

X. Sector público

- A liquidación do exercicio 2022 do sector público autonómico pechouse cunha necesidade de financiamento duns 266,1 millóns de euros, un 0,6% do PIB rexional. A comunidade galega volve a unha situación de déficit que contrasta, paradoxalmente, co equilibrio acadado no ano 2020, a pesar do elevado incremento do gasto asociado ás necesidades derivadas da crise da COVID-19.
- O forte incremento do gasto asociado á pandemia financiouuse mediante recursos adicionais transferidos desde a Administración central, o que permitiu ás comunidades autónomas, incluída Galicia, mellorar os seus saldos orzamentarios. Neste sentido, os ingresos por transferencias correntes liquidados no exercicio 2022 medraron un 38% respecto do ano 2019.
- Galicia incrementou nos últimos tres exercicios o seu endebedamento en 662 millóns de euros, situándose a débeda total en 11.977 millóns de euros, o 17,2% do PIB rexional; moi por debaixo da media do conxunto das comunidades autónomas, o 23,9%.
- A Administración autonómica galega realiza un importante esforzo inversor, representando o seu gasto en investimentos o 10% do total deste tipo de gastos do conxunto das comunidades autónomas, fronte a un gasto non financeiro que só supón o 5,9% do total destas.
- Galicia recibiu dos fondos Next Generation UE 441 millóns de euros do Fondo REACT-UE e 1.219 millóns de euros do Mecanismo de Recuperación Resiliencia. Non se dispón, ao igual que acontece noutras comunidades autónomas, de información oficial do grao de execución destes fondos, así como do seu destino final, que permita avaliar a súa eficacia e eficiencia en relación cos obxectivos do Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia que ampara ante a UE a recepción destas axudas.
- A recadación da AEAT en Galicia reflicte claramente o impacto da crise económica provocada pola pandemia e a súa recuperación posterior. Cunha caída dos ingresos tributarios do 8,6% en 2020, algo inferior á do conxunto do Estado que foi do 9%, a recadación se dispara nos anos 2021 e 2022, cun incrementos arredor do 15% anual.
- As cifras de investimento da Administración central en Galicia, que nos últimos anos triplicaban, en termos de euros por habitante, a media nacional, redúcense significativamente desde o ano 2020, igualando a media nacional ao finalizar a execución das grandes infraestruturas.
- O sistema público de pensións presenta un desequilibrio que vai máis aló da conxuntura económica, sendo o resultado dunha realidade demográfica estrutural a medio e longo prazo. Galicia presenta un desequilibrio imputable de 3.393 millóns de euros, dun total de 27.646 millóns no conxunto do Estado.
- O gasto en sanidade focaliza hoxe en día en gran medida a atención sobre as actuacións do sector público autonómico. No que respecta a súa evolución previa, o gasto en sanidade reduciuse un 20%, en euros constantes, entre os anos 2009 e 2012; recuperándose nos últimos exercicios pero sen chegar a acadar en Galicia, a pesar do incremento asociado á pandemia, os niveles previos. Con todo, os gobernos autonómicos priorizaron esta función, en particular Galicia, onde o gasto sanitario pasou de representar o 36,9% do seu gasto non financeiro no ano 2002 ao 44,5% en 2021.

Introdución

Realizamos á análise do sector público galego recollendo as principais magnitudes e características das actividades desenvolvidas pola Administración autonómica, local e estatal en Galicia, en particular nos ámbitos de maior interese e actualidade. Neste sentido, e dado que a súa tendencia, en liñas xerais, se mantén no tempo, centrámonos na estrutura e evolución dos gastos relativos ao sistema de pensións, á sanidade e á educación, tanto en Galicia como no conxunto do Estado, como piares básicos do estado de bienestar; tendo en conta, ademais, que existe un debate perenne sobre a contía e o esforzo que o sector público debe facer nestas funcións.

O sector público autonómico galego

A liquidación do exercicio 2022 por parte da Administración autonómica, incluíndo tanto a Administración xeral como os organismos autónomos, entidades e axencias coas que consolida, pechouse cunha necesidade de financiamento duns 266,1 millóns de euros, un 0,6% do PIB rexional. Así, Galicia volve a unha situación de déficit, que contrasta, paradoxalmente, co equilibrio acadado no ano 2020, no que a súa necesidade de financiamento tan só foi de 19,9 millóns de euros, o 0,03% do PIB; a pesar do forte incremento do gasto asociado ás necesidades derivadas da crise da COVID-19.

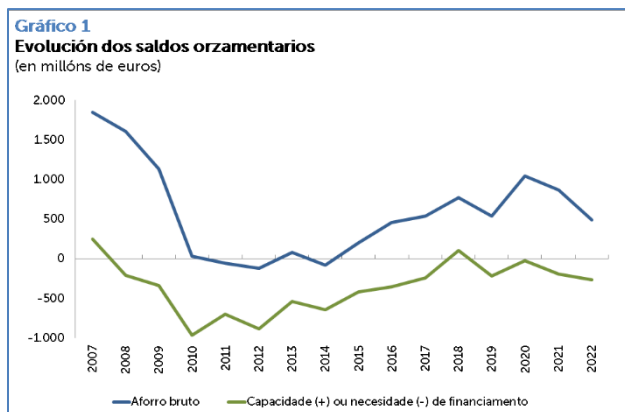
A evolución dos ingresos e gastos dos últimos tres exercicios da Administración autonómica galega, en gran parte similar ao acontecido no conxunto do Estado, son o resultado da situación excepcional provocada pola pandemia e das medidas tomadas para afrontar a mesma. Deste xeito, os ingresos tributarios experimentaron unha forte caída pola contracción da actividade económica, se ben esta foi compensada con creces coa inxección de recursos extraordinarios por parte do Estado ao longo destes anos. Nun principio, mediante as achegas do coñecido como Fondo COVID-19, posteriormente, coa transferencia ás comunidades autónomas dos fondos Next Generation European Unión, artellados para facer fronte a crise, que supoñen unhas dispoñibilidades adicionais importantes; e, finalmente, condonando os resultados negativos da liquidación do sistema de financiamento do ano 2020, que no caso de Galicia supuxo evitar devolver 392 millóns de euros.

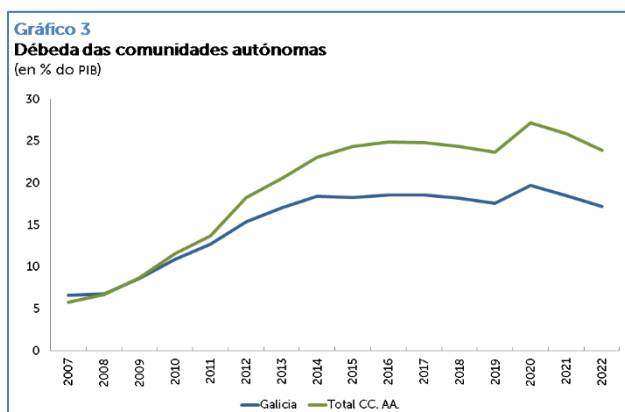
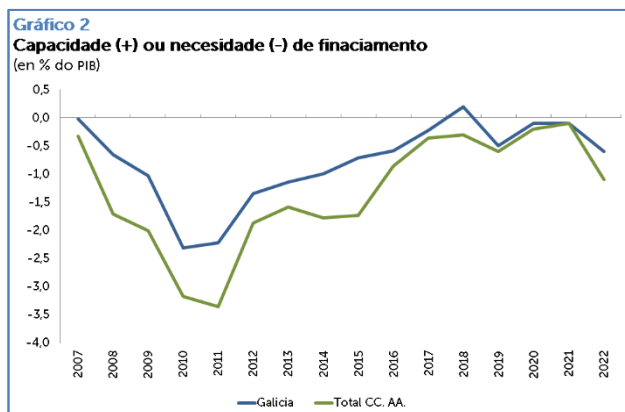
Todo isto supuxo un cambio substancial na contía e na dinámica da evolución dos ingresos e gastos das comunidades autónomas, que, ademais, non estiveron sometidas durante estes anos ás regras fiscais de estabilidade orzamentaria, ao estaren estas suspendidas. Ademais, o Estado seguiu mantendo os mecanismos extraordinarios que subministran liquidez ás comunidades autónomas, achegando a estas durante os anos 2021 e 2022 uns 66.708 millóns de euros. Cómpre aquí destacar que Galicia é unha das poucas comunidades que non necesitou recorrer a estas medidas de apoio.

