



comisiones obreras  
de Castilla y León

Gabinete Técnico

# VALORACIÓN del PRESUPUESTO de CASTILLA Y LEÓN para 2018

**RESUMEN**

**Y MEDIDAS FISCALES necesarias para la  
SOSTENIBILIDAD de la COMUNIDAD**

Octubre de 2017

Del análisis, y de cara al Presupuesto de la Junta de Castilla y León para 2018, extraemos las siguientes **VALORACIONES GENERALES**:

1. En materia de empleo público, **la Junta parece conformarse con cumplir con la posible subida salarial marcada por unos previsibles Presupuestos Generales del Estado (que, según lo previsto por este Presupuesto, será escasa), pero continúa sin apostar por la recuperación del empleo público.** En este aspecto, los límites en la tasa de reposición impuestos a nivel estatal a la contratación de empleo indefinido continúan suponiendo un gravísimo obstáculo, que está llevando a un progresivo deterioro de la calidad de los servicios públicos debido a las carencias de personal y a las altas tasas de temporalidad.
2. **El presupuesto autonómico dedica una asignación excesiva, y creciente, a partidas como los conciertos educativos con entidades privadas y los suministros sanitarios y productos farmacéuticos.** Estas partidas detraen cada vez más recursos de otras cuestiones fundamentales para la calidad de las políticas que presta nuestra Comunidad, lo cual resulta una tendencia preocupante.
3. **Destaca positivamente el esfuerzo que muestra la Junta en el Presupuesto de 2018 por reforzar determinadas políticas englobadas dentro del Estado del bienestar, tales como los servicios sociales y la atención a la dependencia, la financiación de las universidades (ligada a la reducción de tasas), y las inversiones en materia sanitaria,** aspectos cuya asignación tiende a recuperarse de los recortes sufridos previamente. **También resulta positivo el incremento del presupuesto destinado a ayudas al alquiler de vivienda.** Por el contrario, **es decepcionante la consolidación de los recortes realizados en años previos en la asignación presupuestaria destinada al resto de niveles educativos,** que no se revierten en el nuevo Presupuesto, al persistir tanto la falta de creación de empleo como la escasez de inversiones en nuevas infraestructuras y en el mantenimiento de las existentes. **En materia de servicios sociales, resulta también claramente insuficiente el esfuerzo realizado en inversiones y empleo, en paralelo a la consolidación de los copagos como vía de financiación.**

4. Dentro de las políticas orientadas a potenciar el desarrollo económico y el empleo, destaca positivamente el incremento del presupuesto destinado a políticas activas de empleo (aunque en menor medida que lo propuesto por CCOO), así como el aumento de la asignación destinada a inversión pública, si bien distan mucho de revertirse los recortes sufridos en esta materia en los últimos años. La recuperación de la inversión pública en materias como las infraestructuras, el desarrollo rural y la vivienda resultará positiva para dinamizar la actividad y el empleo, si bien se desaprovecha mucho margen para destinar más recursos tanto a estas cuestiones como a otras con potencial en este sentido, tales como el medioambiente, el patrimonio y el turismo.
  
5. Continúan brillando netamente por su ausencia políticas y actuaciones estratégicas para la mejora de nuestro tejido productivo. A medida que los efectos de la crisis se vayan superando, será importante también invertir en potenciar un modelo económico más sólido, que vaya acompañado también de mayores niveles de cohesión social y territorial. De momento, se detecta claramente cómo todas estas cuestiones siguen sin ser una prioridad para la Junta.
  
