

7. EL FINANÇAMENT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

7.1. INTRODUCCIÓ

La situació de les finances de les administracions públiques a les Balears durant 2011 varen continuar marcades, en primer lloc, pel deteriorament de l'economia, que va derivar en una baixada continuada dels tributs.

En segon lloc, aquest deteriorament en la recaptació tributària motivà un altre dels trets dels comptes de 2011, això és, l'exigència d'un ajustament significatiu a les partides de despesa, tot per complir amb l'exigència per part de l'Administració de l'Estat d'ajustar els objectius de dèficit del 2,4% el 2010 al 1,3% del PIB el 2011.

En tercer lloc, si bé només pel que fa als comptes de la CAIB, també cal esmentar el fet que la CAIB tengués uns pressuposts prorrogats, donada la situació de minoria parlamentària dels partits que sustentaven el Govern. La pròrroga pressupostària en si mateixa no comporta cap problema per a la gestió pressupostària ordinària d'una administració, si bé és cert que introdueix certa anormalitat pel que fa al paper del Parlament com a institució de control en el procés d'elaboració i autorització del pressupost que gestionarà el Govern. Però val a dir que en un pressupost prorrogat, el control d'execució pressupostària que exerceix el Legislatiu sobre l'Executiu no queda minvada en absolut perquè es regeix per la mateixa normativa que un pressupost ordinari.

Finalment, cal remarcar com a trets del 2011 els problemes de tresoreria de la CAIB i el seu sector públic instrumental provocat per dos motius: per una banda, el tancament dels mercats financers a les peticions de crèdit de les CA; per altra banda, les dificultats fixades des de l'Administració central a l'hora d'autoritzar les operacions d'endeutament, incloent-hi fins i tot les que estaven previstes dins l'objectiu de dèficit del 2011.

Tot plegat provocà que la situació dels comptes públics de la CAIB i del seu sector instrumental fos realment delicada durant tot el 2011. Es va observar un

empitjorament greu de la situació de tresoreria de forma que la caiguda d'ingressos, un ajustament lent en les partides de despeses, i les restriccions sobre les operacions de crèdit derivaren en un empitjorament de la situació de la CAIB enfront dels pagaments pendents a proveïdors. Aquest efecte es va incrementar si més no a través d'aquelles administracions que cobrien part de les despeses amb transferències de la CAIB, en particular els consells insulars, que tampoc no varen cobrar.

La situació només va canviar a principi del 2012, quan el Ministeri d'Economia i Hisenda va canviar l'estratègia, i va facilitar el recurs a l'endeutament que negaven les entitats financeres a les CA i va exigir a canvi l'aplicació de programes intensos de reajustament de despeses, forçada per la petició desesperada d'algunes CA que senzillament no podien cobrir ni les amortitzacions ni el pagament de nòmines. Està per veure si aquesta nova estratègia, que de bon segur reduirà la quantia pendent de pagament als proveïdors, serà suficient per a que les CA compleixin amb els objectius de dèficit per a 2012.

7.2. ADMINISTRACIÓ AUTONÒMICA

7.2.1. SITUACIÓ DE PRÒRROGA DE PRESSUPOSTS 2011

Les circumstàncies polítiques del moment (amb un Govern que no disposava de majoria parlamentària per aprovar un projecte de llei de pressuposts) determinaren que el Govern de les Illes Balears no fes ús de la potestat d'aprovar un projecte de llei de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma per a l'any 2011 i presentar-lo, abans del 30 d'octubre, davant el Parlament de les Illes Balears. Per cobrir aquesta eventualitat, l'acord del Consell de Govern de 22 d'octubre de 2010 instava al conseller d'Economia i Hisenda a elaborar i aprovar una ordre que regulàs les particularitats pressupostàries i comptables de la pròrroga dels pressuposts generals de la Comunitat Autònoma³³.

³³

Sobre els pressuposts del 2010 es pot consultar l'apartat 13 del capítol I de la Memòria del CES 2010.

