


 Ref. JFRS/als
Expediente:
ABC: 00860-2016/28955

Secretaría General Técnica
Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia

Asunto: Informe relativo al Anteproyecto de Ley de por la que se regula la renta de ciudadanía de La Rioja

Se ha recibido en la Oficina de Control Presupuestario solicitud de informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, relativo al expediente de referencia.

El artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece que es competencia de la Oficina de Control Presupuestario emitir *“Informe sobre anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y costes de personal”*.

En consecuencia la Oficina de Control Presupuestario emite el siguiente informe:

Primero: Información general.

La norma tiene por objeto determinar las condiciones de acceso al derecho subjetivo a la renta de ciudadanía, destinada a cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, así como promover su inserción social y laboral.

Justifica el centro gestor en su memoria que *“la crisis económica que ha sufrido nuestro país ha golpeado con especial virulencia en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad y han surgido nuevos fenómenos de exclusión social, en los que la ausencia de un trabajo o la precariedad del mismo son causa determinante de la exclusión. Es lo que técnicamente se denomina exclusión coyuntural frente a las situaciones ya contempladas de exclusión estructural”*. Por ello, la renta de ciudadanía se configura como la última red de protección social de tal forma que su objetivo es garantizar las necesidades básicas a aquellos colectivos y en aquellos periodos no cubiertos por las prestaciones de los Sistemas Públicos de Seguridad Social y Empleo.

Se prevé además en la Disposición transitoria la sustitución de las actuales ayudas prestaciones de inserción social -Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS)- por la renta básica de ciudadanía por lo que resulta interesante ver las diferencias existentes entre estas fórmulas de ayuda y la propuesta que ahora se configura en el borrador de Ley.

Básicamente las principales diferencias son:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 1 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0164787
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario			
2 Director General			
3			



Gobierno de La Rioja

	Ingreso Mínimo de Inserción (IMI)	Ayuda de Inclusión Social (AIS)	Renta de ciudadanía (RC)
Objeto	Prestación económica destinada a personas que necesitan de intervención social para su inserción socio-laboral	Prestación económica para atender las necesidades básicas de unidades de convivencia en la que se integran personas en situaciones de exclusión social y que por sus características no pueden acceder a los programas de inserción socio-laboral	Derecho subjetivo destinado a cubrir las necesidades básicas de quienes se encuentren en situación o riesgo de exclusión social, así como promover su inserción social y laboral
Carácter prestación	Subsidiaria	Subsidiaria o complementaria	Subsidiaria o complementaria e inembargable
Edad	Regla general: >25 y <65 años	Regla general: + 25	Regla general: +23 años
Residencia en la CAR	3 años	1 año	1 año
Concepto Unidad Familiar	persona + conyuge o análogo y hasta 4º consaguinidad y 2º afinidad en mismo domicilio	persona + conyuge o análogo y hasta 4º consaguinidad y 2º afinidad en mismo domicilio	persona + conyuge o análogo y hasta 2º consaguinidad y 1º afinidad en mismo domicilio
Quantía máxima	399,38 €/ mes	372,76 €/ mes	639,01 €/ mes
Quantía mínima	99,85 €/ mes	93,19 €/ mes	159,75 €/ mes
Duración de la prestación	inicial: 6m+ prórroga hasta 2 años	inicial: 6m+ prórroga hasta 2 años (excepto a >60 años)	ilimitada si mantiene requisitos
Tiempo de espera	De 6 meses a 1 año desde prestaciones o subsidios por desempleo, renta activa de inserción etc	No aplica	No aplica
Límite de rentas disponible	75% IPREM + 15% adicional por miembro	75% IPREM + 15% adicional por miembro	80% IPREM + 20% adicional 2º miembro + 10% adicional ss miembros
Obligaciones	Proyecto individualizado de inserción	Proyecto de inserción colectiva	Proyecto individualizado de inserción