6. Los Presupuestos de Castilla y León muestran algunas coincidencias importantes con la propuesta de CCOO de Castilla y León, elaborada una vez conocida el techo máximo de gasto aprobado por el gobierno autonómico. Esto refleja que **la disparidad de criterio entre la Junta y CCOO de Castilla y León radica no tanto en cuáles han de ser las prioridades a las que destinar los recursos existentes** (si bien también existen algunas diferencias notorias a este respecto, en determinadas cuestiones), **sino fundamentalmente en lo que respecta a en qué medida que resulta necesario hacer un mayor esfuerzo para disponer de más recursos**, con los cuales revertir la pérdida de unos 1.210 M€ de ingresos y unos 1.020 M€ en términos reales sufrida en los últimos años. Valoramos el actual techo de gasto como notoriamente insuficiente para prestar los servicios públicos y las políticas públicas que necesita nuestra Comunidad. **Nos enfrentamos a una escasez de recursos que se cronifica aún más cada año que pasa, y que se hace más grave con la persistencia en aplicar reducciones de impuestos que reducen los recursos disponibles** (y que, además, se centran fundamentalmente en beneficiar a las rentas altas y medias-altas). A todo ello hacemos referencia en la siguiente sección, dedicada a analizar la política presupuestaria de Castilla y León con un horizonte a más medio plazo.

Tabla 3. Resumen comparativo de las medidas propuestas por CCOO de Castilla y León y los Presupuestos de la Comunidad para 2018

RECURSOS ADICIONALES DISPONIBLES:	Propuesta de CCOO CyL	Presupuesto de la Junta
<b>MARGEN POR SUBIDA DE TECHO DE GASTO</b>	<b>327,2</b>	<b>329,5</b>
MEDIDAS DE AHORRO DE GASTOS:		
1. Reducción gastos en suministros sanitarios	48,3	-10,8
2. Reducción conciertos educativos	26,7	-13
NECESIDADES GASTOS DE PERSONAL (Subida salarial y empleo)	-108,7	-54,7
<b>TOTAL MARGEN ADICIONAL</b>	<b>293,5</b>	<b>251,0</b>
<b>DESTINO DE LOS RECURSOS ADICIONALES:</b>		
<b>LÍNEA 1. RECUPERACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR</b>		
1. Educación:		
1.a) Recuperar y reforzar empleo en el sector (adicional)	19,6	0,0
1.b) Recuperar inversiones en el sector	18,6	3,3
1.c) Becas para alumnos	2,0	-0,7
1.d) Recuperar transferencias a Universidades	5,3	24,0
2. Sanidad:		
2.a) Reforzar empleo en el sector (adicional)	14,5	0,0
2.b) Recuperar inversiones	16,7	22,3
3. Servicios sociales:		
3.a) Reforzar empleo en el sector (adicional)	13,9	0,0
3.b) Recuperar inversiones	11,9	2,3
3.c) Reducir copago	9,1	0,0
3.d) Recuperar Políticas de apoyo a las familias	8,0	25,6
4. Vivienda, potenciar ayudas al alquiler	8,0	4,5
<b>TOTAL LÍNEA 1</b>	<b>127,6</b>	<b>81,3</b>
<b>LÍNEA 2. POTENCIAR EL DESARROLLO DEL TERRITORIO, EL CAMBIO DEL MODELO PRODUCTIVO Y EL EMPLEO DE COLECTIVOS VULNERABLES MEDIANTE INVERSIÓN PÚBLICA</b>		
1. Potenciar políticas activas de empleo	14,6	11,8
2. Reforzar planes de empleo y desarrollo del territorio		
2.a) Actuaciones en materia de Vivienda	18,2	7,2
2.b) Actuaciones en materia de Cultura y Patrimonio	14,4	4,0
2.c) Actuaciones en materia de Desarrollo rural	10,0	17,4
2.d) Actuaciones en materia de Turismo	7,2	1,5
2.e) Actuaciones en materia de Recursos hidráulicos	3,2	0,2
2.f) Actuaciones en materia de Infraestructuras y Transporte	28,9	26,5
2.g) Actuaciones en materia de Medioambiente	18,8	2,5
3. Actuaciones estratégicas para el cambio de modelo productivo		
3.a) Reforzar actuaciones para el retorno de jóvenes emigrados	12,0	0,0
3.b) Act. en materia de Desarrollo empresarial	7,7	0,7
3.c) Actuaciones en materia de cambio de modelo energético	2,6	-0,3
3.d) Actuaciones en materia de I+D+i	21,9	3,2
3.e) Act. en materia de Comunicaciones y soc. de la información	6,4	14,4
<b>TOTAL LÍNEA 2</b>	<b>165,9</b>	<b>89,1</b>
OTROS DESTINOS	-	80,6
<b>TOTAL DESTINO DE LOS RECURSOS ADICIONALES</b>	<b>293,5</b>	<b>251,0</b>