Para valorar mellor a translación desta realidade aos ingresos e gastos de Galicia comparamos o ano 2022, no que a situación tendeu a unha relativa normalización, co exercicio 2019, previo á crise, resaltando asemade o máis relevante dos anos intermedios. Durante este período, os ingresos correntes medraron

un 13%, froito principalmente do forte incremento das transferencias correntes. Esta situación, conxugada cun crecemento do gasto corrente do 14%, provocou que o aforo bruto acadado, de 493 millóns de euros (gráficos 1 e 2) fose lixeiramente inferior ao de 2019; en contraste co importe acadado en 2020, cando se dobrou esta cantidade.

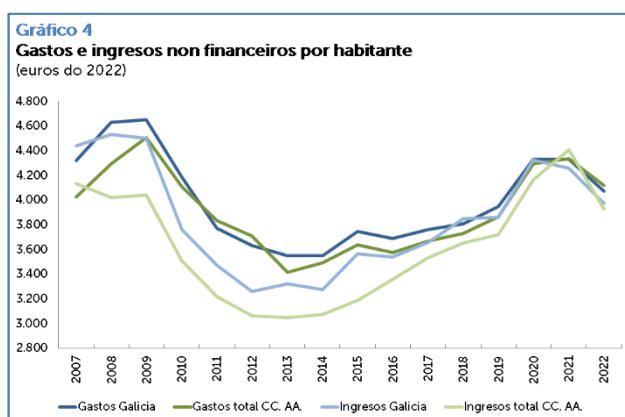
As necesidades de financiamento destes anos, a pesar do marco de política de consolidación orzamentaria e de case acadar o equilibrio en 2020, levaron a un incremento do endebedamento duns 662 millóns de euros. Con todo, Galicia é unha das comunida-





gún momento deberá facerse fronte a esta situación diferencial no marco dun novo sistema de financiamento autonómico, sobre o que non se avanzou nada, nin parece que se vaia facer ata a próxima lexislatura.

Entrando na evolución dos ingresos e os gastos non financeiros por habitante, nos últimos anos en Galicia e no conxunto do Estado, como facemos no gráfico 4 en euros constantes, podemos valorar mellor



des menos endebedadas do Estado, situándose, con 11.977 millóns de euros, no 17,2% do PIB, fronte a unha media nacional do 23,9% (gráfico 3).

Do total da débeda galega a finais de 2022, 9.562,4 millóns de euros encadráronse dentro dos mecanismos de financiamento artellados pola Administración central para as comunidades autónomas. Esta cifra representa tan só o 2,4% do total, moi por baixo do que lle correspondería en termos de endebedamento relativo. Isto débese a que a alternativa de financiamento establecida para o resto de comunidades autónomas por parte do Goberno central, o fondo de liquidez autonómica (FLA), acadou magnitudes moi importantes para aquelas que incorreron en déficits por enriba dos obxectivos establecidos e, con eles, en elevado endebedamento. O Estado prestoulles ás comunidades autónomas 393.113 millóns de euros, dos que o 69,6% corresponden a Cataluña, Comunidade Valenciana e Andalucía. Desde as comunidades cumpridoras parece lóxico valorar a realidade con receo polo trato diferencial que supón premiar condutas non cumpridoras que, seguramente, ao final terán como resultado un tratamento especial; xa sexa mediante a condonación de débeda ou a ampliación das favorables condicións de financiamento. Nal-

gún momento deberá facerse fronte a esta situación diferencial no marco dun novo sistema de financiamento autonómico, sobre o que non se avanzou nada, nin parece que se vaia facer ata a próxima lexislatura.

Entrando na evolución dos ingresos e os gastos non financeiros por habitante, nos últimos anos en Galicia e no conxunto do Estado, como facemos no gráfico 4 en euros constantes, podemos valorar mellor a actividade das Administracións autonómicas e o impacto sobre a mesma das dúas crises recentes. Tras os fortes incrementos de ambas as variables ata o ano 2009, redúcese abruptamente a partir de dito exercicio, cun certo retardo dos gastos respecto dos ingresos; estabilizándose entre 2012 e 2014 e iniciando, posteriormente, unha recuperación ata 2019. No ano 2020 increméntanse considerablemente tanto os gastos, polas necesidades da pandemia, como os ingresos, polas achegas do Estado, para reducirse en 2021 e 2022. Con todo, nin Galicia nin o conxunto das comunidades autónomas recuperaron o nivel de gasto, a prezos constantes, que acadaron no pico de 2009.

Centrándonos no gasto executado nos últimos anos, comparando o ano 2022 con 2019, catro son os aspectos máis salientables que podemos constatar no cadro 1: o importante aumento dos gastos en compras de bens e servizos, que creceron un 15% debido ás necesidades asociadas á pandemia, en gran parte consolidadas posteriormente; o incremento dos gastos de persoal nun 14%, impulsados polas subidas retributivas e as necesidades adicionais de persoal sociosanitario; o recurso ás transferencias correntes, cun 18% máis de gasto executado, para financiar necesidades en materia de asistencia sanitaria e educativa; e,

por último, o importante incremento dos gastos de capital, tanto das inversións reais como das transferencias de capital, que representan un 19% máis do gasto executado en 2019 (cadro 1).

Galicia destinou 4.309 millóns de euros durante os tres últimos anos a gastos de capital, un 13,3% do total dos seus gastos non financeiros; que, a súa vez, representa o 10% do total deste tipo de gastos do conxunto das comunidades autónomas. Isto pon de manifesto, unha vez máis, o importante esforzo investidor que fai Galicia en termos comparativos, dado que o gasto non financeiro tan só supón o 5,9% do total daquelas.

Cadro núm. 1

Obrigas recoñecidas da Administración autonómica galega (en millóns de euros)

Capítulos	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022
Gastos de persoal	3.440,7	3.451,1	3.667,8	3.845,0	4.065,7	4.278,0	4.491,8	4.662,8
Compras de bens e servizos	1.594,0	1.567,3	1.650,2	1.831,2	1.864,2	2.057,4	2.169,3	2.142,8
Xuros	257,3	364,6	269,7	153,9	158,1	140,5	97,3	73,2
Transferencias correntes	2.178,8	1.992,7	2.019,0	2.157,1	2.241,9	2.478,4	2.779,6	2.646,7
Total gastos correntes	7.470,8	7.375,6	7.606,7	7.987,2	8.329,9	8.954,4	9.538,0	9.525,4
Investimentos reais	660,2	525,6	690,2	680,1	686,1	806,3	856,8	881,8
Transferencias de capital	574,2	434,0	347,8	441,7	508,3	603,1	620,4	541,5
Total gastos de capital	1.234,5	959,6	1.038,0	1.121,8	1.194,4	1.409,4	1.477,2	1.423,3
Total gastos non financeiros	8.705,2	8.335,2	8.644,7	9.109,0	9.524,3	10.363,8	11.015,2	10.948,7
Variación de activos financeiros	196,1	168,2	176,3	130,3	393,2	159,0	257,4	162,7
Variación de pasivos financeiros	507,8	1.460,7	1.334,0	1.033,7	2.710,1	3.423,2	1.601,6	1.439,1
Total gastos financeiros	703,9	1.628,9	1.510,3	1.164,0	3.103,3	3.582,1	1.859,0	1.601,9
TOTAL GASTOS	9.409,2	9.964,1	10.155,0	10.273,0	12.627,6	13.945,9	12.874,2	12.550,6

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos da Xunta de Galicia e Ministerio de Facenda.

Polo que respecta á análise dos ingresos e da súa evolución, as liquidacións dos últimos exercicios reflicten as derivadas da pandemia sobre as contas públicas. Destaca o incremento do 38% das transferencias correntes, froito das achegas da Administración central para facer fronte aos gastos extraordinarios e ao incremento das entregas a conta do sistema de financiamento autonómico. Asemade, é de salientar o bo comportamento dos ingresos por impostos directos, con aumentos tanto na recadación do imposto sobre a renda das persoas físicas como do imposto sobre sucesións e doazóns, a pesar dos incentivos fiscais introducidos polo Goberno galego en ambas as figuras tributarias. Este crecemento da recadación pola imposición directa permitiu compensar a redución de ingresos polo imposto sobre o valor engadido, asociada á caída do consumo, que minorou este capítulo de ingresos nun 9,2% no ano 2022 respecto do exercicio 2019. Finalmente, en materia de ingresos destaca tamén a forte subida das transferencias de capital, que medraron un 51% durante o período, asociadas aos fondos europeos para a recuperación económica (cadro 2).