Val a dir, però, que, en darrera instància, el control del Parlament sobre els estats pressupostaris i la despesa pública quedava garantit amb la pròrroga d'uns pressuposts generals aprovats l'any anterior, per la mateixa cambra. Així, l'article 21.2 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, estableix la pròrroga automàtica dels pressuposts de l'any anterior en el cas que no s'hagin aprovat els de l'any corrent abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent. En aquest mateix sentit, l'article 41 del Text refós de la Llei de finances de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, aprovat pel Decret legislatiu 1/2005, de 24 de juny, estableix que si la Llei de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma, per qualsevol motiu, no entra en vigor el dia 1 de gener de l'exercici en què hagi de ser efectiva, es consideraran prorrogats els pressuposts de l'any anterior, i les particularitats pressupostàries i comptables de la pròrroga esmentada, que regirà fins a l'entrada en vigor dels nous pressuposts de la Comunitat Autònoma, s'haurien de regular per mitjà d'un ordre del conseller competent en matèria d'hisenda i pressuposts.

Amb aquesta directriu, el conseller d'Economia i Hisenda va dictar una resolució de 3 de novembre de 2010 per la qual s'acordava l'inici del procediment d'elaboració de l'ordre corresponent.

Així doncs, el Projecte de Llei de Pressuposts de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears no va tenir entrada al Parlament per ser aprovat abans del 31 de desembre de 2010. Tanmateix, aquesta mancança era subsanable des del moment en què el Govern Balear tenia l'obligació d'aprovar el Projecte de Llei de Pressuposts de la Comunitat Autònoma, cosa que s'hauria pogut fer durant tot l'exercici 2011, però que tampoc no es va fer tot i gaudir d'una majoria absoluta al Parlament.

L'ordre del conseller d'Economia i Hisenda, i les posteriors resolucions, establien les condicions de la pròrroga que tenia com a fonament principal respectar el compliment dels objectius de dèficit establerts en el marc del Consell de Política Fiscal i Financera. L'ordre en qüestió i els actes posteriors d'autorització de despesa per a l'any 2011 es varen elaborar tenint en compte l'ajustament de les partides de despesa a l'objectiu relatiu al dèficit màxim del

sector públic autonòmic per a l'any 2011 que resultà dels acords aprovats pel Consell de Ministres (acords de 16 de juny i de 3 setembre de 2010) i, prèviament, pel Consell de Política Fiscal i Financera (Acord de 27 de juliol de 2010), de manera que aquest dèficit no podia superar l'1,3% del PIB de les Illes Balears (percentatge que no inclou l'efecte derivat de les previsions de liquidació, a favor de l'Estat, del sistema de finançament). Aquest objectiu de dèficit condicionà ineludiblement l'endeutament màxim del sector públic autonòmic que l'Administració de l'Estat podia autoritzar per mitjà del Pla Anual d'Endeutament per a l'any 2011.

Així mateix, l'execució pressupostària, a part de complir amb els objectius de dèficit, en un entorn de pròrroga exigia fer front, via modificacions de crèdit, a algunes eventualitats com l'ajustament de les partides destinades a interessos i amortitzacions (les amortitzacions esperades per a 2011 eren de 201,9 davant els 69 milions de 2010, quelcom semblant als interessos que eren de 117,5 el 2011 enfront dels 105 de 2010). Les xifres que figuraven el 2010 no anaven en consonància amb les xifres previstes per aquestes dues partides el 2011, i per tant, calia realitzar determinades modificacions sobre el pressupost prorrogat. Aquestes modificacions es varen fer via resolucions del conseller d'Economia i Hisenda.