## MEDIDAS FISCALES NECESARIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA COMUNIDAD

### Horizonte 2020

Junto a la propuesta para los Presupuestos de 2018 descrita, se adjunta a continuación una **previsión de la evolución de los Presupuestos de la Junta para 2020 (horizonte 2020)**. Como ocurre en cualquier previsión, cuanto mayor es el plazo considerado, mayor es también la incertidumbre. Éste es también el caso.

La tabla 6, en la parte final de esta sección y del documento, recoge qué elementos incidirán, de acuerdo con el escenario actual, en la capacidad de la Junta de Castilla y León para desarrollar sus políticas de gasto.

Un primer elemento, de bastante certidumbre, que incide en dicha capacidad o margen es la senda establecida para el cumplimiento del objetivo de déficit. De acuerdo con la misma, **el déficit presupuestario de la Comunidad habrá tenido que desaparecer por completo en 2020**. Esto implica la eliminación del déficit actualmente previsto (el 0,4% del PIB), lo cual implica que, teniendo en cuenta los ajustes en términos de la Contabilidad Nacional, en 2020 **la Junta tendrá para gastar 241,3 M€ menos que actualmente**, debido a este factor.

Un factor que, presumiblemente, actuará en sentido contrario es la **recuperación económica**. Los ingresos de la Junta están mostrando una elasticidad relativamente alta, lo cual indica que, en particular a medida que se ha ido consolidando la recuperación, y en ausencia de reducciones de impuestos, los ingresos tienden a crecer a un ritmo incluso ligeramente superior al del PIB. Este es el comportamiento que cabe, en líneas generales, esperar (si no se introducen nuevas rebajas fiscales), dado que ello responde al diseño de algunas figuras tributarias (por ejemplo, el IRPF). En nuestra previsión, estimamos que la elasticidad de los ingresos de la Junta a la variación del PIB se mantendrá hasta 2020 en los parámetros relativamente elevados observados de cara al Presupuesto de 2018 (en torno a 1,2) y que, además, el crecimiento de la economía y de los precios se mantendrá conforme la senda prevista por el Ministerio de Economía para el conjunto del Estado. De cumplirse ambos supuestos, los ingresos de la Junta de Castilla y León crecerían, entre 2018 y 2020, alrededor de 162,3 M€ por encima de la cifra de crecimiento del PIB, lo cual permitiría que se incrementaran ligeramente en relación al mismo. **La mayor disponibilidad de ingresos, de cumplirse, generaría a su vez un mayor margen o capacidad de gasto por dicha cuantía.**

Un tercer elemento que puede incidir en la disponibilidad de ingresos, en este caso de manera incierta, son las **reformas fiscales que se introduzcan tanto a nivel estatal como a nivel autonómico**. Como detallaremos, a continuación, en nuestra propuesta a este respecto, existe un margen considerable para llevar a cabo una reforma fiscal autonómica

que permita incrementar los recursos públicos y, a la vez, hacerlo de manera solidaria y progresiva, de forma que contribuyan más aquéllos que tienen mayor capacidad. Esta reforma autonómica, además, podría implementarse junto con medidas en el mismo sentido introducidas a nivel estatal (en la línea que desde hace años viene propugnando la Confederación Sindical de CCOO), todo lo cual sería muy recomendable para frenar los excesivos niveles de desigualdad existentes en España y, en paralelo, la escasez crónica de recursos públicos. Sin embargo, tanto el gobierno central como la Junta de Castilla y León llevan varios años insistiendo en medidas fiscales en sentido contrario, que están reduciendo la capacidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal, además de favorecer particularmente a las rentas altas y medias-altas.