Cadro núm. 2

Dereitos recoñecidos da Administración autonómica galega (en millóns de euros)

Capítulos	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	2022
Impostos directos	2.648,6	1.992,4	2.250,6	2.391,7	2.499,1	2.788,9	2.741,7	2.891,9
Impostos indirectos	3.462,8	3.077,6	3.155,8	3.491,9	3.425,0	3.430,6	3.375,9	3.107,6
Taxas e outros ingresos	166,9	186,7	183,7	181,5	197,6	174,5	191,8	196,7
Transferencias correntes	1.044,1	2.006,1	2.452,3	2.685,6	2.734,9	3.585,8	4.081,8	3.799,4
Ingresos patrimoniais	25,1	28,5	19,1	11,4	12,1	17,3	11,9	22,9
Total ingresos correntes	7.347,5	7.291,3	8.061,6	8.762,1	8.868,8	9.997,2	10.403,0	10.018,5
Alleamento investimentos reais	15,8	10,6	8,2	3,8	15,8	3,8	5,3	4,7
Transferencias de capital	454,6	391,6	222,2	445,3	422,0	340,5	416,5	659,4
Total ingresos de capital	470,4	402,2	230,4	449,1	437,8	344,2	421,8	664,1
Total ingresos non financeiros	7.817,9	7.693,5	8.292,0	9.211,1	9.306,5	10.341,4	10.824,8	10.682,6
Variación de activos financeiros	32,9	25,8	34,8	44,4	30,4	33,3	23,7	17,8
Variación de pasivos financeiros	1.624,5	2.221,2	1.881,6	1.194,4	2.971,5	3.645,4	2.304,0	2.141,0
Total ingresos financeiros	1.657,3	2.247,0	1.916,4	1.238,9	3.001,9	3.678,8	2.327,6	2.158,8
TOTAL INGRESOS	9.475,2	9.940,5	10.208,4	10.450,0	12.308,4	14.020,2	13.152,4	12.841,4

Fonte: Elaboración propia a partir dos datos da Xunta de Galicia e Ministerio de Facenda.

Este comportamento dos ingresos reflicte o compromiso do Goberno central de asumir a maior parte das novas necesidades derivadas da pandemia a través da transferencia de recursos adicionais. Neste sentido, mediante o Fondo COVID-19 achegáronse inicialmente ás comunidades autónomas 16 mil millóns de euros en 2020. Deles, a Galicia correspondéronlle 734,8 millóns, o 4,5% do total, unha porcentaxe inferior ao seu peso relativo no PIB e na poboación, debido aos criterios de distribución que ponderaron os indicadores asociados á evolución real da pandemia, cun menor impacto relativo en Galicia.

Asemade, esta política de apoio ás comunidades autónomas continuou nos anos 2021 e 2022, repartindo nun inicio ás comunidades autónomas, no marco dos fondos Next Generation UE articulados pola Unión Europea (UE) para afrontar a crise económica e impulsar o crecemento económico, as Axudas á Recuperación Europea (coñecidas como Fondo REACT-UE), por importe global duns 10.002 millóns de euros; distribuídas atendendo os tres indicadores cos que a UE mediu o impacto da pandemia: a caída do PIB, o desemprego e o desemprego xuvenil. A Galicia correspondéronlle 441 millóns, o 4,4% do total.

A súa vez, tamén se lles asignaron ás comunidades autónomas fondos do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), no que se concentra o groso dos fondos Next Generation UE. Esta repartición lévase a cabo mediante conferencias sectoriais, nas que se determinan os criterios de repartición, e polas que se distribuíu o 97% dos fondos e, marxinalmente, mediante subvencións directas. A finais de 2022 repartíranse ás comunidades autónomas 20.552 millóns de euros do MRR; dos que a Galicia lle corresponderon 1.219 millóns, o 5,9% do total. Iniciado o exercicio 2023, non se dispón de información oficial do grao de execución destes fondos, así como do seu destino final, que permita avaliar a súa eficacia e eficiencia en relación cos obxectivos marcados no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia que ampara ante a UE a recepción destes fondos.

Todos estes recursos extraordinarios, achegados polo Goberno central e a UE para afrontar os gastos derivados da pandemia, permitiron sustentar as finanzas autonómicas atendendo as novas necesidades de gasto; nun principio para afrontar a pandemia e, posteriormente, para impulsar a recuperación económica. En calquera caso, queremos chamar a atención sobre o feito de que, ademais de cubrir con estas dispoñibilidades adicionais gastos que antes se financiaban con recursos ordinarios, se poden estar xerando novos gastos estruturais que requiran recursos no futuro. Ábrense así unha serie de indefinicións sobre a evolución futura dos ingresos e gastos das comunidades autónomas, que obrigarán a unha reformulación global da súa actividade. Neste sentido, procede empezar a planificar os eixes arredor dos cales se desenvolverán as actuacións das Administracións autonómicas nun futuro inmediato; e artellar os mecanismos de financiamento, non só no marco dun novo e necesario Plan de Financiamento Autonómico, que permitan a súa sostibilidade financeira.

O sector público local galego

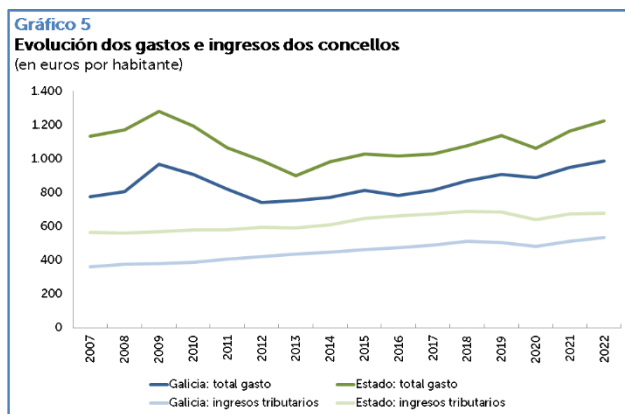
No ámbito do sector público local centrámonos na realidade económico-financieira dos concellos galegos, constatando certos elementos diferenciais respecto dos seus homólogos no resto do Estado español que, pouco a pouco, se ían corrixindo; se ben o impacto das implicacións derivadas da pandemia neste nivel da Administración parece que os volven incrementar. Aquí cómpre destacar que o volume de recursos administrados, en termos de euros por habitante, é do 80,5% da media nacional; diferenza que é máis acusada canto menor é o tamaño dos municipios, sendo de resaltar, con todo, a corrección de máis de 8 puntos nas diferenzas nesta variable nos últimos dez anos.

Esta realidade diferencial entre os concellos galegos e os do resto do Estado ten a súa orixe tanto en factores esóxenos, ao ser discriminados de forma negativa os municipios galegos na repartición da participación nos ingresos do Estado; como en factores endóxenos, ao non exercer de forma equivalente a súa capacidade tributaria, sendo estes últimos os responsables principais das desigualdades existentes.

Polo que respecta aos ingresos dos concellos galegos derivados da súa participación nos recursos do Estado, no sistema vixente prímanse os municipios de maior tamaño en detrimento dos máis pequenos,

sen ter en conta adecuadamente factores como a dispersión da poboación. Esta situación resulta moi prexudicial para os municipios galegos, que ingresan menos que os do resto do Estado, e explica en parte as diferenzas anteriores.

Non obstante, esta menor capacidade de gasto dos concellos galegos débese, principalmente, ao exercicio limitado da súa capacidade tributaria, como se pode constatar no gráfico 5 e no cadro 3. Os ingresos por tributos propios, en termos de recadación en euros por habitante, tan só representan ao redor do 75% da media nacional. Este dato mos-



tra certa inhibición fiscal respecto ao exercicio da autonomía e capacidade que a normativa vixente outorga aos municipios en materia tributaria. En calquera caso, tamén cabe destacar a tendencia á corrección nestas diferenzas, ao diminuír en 8 puntos nos últimos dez anos.