Tanmateix, la situació de pròrroga, que exigia determinades modificacions sobre el pressupost prorrogat, també exigia un ajustament derivat de la nova estimació dels ingressos. En particular, l'aplicació gradual del sistema de finançament obligava a introduir unes noves previsions d'ingressos per dues qüestions fonamentals. En primer lloc, perquè l'exercici 2011 ja comportava que el càlcul de les entregues a compte del model de finançament es fessin a partir de la nova participació en els tributs de l'Estat, això, aparentment comportaria uns majors ingressos tributaris. En segon lloc però, el mateix model de finançament exigia el càlcul del Fons de Garantia i la revisió del Fons de Suficiència Global, ambdós negatius per a la CAIB (la previsió superava els 701 milions). Finalment, un tercer efecte, que va ser comunicat de forma sobtada pel Ministeri d'Economia i Hisenda a l'octubre de 2010 quan la proposta de pressupost es va començar a elaborar el mes de juny de 2010, va ser que

l'Estat no donaria bestretes sobre els Fons de Convergència (uns 138 milions el 2010) i sobre l'aplicació previsible de la Disposició Addicional Tercera del model de finançament (uns 180 milions el 2010). Tot plegat implicaria que els ingressos a rebre en concepte del model de finançament serien inferiors als de 2010. Encara més greu, aquesta actuació per part de l'Estat implicava que part dels recursos que s'havien de rebre el 2011 no es rebrien fins al 2013, quan es liquidàs el model de finançament per a l'exercici 2011. Aquesta situació va ser molt semblant a la de l'exercici 2010, quan l'Estat va calcular unes bestretes molt inferiors a les que després es varen liquidar, amb un resultat positiu per a la CAIB de 450 milions d'euros (més d'un 10% dels seus ingressos no financers) que han estat entregats durant l'exercici 2012. Les xifres per a 2011, positives per a les Balears, podrien ser de dimensions semblants a les de 2010, i es rebran el 2013.

En aquest sentit, les dades de liquidació del model de finançament de 2008, 2009, 2010 i la previsió de 2011 indiquen que el Ministeri d'Hisenda sistemàticament va realitzar unes entregues a compte a les Balears que han resultat inferiors a les de la resta de CA (vegeu el quadre I-1).

L'impacte per a les Balears d'aquesta infravaloració de les bestretes té dos components. Un primer component, positiu, és que les liquidacions negatives del 2008 i 2009 (en aquest any amb el percentatge més baix de totes les CA) són molt inferiors a les Balears que a la resta de CA. Cal recordar que el Ministeri d'Hisenda permeté la devolució d'aquestes bestretes en cinc anys i dos de carència (després passaren a deu anys), i això vol dir que aquest ajustament serà, per a les Balears, molt inferior a la resta de regions. Però també hi ha un efecte negatiu, com que l'Estat no entregava a les Illes Balears les quantitats que li tocaven (en comparació a les que rebien la resta de CA i sobretot el 2011) exigia al Govern Balear aplicar unes retallades superiors als de la resta de CA, que ho varen poder fer de forma més suau. El 2010 les Balears varen deixar de percebre l'equivalent a l'1,7% del seu PIB i molt superior al 13% del pressupost d'aquell any.

7.2.2. EVOLUCIÓ OBJECTIU DE DÈFICIT I EVOLUCIÓ DÈFICIT REAL 2010 I 2011

Com ja s'ha comentat abans, l'objectiu de dèficit per a la CAIB el marca el Consell de Política Fiscal i Financera, a proposta del Ministeri d'Economia i Hisenda. Les dades són prou clares a l'hora de mostrar que el 2010 es va incomplir l'objectiu de dèficit per part de la CAIB (igual que va succeir a la majoria de CA). Així, sobre un objectiu de dèficit del 2,4% (sense tenir en compte l'efecte de la liquidació del 2008 que es computa el 2010) es va tancar l'exercici (criteri SEC, això és incloent el sector públic instrumental de la CAIB, la UIB i els desplaçament de despesa comptabilitzada de l'Ib-salut) a un 3,56% del PIB.