De entre estas medidas, destacan las sucesivas reducciones del IRPF implementadas tanto a nivel estatal como autonómico, tratándose del principal impuesto existente en nuestro país de carácter progresivo (esto es, el principal instrumento redistributivo) y una de las principales fuentes de financiación de las CCAA. Otra vez, **de cara a la aprobación del próximo Presupuesto de Castilla y León, el PP y Ciudadanos parecen haber acordado nuevas rebajas de impuestos de tipo progresivo (los de carácter redistributivo), a partir de la reducción de los tipos del tramo autonómico del IRPF, la introducción de nuevas deducciones en este impuesto y, asimismo, la elevación del mínimo exento en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.** Estas medidas, como explicamos detalladamente más adelante, tendrán un doble efecto: por un lado, reducirán aún más la capacidad recaudatoria del sistema, agravando la escasez crónica de recursos; por otro lado, **beneficiarán de manera desproporcionada a las rentas altas y medias-altas, que son las que muy mayoritariamente contribuyen por estos impuestos,** incrementando por tanto los ya de por sí elevados niveles de desigualdad y agravando el deterioro de la equidad y la cohesión social.

La situación de España y, en especial, la de nuestra Comunidad, requeriría actuaciones en sentido contrario: **corresponsabilidad fiscal y solidaridad a partir de nuestro sistema impositivo,** en lugar de lo contrario, para posibilitar la recuperación de la financiación de nuestro Estado del bienestar, la cohesión social y, también, el papel del sector público como motor del desarrollo económico que hemos perdido en estos últimos años. De persistir este tipo de políticas irresponsables, la disponibilidad de recursos con los que financiar las políticas que presta nuestra Comunidad continuará erosionándose aún más en los próximos años.

Un cuarto elemento de importancia, pero respecto al cual la incertidumbre actualmente es total, es el **cambio en el modelo de financiación autonómica.** En estos momentos, se desconoce si dicho cambio se implementará y, en caso afirmativo, cuándo lo hará y qué

parámetros incorporará por lo que no podemos incluir en este escenario ningún nuevo ingreso proveniente del cambio de modelo de financiación.

Teniendo en cuenta los elementos descritos, y de acuerdo a los supuestos señalados, **Castilla y León contaría en 2020, en relación al PIB de la Comunidad, con unos 79 M€ menos de capacidad de gasto que actualmente** (sin considerar el efecto de posibles reformas fiscales y de posibles cambios en el modelo de financiación autonómica, aspectos que actualmente se desconocen). Por tanto, en el escenario actual, el nivel de gasto de Castilla y León continuará sin recuperar peso en relación al PIB.

Para ilustrar estas cuestiones, en la última página del documento, el gráfico 5 muestra la evolución de los ingresos y gastos no financieros de la Junta en relación al PIB entre 2008 y 2018, y la previsión actual hasta 2020. Como se observa, el escenario actual implica que los gastos de Castilla y León seguirán cayendo, desde el 16,04% del PIB previsto para 2018 hasta el 15,91% previsto para 2020. Si este escenario se hace efectivo, los gastos que destina nuestra Comunidad a la prestación de sus políticas no solo no recuperarán el peso que tenían en 2008, sino que seguirán perdiéndolo en relación a los niveles actuales, dado que su ritmo de recuperación será inferior al del crecimiento previsto de la economía. Así, **en 2020, el gasto de Castilla y León en relación al PIB se encontrará 2,07 puntos por debajo de los niveles de 2008 (17,99%); esto es, nuestra Comunidad necesitaría recuperar recursos por valor del equivalente a unos 1.235 M€ actuales** (sin tener en cuenta el crecimiento de los precios) **para que los gastos que destina a sus políticas alcancen, en 2020, el mismo peso sobre el PIB que tenían en 2008.** Esto, además, habría de hacerse de manera compatible con un incremento de los ingresos, teniendo en cuenta que, en 2020, habrá de haberse ya eliminado el déficit presupuestario, como refleja el gráfico.

