



Asunto: Memoria y análisis económico del Anteproyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019

La resolución 1786 del Consejero de Administración Pública y Hacienda de fecha 19 de diciembre, acordó iniciar el procedimiento de elaboración de un Anteproyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019 y designar a la Oficina de Control Presupuestario de esta Consejería como órgano administrativo responsable de elaborar el primer borrador de la norma, articulando en técnica presupuestaria las necesidades señaladas dentro del marco de estabilidad presupuestaria, y de la memoria correspondiente.

En cumplimiento de la referida resolución se elabora el primer borrador de la norma que se adjunta y se emite la presente memoria y análisis económico:

Primero: Memoria y primer borrador del Anteproyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019.

El Gobierno de La Rioja acordó en su reunión del día 19 de diciembre de 2018 la retirada de los Proyectos de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2019, y de medidas fiscales y administrativas para el mismo ejercicio presupuestario. Este hecho supone necesariamente una prórroga de los presupuestos de 2018 –de acuerdo con la normativa aplicable– lo que permite la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Por otro lado, todas las entidades públicas y privadas de análisis macroeconómico coinciden en descontar un escenario nacional de desaceleración de la actividad económica que se prolongará durante todo el año 2019 y se agudizará en el año 2020. Asimismo, en las últimas semanas se han conocido los datos sobre movimientos de la población, los cuales consolidan una tendencia ya largamente diagnosticada de pérdida y envejecimiento poblacional en España, y particularmente en algunas Comunidades Autónomas como la riojana. Este hecho, además de ocupar una posición muy destacada en la agenda política en general tiene especiales consecuencias de orden económico, en la medida en que, a menor población, menores son las potencialidades de prosperidad de los países y las regiones.

Teniendo en cuenta que si bien con el presupuesto prorrogado se garantiza la continuidad en la prestación de servicios y de las medidas de carácter económico vigentes en 2018, sin embargo, existen determinadas políticas que estaban previstas en el proyecto de presupuestos generales de La Rioja para 2019 y que no se podrían ejecutar si no existiera una habilitación legal al respecto.



Gobierno de La Rioja

Por ello, se propone el primer borrador de Anteproyecto de Ley de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para el año 2019 en el que se aborden medidas fundamentales para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleo que no deberían demorarse en el tiempo, como son:

1. El inicio de la gratuidad de la enseñanza infantil:

La educación infantil de primer ciclo es un ámbito estratégico primordial a la hora de promover las oportunidades y los derechos de los niños con el objetivo de conseguir un servicio educativo de calidad que al mismo tiempo facilite la conciliación de la vida familiar y laboral y la compensación de las desigualdades.

En este sentido, la ley contempla avanzar en la gratuidad de dicha enseñanza, mediante la financiación del coste de la escolarización del alumnado de 0 a 3 años, matriculado en el primer ciclo de educación infantil, a través de la implantación y puesta en marcha de un programa de ayudas denominado Bono Infantil.

2. La bonificación total de las cuotas de autónomos a los nuevos emprendedores:

La consolidación del trabajo autónomo es una necesidad social que garantizará la creación de empleo y riqueza en nuestra Comunidad Autónoma y esta medida tiene una eficacia indudable al reducir el coste de las cotizaciones sociales, complementando y ampliando una medida establecida por la Administración General del Estado.

Por ello, se considera oportuno que se ofrezca una ayuda que se recibirá en el segundo año de vida de la empresa cuya finalidad se basa en la consolidación de las iniciativas empresariales nacientes.

3. Medidas fiscales a aplicar en el 2019 en relación al Impuesto sobre la renta de las personas físicas:

Desde hace varios ejercicios la Comunidad Autónoma de La Rioja ha llevado a cabo sucesivas rebajas en los tramos de la escala autonómica de IRPF, lo cual viene suponiendo una menor presión fiscal por este concepto para los contribuyentes riojanos.

La primera propuesta ahora planteada – coincidente con la contemplada en el proyecto de medidas fiscales y administrativas para 2019 retirado- prevé una reducción de 0,5 puntos en el tramo primero de forma que el contexto tributario sea más acorde con la verdadera capacidad económica de los



Gobierno de La Rioja

contribuyentes y éstos sean gravados más equitativamente. En definitiva, se atiende a criterios de justicia distributiva y capacidad económica.

Por otro lado, la situación demográfica de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en consonancia con la del conjunto de nuestro entorno, revela una coyuntura que se manifiesta, a grandes rasgos, en una reducción de la población caracterizada por unas tasas de natalidad bajas, un marcado envejecimiento y un fuerte desequilibrio territorial, especialmente destacado en los ámbitos rurales. En consecuencia, se propone en segundo lugar incrementar los importes de la deducción por nacimiento y adopción de hijos, con efectos desde 1 de enero de 2019, propuesta que responde al desafío poblacional que condiciona el futuro de La Rioja y a la necesidad de articular medidas tendentes a mitigar la despoblación demográfica que, indudablemente, es uno de los problemas a los que se enfrenta nuestra comunidad autónoma.