L'exercici 2011 es presentà, si més no, més complicat per al compliment d'un objectiu de dèficit que s'havia reduït del 2,4% a l'1,3%, és a dir, un 46%. Tot això en un entorn en el qual l'Estat decidia retirar les bestretes esmentades i fer efectives unes entregues de recursos inferiors a les de 2010.

És important esmentar el procediment de distribució de l'objectiu de dèficit de les CA, perquè això també té conseqüències clares sobre els comptes de la CAIB.

En primer lloc, el Ministeri d'Economia i Hisenda estableix l'objectiu de dèficit entre l'Administració central i Seguretat Social, les comunitats autònomes i les corporacions locals. Aquesta distribució és unilateral i no obeeix a criteris objectius, si bé després és validada, que no negociada, al Consell de Política Fiscal i Financera. Així, es pot observar com l'Estat, tot i concentrar menys del 50% de la despesa pública, queda amb un objectiu de dèficit molt superior. En concret, el 2011 l'objectiu de dèficit era del 6% distribuït per l'Estat, un 4,8% del PIB, la Seguretat Social un superàvit equivalent al 0,4%, mentre que les CA havien de complir amb un objectiu de dèficit de l'1,3%, tot i gestionar unes competències altament rígides a la baixa, pel seu component social, com són sanitat i educació. En realitat però, l'objectiu no era un 1,3% per a les CA, era un 3,1% si es tenia en compte l'efecte de la liquidació negativa del model de finançament de 2009, que s'estimava en 1,8% del PIB.

En segon lloc, el Ministeri d'Economia i Hisenda fa una proposta, unilateral, de distribució de l'objectiu de dèficit entre les comunitats autònomes. Això representa fer una distribució, l'any 2011, del 3,1% que correspon a les CA. Aquest 3,1% es va distribuir en un 1,3% de dèficit a distribuir entre les CA i un 1,8% corresponent a la previsió de liquidació del model de finançament de 2009. La distribució de l'1,3% es va fer lluny de la racionalitat: donat que la distribució entre CA per a qualsevol variable objectiva acabaria amb un enfrontament obert entre les CA, el Ministeri d'Hisenda va fer la proposta, unilateral i no oberta a negociació, d'una distribució lineal entre les CA, tot i les evidents diferències entre les situacions de partida de les CA. Per altra banda, l'1,8% restant no es distribuïa entre les CA, senzillament era el resultat de la liquidació global. Així, es podria donar el cas, com a les Illes Balears, que l'objectiu final fos un 1,3% més la liquidació (equivalent al 0,68% del PIB), mentre que altres CA superassin el 5,57%, com va ser el cas d'Extremadura ([vegeu el quadre I-108](#)).

Així doncs, aquesta distribució lineal comportava un tractament diferenciat, i injustificable des d'una perspectiva territorial, entre les CA.

Tot això pel que fa als objectius. Pel que fa al compliment, les dades, encara provisionals, mostren clarament un incompliment de l'objectiu per a 2011, amb un dèficit que representa un 4,01% del PIB (la dada encara està en revisió). Per tant, la dada és dolenta i les seves conseqüències s'analitzen al pròxim apartat.

Des d'una vessant de discussió política, es podrà atribuir el dèficit al fet de tenir un pressupost prorrogat (argument que tècnicament no és cert perquè la pròrroga exigia uns retalls implícits per complir amb les amortitzacions i interessos obtenint els recursos d'altres partides de despesa, perquè la mateixa pròrroga impedia el recurs a les ampliacions de crèdit i perquè s'havia de complir amb l'objectiu de dèficit, i amb aquest objectiu es redactà l'ordre de pròrroga de pressuposts 2011), al fet de tenir unes eleccions al mes de maig de 2011 (des de la vessant de la despesa això només podia provocar un alentiment de la despesa perquè un mes abans i uns mesos després de les eleccions és fàcil mostrar com el pressupost està tancat, igual que ho va estar

als mesos de gener i febrer per qüestions operatives), a una mala gestió (necessàriament compartida per dos governs diferents) dels governants, etc.