Otra forma de analizar la evolución prevista de los ingresos y los gastos es a partir de su valor real (descontando el incremento de los precios). A este respecto, la tabla 7 (también recogida al final del documento), añade a la tabla 2 (la cual mostraba la evolución, a precios constantes, de los ingresos y los gastos no financieros entre 2008 y 2018) también las previsiones hasta 2020. De la tabla 2 se desprendía que nuestra Comunidad necesitaría 1.212 M€ y 1.019 M€, respectivamente, para alcanzar el valor real de los ingresos y los gastos con los que contaba en 2008. De cara a 2020, y a pesar de considerarse un escenario de previsiones macroeconómicas positivas, **con un crecimiento económico que cumpliría en 2020 su sexto año consecutivo, el valor real tanto de ingresos como de gastos continuaría unos 600 M€ por debajo del correspondiente a 2008.**

La recuperación de nuestro sector público, por tanto, en el escenario actual, será notoriamente insuficiente, y las políticas que presta no recuperarán su peso en el PIB de la Comunidad. En consecuencia, **si no se actúa sobre elementos adicionales, las políticas que**

presta nuestra Comunidad se verán probablemente abocadas a la insuficiencia crónica de recursos. Sería conveniente contar con una reforma fiscal a nivel nacional, que permita un incremento de los recursos disponibles y que se traslade a una mejora de la financiación autonómica. A este respecto, desde CCOO contribuiremos a defender un **modelo de financiación autonómica en el que el reparto de los recursos entre CCAA tenga en cuenta la cobertura adecuada de las especiales necesidades de gasto existentes en nuestra Comunidad**. Pero, además de ello, y teniendo en cuenta que, con toda probabilidad, el nuevo modelo de financiación exigirá una mayor corresponsabilidad fiscal de las CCAA, hemos de tener en cuenta que, **si se quiere recuperar la financiación con la que contaban nuestras políticas públicas antes de la crisis, será necesaria una reforma fiscal autonómica que permita incrementar los recursos públicos con los que cuenta la Junta**.

Desde CCOO, defendemos una **reforma fiscal autonómica completa que sirva para dos objetivos: por un lado, asegurar la suficiencia en la financiación de las políticas y servicios públicos en nuestra Comunidad; por otro lado, hacerlo mediante medidas que impliquen una progresividad en la carga fiscal**, esto es, que las personas con mayor renta contribuyan proporcionalmente más, ayudando a favorecer la equidad.

A continuación, exponemos **8 medidas** que constituirían una auténtica reforma fiscal en nuestra Comunidad, reforzando simultáneamente y de manera significativa la suficiencia y la progresividad del sistema. Estas medidas permitirían **obtener una recaudación adicional por un importe total de 431,5 M€, equivalentes al 0,73% del PIB de la Comunidad**. El gráfico 5 muestra, a través de las líneas discontinuas marcadas entre 2018 y 2020, el efecto que esta reforma tendría sobre las previsiones de ingresos y gastos. Como se observa, de implementarse esta reforma, nuestra Comunidad contaría, sin tener que incurrir en déficit, con unos gastos no financieros equivalentes al 16,63% del PIB, en lugar del 15,91% previsto en ausencia de la misma. Aún así, cabe destacar que esta reforma solo permitiría recuperar una parte de la capacidad de gasto perdida en los últimos años (que suponía el 17,99% del PIB en 2008). Por ello, **la reforma fiscal autonómica ha de tomarse como un elemento imprescindible para el refuerzo de las políticas de la Junta, y complementario (que no sustitutivo) de otras medidas en el mismo sentido que puedan implementarse más allá de las competencias de nuestra Comunidad**, como serían una reforma fiscal a nivel estatal que permitiera incrementar los ingresos y una mejora del modelo de financiación autonómica.

