



Revista de Estudios de la Administración

Local y Autonómica

E-ISSN: 1989-8975

real@inap.es

Instituto Nacional de Administración

Pública

España

Tenuta, Paolo

Las fuentes de financiación y el impacto de los derivados en la estabilidad económico-financiera de los entes locales italianos

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 306, enero-abril, 2008, pp. 279-294

Instituto Nacional de Administración Pública
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461195003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Las fuentes de financiación y el impacto de los derivados en la estabilidad económico-financiera de los entes locales italianos

Paolo Tenuta

Becario de investigación universitario y Docente por contrato del Departamento de Ciencias Empresariales. Facultad de Economía de la Universidad de Calabria

Sumario: 1. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES. 1.1. La hacienda compuesta por transferencias estatales. 1.2. La obligatoriedad del equilibrio presupuestario. 1.3. Las fases evolutivas de la hacienda local—2. LOS DERIVADOS.—3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS.

1. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES

Después de la aprobación de la Constitución de 1947, que señala el paso del Estado centralista y nacionalista hacia una ordenación moderna y democrática, claramente reconocible en la manifestación, en algunas leyes, de un cierto poder local, es la ley n. 1014 de 1960, que representa el primer intento de organizar el contenido y la gestión de los presupuestos de los entes locales, atribuyendo al Estado algunos gastos de los ayuntamientos y las provincias, tales como: los archivos de Estado, los despachos de prefectura, las comisarías de policía, contribuyendo a la manutención ordinaria de las carreteras municipales y provinciales y regulando nuevamente en materia de impuestos, sobretasas, impuestos adicionales, tasas y tributos locales.

El incremento de las funciones asignadas a los entes locales se ha traducido bien pronto en la obligación de garantizar las crecientes necesidades de la colectividad administrada. Frente a tal obligación, y para conseguir el equilibrio económico de sus presupuestos, los entes locales han recurrido al crédito a largo plazo. Los llamados préstamos de equilibración, por una parte, permitían cumplir con las crecientes demandas, pero por otra, los notables retrasos con que los concedían imposibilitaban la obligación de volver a determinar el presupuesto, dando inicio así a una separación entre la situación de derecho y la de hecho¹.

Los entes locales se vieron obligados a recurrir continuamente a los préstamos de equilibración para afrontar el gasto corriente, lo que ha provocado la

¹ POLLINI, M.; RONDELLA, A., (1995), «Regolamento di contabilità comunale e ordinamento finanziario», Noccioli.

reducción de las inversiones y déficits cada vez mayores. La deuda creció enormemente pasando, en algo más de un década, de los 86 millones de euros de 1960, el 12% de los gastos corrientes, a los más de 2 mil millardos de euros de 1977, el 44% de los gastos corrientes².

La situación que se estaba planteando parecía tan grave que se hizo necesaria una reforma capaz de sanear la finanza local. Con el DPR n. 651 del 1972 se instituyó un fondo especial para el saneamiento de los presupuestos municipales y provinciales. A través de este decreto se preveía la erogación de sumas con carácter de ingresos extraordinarias, no confiscables e inembargables, cuyo destino específico era el saneamiento de los presupuestos.

En base a este decreto, el ente solicitante tenía la competencia de predisponer un plan plurianual de saneamiento y una notable, aunque necesaria, disminución de los gastos, lo que sin embargo habría alterado las normales actividades del ente con los consiguientes riesgos sociales, políticos y administrativos. Por estas razones, perplejidades y dificultades, relacionadas además con eventuales procedimientos de responsabilidad de los administradores locales allí donde los precisos compromisos asumidos no hubieran sido respetados sucesivamente, impidieron que se redactara a tiempo la programación de los entes interesados en la participación del reparto del fondo previsto por el decreto³.

La normativa no se aplicó y tras el DPR n. 651 de 1972 se aprobó el DPR n. 606 de 1973, que prorrogaba los plazos, al menos limitadamente al primer año de aplicación de los planes de saneamiento, el 30 de noviembre de 1973.

En sustancia, lo que se quería hacer era determinar y controlar el desarrollo de los ingresos y los gastos a través de la construcción de esquemas estadísticos que siguieran un criterio uniforme para todos los entes. Se adoptó, como valor anual de incremento, un índice medio en base al de los años precedentes, con una orientación de principio dirigida a la contención porcentual del mismo índice. En esta óptica, los planes de saneamiento fueron considerados planes de eficiencia del gasto y del déficit programados y limitados al cuatrienio 1974-1977⁴.