Segundo: Análisis económico del coste de implementación de las medidas

A) Medida: Gratuidad de la enseñanza infantil

Para determinar el impacto económico que la implantación de esta medida origina debemos tener en cuenta los siguientes datos:

- La implantación progresiva del programa.
- El precio medio estimado de 345 euros por puestos escolar, concepto pendiente de definir en función del horario y jornada objeto de financiación, así como por los datos facilitados por centros privados a través de la Federación de Empresarios de La Rioja y por otros centros ajenos a dicha asociación.
- El número de plazas autorizadas en las escuelas infantiles de titularidad pública y de centros privados de educación infantil, según el número de unidades.
- Estimación del 15 por ciento de incremento de puestos escolares con motivo de la implantación de la nueva medida.
- Coste del puesto escolar en el curso escolar de septiembre a junio (10 meses).

Con estos datos, el cálculo estimativo de la total implantación de la gratuidad se corresponde con el siguiente detalle:



Gobierno de La Rioja

	Niveles PCEI	Curso	Puestos Escolares	Coste/Curso 10m/345€)	Incremento del 15% puestos escolares
	Escuelas infantiles municipales	2-3	2019/2020	864	2.980.800,00
1-2		2020/2021	498	1.718.100,00	1.975.815
0-1		2021/2022	248	855.600,00	983.940
TOTALES			1610	5.554.500,00	6.387.675
Centros Privados de Primer Ciclo de Educación Infantil	Niveles PCEI	Curso	Puestos Escolares	Coste/Curso 10m/345€)	Incremento del 15% puestos escolares
	2-3	2019/2020	1201	4.143.450,00	4.764.968
	1-2	2020/2021	669	2.308.050,00	2.654.258
	0-1	2021/2022	301	1.038.450,00	1.194.218
TOTALES			2171	7.489.950,00	8.613.443
Escuelas autonómicas	Niveles PCEI	Curso	Puestos Escolares	Coste/Curso 10m/345€)	Incremento del 15% puestos escolares
	2-3	2019/2020	378	1.304.100,00	1.499.715
	1-2	2020/2021	234	807.300,00	928.395
	0-1	2021/2022	104	358.800,00	412.620
TOTALES			716	2.470.200,00	2.840.730
TOTALES	Niveles PCEI	Curso	Puestos Escolares	Coste/Curso 10m/345€)	Incremento del 15% puestos escolares
	2-3	2019/2020	2443	8.428.350,00	9.692.603
	1-2	2020/2021	1401	4.833.450,00	5.558.468
	0-1	2021/2022	653	2.252.850,00	2.590.778
TOTALES			4497	15.514.650,00	17.841.848

La parte imputable al año 2019 (un cuatrimestre: curso de septiembre a diciembre de 2019), con impacto en 2.443 escolares, tiene un coste estimado de 3.877.041,00€ que se debe imputar a las siguientes partidas presupuestarias:

Partida presupuestaria	Importe
08.04.3221.461.03	1.371.168,00
08.04.3221.470.01	1.905.987,00
08.04.3221.482.12	599.886,00
	3.877.041,00

B) Bonificación de las cuotas de autónomos durante el primer año de actividad.

Las personas que se incorporan al régimen general de trabajadores autónomos como media a lo largo de los últimos años es de 1.700, repartidos de forma regular a lo largo de los 11 meses del año y con un incremento estacional en el mes de agosto que recoge aproximadamente dos tercios de las inscripciones del resto de meses. Por tanto, podríamos estimar una media anualizada de 850 autónomos/año.

La cuota a pagar a Seguridad Social se cifra en aproximadamente 50 euros mensuales el primer año, por tanto 600 euros anuales por autónomo, que multiplicados por los 850 alcanzamos una previsión de 510.000 euros de coste al año.

Entendemos que esa cifra sería suficiente si las condiciones de la Seguridad Social no varían. Sin embargo es posible una variación de estos incentivos y podrían acercarse a las cuotas normales de autónomos. En ese caso actuaría de soporte la dotación de 1 millón de euros.



Gobierno de La Rioja

C) Coste fiscal de las medidas relativas al Impuesto sobre la renta de las personas físicas:

1. Rebaja de 0,5 puntos en la tarifa del IRPF.

El artículo 46.1.b) de la Ley 22/2009 faculta a las Comunidades Autónomas para asumir, entre otras, competencias normativas sobre la escala autonómica aplicable a la base liquidable general, respetando en todo caso que la estructura de esta escala deberá ser progresiva.