En principio podría pensarse que la Renta de Ciudadanía sustituye a las ayudas IMI y AIS, de tal forma que la cuantificación de su coste sería sencilla trasladando simplemente el número de beneficiarios que actualmente son perceptores de esas ayudas a receptores de la nueva Renta de Ciudadanía. Sin embargo como se pone de manifiesto en el cuadro anterior existen diferencias no sólo en el importe máximo de las ayudas, límite de renta disponible o duración de la prestación, sino en otros conceptos que se van a utilizar en la implementación de la norma y que interesa destacar especialmente pues pueden tener también su incidencia en la cuantificación del impacto económico:

1. Ampliación del tramo de edad de los posibles beneficiarios: Hasta la fecha, para ser destinatario de las ayudas tanto del IMI como AIS se exigía con carácter general ser mayor de 25 años y menor de 65; El artículo 6 del borrador propuesto amplía el universo de posibles destinatarios de la norma dos años, al rebajar la edad de acceso hasta los 23.
2. Reducción del tiempo exigido de residencia en La Rioja: En concreto en las ayudas IMI actualmente se vienen exigiendo 3 años mínimos de residencia que ahora pasa a ser un año en el caso de Renta de Ciudadanía.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdeS. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0164787
Cargo		Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario				
2 Director General				
3				



Gobierno de La Rioja

Resultaría de interés ver el alcance de esta modificación en términos de incremento del número de perceptores y su análisis con las regulaciones de comunidades autónomas de nuestro entorno, con el fin de evitar “efectos llamada”. En correlación con esto, se ha introducido como novedad a lo largo de la tramitación del texto propuesto la obligación de permanencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja durante al menos 11 meses desde la concesión de la renta, cuestión que no parece exigirse en las ayudas IMI y AIS actuales.

3. Cambio en el concepto de Unidad Familiar: En las ayudas de inserción actualmente existentes, constituye una “Unidad de convivencia independiente” aquella que está constituida por una persona, su cónyuge o análogo y los familiares hasta 4º grado de consanguinidad y 2º de afinidad que convivan en un mismo municipio. Ahora, al reducir los familiares susceptibles de computar hasta 2º grado de consanguinidad y 1º de afinidad podría plantearse que en un mismo domicilio convivieran más de un perceptor de renta de ciudadanía.
4. Tiempo de espera: hasta la fecha, para poder ser perceptor de IMI debía haber transcurrido un determinado periodo de tiempo desde que se había dejado de percibir determinados subsidios (en concreto desde 6 meses a un año). Esta limitación de acceso no existe en los AIS y así se ha contemplado en el anteproyecto propuesto. Con ello, también podría producirse un incremento del número de perceptores.
5. Se incorpora además como novedad en el anteproyecto remitido el carácter de inembargable de la renta de ciudadanía; Desde el punto de vista de esta Oficina, este carácter debe analizarse en relación a las consecuencias derivadas de los posibles incumplimientos imputables al perceptor que conllevarían la retirada de la ayuda, la obligación de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas así como la imposibilidad de presentar nueva solicitud de renta en el plazo de 6 meses (véase artículos 9 y 19). En este sentido debería valorarse la posibilidad de alzar ese carácter de inembargabilidad de la renta de ciudadanía para permitir el cobro de los reintegros de las cantidades que hubieran sido indebidamente percibidas por causas imputables al perceptor.

Como se ha señalado, interesaba a esta Oficina poner de manifiesto las diferencias existentes entre los tres tipos de ayudas porque todas ellas pueden tener un impacto en el coste económico que se analizará a continuación.

Segundo: Impacto presupuestario de la norma.

El anteproyecto remitido para informe se acompaña de una memoria del centro gestor en el que se hace un análisis comparado de las rentas mínimas de inserción autonómicas. Junto a ello se aporta un estudio económico basado en que la renta de ciudadanía de La Rioja tendrá similares características en cuanto a requisitos y cuantías que las de Castilla y León y Cantabria, y se toma como referencia los datos oficiales de rentas mínimas de 2014 y población de referencia a 1 de enero de 2014.