**Reforma fiscal autonómica propuesta.** Impacto total: 431,5 M€.

**Medida 1.** Subida progresiva del Tramo Autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, focalizada en las rentas más altas. Impacto previsto: 125 M€.

**Medida 2.** Introducción de un límite máximo en todas las deducciones autonómicas en el IRPF existentes en Castilla y León. Impacto previsto: 31,5 M€.

**Medida 3.** Disminución de la reducción general existente en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de 300.000 euros a 90.000 euros. Impacto previsto: 65 M€.

**Medida 4.** Reforma del Impuesto sobre Patrimonio, para dotarlo de una mayor capacidad recaudatoria. Impacto previsto: 30 M€.

**Medida 5.** Desarrollo de una fiscalidad medioambiental específica que alcance el 0,25% del PIB, mediante la introducción de nuevos impuestos medioambientales que graven efectos externos negativos. Impacto previsto: 66 M€.

**Medida 6.** Introducción de un Impuesto para las grandes superficies comerciales y la apertura de establecimientos comerciales en días festivos. Impacto previsto: 25 M€.

**Medida 7.** Impuesto sobre las pernoctaciones turísticas en la Comunidad. Impacto previsto: 9 M€.

**Medida 8.** Plan contra el Fraude Fiscal en Castilla y León, impulsado por la Junta bajo la coordinación con la Agencia Tributaria. Impacto previsto: 80 M€.

A continuación, la **tabla 6 resume el escenario actual y las medidas de la reforma fiscal que proponemos**, así como su impacto. La **tabla 7 recoge la evolución prevista, a precios constantes, de los ingresos y gastos no financieros** de la Junta hasta 2020. El **gráfico 5, finalmente, muestra la evolución prevista, hasta 2020, de los ingresos y gastos de nuestra Comunidad como porcentaje del PIB**, con la reforma fiscal autonómica que proponemos y en ausencia de la misma. Como se observa, el ejercicio de nuestra corresponsabilidad fiscal, a través de una reforma autonómica, será uno de los elementos necesarios para recuperar los niveles de financiación con los que contaba nuestra Comunidad para la adecuada prestación de los servicios públicos y las políticas públicas a su cargo. La corresponsabilidad fiscal no solo es compatible, sino que es complementaria y necesaria, para apuntalar los efectos positivos que pudieran tener a este respecto la consolidación de la recuperación económica y una mejora del modelo de financiación autonómica.

Tabla 6. Resumen del escenario previsto para la capacidad de gasto de la Junta de Castilla y León en 2020 (cambios en relación a la evolución prevista del PIB) y reforma fiscal autonómica propuesta por CC OO de Castilla y León