Resulta bastante evidente que el paso del DPR n. 651 de 1972 al DPR n. 606 de 1973 defraudó las expectativas, creando una especie de foso en el que todas las ilusiones de equilibrar los presupuestos municipales y provinciales económicamente arruinados fueron sustituidas por un *análisis estadístico* del que era posible sacar una serie de hipotéticos índices útiles exclusivamente para la pre-

² Para profundizar sobre este tema, ver GIUNCATO, A., (1982), «Lo stato della finanza locale in Italia», *La Finanza Locale* n. 5.

³ DE DOMINICIS, A., (2000), «Dissesto degli enti locali: contenuto, effetti, responsabilità», Giuffrè.

⁴ SCARAMELLA, G., (1996), «Linee evolutive della contabilità nel settore pubblico locale», Cedam.

disposición de un cuadro de los probables desórdenes futuros, sin buscar ni llegar a una solución del problema⁵.

1.1. La hacienda compuesta por transferencias estatales

Los años 70 representan el período en que nacieron y se consolidaron los problemas y las lógicas que son la base, en las décadas venideras, de numerosos fenómenos de inestabilidad financiera de los entes locales.

Los principales instrumentos utilizados por el Estado para atajar un fenómeno cuyas posibles consecuencias eran bien visibles para todo, se han dirigido, por una parte a sancionar medidas legislativas dirigidas a poner orden en los presupuestos locales (decretos Stammati), por otro a proporcionar al Gobierno central, a través de una reforma tributaria realizada con la ley 825 de 1971, un mayor número de instrumentos para el control de la economía.

La reforma tributaria se debió a una crisis fiscal del Estado⁶, en la que la tasa de desarrollo no aumentaba, a diferencia del gasto estatal que, creciendo de manera exponencial, hizo que siempre y en todo caso los ingresos fueran insuficientes.

La reforma que preveía la transferencia y la gestión de los tributos locales al Estado central, en vez de traducirse en descontento por parte de los administradores locales, fue acogida desde el principio de forma benévolas.

La reducción de las tareas y las responsabilidades transferidas a los órganos de Gobierno central, hicieron que los entes aceptaran de buen grado un cambio que tenía que ser transitorio y llevar a un aumento de las disponibilidades de gasto local. Los administradores no podían creer que habrían administrado sin los vínculos que habían caracterizado los años precedentes. Como consecuencia de esta reforma se estableció una lógica de *tipo asistencial* en base a la que los entes locales se sintieron legitimados a exceder en los gastos respecto a las previsiones, con una disponibilidad de gasto *considerada ilimitada*, ya que el coste no recaía directamente sobre los ciudadanos administrados⁷.

A los ayuntamientos y las provincias se les expropiaron impuestos con los que en los años precedentes se habían autofinanciado, sustituyéndolos con transferencias del Estado.

⁵ En ambos decretos no se tuvieron en cuenta los problemas y las preocupaciones cotidianas de los entes locales y se ignoró, entre otras cosas, la crisis inflacionista del País. Pero probablemente la característica más extraña de este período, y en especial de ese fondo para el saneamiento de los presupuestos fue, como puso de relieve en la sesión del Comité de administración del fondo, celebrada en el Ministerio de Hacienda, el entonces subsecretario de Estado Pandolfi, Presidente del Comité, que definió anómalo que un fondo creado para el saneamiento de los presupuestos municipales y provinciales, careciera de dotación financiera.

⁶ NICOLARDI, F., (2002), «Cenni di Finanza Locale», *La Finanza Locale*, pág. 3.

⁷ MARINI, G., (2002), «Il percorso innovativo della finanza in direzione del federalismo fiscale», Formez – Progetto Ripam, pág. 6.

Los tributos abolidos fueron reemplazados por participaciones porcentuales sobre el impuesto ILOR (impuesto local sobre la renta), aplicando alícuotas variables a favor de Provincias y Ayuntamientos, además de la recaudación total del INVIM (impuesto sobre el incremento del valor de los bienes inmuebles)⁸.

Desde el primer momento, las nuevas fuentes se revelaron claramente insuficientes para afrontar la exigencia de recursos de los entes locales que, para cubrir las pérdidas que se iban acumulando, tuvieron que recurrir a la contratación de préstamos, provocando así su continuo endeudamiento.