En base a todo ello el centro gestor llega a las siguientes conclusiones:

- a) El número de potenciales perceptores en función de la población, y aplicando la misma proporción que hay en Castilla y León y Cantabria (población/perceptores) oscilaría entre 1.733 y 2.531. No obstante el centro gestor corrige esta cifra al alza hasta 3.000-3.500 perceptores al contemplar requisitos más flexibles para acceder a la prestación.
- b) En función de la cuantía total anual por perceptor que se abona en Castilla y León y Cantabria, el centro gestor obtiene la cuantía media por perceptor que oscila entre 3.718 € (Cantabria) y 4.056 (Castilla y León).
- c) Finalmente considera más próxima nuestra norma a la de Castilla y León (en particular porque la de Cantabria no contempla periodos máximos de percepción) y llega a la siguiente conclusión:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2016/0164787
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1	Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario			
2	Director General			
3				



Gobierno de La Rioja

Nº perceptores	Quantía media anual/ beneficiarios	Importe Medio anual
3.000	4.056	12.168.000
3.500	4.056	14.196.000

Por parte de esta Oficina, teniendo en cuenta que la propuesta de renta básica para la ciudadanía viene a sustituir al actual Ingreso Mínimo de Inserción y Ayuda de Inclusión Social, se ha procedido a realizar un estudio trasladando a los actuales perceptores de estas líneas (IMI y AIS) como potenciales beneficiarios de la Renta de ciudadanía de tal manera que se pueda calcular las diferencias existentes entre ambas situaciones y determinar las necesidades de cobertura presupuestaria.

Para ello se ha partido de los propios datos facilitados por el centro gestor en cuanto al número de beneficiarios, número mensual de solicitudes y del gasto computable para cada uno de los meses del último ejercicio 2015.

Los datos son los siguientes:

	IMI				AIS				IMI + AIS				RENTA BÁSICA CIUDADANÍA		
	Beneficiarios	Gasto	Solicitudes	Importe medio	Beneficiarios	Gasto	Solicitudes	Importe medio	Beneficiarios	Gasto	Solicitudes	Importe medio	Beneficiarios	Quantía máxima	Quantía mínima
Enero	1230	489.147,95	110	397,68	265	99.721,07	32	376,31	1495	588.869,02	142	393,89	1495	955.319,95	238.829,99
Febrero	1308	532.140,30	141	406,84	295	114.258,71	28	397,32	1603	646.399,01	169	403,24	1603	1.024.333,03	256.083,26
Marzo	1397	562.734,91	161	402,82	310	116.868,03	35	376,99	1707	679.602,94	196	398,13	1707	1.090.790,07	272.697,52
Abril	1521	607.235,94	117	399,23	349	132.151,19	26	378,66	1870	739.387,13	143	395,39	1870	1.194.948,70	298.737,18
Mayo	1532	607.305,91	110	396,41	361	135.506,03	31	375,36	1893	742.811,94	141	392,40	1893	1.209.645,93	302.411,48
Junio	1514	594.797,16	111	392,86	354	132.523,95	23	374,36	1868	727.321,11	134	389,36	1868	1.193.670,68	296.417,67
Julio	1471	579.100,00	114	393,68	355	132.426,97	17	373,03	1826	711.526,97	131	389,66	1826	1.166.832,26	291.708,07
Agosto	1454	571.893,62	84	393,32	363	135.084,78	14	372,13	1817	706.978,40	98	389,09	1817	1.161.081,17	290.270,29
Septiembre	1409	561.716,89	70	396,66	349	131.357,18	33	376,38	1758	683.074,07	103	394,24	1758	1.123.379,58	280.844,90
Octubre	1353	536.800,41	126	396,75	327	123.420,78	21	377,43	1680	660.221,19	147	392,99	1680	1.073.536,80	268.384,20
Noviembre	1354	540.350,99	168	399,08	317	118.574,90	40	374,05	1671	658.925,89	208	394,33	1671	1.067.785,71	266.946,43
Diciembre	1357	547.002,59	115	403,10	326	123.420,78	21	378,59	1683	670.423,37	136	398,35	1683	1.075.453,83	268.863,46
Totales 2015	16900	6.730.226,67	1427	398,24	3971	1.495.314,37	321	376,56	20871	8.225.541,04	1748	394,11	20871	13.336.777,71	3.334.194,43
nº medio benef/solicit	1.408,33		118,92		330,92		26,75		1739,25		145,67		1739,25		

Se observa que la ratio gasto mensual/beneficiarios mensuales implica que el importe medio percibido por cada uno de ellos se sitúa en los umbrales de las cuantías máximas permitidas para las ayudas de IMI y AIS de acuerdo con la normativa vigente (399,38€ IMI y 372,76€ AIS).