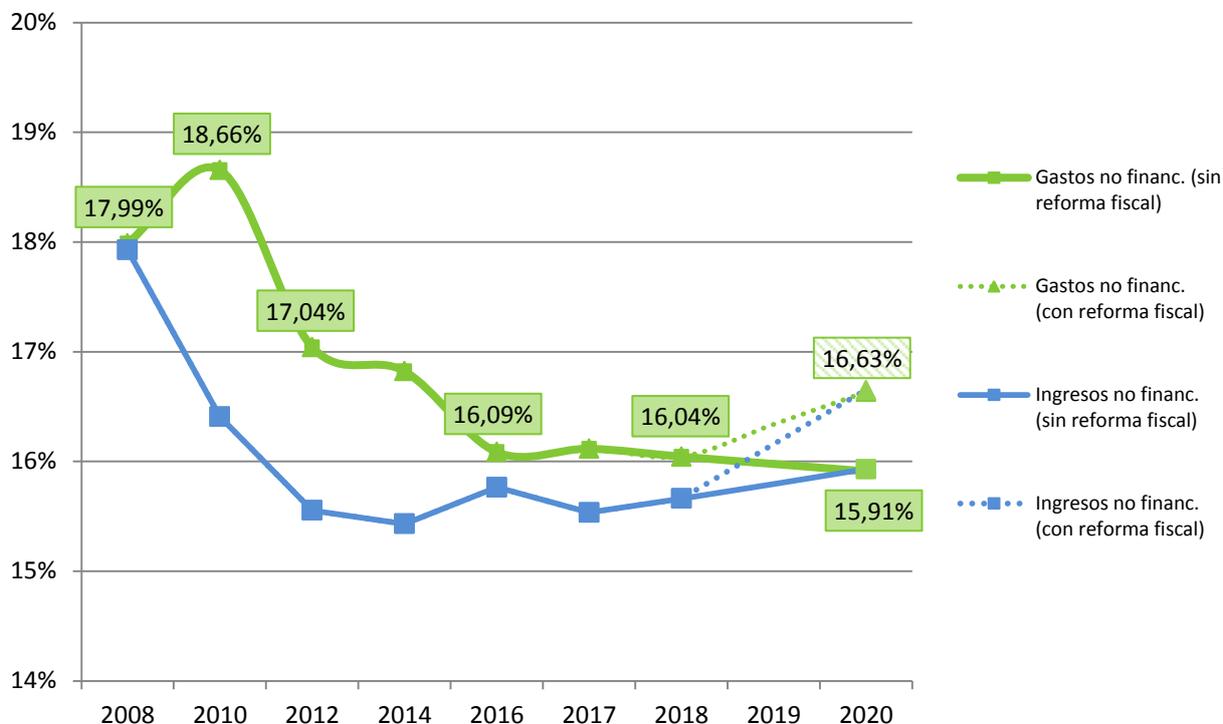
Cumplimiento objetivo de déficit	-241,3
Incremento ingresos presupuestarios por la recuperación económica	162,3
<b>CAMBIOS SIN REFORMA FISCAL AUTONÓMICA</b>	<b>-79,0</b>
<b>Reforma fiscal autonómica</b>	<b>431,5</b>
1. Subida progresiva del tramo autonómico del IRPF	125,0
2. Límite máximo en todas las deducciones autonómicas en el IRPF	31,5
3. Disminución de la reducción general en el Imp sobre Sucesiones y Donaciones	65,0
4. Reforma progresiva del Impuesto sobre Patrimonio	30,0
5. Fiscalidad medioambiental sobre efectos externos negativos	66,0
6. Impuesto sobre las grandes superficies comerciales y la apertura en festivos	25,0
7. Impuesto sobre las pernoctaciones turísticas en la Comunidad	9,0
8. Plan contra el fraude fiscal, con la colaboración con la Agencia Tributaria	80,0
<b>CAMBIOS CON REFORMA FISCAL AUTONÓMICA</b>	<b>352,5</b>

Tabla 7. Variación real y previsiones (2008–2020) de los ingresos y gastos no financieros de la Junta de Castilla y León, en millones de € de 2018 (precios constantes), escenario actual

	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2020
<b>Ingresos no financieros</b>	10.560,8	9.406,0	8.530,6	8.278,5	8.951,9	9.039,2	9.348,8	9.982,5
<b>Gastos no financieros</b>	10.596,8	10.694,3	9.346,9	9.024,6	9.134,1	9.377,4	9.577,5	9.971,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Junta de Castilla y León, la Contabilidad Regional del INE, las previsiones de la Junta y la Comisión Europea para 2017 y 2018 y el escenario macroeconómico previsto por el Gobierno de España para 2019 y 2020

Gráfico 5. Evolución prevista (2008–2020) de los gastos y los ingresos no financieros de la Junta de Castilla y León, como % del PIB de la Comunidad



Fuente: cálculo propio a partir de datos de la Junta de Castilla y León, la Contabilidad Regional del INE, De La Fuente (2017), el Ministerio de Economía y la Comisión Europea



**comisiones obreras  
de Castilla y León**

**Gabinete Técnico**