La situación cada vez era más complicada, y eso recondujo a la necesidad primaria de resanar los presupuestos de los entes locales como punto de salida imprescindible para poder llevar a cabo una reforma más vasta de la hacienda local.

De este modo se aprobó, en 1977, el decreto denominado *Stammati*⁹ con los objetivos de limitar la deuda corriente de los presupuestos municipales y provinciales, y de crear premisas válidas para una programación racional atendible y socialmente productiva de la hacienda local¹⁰.

A través de este decreto se consolidaron a corto plazo las deudas contraídas por los entes locales con el sistema bancario, se limitó la contratación de nuevos préstamos y el Estado se hizo cargo del pago de los plazos de amortización de los préstamos precedentes.

De hecho, el decreto ley 2/1977 permitió cancelar los descubiertos bancarios hasta el 31 de diciembre de 1976, estableciendo un sistema compensatorio entre: entes locales, Caja Depósitos y Préstamos, sistema bancario.

En la práctica, el principal financiador de la actividad de los entes locales fue la Caja Depósitos y Préstamos, a través de la que los descubiertos se transformaron en préstamos decenales:

⁸ La necesaria búsqueda de fuentes de financiación no se limitó a estos nuevos impuestos sino que se tradujo, en los años siguientes, en una proliferación de nuevos tributos: los derechos sobre los anuncios públicos, el aumento de la tasa sobre concesiones municipales sobre la publicidad, la tasa por la ocupación de áreas y espacios públicos, el impuesto adicional sobre el consumo eléctrico, el aumento de la tasa para la recogida y el trasporte de los residuos sólidos urbanos, la Socof (sobretasa municipal sobre la renta de los bienes inmuebles), la Tasco (tasa sobre los servicios municipales), el Iciap (impuesto municipal sobre el ejercicio de artes e profesiones), etc.

⁹ Decreto ley 17 de enero de 1977, n. 2 que se convirtió en la Ley del 17 de marzo de 1977, n. 62.

¹⁰ Consultando los datos del informe Tiralossi, Director general de la Cassa Depositi e Prestiti en el congreso «La finanza locale dopo il decreto legge 2/1977», *La funzione amministrativa*, n. 6/1977 es posible comprender la situación de los entes locales. El saldo negativo corriente de las Provincias y los Municipios había alcanzado, el 31 de diciembre de 1976, la cifra de 3.329 millardos de liras respecto a los 2.898 millardos de 1975, determinando un aumento del volumen de los préstamos autorizados por la Comisión Central para la Hacienda Local (que pertenecía al Ministerio de Interior) equivalente a los déficits económicos de presupuesto, de 3.000 millardos de 1975 a 3.552 millardos en 1976. Los entes locales deficitarios habían pasado de 4.450 (1975) a 4.900 (1976), de los cuales 88 eran Provincias (por 706 millardos de préstamos de equilibración) y 4.812 Municipios.

1. los anticipos de caja hasta el 31 de diciembre de 1976;
2. los correspondientes intereses devengados y aún no regularizados;
3. los anticipos de caja, hasta la misma fecha, para el capital y los intereses de las empresas de transporte municipalizadas y provincializadas y de los consorcios entre Provincias y Ayuntamientos;
4. los anticipos siempre hasta el 31 de diciembre de 1976, para capital e intereses, frente a préstamos de equilibración admitidos, por el valor aún no concretado de los mismos;
5. los anticipos para capital e intereses, hasta la misma fecha, de las empresas de transporte, ante préstamos aún no concedidos.

Con el objetivo de obtener la equilibración de los presupuestos y de la situación económico-financiera, se estableció para los entes locales la obligación de adoptar un plan de reorganización y reestructuración de las oficinas, los servicios y las empresas dependientes, en base a criterios de eficiencia, de economicidad de gestión y desarrollo de la profesionalidad del personal dependiente. Además, para afrontar la deuda anterior se estableció una norma de carácter general que preveía, sin diferenciar a los entes virtuosos de los no virtuosos, la absoluta prohibición de contratación de personal nuevo por parte de los entes locales¹¹.