Si trasladamos el mismo número de beneficiarios, pero aplicamos las cuantías máximas y mínimas contempladas en el borrador de Ley ahora propuesto, la cuantía máxima superaría los 13,34 M€ en cómputo anual. Esta cifra se encuentra dentro de la horquilla que ha señalado el centro gestor (12,17M€-14,20M€), no obstante esta Oficina ya ha señalado en el apartado primero de este informe la existencia de otras variables que pueden afectar al impacto económico de la norma y sería recomendable al menos el intento de su cuantificación por parte del centro gestor (véase, cambios en el concepto de familia, ampliación de la edad para ser perceptor etc...).

En cualquier caso podemos entender que estos factores pueden operar en diferentes sentidos, incrementando por un lado el número potencial de perceptores pero por otro lado limitando las cuantías máximas que pueda percibir cada uno (por ejemplo al reducir el ámbito de familiares incluidos en la unidad de convivencia es posible que no se apliquen los incrementos porcentuales que la Ley establece para cada nuevo miembro computable).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0164787	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1	Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario			
2	Director General			
3				



Gobierno de La Rioja

Por lo que respecta a la dotación presupuestaria, los gastos correspondientes a las ayudas IMI y AIS se imputan a la partida 20.04.01.3114.483, y los datos de los últimos tres ejercicios en términos de obligaciones reconocidas, así como la dotación inicialmente prevista para este año 2016, son los siguientes:

	Partida presupuestaria 3114.483	
	Crédito inicial	Obligaciones reconocidas
2016	7.000.000,00	
2015		8.857.441,04
2014		6.849.587,04
2013		5.711.634,15

Por lo tanto, una vez que la Ley entre en vigor y se haga efectiva su aplicación, se observa un incremento del gasto que oscilará entre los 3,31 M€ y 5,33M€ de acuerdo con los escenarios planteados por el centro gestor (recordemos 12,17M€-14,20M€).

De acuerdo con la Disposición Final Segunda, el impacto económico de la implantación de la norma se trasladará al ejercicio 2017, por lo que deberá tenerse en cuenta esta circunstancia de cara a la elaboración de los próximos presupuestos, así como resulta de especial importancia este incremento de gasto de cara al análisis del impacto de la operación en el escenario presupuestario plurianual.

En este sentido, el Consejo de Ministros fijó el 10 de julio de 2015 los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el trienio 2016-2018 para el sector público, y el 11 de septiembre concretó los objetivos para cada una de las Comunidades Autónomas. Con posterioridad, con ocasión de la Actualización del programa de estabilidad del Reino de España 2016-2019, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el pasado 28 de abril dichos objetivos fueron revisados, quedando en la actualidad:

Objetivos La Rioja	Ejercicio		
	2016	2017	2018
Estabilidad presupuestaria	-0,70%	-0,50%	-0,30%
Deuda pública	17,10%	16,60%	16,00%
Regla de gasto	1,80%	2,20%	2,60%

Por otro lado, el Gobierno de La Rioja ha elaborado el Plan Económico Financiero 2016-2017 de acuerdo con lo exigido por la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria. Dicho Plan ha sido informado ya por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal entendiéndose que es muy factible que la Comunidad Autónoma cumpla con la senda prevista de estabilidad. Las previsiones para los próximos ejercicios contempladas en el PEF 2016/2017 son las siguientes:

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PADES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 5 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0164787		
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora		
1	Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario				
2	Director General				
3					