Cadro núm. 3

Ingresos e gastos dos concellos. Orzamentos liquidados (en euros por habitante)

a) Galicia

Capítulos	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2022
INGRESOS								
Impostos directos	240,2	264,0	285,5	305,9	328,7	318,5	327,0	329,0
Impostos indirectos	19,4	15,6	13,8	16,0	21,4	19,4	23,0	28,3
Taxas e outros ingresos	127,7	142,2	149,1	151,8	161,5	142,7	160,9	175,5
Transferencias correntes	291,5	264,3	287,5	304,8	335,7	357,9	381,2	360,0
Ingresos patrimoniais	9,4	8,2	8,7	7,5	7,5	8,6	6,5	8,6
Total ingresos correntes	688,2	694,3	744,6	786,0	854,9	846,9	898,7	901,5
Alleamento investimentos reais	3,4	0,6	0,9	0,5	7,8	1,6	1,6	7,6
Transferencias de capital	188,5	43,9	38,4	42,5	55,5	56,1	73,7	60,9
Total ingresos de capital	191,8	44,5	39,3	43,0	63,2	57,7	75,2	68,5
Total ingresos non financeiros	880,0	738,8	783,8	829,0	918,1	904,6	973,9	970,0
Variación de activos financeiros	1,0	1,0	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6	1,3
Variación de pasivos financeiros	34,0	78,2	9,0	13,9	14,1	14,2	17,6	29,8
Total ingresos financeiros	35,1	79,1	10,1	14,8	14,9	14,9	18,3	31,1
TOTAL INGRESOS	915,1	817,9	793,9	843,8	933,0	919,5	992,2	1.001,2
GASTOS								
Gastos de persoal	274,1	234,6	250,3	258,1	274,3	296,9	305,5	323,7
Compras de bens e servizos	301,2	324,4	326,8	340,2	365,7	380,8	398,2	442,5
Xuros	5,2	8,3	8,0	2,6	3,0	4,6	1,5	1,6
Transferencias correntes	39,9	40,0	42,8	44,7	49,7	61,7	61,9	63,4
Total gastos correntes	620,3	607,2	627,9	645,6	692,7	743,9	767,2	832,5
Investimentos reais	244,3	86,1	86,7	86,4	131,4	122,4	162,0	134,2
Transferencias de capital	6,9	9,2	6,0	5,2	3,9	6,1	5,7	4,6
Total gastos de capital	251,2	95,3	92,6	91,7	135,3	128,5	167,6	138,8
Total gastos non-financeiros	871,5	702,5	720,5	737,3	828,0	872,4	934,8	971,3
Variación de activos financeiros	1,1	1,0	1,0	1,3	1,0	0,6	0,8	1,7
Variación de pasivos financeiros	33,5	36,1	50,6	44,3	38,7	14,1	12,9	12,8
Total gastos financeiros	34,6	37,0	51,6	45,7	39,7	14,7	13,7	14,5
TOTAL GASTOS	906,1	739,5	772,1	782,9	867,7	887,2	948,5	985,8

Cadro núm. 3 (continuación)

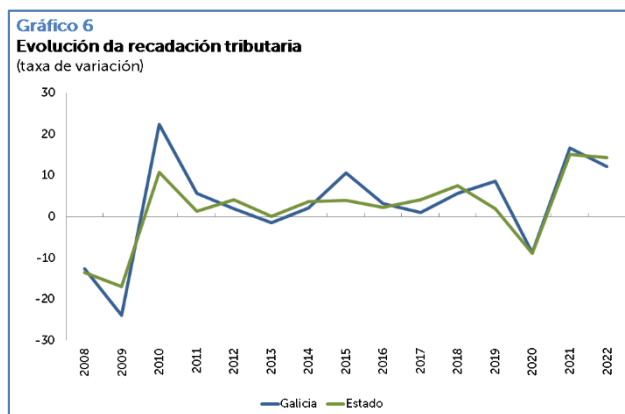
Ingresos e gastos dos concellos. Orzamentos liquidados (en euros por habitante)

b) España

Capítulos	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2022
INGRESOS								
Impostos directos	356,3	391,1	419,2	454,5	461,5	451,3	458,6	451,9
Impostos indirectos	30,1	22,3	22,3	29,9	40,1	34,7	40,9	44,7
Taxas e outros ingresos	191,5	182,6	168,5	176,5	185,0	154,9	175,2	181,5
Transferencias correntes	323,5	315,2	301,6	346,6	369,1	391,8	425,3	413,8
Ingresos patrimoniais	28,2	23,4	24,6	19,0	18,5	16,2	18,2	22,5
Total ingresos correntes	929,6	934,7	936,4	1.026,5	1.074,2	1.048,8	1.118,1	1.114,4
Alleamento investimentos reais	15,3	7,9	6,3	7,4	9,5	4,8	9,0	15,3
Transferencias de capital	176,2	34,9	35,1	31,2	43,5	39,5	52,3	48,2
Total ingresos de capital	191,5	42,9	41,3	38,6	53,0	44,3	61,3	63,5
Total ingresos non financeiros	1.121,1	977,6	977,7	1.065,1	1.127,2	1.093,1	1.179,4	1.177,9
Variación de activos financeiros	7,1	3,0	2,1	2,1	1,7	1,3	1,4	2,6
Variación de pasivos financeiros	72,2	193,8	59,5	36,7	36,7	27,8	67,2	49,7
Total ingresos financeiros	79,3	196,8	61,6	38,8	38,5	29,2	68,6	52,3
TOTAL INGRESOS	1.200,4	1.174,4	1.039,3	1.103,9	1.165,7	1.122,3	1.248,0	1.230,3
GASTOS								
Gastos de persoal	370,4	326,6	318,1	352,3	370,7	391,2	411,0	432,3
Compras de bens e servizos	358,4	355,6	312,3	346,2	370,9	367,5	391,0	446,0
Xuros	15,5	26,7	29,3	15,8	12,3	9,3	9,4	8,8
Transferencias correntes	96,5	89,9	86,2	100,2	101,9	116,3	125,7	123,2
Total gastos correntes	840,7	798,9	745,9	814,5	855,9	884,2	937,0	1.016,9
Investimentos reais	274,3	99,3	89,6	93,1	120,1	112,1	138,2	151,8
Transferencias de capital	21,9	10,6	12,2	12,9	16,4	13,5	18,3	12,4
Total gastos de capital	296,2	109,8	101,8	106,0	136,5	125,6	156,4	164,3
Total gastos non financeiros	1.136,9	908,8	847,7	920,4	992,4	1.009,9	1.093,5	1.181,2
Variación de activos financeiros	3,9	10,2	3,0	3,6	3,4	3,9	3,5	3,2
Variación de pasivos financeiros	53,9	69,7	130,1	93,6	81,9	48,8	65,9	39,5
Total gastos financeiros	57,8	79,8	133,1	97,2	85,3	52,7	69,4	42,7
TOTAL GASTOS	1.194,7	988,6	980,8	1.017,6	1.077,7	1.062,5	1.162,9	1.223,8

Fonte: Ministerio de Facenda.

Máis aló de elementos diferenciais, na Administración local si se constatan os efectos da crise económica asociada á pandemia. O ano 2020 liquidouse cunha diminución do gasto por habitante executado do 2,5% en Galicia, a metade da redución no conxunto do Estado, recuperándose rapidamente en 2021 e 2022. Este último pechouse cunha execución de gasto por habitante un 8,7% superior á de 2019. Ponse así de manifesto, unha vez máis, a estreita correlación dos ingresos dos concellos coa situación económica e cos problemas de execución asociados ás restricións derivadas da pandemia.



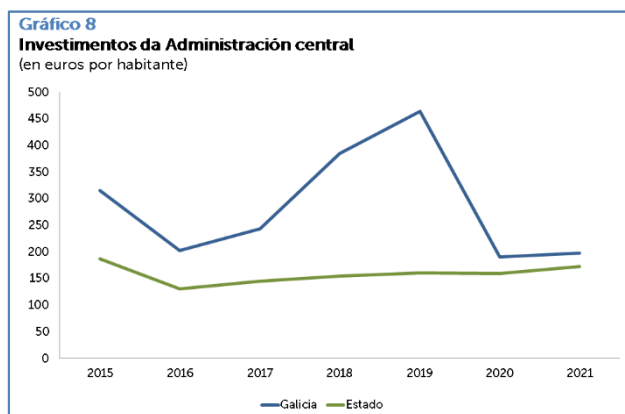
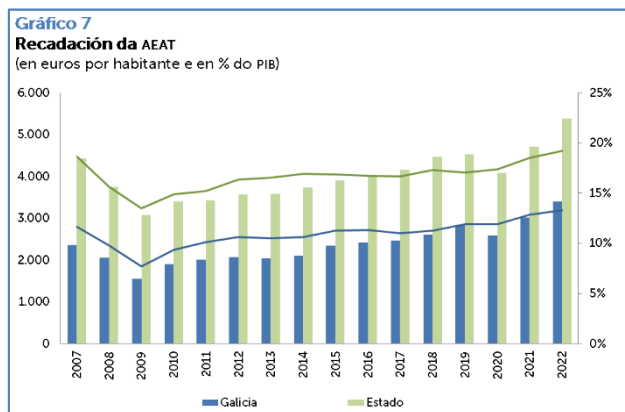
O sector público estatal en Galicia

En canto ao sector público estatal, analizamos as súas principais actuacións en Galicia, segundo a información dispoñible, facendo referencia aos ingresos tributarios da Axencia Estatal da Administración Tributaria (AEAT) e aos investimentos da Administración central no ámbito desta comunidade autónoma.