En 1977 se sancionó el decreto que se llamó *Stammati 2*, que dio un vuelco fundamental en las relaciones entre la administración estatal y la administración local. En efecto, con este decreto se preveía:

- a) la equilibración obligatoria de los presupuestos preventivos, asegurada a través de transferencias a cargo del presupuesto del Estado;
- b) la asunción a cargo del presupuesto del Estado de los plazos de amortización de los préstamos pasados, contratos para la equilibración de los déficits económicos de los presupuestos incluso anteriores a 1977;
- c) la facultad de destinar las garantías recobradas para préstamos de inversión;
- d) la comprobación de las gestiones de los atrasos de ingresos presupuestarios activos y a pagar a través de la inventariación, el examen y la verificación de las actas inherentes, con la facultad de proceder a la modificación de los balances finales de 1975 y precedentes, aunque estuvieran aprobados, en condonación en la cuenta de 1976. Obligación de transmitir al Ministerio del Interior y al del Tesoro los balances finales 1976 y 1977, con las citadas modificaciones, para poner en conocimiento (se habla de operación verdad), la entidad

¹¹ MARONGIU, G., (2001), «Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)», Cedam, pág. 296.

global de la llamada «deuda sumergida» de los entes locales debida al desfase de los atrasos de ingresos presupuestarios y los ingresos presupuestarios a pagar registrados contablemente, además de la entidad global de los déficits de administración efectivos y concretos;

- e) la determinación del presupuesto de 1977, como punto de partida de las previsiones para el ejercicio 1978 (se habla de operación transparencia de los presupuestos), a realizar en base al déficit económico reconocido por la C.C.F.L. (Comisión Central para la Hacienda Local), eliminando los compromisos de principio y teniendo en cuenta los mayores ingresos verificados;
- f) el gasto corriente vinculado a incrementos a establecer con una legislación anual;
- g) la reglamentación de la contratación de personal y de los correspondientes gastos.

El objetivo del decreto *Stammati 2* era evitar que los entes locales recurrieran a las deudas bancarias para financiar los gastos corrientes. Para alcanzar tal objetivo se introdujo el criterio del «gasto histórico», o sea de la determinación de las contribuciones estatales a favor de cada ente local, que cubriría el gasto del año anterior aumentado de un porcentaje fijo, algo mayor para los entes locales meridionales. Se desarrolló un sistema anómalo de gestión pública, gracias al cual los entes podían programar sus mismos gastos imputando sobre el presupuesto preventivo un importe de gasto, al menos igual a los previstos en los años precedentes.

El objetivo incluso condivisibile, de contener el gasto corriente, previendo márgenes de incremento limitados, se tradujo en la realidad en un sistema retorcido, en el que los flujos de gasto decididos a nivel local eran financiados por el Estado, que pagaba «previa presentación de justificantes» la diferencia entre los gastos corrientes y las ingresos propios de los ayuntamientos sin analizar su consistencia y su uso.

Las transferencias estatales tuvieron un fuerte incremento, pasando del 20,3 por ciento de 1970 al 59,9 por ciento de 1977 y al 75,9 por ciento de 1978, transformándose de meras fuentes financieras complementarias, en fuentes de financiación ordinaria del gasto corriente.

El decreto *Stammati 2* habría tenido que ser una medida temporal limitada a 1978, ya que se creía que dentro de un año se habría aprobado la reforma de la hacienda local. En realidad, recurrir al criterio del «gasto histórico» se prolongó durante muchos años con ulteriores decretos a través de los que el gobierno central intentó tapar los agujeros producidos por los gobiernos locales.

Lo que había nacido como el definitivo reajuste de los entes locales se tradujo en un clamoroso error del que todavía hoy se pueden ver las consecuen-

cias. El criterio del gasto histórico, contemplando mecanismos de reparto difícilmente comprensibles, por una parte, en vez de recoger riqueza de las zonas ricas y trasladarla a las pobres hizo exactamente lo contrario, y por otra, esa forma de actuar tendió a desresponsabilizar a los administradores locales y a orientarlos hacia una lógica de tipo asistencial.

1.2. La obligatoriedad del equilibrio presupuestario

En muchos casos la transformación de la hacienda local en predominantemente compuesta por transferencias estatales, se ha traducido en comportamientos poco responsables por parte de las administraciones locales, que han asumido gastos excedentes respecto a los recursos utilizables, tanto que al final incluso recurrir a la ayuda estatal ha resultado inútil. La reforma tributaria de los años 70 señala el paso de la hacienda local completamente autónoma a casi completamente transferida, con la aparición de una serie de problemas que han caracterizado en las últimas décadas a los entes locales y al país en general.

