencia de pobreza o de exclusión social y, en nuestra humilde opinión, el posible desincentivo al trabajo no viene dado por la percepción de un ingreso mínimo vital, sino por la calidad de los empleos ofrecidos. Los beneficiarios de rentas mínimas no solamente tienen dificultades de inserción sociolaboral por la escasez de sus recursos económicos, sino también por presentar un perfil con baja empleabilidad. Esta situación hace que estos

colectivos sean más propensos a integrarse en un mercado laboral que les ofrece escasas posibilidades, con un empleo poco cualificado, inestable y con unas condiciones que difícilmente les permita salir de su situación. A nuestro entender, esta situación es la que provoca que en ocasiones los beneficiarios puedan rechazar determinados puestos de trabajo. Evidentemente, el IMV no está diseñado para solucionar la precariedad del mercado laboral, pero cabe esperar que sus potenciales efectos positivos en el empleo puedan reflejarse solamente si se ven refrendados por unas políticas integrales que combatan el origen de la vulnerabilidad de estos colectivos, así como con políticas activas de empleo eficaces a través de itinerarios de inserción sociolaboral. En los últimos años se ha hablado mucho de la figura del trabajador pobre, es decir, personas que, a pesar del desempeño de un empleo, por sus características personales y/o familiares, no consiguen atender sus necesidades básicas. Una figura que no es nueva, pero que la crisis financiera del 2008 ha hecho más visible si cabe debido a que la recuperación económica y las reformas laborales operadas acentuaron la precarización de las condiciones de trabajo. Por último, a pesar de las últimas mejoras introducidas, el éxito del ingreso mínimo vital no radica tanto en la mejora de su cobertura de protección, sino en conseguir bajar el número de beneficiarios por haber logrado salir definitivamente de un estado de pobreza y exclusión. En otras palabras, el éxito de la prestación vendrá dado por las oportunidades laborales que propicien que cada vez menos personas necesiten la prestación, ya que el trabajo, y concretamente el trabajo decente, dignifica a las personas y otorga libertad.