A recadación da AEAT reflicte os efectos da contracción da economía debido ás restricións asociadas á crise sanitaria no ano 2020, así como a recuperación económica posterior e o impacto da inflación sobre a mesma. Os ingresos tributarios diminuíron en 2020 un 8,6% en Galicia e un 8,8% no conxunto do Estado en comparación con 2019; experimentando incrementos importantes en 2021 e 2022, do 16% e o 12% respectivamente en Galicia, fronte ao 15% e 14% no conxunto do Estado (gráfico 6).

Xunto coa evolución da recadación, chama a atención que os ingresos por impostos en Galicia só representan o 3,6% do total do Estado. Esta porcentaxe debe ser posta en relación co peso no PIB, do 5,2%, e coa poboación, do 5,7%. Estas diferenzas van máis aló da capacidade económica de Galicia, ao representar o importe da recadación o 13,3% do PIB galego, fonte á porcentaxe do 19,2% a nivel estatal (gráfico 7).

As cifras de investimento da Administración central en Galicia, que analizamos para os últimos seis anos no gráfico 8, poñen de manifesto o esforzo investidor, en termos de euros por habitante, durante os anos 2017 a 2019, nos que o investimento en Galicia triplicou a media nacional. Esta realidade cambiou a partir de 2020, cando o investimento diminuíu de maneira significativa ata igualar a media nacional en termos de euros por habitante. Os problemas de execución durante o



períodos da pandemia, xunto coa finalización dos grandes proxectos de infraestrutura en marcha, en especial os relacionados coa alta velocidade, están detrás da evolución das cifras executadas.

O sistema público de pensións en Galicia

Coa finalidade de contextualizar a análise do sistema público de pensións, no cadro 4 recolleemos as principais magnitudes dos seus diferentes esquemas tanto para Galicia como para o Estado. O sistema dá

cobertura a máis de 10,1 millóns de pensionistas ou beneficiarios, cun gasto total que representa o 12,94% do PIB español. Estas cifras son máis significativas en termos relativos para Galicia, onde a poboación cuberta ascende a 766 mil persoas (o 28,5% do total) e implica un gasto que representa o 16,75% do PIB galego.

Cadro núm. 4

O sistema público de pensións. Ano 2022

	Seguridade Social		Clases pasivas		Pensións non contributivas	
	Galicia	España	Galicia	España	Galicia	España
Pensionistas/beneficiarios ¹	680.656	9.011.121	46.943	665.468	n.d.	n.d.
Pensións/prestacións ¹	768.305	9.943.038	48.496	685.161	36.985	444.536
Altas de pensións	41.078	597.665	2.333	34.533	n.d.	n.d.
Baixas de pensións	40.401	505.026	1.787	25.728	n.d.	n.d.
Gasto total pensións (millóns de €)	9.963,7	151.221,4	1.318,4	17.744,3	242,0	2.957,4
Gasto total pensións en % PIB	14,48	11,38	1,92	1,34	0,35	0,22

¹ Media anual

Fonte: Elaboración propia a partir do Ministerio de Inclusión, Seguridade Social e Migracións (MISMS), Ministerio de Facenda e Instituto Nacional de Estatística (INE).

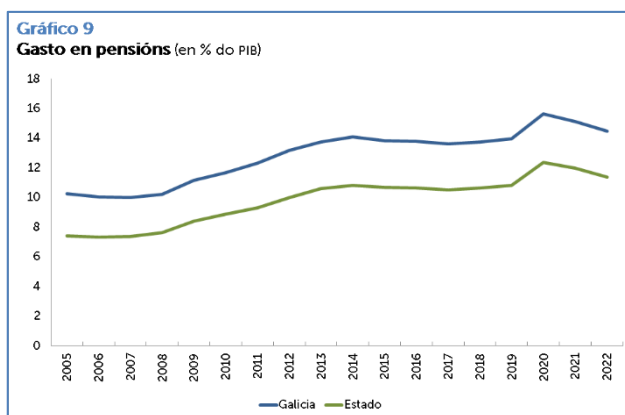
Centrándonos exclusivamente no sistema público da Seguridade Social, un dos elementos máis salientables é que o 25,2% da poboación galega ten a condición de pensionista deste sistema, fronte ao 18,9% do total estatal. Esta realidade débese tanto ao maior peso da poboación de 65 anos ou máis, que representa o 26,1% da poboación total de Galicia; como á maior cobertura do sistema en Galicia, dado que o 78,5% desa poboación é beneficiaria do sistema como pensionista, fronte ao 75,6% do total nacional. Diferenzas similares danse na cobertura mediante pensións á poboación de 64 anos ou menos, con índices do 6,5% e 4,8%, respectivamente, en Galicia e en España (cadro 5).

Cadro núm. 5

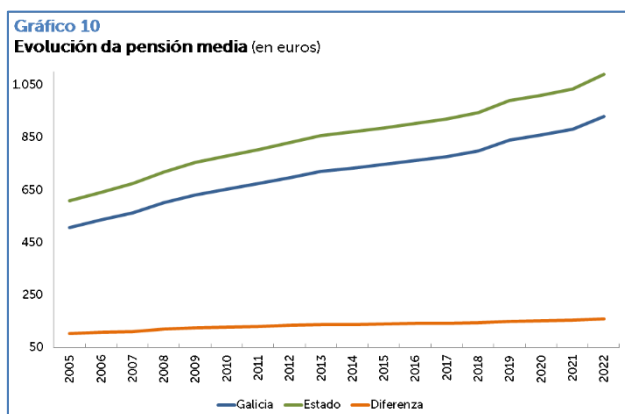
Cobertura do sistema público de pensións. Ano 2022

	Galicia	España
Poboación		
65 anos ou máis	702.630	9.479.010
% sobre o total	26,12	19,97
Pensionistas		
65 anos ou máis	551.776	7.167.881
% / Poboación 65 anos ou máis	78,53	75,62
64 anos ou menos	128.880	1.843.240
% / Poboación 64 anos ou menos	6,48	4,85

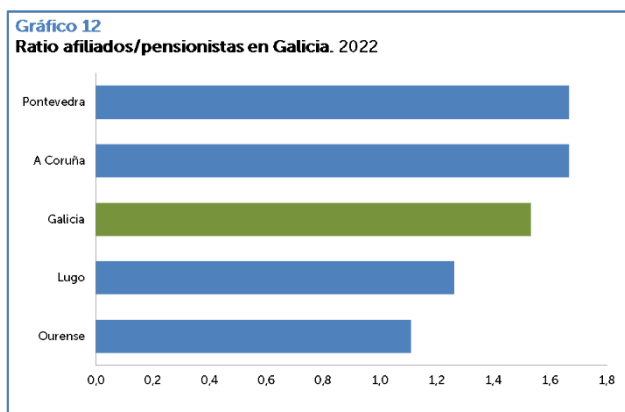
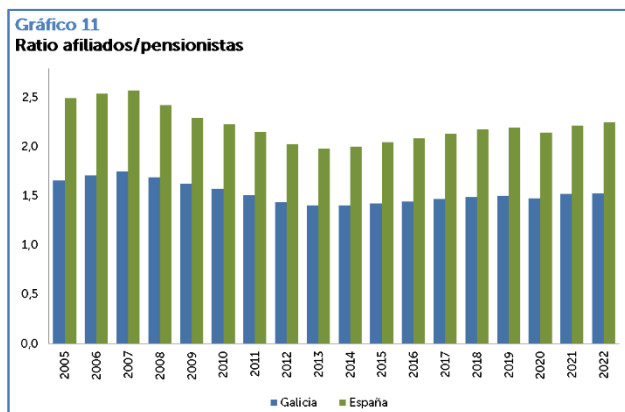
Fonte: Elaboración propia a partir do INE e MISMS.



Este nivel de cobertura do sistema público de pensións xera un gasto en Galicia equivalente ao 14,48% do PIB rexional, fronte ao 11,38% do total do sistema. Se ben o peso relativo do gasto en pensións respecto do PIB presentaba unha diminución nos últimos anos, as medidas de actualización das pensións e a suba das de menor contía, xunto coa caída do PIB no ano 2020, cambiaron esta situación. A evolución é similar en Galicia e no conxunto do Estado, manténdose as diferenzas, como se pode ver no gráfico 9.