Però el que és una realitat és la contínua caiguda d'ingressos des de 2007 i que l'ajustament de les partides de despesa des de 2009 va resultar insuficient. Tampoc no es pot dir que durant el 2011 no s'aplicassin mesures de retall. Es va fer durant la primera meitat de l'any (tal com es recollia a l'Ordre d'elaboració de la pròrroga de pressupostos i les seves resolucions posteriors que recullen les mesures començades a aplicar el 2010, entre elles la suspensió de tots els acords de millora de retribucions, i una rebaixa dels sous dels empleats públics i els càrrecs polítics) i es va fer una vegada que el Govern entrant va prendre possessió amb el desenvolupament de la normativa corresponent. El problema resideix en el fet que la dimensió de la caiguda d'ingressos era tan significativa (659,3 milions el 2011 en comparació amb el 2007, un 26,2% que se sumava al 5,3% de 2008, al 7,5% de 2009 i al 15,5% de 2010, sempre amb relació a la recaptació d'ingressos corrents el 2007) que les mesures a prendre haurien d'afectar, sens dubte, la prestació de serveis dins de la categoria dels considerats essencials (més enllà del que es podrien considerar com ajustaments per correcció d'ineficiències en la gestió) i això no es va fer durant el 2011 ([vegeu el quadre I-109](#)).

Mostra de la necessitat de la correcció de les despeses considerades essencials és que la major part del desviament, tant del 2010 com del 2011 prové, a part de la caiguda d'ingressos, de la desviació de despesa en l'àmbit de la sanitat (segons dades de la Vicepresidència Econòmica del Govern Balear), que no va assolir els objectius de despesa establerts. Això el que indica, i així s'observa a altres CA, és la rigidesa a la baixa de la despesa sanitària, despesa que representa més del 40% del total de despesa consolidada (sense considerar despeses financeres). De fet, en l'àmbit de la despesa sanitària i d'educació el que s'ha aconseguit en els darrers anys només és un alentiment de la taxa de creixement de la despesa efectiva (que no és necessàriament la despesa pressupostada). Tot i això, per solucionar el problema de dèficit caldria haver tengut taxes de creixement negatives.

7.2.3. PROBLEMES DERIVATS DE L'INCOMPLIMENT DELS OBJECTIUS DE DÈFICIT I DEL TANCAMENT DELS MERCATS FINANCERS: L'INCREMENT DEL DEUTE A PROVEÏDORS I INSTITUCIONS PÚBLIQUES I PRIVADES

Els problemes de tresoreria que es començaren a patir a finals de 2010 i varen tenir continuació el 2011, segurament també serà així el 2012 i deriven d'un parell de fets.

Convé matisar que no es pot dir que el dèficit en si comporti problemes de tresoreria. Tot i que el dèficit és la diferència entre ingressos no financers i despeses no financeres, aquesta diferència no genera problemes de tresoreria per si mateixa, si s'està dins dels marges autoritzats. Per definició, l'autorització de dèficit implica que aquesta diferència entre ingressos i despeses no financers es pot cobrir amb endeutament. Per tant, els problemes a final de 2010 i 2011 varen ser uns altres.

En primer lloc, tot el dèficit que no entra dins de l'objectiu autoritzat (sigui per una despesa superior a la pressupostada o per uns ingressos inferiors als pressupostats) no gaudeix de finançament via nou endeutament i s'hauria de finançar a partir dels romanents de tresoreria d'altres exercicis o via increment dels ingressos (addicionals als ja considerats al pressupost). Si això no és possible, aleshores vol dir que la despesa s'haurà realitzat i que no es podran tramitar les odres de pagament. Així doncs, el problema es trasllada als proveïdors i altres institucions a les quals estava pressupostat que se'ls fessin transferències determinades. Aquest va ser el cas de les Balears l'any 2010 i 2011, perquè tot el dèficit no previst (371 milions el 2010 i 580 el 2011) no es podia finançar.