Gobierno de La Rioja

CONCEPTOS	2016 Presupuesto aprobado	2016 Previsión cierre	2017 Previsión cierre
Capítulo I	285.269,67	284.977,95	303.035,20
Capítulo II	418.278,43	412.116,28	427.364,58
Capítulo III	31.995,50	30.035,89	31.147,21
Capítulo IV	338.546,42	306.590,91	316.870,10
Capítulo V	1.894,83	2.523,82	2.617,20
Capítulo VI	4.650,00	1.862,86	1.885,21
Capítulo VII	30.401,10	28.528,27	29.638,81
Capítulo VIII	554,00	4.200,00	4.200,00
Capítulo IX	211.038,47	236.531,47	177.212,84
TOTAL INGRESOS	1.322.628,43	1.307.367,44	1.293.971,16
Capítulo I	431.642,51	440.412,96	440.751,84
Capítulo II	252.151,77	238.970,75	240.165,60
Capítulo III	28.911,42	23.975,00	23.975,00
Capítulo IV	293.573,55	279.814,98	281.214,06
Capítulo V	3.132,77	0,00	0,00
Capítulo VI	55.664,54	44.067,51	44.177,68
Capítulo VII	83.490,44	79.837,69	80.236,87
Capítulo VIII	9.912,49	13.200,00	13.200,00
Capítulo IX	164.148,95	202.731,47	159.412,84
TOTAL GASTOS	1.322.628,43	1.323.010,36	1.283.133,90
AHORRO BRUTO PRESUPUESTARIO	66.572,85	53.071,15	94.927,80
DÉF/ SUP PRESUPUESTARIO NO FINANCIERO	-37.531,03	-40.442,92	2.037,27
Total ajustes Contabilidad Nacional	45.710,00	19.883,44	9.883,00
CAP/NECDE FINANCIACIÓN a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria	8.178,97	-20.559,47	11.920,27
PIB estimado por la Comunidad Autónoma		8.268.809,00	8.575.894,00
% PIB regional estimado	-	-0,2%	0,1%

Estas previsiones se han elaborado con el fin de cumplir las reglas de sostenibilidad presupuestaria y financiera y tienen que servir de base para la aprobación por parte del Consejo de Gobierno de los Planes presupuestarios a medio plazo. Para su cálculo la hipótesis de evolución tendencial de los gastos que se ha estimado es la siguiente:

HIPOTESIS EVOLUCIÓN TENDENCIAL		
	2016	2017
GTOS.CAP 1	1,00%	1,00%
GTOS.CAP 2	0,00%	0,50%
GTOS CAP 3	0,00%	2,00%
GTOS CAP 4	0,25%	0,50%
GTOS CAP 6	0,00%	0,25%
GTOS CAP 7	0,25%	0,50%
INGR. SIST FINAN	8,55%	3,70%

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0164787	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario				
2 Director General				
3				



Gobierno de La Rioja

Este escenario es el que está sometido a las reglas de sostenibilidad presupuestaria y financiera: déficit, deuda y techo de gasto. El incumplimiento de estas reglas obligaría (como así ha sucedido en los ejercicios 2014 y 2015) a la elaboración de un plan económico financiero que incluya medidas para corregir las desviaciones, bien sea de ajustes a la baja en gastos o de captación de mayores ingresos. Particularmente restrictiva resulta la aplicación de la regla de gasto, que en los próximos años se convertirá en el objetivo fundamental a alcanzar por las Comunidades Autónomas.

En síntesis se ponen de manifiesto las dificultades ante las que se enfrenta nuestra comunidad de cara al cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad en el medio plazo, lo que obliga a introducir criterios de priorización en la asunción de nuevos compromisos y a diferenciar con ese fin aquello que se debe hacer por imposición normativa de aquello sobre lo que existen margen discrecional.

El incremento de gasto derivado de la aplicación de la Ley supone en términos relativos entre un 0,04-0,06% del PIB, por lo que la asunción por parte de la Comunidad Autónoma del gasto previsto en el borrador de Ley propuesto deberá hacerse adoptando si fuera necesario medidas de economía en otras líneas que permitan asumir este nuevo coste y cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Tercero: Conclusiones.

Se entiende informado el anteproyecto de Ley por la que se regula la renta de ciudadanía de La Rioja, a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a efectos del Decreto 14/2006 regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Logroño, 6 de julio de 2016. Amaya Latorre Sobrón, Jefa de Servicio. Jesús Francisco Rojas Soto, Director General.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2016/28955	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0164787	
Cargo		Firmante / Observaciones	Fecha/hora	
1	Jefa Servicio Planificación, Programación y Control Presupuestario			
2	Director General			
3				