En esta fase, como consecuencia de la exigencia de hacer más orgánico el sistema público general se institucionaliza el concepto de *sector público ampliado*¹² con el que se denominan indicar todos aquellos entes cuya actividad, y consecuentemente también el eventual déficit presupuestario, es directamente imputable al presupuesto del Estado. En el ámbito de este cambio, del que forma parte el DPR 421/79, para permitir la consolidación sobre base trimestral para monitorizar la evolución del déficit público total, se aplica una especie de coordinación de las cuentas financieras de todos los entes incluidos en el sector público ampliado¹³.

De aquí deriva la necesidad de corregir y de reglamentar la gestión financiera de los entes locales, a través del Decreto del Presidente de la República n. 421 de 1979 que introdujo la obligación de equilibrar el presupuesto.

Las numerosas modificaciones aportadas con el DPR 421/79, a la normativa anterior en vigor, aspiraban a uniformar la materia contable apostando por la máxima homogeneidad de los presupuestos, a realizar a través de rigurosos criterios de codificación de los ingresos y los gastos. Con tal disposición por añadidura se preveía la introducción del presupuesto de caja además del de competencia, por lo que los ingresos y los gastos tienen que ser presupuestadas no sólo en referencia a las fases de la comprobación y imputación, sino también a las de la recaudación y del pago¹⁴.

¹² Ley n. 468 del 5 de agosto de 1978.

¹³ MAURINI, G., (2005), «Il rendiconto quale strumento nel processo di aziendalizzazione degli enti locali», Giuffrè, pág. 105.

¹⁴ CARPINO, G.; COLLECCHIO, M.; PARAMENTOLA, N. (2000), «Il nuovo sistema del bilancio», Cel Gorle, pág. 14.

Además, respecto a las previsiones financieras, el citado decreto, ha previsto que se respeten tres parámetros cuantitativos:

1. la obligación de equilibrio financiero de las previsiones para el periodo, por lo que las verificaciones previstas tienen iguales a los compromisos previstos;
2. la prohibición de déficit de las previsiones de caja, por lo que las recaudaciones previstas tienen que ser mayores o iguales a los pagos previstos;
3. la prohibición de déficit económico de las previsiones para el periodo, por lo que las verificaciones de las entradas corrientes tienen que ser mayores o iguales a la suma de los compromisos adoptados para los gastos corrientes y para las cuotas capital de la devolución de los préstamos.

Las nuevas disposiciones prevén que el equilibrio financiero financiera no tenga que limitarse al momento de la aprobación del presupuesto, sino que tiene que continuar en la gestión de los recursos financieros, y tiene que realizarse en perfecto equilibrio entre el total de los ingresos previstos y el total de los gastos, sin olvidar que el equilibrio es posible, también a causa de la inclusión en el presupuesto de ingresos procedentes de la obtención de préstamos¹⁵.

La necesidad de coordinar las cuentas financieras de todo el sector público ampliado, para uniformar las características del presupuesto de los entes locales con el adoptado por el Estado y las regiones, llevó a la introducción del balance provisional (ingresos-gastos) aunque, en orden al requisito del equilibrio de las diferencias entre el presupuesto estatal y los de las regiones, provincias y ayuntamientos, eran y son relevantes. De hecho, en los presupuestos de los entes locales y las regiones, la ley considera el equilibrio como condición fundamental e inderogable de la acción administrativa. La confirmación de la responsabilidad patrimonial prevista por la ley para los administradores que, autorizando gastos excedentes las dotaciones presupuestarias, impidan el equilibrio financiero, se basa en esa exigencia.

En cambio, para los presupuestos del Estado, ninguna norma exige que sean equilibrados¹⁶.

La nueva disciplina no consiguió los resultados deseados de saneamiento de las numerosas situaciones deficitarias. De hecho, la obligación de equilibrio presupuestario, previsto por primera vez en 1979 y propuesto nuevamente en las siguientes normas de los entes locales, en vez de producir una mayor responsabilización en los comportamientos financieros locales se ignorará cómo-

¹⁵ MUSSARI, R., (2002), «Economia dell’Azienda Pubblica Locale», Cedam, pág. 237.

¹⁶ Ulteriores detalles sobre el tema en BENTIVENGA, C., (1975), «Elementi di contabilità pubblica», Giuffrè, pág. 267.

damente desde el principio. *Las interpretaciones* de la disposición consistían en considerar que la obligación del equilibrio presupuestario podía limitarse sólo al cumplimiento obligatorio de tipo formal, y en omitir las previsiones de los gastos absolutamente ciertos y debidos, sobre todo en relación con otros entes públicos. En ambos casos, las violaciones del principio de veracidad de las previsiones presupuestarias convirtieron *las disponibilidades de gasto ilimitado*, y al mismo tiempo *drogaban los balances*¹⁷.