O maior esforzo do gasto en pensións en termos do PIB non ten o seu traslado á contía das mesmas, acadando a pensión media en Galicia tan só o 85,3% da pensión media do conxunto do Estado. Este é o segundo importe máis baixo das comunidades autónomas, incrementándose as diferenzas nos últimos anos, como se poder ver no gráfico 10. Ademais, é necesario que o 27% das pensións galegas sexan complementadas para garantir os mínimos legalmente establecidos. Con todo, si se constatan na evolución da pensión media os acordos de subida das pensións, ligándooas ao IPC tras anos de contención.



Na medida en que o sistema contributivo da Seguridade Social se estrutura como de repartición, as cotizacións de empresarios e traballadores aplícanse a cubrir o importe das pensións en vigor en cada momento, polo que a correlación entre afiliados e pensionistas é básica para o seu balance financeiro. A relación entre ingresos e gastos do sistema evoluciona en paralelo ao do número de cotizantes e de pensionistas, sempre que se manteñan os parámetros básicos de cálculo das cotizacións e das pensións.

O gráfico 11 recolle a relación entre afiliados e pensionistas, en medias anuais, para Galicia e para o conxunto do Estado desde 2005, presentando no último ano unha ratio de 1,53 e de 2,25 respectivamente. Constatase un descenso significativo a partir de 2008; situación que empezaba a recuperarse lixeiramente nos últimos anos. No obstante, a crise de 2020 cambia a tendencia, para incrementarse de novo en 2021 e 2022. Dentro de Galicia existen diferenzas importantes entre provincias (gráfico 12); con Ourense (1,11) e Lugo (1,26) claramente distanciadas das provincias atlánticas (Pontevedra e A Coruña con 1,67 e 1,66 respectivamente), nas que esta ratio se ve empuxada polas maiores taxas de emprego e o menor número de pensionistas.

Como resultado desta relación entre afiliados e pensionistas, así como do resto de variables que inciden sobre os recursos e obrigas do sistema, estase xerando un importante desequilibrio que, considerando só os ingresos e gastos directamente relacionados coa parte contributiva, acada os 27.646 millóns de euros no total do Estado no ano 2021; dos cales 3.393 son imputables a Galicia (cadro 6). A estas cifras habería que sumarlles os complementos a mínimos que se financian con impostos desde os orzamentos do Estado. Pola súa vez, as medidas tomadas en relación coa suba das pensións, así como a caída das cotizacións en 2020, volven incrementar estes desequilibrios despois da pequena diminución que se viña producindo ata 2019 no conxunto do Estado. Esta situación non se deu en Galicia, onde os desequilibrios aumentan de forma continuada e significativa nos últimos anos.

Cadro núm. 6

Ingresos e gastos do sistema contributivo da Seguridade Social (en millóns de euros)

	Galicia					Total nacional				
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
Cotizacións sociais	4.993,0	5.252,8	5.577,2	5.374,7	5.937,9	97.819,5	102.846,5	110.728,0	106.958,0	117.487,1
Prestacións contributivas	7.834,5	8.154,7	8.612,3	8.893,3	9.331,0	120.059,2	125.537,4	133.245,9	137.877,7	145.133,4
Pensións	7.564,7	7.896,1	8.294,7	8.520,0	8.924,6	115.722,4	121.290,0	128.148,6	131.922,5	138.443,4
Incapacidade temporal	160,3	155,4	205,8	242,8	257,2	2.195,1	2.113,3	2.727,3	3.199,2	3.460,5
Prestacións por maternidade	93,8	90,8	90,8	118,8	137,2	1.942,4	1.947,6	2.189,0	2.595,0	3.050,3
Outras prestacións	15,8	12,3	21,0	11,7	12,0	199,3	186,5	181,0	161,0	179,2
Saldo sistema contributivo	-2.841,5	-2.901,8	-3.035,1	-3.518,6	-3.393,1	-22.239,7	-22.690,9	-22.517,9	-30.919,7	-27.646,3
Complemento a mínimos	697,5	709,9	710,8	694,6	685,9	6.992,8	7.141,7	7.087,5	6.950,0	6.900,2
Saldo global	-3.539,1	-3.611,8	-3.745,9	-4.213,2	-4.079,0	-29.232,5	-29.832,6	-29.605,5	-37.869,7	-34.546,5
% total nacional	12,1	12,1	12,7	11,1	11,8					

Fonte: Elaboración propia a partir do MISSM.

A evolución e situación actual do sistema público de pensións pon de manifesto que os seus desequilibrios van máis aló da conxuntura económica e da súa repercusión sobre o mercado de traballo. O escenario demográfico, que se intensificará de forma estrutural no medio prazo, é o determinante principal da súa sostibilidade futura. A realidade do sistema en Galicia valida esta conclusión e anticipa a dinámica do conxunto do sistema, evidenciando a necesidade de afrontar as reformas necesarias para garantir a súa viabilidade futura.

Neste sentido, durante os anos 2021 e 2022 chegouse a acordos entre os axentes sociais e o Goberno do Estado respecto da reforma do sistema público de pensións, cuxos elementos máis destacables xa materializados son: a revalorización das pensións en función do IPC; a separación dos gastos e das fontes de financiamento, trasladando aos orzamentos do Estado os coñecidos como gastos improprios e cubrindo coa caixa da Seguridade Social o gasto estritamente contributivo; a articulación de medidas relativas á penalización das xubilacións anticipadas e ao incentivo do atraso na xubilación; a derogación do factor de sostibilidade e a súa substitución polo coñecido como mecanismo de equidade interxeracional, polo que se incrementa a porcentaxe para o cálculo das cotizacións sociais en 0,6 puntos; e a ampliación do número de anos a ter en conta para o cálculo da pensión a cobrar, cun sistema dual optativo, que suaviza as posibles repercusións desta medida.

Estas reformas representan, desde o punto de vista da sostibilidade do sistema, aumentar as cotizacións e trasladar o déficit ao Estado. Isto supón un retroceso na equidade interxeracional, ao encarecer o traballo e representar unha maior carga orzamentaria para as xeracións futuras; nun contexto, ademais, no que é necesario un plan gradual e a medio prazo para reducir o déficit estrutural do Estado, no que será moi difícil manter o incremento das contías necesarias para garantir o equilibrio financeiro da Seguridade Social. Aínda que agora non proceda, porque a nivel político resulta impopular e as necesidades poden adiarse, a evolución das contas da Seguridade Social e as súas implicacións para o déficit das Administracións Públicas esixirá, case con toda probabilidade, a adopción de medidas futuras polo lado dos gastos.

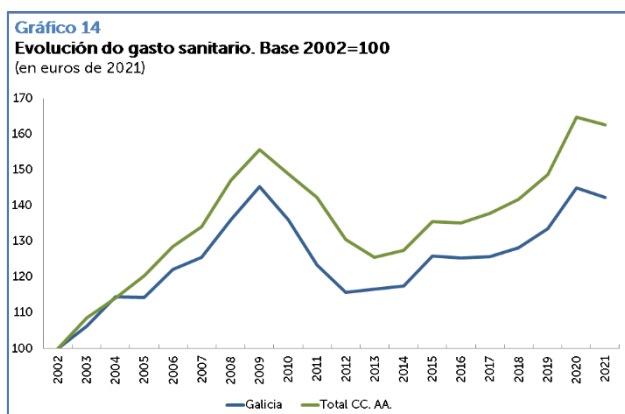
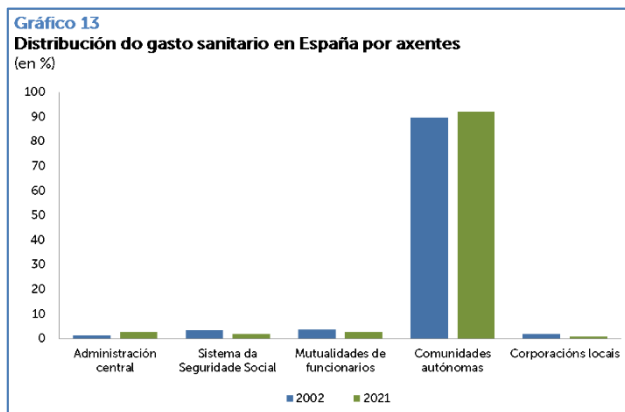
O gasto sanitario en Galicia

A sanidade pública, un dos piares básicos do estado do benestar, converteuse, a raíz da pandemia da COVID-19, nun dos principais servizos prestados polas Administracións Públicas, condicionando en gran medida a súa actuación. Xa se dispón de información sobre a contía e o financiamento do gasto sanitario en 2020 e 2021 para analizar o impacto da crise sanitaria sobre as contas públicas. Porén, parécenos oportuno afondar no estudo do gasto sanitario público nos últimos anos, dado que, ademais de ser unha das competencias fundamentais das comunidades autónomas, a anterior crise económica e os seus efectos sobre a contas públicas tiveron unha incidencia importante sobre a contía e evolución do gasto destinado

a esta función. A situación abriu un debate intenso sobre se o nivel de esforzo público neste servizo foi o suficiente para afrontar de maneira adecuada a crise sobrevida. Recolle-mos seguidamente unha análise do gasto público en sanidade, avaliando a realidade galega no conxunto do Estado.