En segon lloc, el problema es va agreujar més per la normativa sobre el procediment de les autoritzacions de les operacions d'endeutament que el Ministeri d'Hisenda va establir el 2010. El Ministeri establia un procés seqüencial en les autoritzacions. S'autoritzaven les operacions financeres per refinançar les amortitzacions. Però les autoritzacions d'operacions per nou endeutament estaven subjectes al compliment dels objectius de dèficit. Així, el

2010 les Balears, donat que previsiblement incompliria els objectius de dèficit del 2010, no veuria autoritzat l'equivalent a un 0,45% del PIB en operacions d'endeutament. És a dir, del 2,4% de dèficit autoritzat, només es va poder finançar un 1,95%. Així, dels 693 milions autoritzats, només es varen autoritzar 555 milions. El resultat va ser que 137,6 milions, que entraven dins de l'objectiu de dèficit i que es varen gastar, al final no es van poder finançar per l'oposició del Ministeri d'Economia i Hisenda.

Les dades per a 2011 varen ser semblants. El dèficit finançable era de l'1,3% (uns 343 milions), més totes les operacions de refinançament i liquidació del 2008 (244 milions). Per tant, el total d'endeutament autoritzat sumava 587 milions. Tot i això, per l'incompliment de l'objectiu el 2010 i per la previsió d'incompliment de l'objectiu de 2011 el Ministeri d'Hisenda només va autoritzar 388 milions.

El tercer problema és que fins i tot aquelles operacions financeres que estaven autoritzades pel Ministeri d'Hisenda, no es varen poder concertar en la seva totalitat. El motiu no va ser altre que el tancament dels mercats financers. Així, de la quantia total autoritzada el 2010 en varen quedar sense concertar 69 milions, mentre que, del 2011, 168 milions dels autoritzats no es varen poder concertar.

Val a dir també que el tancament dels mercats financers ha generat altres problemes a la tresoreria de la CAIB. En primer lloc, tant les noves operacions financeres com el refinançament de les operacions antigues es fan a terminis molt més curts. Si abans del 2009 s'aconseguien operacions més enllà dels deu anys, a partir del 2010 això és molt més complicat. La conseqüència clara és la necessitat de renovar les operacions en períodes molt més curts, i la coincidència de la renegociació de les operacions financeres amb les noves operacions obliga a negociar uns volums més elevats d'endeutament. Així, el 2010 les operacions a renegociar no superaven els 70 milions i les noves operacions, 623 (tot i que no es varen autoritzar totes). El 2011 el refinançament era sobre 212 milions i les noves operacions 343. Addicionalment, el 2011 es varen fer una emissió de bons de la CAIB per un import de 300 milions a un interès del 4,75%, amb termini d'un any

(corresponent a operacions autoritzades el 2010), que, per tant, s'haurien d'amortitzar el 2012 (el Govern Balear va renovar aquesta emissió, 275 milions -200 a un any i 75 a dos anys- a un interès del 5,5%). Les perspectives per a 2013 no són millors.

Tot plegat, tant l'incompliment dels objectius de dèficit, com les restriccions del Ministeri d'Hisenda (que ni tan sols autoritzava aquelles operacions que estaven previstes dins els objectius de dèficit) i el tancament dels mercats financers, provocaren un problema greu de tresoreria que hores d'ara no està clarament quantificat si hom analitza les diferents informacions sortides del Govern actual (les dades aportades per la Intervenció de la Comunitat Autònoma i les dades presentades per la Vicepresidència Econòmica difereixen, bàsicament perquè les dades ofertes no són homogènies).

7.2.4. EVOLUCIÓ DE L'ENDEUTAMENT DE LA CAIB

Com hem mostrat a l'apartat anterior, l'aprovació d'un pressupost amb dèficit comporta la necessitat de finançar-lo amb recurs a l'endeutament. Per tant, és obvi que durant els darrers anys s'hagi utilitzat aquest recurs de forma intensiva, recurs que fins i tot ha estat insuficient per cobrir el dèficit real (per la manca d'autoritzacions de nou endeutament i per les dificultats en els mercats financers).