El artículo 74 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, establece que a la base liquidable general se le aplicarán los tipos de la escala autonómica del Impuesto que, conforme a lo previsto en la Ley 22/2009, por el que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, hayan sido aprobadas por la Comunidad Autónoma.

Para el ejercicio 2019 se propone una rebaja de 0,50 puntos en el primer tramo de renta, estimándose que supondría un coste de 2.608.387,54 €, y afectaría a 111.281 contribuyentes, según cálculos realizados por la Oficina de Control Presupuestario en base a los datos provisionales de IRPF de 2016 facilitados por la AEAT. Dado que no se dispone de datos definitivos de IRPF 2016 en relación con la escala autonómica, a comparar con la escala de no residentes del Estado, se mantiene este coste como estimación en la presente memoria económica, dado que no se propone la modificación de la escala en la próxima Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

2. Incremento de la deducción de IRPF por nacimiento o adopción de hijos.

En virtud de los últimos datos disponibles (datos provisionales suministrados por la AEAT correspondientes a la campaña IRPF 2017, el número de beneficiarios y el coste fiscal de la deducción planteada es el siguiente:

Concepto	Nº contribuyentes	Coste fiscal
Nacimiento/adopción de hijos	2376	983.700,00



Gobierno de La Rioja

Debemos tener en cuenta no obstante que el impacto en términos presupuestarios de estas dos medidas se producirá en el ejercicio 2021, dado que el IRPF es un tributo recaudado por la Administración Central, sometido a entregas a cuenta a las Comunidades Autónomas y la liquidación definitiva del periodo devengado se produce dos años más tarde del devengo (esto es 2021). Es en ese momento cuando se producirán los efectos “merma de ingresos” en el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Tercero: Financiación de las medidas

El importe total de las medidas con impacto presupuestario en 2019 asciende a 4.878.000€ conforme al siguiente detalle:

Partida presupuestaria	Medida	Cuantificación económica	Importe máx. previsión presupuestaria
08.04.3221.461.03	Gratuidad enseñanza	1.371.168,00	1.372.000,00
08.04.3221.470.01	Gratuidad enseñanza	1.905.987,00	1.906.000,00
08.04.3221.482.12	Gratuidad enseñanza	599.886,00	600.000,00
19.01.4216.430.01	Bonificación autónomos	1.000.000,00	1.000.000,00
TOTALES		4.877.041,00	4.878.000,00

Para la financiación de estas medidas, la Ley prevé el recurso a endeudamiento para lo que se autoriza al Consejo de Gobierno, a emitir deuda pública o concertar operaciones de crédito a largo plazo hasta un importe máximo de 4.878.000 Euros, sin perjuicio de la sujeción a los límites establecidos por la legislación en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Este endeudamiento encaja en el margen que establece el 0,1% del PIB y que es consistente con el límite de deuda para el 2019.

En todo caso, esta financiación hay que entenderla como extraordinaria. Si la ejecución del presupuesto prorrogado generara capacidad de financiación como es previsible que así se produzca no se haría uso de ella.

Cuarto: Cumplimiento del marco de estabilidad

Es preciso que esta norma junto con el presupuesto prorrogado cumpla los límites establecidos en los objetivos de estabilidad que para el año 2019 son:



Gobierno de La Rioja

Ejercicio	Objetivo EP	Objetivo Deuda Pública	Objetivo Regla de Gasto
2019	(1) -0,10%	(2) 17,7%	(3) 2,7%

Acuerdo del Consejo de Ministros (reunión del 28 de julio de 2017)

Objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2018-2020, Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación, SEC-2010 (En porcentaje del PIB Regional de la Comunidad). Estos objetivos no incluyen el posible efecto del mecanismo de ayuda financiera europea

Objetivo de deuda pública para el periodo 2018-2020(*) (Deuda PDE en porcentaje del PIB Regional de la Comunidad) Estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de la ejecución de los mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas que se produzcan durante los respectivos ejercicios siempre que no se destinen a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio en que se ejecute y por los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entidades y organismos públicos en el Sector Administraciones Públicas siempre que no financien déficit del ejercicio.

El informe económico financiero que daba soporte al Proyecto de Ley, cuya retirada ha solicitado el Gobierno de La Rioja ante la imposibilidad de su aprobación en los términos que fue presentado, explicaba el cumplimiento de estos objetivos.

Debe tenerse en cuenta que el presupuesto que se prorrogará, y en cuyos criterios de prórroga se está trabajando, no incorporará las actuaciones y proyectos que finalicen en el ejercicio 2018 (menor gasto) y además no ha de impulsar actividades nuevas, por tanto, habrá que prever, sin lugar a dudas que el presupuesto prorrogado registre una baja ejecución y en consecuencia cumpla con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Logroño, 19 de diciembre de 2018.


Gobierno de La Rioja
Administración General y Hacienda
Oficina de Control Presupuestario

Jesús Francisco Rojas Soto,
Director General.