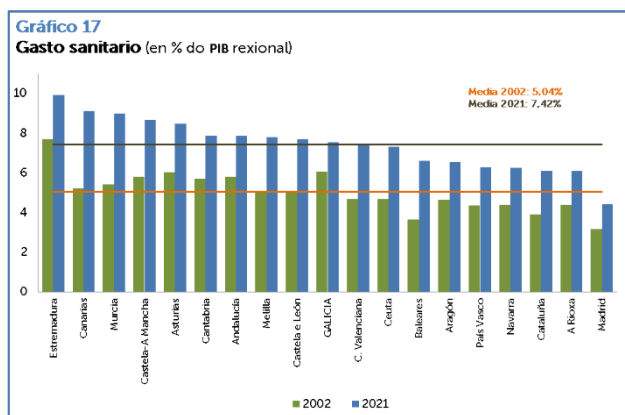
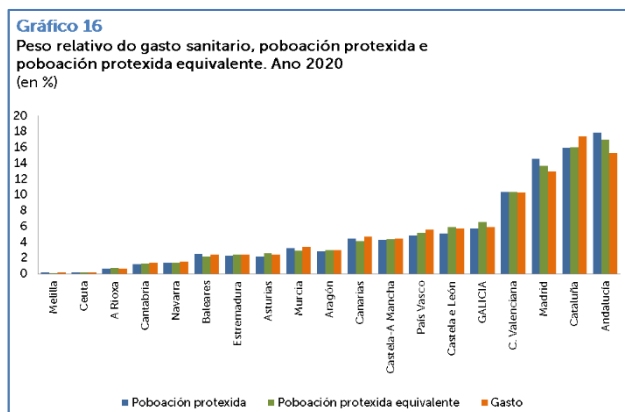
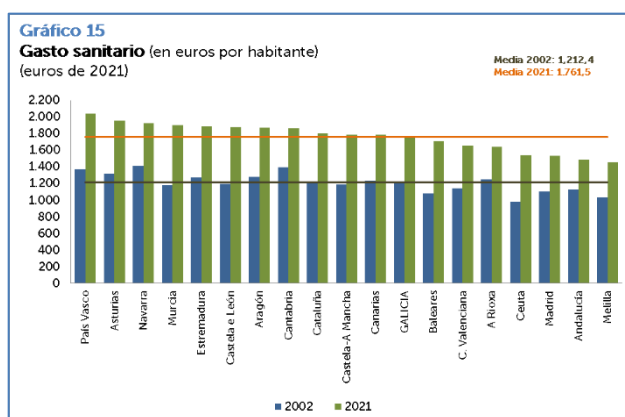
Para o estudo do gasto público en sanidade hai que ter en conta que en España, como se pode ver no gráfico 13, o 92,1% do mesmo corresponde ás comunidades autónomas, que desde 2002 asumiron de forma xeneralizada esta competencia (Galicia, como comunidade histórica, desde 1991). O resto do gasto en sanidade corresponde á Administración central (2,6%), que incrementou a súa participación a raíz da pandemia, ás mutualidades dos funcionarios (2,6%), ao sistema da Seguridade Social (1,9%) e ás corporacións locais (0,6%).

Na evolución do gasto sanitario das comunidades autónomas nos últimos exercicios sobresaie o seu forte crecemento entre os anos 2002 e 2009 (un 46% en Galicia e un 56% no conxunto do Estado); diminuíndo seguidamente de forma significativa ata 2012 e 2013, con caídas medias do 20% en euros constantes entre eses exercicios; recuperándose par-



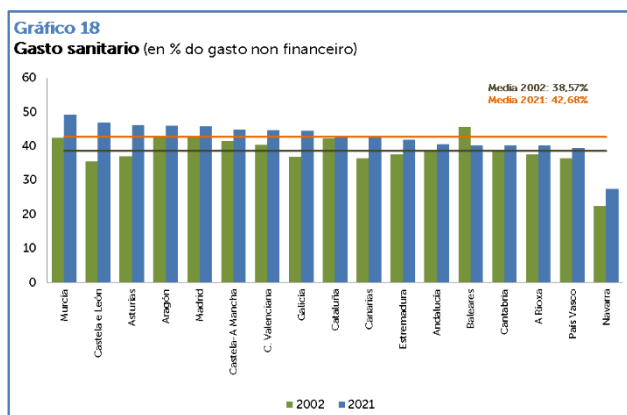
cialmente a partir de entón, para dispararse de maneira significativa en 2020 e baixar lixeiramente en 2021. Cómpre sinalar o menor crecemento relativo do gasto sanitario en Galicia e como a crise económica abriu máis a fenda coa media das comunidades autónomas; brecha que se pecha en parte en 2014 e 2015, para ensancharse de novo nos últimos anos e, de forma singular, en 2020 e 2021 (gráfico 14).

Xunto coa evolución do gasto sanitario nas distintas comunidades autónomas, resulta de interese cuantificar este en termos que permitan unha análise comparativa da súa realidade actual. Neste sentido, se calculamos o gasto sanitario en euros por habitante (gráfico 15) atopamos importantes disparidades entre territorios. Así, temos comunidades que superan nesta ratio en case un 50% as de menor gasto. Estas diferenzas xurdiron, sobre todo, nos últimos anos, ao seren relativamente menores no momento de culminar o traspaso da sanidade ás comunidades autónomas en 2002. Galicia executou gasto en sanidade no exercicio 2021 por importe de 1.773 euros por habitante, practicamente igual que a media do Estado, 1.761 euros.



De todas formas, á hora de concluír sobre o gasto sanitario por habitante cómpre ter en conta que a sanidade pública non cobre a totalidade da poboación, ao quedar unha pequena parte fóra do sistema e outra baixo sistemas alternativos, como acontece no caso dos funcionarios e as súas mutualidades. Por esta razón debemos utilizar para esta análise a poboación protexida que, pola súa vez, debe ser ponderada en función das necesidades de gasto por mor da súa idade, obtendo así o que se denomina poboación protexida equivalente. Esta é a que se utiliza á hora de cuantificar no sistema de financiamento en vigor a parte da sanidade incluída dentro do Fondo de garantía de servizos públicos fundamentais. Comparando o peso relativo destas magnitudes de poboación en termos sanitarios e o gasto en sanidade das diferentes comunidades autónomas, podemos ter unha visión máis precisa das disparidades entre elas. Como se pode observar no gráfico 16, as diferenzas antes constatadas utilizando a totalidade da poboación mantéñense e, nalgúns casos, empeóranse, como acontece no caso galego: co 6,5% da poboación protexida equivalente do conxunto do Estado, o seu gasto sanitario tan só acada o 5,9% do total.

Estas disparidades no nivel de gasto sanitario entre as comunidades autónomas non teñen unha translación exacta no esforzo relativo que estas fan se relacionamos este co PIB rexional (gráfico 17). Tendo en conta que nesta ratio incide tamén o nivel de riqueza das comunidades autónomas, vemos como as diferenzas se incrementan e cambian as posicións relativas, sendo as comunidades máis ricas as que presentan un menor peso do gasto sanitario en relación ao PIB; a pesar de que algunhas delas son as que máis gastan en termos *per cápita*, como acontece no caso de Navarra e o País Vasco. Galicia, cun gasto en sanidade que representa o 7,6% do seu PIB, sitúase lixeiramente por riba da media estatal, se ben reduciu esa diferenza positiva nos últimos anos.