La primera técnica ha dado lugar a déficits de administración cada vez mayores, la segunda a las llamadas *deudas fuera de presupuesto*¹⁸.

El sistema financiero y contable está diseñado de forma que no sólo pueda ofrecer todos los instrumentos de registro, de análisis, sino también, si fuera necesario, intervenir para repararlos. Pero todo resulta imposible si se violan las principales reglas y si, como incluso ha ocurrido, el encargado de evaluar las irregularidades prefiere no profundizar y se conforma con una falsa formalidad, en la que el equilibrio presupuestario es el resultado de una *optimística* valoración de los ingresos y de subestimar los gastos¹⁹.

1.3. Las fases evolutivas de la hacienda local

Es posible distinguir tres fases en el proceso evolutivo de la hacienda de los entes locales que a partir de los años 80 han modificado el orden institucional, financiero, organizativo y contable.

La primera fase, que dura hasta 1981, cuando a través de medidas anuales, se estima preventivamente la intervención del Estado, fijándolo dentro de unos límites establecidos.

Una segunda fase, a partir del 1982, caracterizada por el hecho de que, con el estancamiento de la determinación preventiva del gasto, se establece por primera vez un límite máximo para la intervención financiera del Estado, obligando a los entes municipales y provinciales a garantizar el equilibrio presupuestario.

La tercera fase, iniciada en 1983, que habría tenido que acabar con la entrada en vigor de la ley 142/1990, caracterizada por la introducción del principio según el cual la determinación preventiva del gasto de los entes locales, tenía que ser la condición necesaria y suficiente para la determinación del gasto.

¹⁷ GIUNCATO, A., (1995), «Il risanamento degli enti in dissesto», *Azienditalia*, n. 4, pág. 242.

¹⁸ SCIANCALEPORE, C., (2005), «I debiti fuori bilancio degli enti locali», Maggioli, pág. 14.

¹⁹ GIUNCATO, A., (2002), «La crisi finanziaria e il dissesto», en FARNETI, G., (coordinado por), «Gestione e contabilità dell'ente locale», Maggioli, pág. 271.

En los años noventa se introdujo en nuestro ordenamiento una forma de federalismo administrativo; la reforma Bassanini para entendernos, seguida de la reforma del ordenamiento de las Regiones y de la reforma del Título V de 2001. Por tanto, en las últimas décadas en nuestro país se ha asistido a una vasta obra de modernización de la administración pública, incluida la totalidad del sistema de los entes locales.

La reforma ha sido dictada por la exigencia de controlar la evolución de las cuentas públicas con el objetivo de respetar los parámetros de Maastricht, y ahora, la sostenibilidad de la adhesión a la unión económica y monetaria europea. La exigencia de control de las cuentas públicas a nivel operativo ha implicado la adhesión al Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, que a su vez se ha traducido en la adopción del Pacto Interno de Estabilidad, que compromete a los entes territoriales a reducir gradualmente el déficit financiero y la disponibilidad de deuda.

Las fases de cambio se han traducido, no sólo en una renovación de las estructuras, sino también de los instrumentos, de las lógicas y de los perfiles normativos habitualmente y a menudo utilizados erróneamente.

Se ha activado un continuo proceso de «empresarialización» del sector público, que ha empujado a la administración pública, en la óptica de una renovación de tipo directivo, hacia el concepto de responsabilidad económica, y la consecución de niveles incrementales de calidad y eficiencia.

La asignación de funciones nuevas y más importantes a los entes locales (realizada cumpliendo la reforma del Título V de la Constitución) atribuye una mayor autonomía gestional y administrativa que los entes pueden ejercer solamente si cuentan con una mezcla de recursos a financieros que asegure la consecución de sus objetivos de gestión. En otras palabras, el modelo administrativo que se ha configurado (descentralización de las funciones en base al principio de subsidiariedad, en base al que sólo lo que no pueda realizarse de forma óptima al nivel inferior tiene que estar reservado al nivel superior de gobierno) presupone no sólo más recursos, sino que sobre todo impone una reflexión acerca de los mecanismos de obtención de recursos financieros. Se puede afirmar que la gestión financiera se ha convertido en un punto crucial para la gestión completa del ente local.