Independentment que les operacions pendents de pagament amb el sector privat i públic s'hagi incrementat, el que és evident és que ho ha fet l'endeutament bancari (sense entrar a la distinció entre tipus d'operacions – cessions de crèdit, obligacions, préstecs bancaris, operacions a través de particulars, etc.- o terminis). I ho ha fet tant pel que fa a les operacions de l'Administració (CAIB) com del seu sector públic instrumental.

Al [gràfic I-33](#) es mostra l'evolució de l'endeutament de la CAIB i al [gràfic I-34](#) apareix l'endeutament del sector públic instrumental com a percentatge del PIB de les Illes Balears (només d'aquell que la Intervenció General de l'Estat considera que computa dins de l'objectiu de dèficit i de control de deute, per tant, queden excloses algunes empreses, que precisament són les que tenen nivells d'endeutament més elevat). Com es pot veure en els darrers anys el pes

de l'endeutament de la CAIB com a percentatge del PIB supera àmpliament el valor per al conjunt de les CA, fruit de les operacions que s'han fet en el marc d'una situació en què les comunitats autònomes estaven autoritzades a tenir un nivell determinat de dèficit, finançable amb operacions financeres.

El que més sorprèn, però, és que la posició de les Illes Balears amb relació al conjunt no canvia arran dels endeutaments assolits en el període 2008-2011. En tot cas, aquests darrers anys les Balears empitjoren la posició, però el canvi de tendència s'havia produït ja l'any 2005, quan per primera vegada la ràtio deute/PIB de les Balears supera la del conjunt de les comunitats autònomes. Més sorprenent resulta encara quan durant aquests anys no es passava per una recessió econòmica com l'actual, sinó que l'economia passava per una fase important de creixement econòmic, caracteritzada per una variació positiva i constant dels ingressos. Al gràfic 1 es pot observar com durant el 2011 es trenca la tendència alcista. El motiu no és altre que, com hem explicat abans, el 2011 no es varen poder concertar totes les operacions autoritzades, de fet, ni tan sols es varen poder tancar operacions pel total de les amortitzacions. Per tant, el resultat final va ser una reducció de la ràtio endeutament sobre PIB.

Però encara més interessant és l'aparició d'un nou recurs d'endeutament. És el recurs a l'endeutament de les empreses públiques. En una carrera per superar les limitacions que fixava el Ministeri d'Hisenda, les CA (i també la pròpia Administració central) passen a utilitzar el sector públic instrumental per endeutar-se i realitzar les tasques que realitzava l'Administració autonòmica.

En el gràfic I-2 es veu clarament com aquesta tendència es dispara entre 2006 i 2007, si bé val a dir que durant el període 2008-2010 es mantenen, en termes de PIB, els nivells assolits abans de 2007. Tot i això, a partir del 2010, tal com marcaven els pressupostos de la CAIB d'aquell any, no es va autoritzar nou endeutament (decisió que es va continuar amb el pressupost prorrogat de 2011). El fet que no es permetessin noves operacions i que es complia amb el calendari d'amortitzacions provocà un ajustament a la baixa d'aquesta ràtio a partir de 2010.

7.3. ADMINISTRACIONS LOCALS

Igual que la situació de tresoreria de la CAIB ha acabat traslladant-se als proveïdors (i també a entitats socials, culturals, etc.) de l'Administració, aquesta s'ha acabat estenent a la resta d'ens públics que reben transferències de la CAIB. En particular, ha afectat especialment els consells insulars (que reben de mitjana el 60% dels ingressos de la CAIB) i els ens locals.