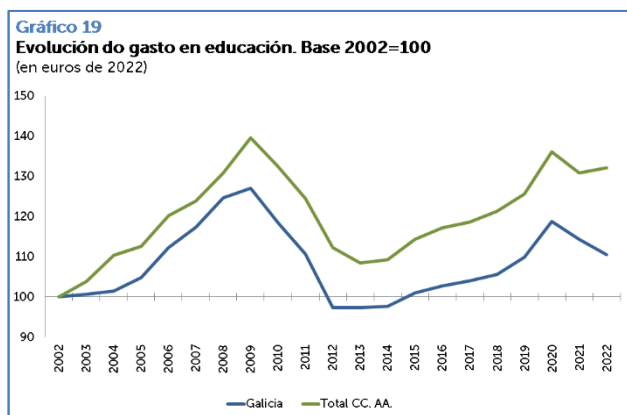


mentou en 7,6 puntos porcentuais o seu peso no gasto non financeiro, situándose actualmente no 44,5% deste; dato que reflicte a reorientación de recursos cara a esta función xa altamente priorizada antes da pandemia. Cómpre salientar que as comunidades do País Vasco e Navarra, maila presentar as maiores ratios de gasto por habitante, como xa sinalamos, teñen as porcentaxes máis baixas de gasto non financeiro destinado a esta función; o cal é unha boa mostra dos privilexios que lles outorgan os seus sistemas de financiamento.

A análise da contía e evolución do gasto sanitario nos últimos vinte anos reflicte, claramente, o peso desta función dentro do gasto autonómico e, con el, a conveniencia de valorar de maneira adecuada a súa importancia e alcance, o seu custo efectivo e a forma de financiala. Mais aló das necesidades para afrontar a pandemia, das que gran parte se consolidarán no futuro, non cabe dúbida de que son moitos os factores que seguirán empuxando o gasto público en sanidade; o que requirirá de contías adicionais e específicas no marco do sistema de financiamento autonómico. Isto é especialmente importante para Galicia que, cunha poboación máis envellecida e un maior custo na prestación por mor da dispersión, ten

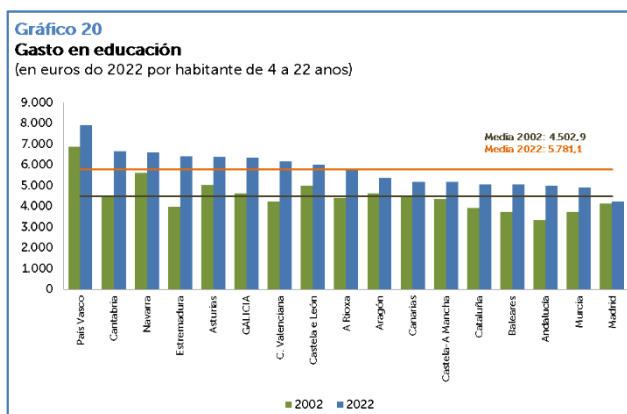
Finalmente, resulta tamén moi ilustrativo da importancia do gasto sanitario, e da súa prioridade nas decisións públicas, cuantificar o seu peso relativo dentro do gasto das comunidades autónomas. Aquí, as necesidades asociadas a esta función e a propia dinámica do gasto sanitario, incluso antes da crise da COVID-19, e a pesar dos recortes realizados, unido ao proceso de consolidación orzamentaria, provocaron que o gasto en sanidade gañase peso dentro do gasto non financeiro das comunidades autónomas, como podemos constatar no gráfico 18. No conxunto do Estado este incremento é de 4,1 puntos porcentuais desde o ano 2002, destacando neste sentido Galicia, onde o gasto en sanidade aumentou en 7,6 puntos porcentuais o seu peso no gasto non financeiro, situándose actualmente no 44,5% deste; dato que reflicte a reorientación de recursos cara a esta función xa altamente priorizada antes da pandemia. Cómpre salientar que as comunidades do País Vasco e Navarra, maila presentar as maiores ratios de gasto por habitante, como xa sinalamos, teñen as porcentaxes máis baixas de gasto non financeiro destinado a esta función; o cal é unha boa mostra dos privilexios que lles outorgan os seus sistemas de financiamento.

Unhas necesidades neste ámbito en termos relativos superiores ás da maioría das comunidades autónomas.

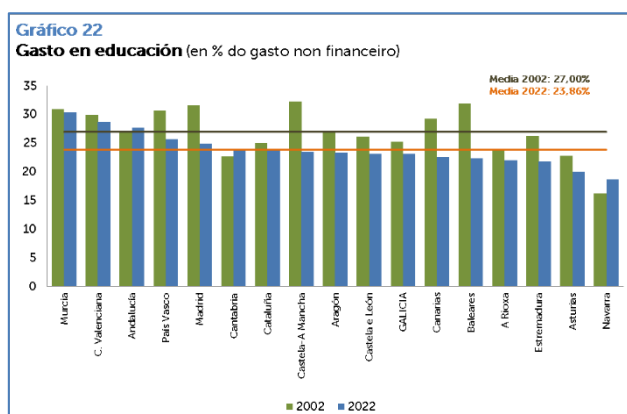
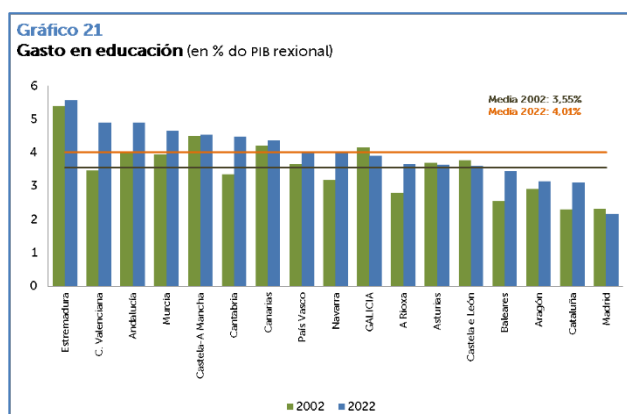


O gasto en educación en Galicia

A educación constitúe outro dos eixes principais de actuación das comunidades autónomas que se veu fortemente afectado polos efectos da crise económica de finais dos anos 2000 e tamén pola derivada da pandemia da COVID-19. A aproximación ao gasto nesta función, tanto desde o punto de vista da súa contía como da súa evolución, constitúe un paso necesario para completar a análise do sector público galego.



A primeira conclusión que se tira de analizar o gasto en educación desde unha perspectiva histórica é o seu forte crecemento entre 2002 e 2009, un 28% en Galicia e un 40% no conxunto de comunidades; para seguidamente diminuír de forma significativa ata 2012, manterse en 2013 e 2014, e recuperarse parcialmente nos últimos exercicios. Cómpre destacar o menor crecemento relativo do gasto en educación en Galicia e como as dúas crises económicas abriron a fenda coa media das comunidades autónomas (gráfico 19).



Son de salientar tamén as importantes diferenzas no gasto en educación entre comunidades autónomas. Se cuantificamos o gasto en euros por habitante, tendo en conta a poboación obxectivo de 4 a 22 anos (gráfico 20), atopamos comunidades que case duplican as de menor gasto, incrementándose estas desigualdades nos últimos anos. Estas disparidades tamén se poñen de manifesto se relacionamos o gasto en educación co PIB rexional (gráfico 21), aínda que neste caso incide, ademais, o nivel de riqueza das distintas comunidades autónomas. Galicia gastou en educación en 2022 por habitante de entre 4 e 22 anos 6.360 euros, un 10% máis que a media estatal; maila que en termos de esforzo en función do PIB está practicamente na media nacional, polo menor peso relativo da poboación en idade de ser destinatario desta función.

Finalmente, debemos destacar que a dinámica do gasto asociado a esta función, xunto coa evolución do resto de gastos e o proceso de consolidación orzamentaria, provocaron que o gasto en educación perdese peso relativo dentro do gasto non financeiro das comunidades autónomas (gráfico 22). O gasto en educación representa en Galicia o 23,2% dos gastos non financeiros, lixeiramente inferior á media nacional; constatándose nos últimos exercicios unha recuperación do seu peso relativo, que chegou a presentar nos peores anos da crise unha diferenza de 5 puntos á baixa respecto a 2002.

Finalmente, debemos destacar que a dinámica do gasto asociado a esta función, xunto coa evolución do resto de gastos e o proceso de consolidación orzamentaria, provocaron que o gasto en educación perdese peso relativo dentro do gasto non financeiro das comunidades autónomas (gráfico 22). O gasto en educación representa en Galicia o 23,2% dos gastos non financeiros, lixeiramente inferior á media nacional; constatándose nos últimos exercicios unha recuperación do seu peso relativo, que chegou a presentar nos peores anos da crise unha diferenza de 5 puntos á baixa respecto a 2002.