En un escenario similar, la gestión financiera por un lado tiene que seguir un modelo de programación de los recursos y, por el otro gozar de una efectiva autonomía de ingresos.

El modelo de programación de los recursos se realiza a través de la planificación de la exigencia financiera del ente en base a las actividades a desarrollar y a los ingresos programadas, para después pasar a la obtención los recursos financieros a través del canal bancario, de la palanca fiscal, recurriendo al mer-

cado de los capitales), y para finalizar el empleo de los recursos obtenidos respetando los principios de eficiencia, eficacia y economicidad.

Por lo que se refiere a la autonomía de ingresos, hay que entenderla no sólo como autonomía tributaria, y por lo tanto como capacidad de incrementar las entradas tributarias, pero tiene que interpretarse en un sentido más amplio como la capacidad de obtener recursos a través de nuevos instrumentos²⁰.

2. LOS DERIVADOS

Podríamos citar expresiones, frases ilustres para tratar qué es «derivados», pero incluso de esta manera no tendríamos una indicación unívoca. Para algunos, pueden considerarse *armas de destrucción de masa* (Warren Buffett, experto en finanzas estadounidense, llamado el oráculo de Omaha, es el segundo hombre más rico del mundo), o bien *drogas duras* (Domenico Siniscalco, ex-Ministro de Economía y Hacienda), para otros *instrumentos que sirven para terminar con los riesgos financieros, útiles y usados por todos*, (Alessandro Profumo, Gerente de UniCredit Group). En el medio de estas expresiones contrapuestas tenemos la de Mario Draghi, actual Gobernador del Banco de Italia, que subraya *que los derivados son importantes para administrar determinados riesgos financieros, pero no tienen que usarse para mejorar temporalmente los flujos de caja trasladando gravámenes de modo no transparente, a las administraciones futuras*²¹.

Lo que se deduce de la clara expresión del Gobernador del Banco de Italia es que los derivados son indudablemente instrumentos útiles pero tienen que ser utilizados de forma apropiada.

A partir de este concepto desarrollaremos nuestro análisis sobre los derivados y sobre las implicaciones que pueden manifestarse en la estabilidad de los presupuestos de los entes locales.

Los derivados son instrumentos financieros cuyo valor depende de variables llamadas sometidas, como divisas, mercancías, títulos, créditos, índices finan-

²⁰ Los ingresos de los entes territoriales consisten en: tarifas, ingresos patrimoniales, ingresos tributarios, transfereencias, endeudamiento tradicional (es decir, a través de la Caja depósitos y Préstamos, y del canal bancario), instrumentos financieros innovadores o bien emisión de obligaciones, titulización (transformación de deuda en títulos), contratos swap, project financing.

Actualmente las trasferencias están disminuyendo, el endeudamiento tradicional está sometido a una serie de vínculos, por lo que los ingresos más importantes son los provenientes de la gestión patrimonial (tanto como renta de gestión patrimonial relacionada con la posesión de bienes inmuebles, de títulos mobiliarios, y con la propiedad de cuotas de empresas de producción, como beneficios financieros fruto de operaciones relacionadas de todas maneras con el propio patrimonio, como por ejemplo la descongelación o el canje del patrimonio) y las relacionadas con el uso de instrumentos financieros innovadores.

²¹ BORZI, N., (2007), «I derivati dei Comuni, un identikit che cambia», Il Sole 24 Ore del 27 de octubre de 2007.

cieros o de otro tipo, o también otros derivados. Surgen para cubrir un riesgo (el riesgo de cambio, el del tipo de interés, el riesgo de oscilación de los precios o el riesgo de crédito) relacionado con una actividad, pero bien pronto se han desviado hacia finalidades diferentes y seguramente menos deseables.