Durant els exercicis 2007, 2008 i 2009 els consells insulars varen veure millorades les transferències de recursos de la CAIB. En primer lloc, per la pròpia evolució del model de finançament dels consells insulars, que estableixen increments de les partides transferides segons l'evolució d'una variable integrada per l'evolució del PIB nominal i de la inflació. En segon lloc, per la signatura dels convenis de carreteres entre els consells insulars i l'Estat, gestat abans de 2007, que establí un compromís inversor per part dels consells insulars, i aquests no disposaven dels recursos suficients perquè no s'havien considerat en el moment del traspàs de la competència en carreteres. Així doncs, els consells exigien un increment de les partides pressupostàries. Aquesta situació coincidia amb la necessitat de negociar un nou model de finançament dels consells insulars, fet que encara no s'ha assolit el 2012 per problemes pressupostaris. Així i tot, el Govern Balear va fer ús de la potestat per concedir bestretes, extrapressupostàriament, als consells insulars, a compte del nou model de finançament. Aquestes bestretes s'han mantingut fins i tot el 2012. Això va permetre als consells insulars, també el 2011, tenir un coixí pressupostari més gran. Cal recordar també que la llei de finançament dels consells insulars no estableix una retallada de les aportacions als consells en cas que caigui la recaptació de la CAIB. Per tant, mentre que els ingressos de la CAIB queien el 2011, no ho feien les transferències de la CAIB als consells, incrementats a més a través de les bestretes. Això no vol dir que els recursos de la CAIB als consells no caiguessin, però l'ajustament venia via inversions i transferències de la CAIB als consells per via diferent del model de finançament. Finalment, els problemes de tresoreria de la CAIB es traslladaven als consells via restriccions de tresoreria, que també els afectaven.

Pel que fa als ens locals, els problemes el 2011 varen ser tres. En primer lloc, la caiguda d'ingressos, molt associada a totes les activitats lligades al sector de la construcció. En segon lloc, via Fons de Cooperació Municipal. Aquest Fons estableix que el Govern Balear establirà anualment una quantia que serà distribuïda entre els diferents municipis de les Balears, atenent a una sèrie de variables. Addicionalment, el Fons estableix que la quantia que el Govern ha de destinar a aquest fons no pot ser inferior a la de l'exercici anterior. Un altre cop, tot i que els ingressos de la CAIB baixaven de forma dramàtica, la CAIB no podia traslladar aquesta caiguda a les transferències als municipis. Tot i això, els problemes de tresoreria i les restriccions pressupostàries del 2011, varen provocar que hi hagués una infrapressupostació d'aquests fons i que part dels recursos compromesos el 2011 no es poguessin transferir a les CA, cosa que va provocar els coneguts problemes de tresoreria als municipis.

Finalment, també cal esmentar, de forma específica, l'Ajuntament de Palma. Si bé aquest municipi ha patit els mateixos problemes que la resta de corporacions, l'Ajuntament de Palma s'havia vist clarament afavorit per la Llei de capitalitat, anterior al 2007. Aquesta llei estableix que un percentatge de les inversions de la CAIB s'havien de destinar a Palma i a més que la CAIB es comprometia a aportar uns recursos que permetessin unes inversions, a negociar entre CAIB i Govern, que no podien ser inferiors als 30 milions d'euros. Addicionalment, en els pressuposts de 2008 s'establia que la partida d'inversions no figuraria com a inversions directes de la CAIB, sinó a la partida de transferències de capital a favor de l'Ajuntament de Palma. Això permetia solucionar part dels problemes de l'Ajuntament de Palma donat que podia destinar les partides abans destinades a inversions a altres objectius. Tot i això, el 2011 es varen posar de manifest una sèrie de problemes. En primer lloc, que l'Ajuntament de Palma no disposava de la capacitat per gestionar anualment unes inversions als voltants dels 30 milions d'euros anuals. En segon lloc, donat que la CAIB tenia tensions pressupostàries i de tresoreria, aquesta va ser una de les partides que es varen ajustar a la baixa en els retalls que es començaren a aplicar el 2010.