Los orígenes de tales instrumentos se remontan a la Edad Media y a lo largo de los siglos, se han vuelto cada vez más complejos. Se han prestado a manipulaciones que han rozado el límite de la legalidad, tanto que llevaron a la predisposición de una ley que prohibió en 1733 en Inglaterra, que la bolsa londinense contratara opciones y futuras. Este mercado se extendió después de la segunda guerra mundial en Estados Unidos, después de las incertidumbres debidas a la supresión del sistema de cambios fijos de Bretton Woods y coincidiendo con la crisis petrolífera de 1973. El objetivo originario del mercado de los derivados es el de la cobertura de los riesgos, pero al final se ha transformado esencialmente en un sistema de especulación, o bien para esconder y aplazando al futuro pérdidas de balance difíciles de afrontar. Los primeros a soportar el gravamen del empleo de tales instrumentos fueron los bancos italianos, que han pagado costes elevados a los bancos extranjeros (sobre todo ingleses) que introdujeron los derivados. Desde hace algunos años, muchos de esos bancos extranjeros, junto con algunos italianos, trabajan para hacer lo mismo, primero con las pequeñas y medianas empresas italianas y más recientemente con los entes locales, incluso de pequeñas dimensiones²².

El uso de los derivados por parte de los entes locales se remonta a 1994 cuando, después de la eliminación por parte de la ley del 23 de diciembre de 1994, n. 724 de la obligación de dirigirse a la Caja Depósitos y Préstamos para obtener un crédito, se abren nuevos caminos. A pesar del intento de tener bajo control el mecanismo, a través de la limitación del uso de los derivados para la cobertura de cambio en caso de emisiones en divisa extranjera (decreto del Ministerio de Hacienda del 5 de julio de 1996, n. 420), el cambio se debe a la ley presupuestaria de 2002. La inserción de tal disposición en la ley presupuestaria, llevó a los entes locales a no considerar peligrosos estos instrumentos y, debido a la continua necesidad de liquidez, después de la transferencia de notables funciones del Gobierno central, se desarrollaron instrumentos de subsistencia financiera anómalos. En aquellos años, *las interpretaciones* de las disposiciones se tradujeron, además de en violaciones que las convertían en *disponibilidades de gasto ilimitadas*, creando fuera déficits de administración y deudas fuera del presupuesto (*drogando los balances*), también en la adopción de los derivados, o bien consiguiendo recursos inmediatos frente a mayores gravámenes futuros. Las primeras *interpretaciones* de las disposiciones dieron sus *frutos* (de 1989 al 31 de diciembre de 2007 se han declarado 428 desequilibrios financieros en los entes locales). Para las segundas, según Tommaso Padoa Schioppa (Ministro Economía y de Hacienda en del último Gobierno Prodi),

²² COMITO, V., (2007), www.finansol.it.

los derivados no han incidido de ningún modo en la precaria situación del Ayuntamiento de Taranto ni de otros entes locales desequilibrados. La afirmación de Padoa Schioppa, aunque actualmente puede compartirse plenamente, a largo plazo, o bien cuando la fase de la recaudación por parte de los entes locales que han estipulado derivados acabe, olvida por contra que provocará años de costes exorbitantes difíciles de afrontar.

Los derivados *confeccionados* para los entes locales italianos, en la mayor parte de los casos en Inglaterra, son operaciones que se basan en una deuda y en su interés. O bien, se le propone a un ente endeudado que se tutele ante el riesgo de subida de los tipos de interés para la adquisición de un seguro (derivado). A través de este seguro los entes locales creen que transforman su tipo de interés variable sobre la deuda en un fijo, en realidad lo que hacen es empeorar aún más su situación. Se puede simplificar afirmando que los derivados son una forma de especulación por los que, en algunos casos, los entes locales firman un contrato del que no entienden el contenido, por las dificultades objetivas que contiene, que los lleva a sostener un coste implícito de la operación que los entes ignoran y a tener por contra ingresos inmediatos y el aplazamiento de las deudas contraídas a las legislaturas futuras. En realidad, no todos los derivados encierran los mismos riesgos, con algunos es posible perder el 100% del capital invertido, con otros no sólo se pone en peligro el capital invertido, mientras que otros son verdaderos seguros que encierran pocos riesgos. Obviamente, estos últimos han sido los que los bancos han propuesto y vendidos menos, porque cuanto más bajo es el riesgo menor es el porcentaje de ganancia que se puede obtener de la operación.

En sustancia, existen tres tipos de derivados, los simples que aseguran exclusivamente sobre el riesgo de alza del tipo de interés, los estructurados que transfieren el riesgo pleno sobre los entes locales haciendo ganar muchísimo a los bancos y luego, los más agradables para los entes locales que les permiten obtener dinero enseguida y aplazar los costes de la operación para la próxima junta con un *mark to market* del que se ignora la consistencia. De este modo los ayuntamientos, tanto de grandes como de pequeñas dimensiones, han conseguido inmediatamente dinero para ponerlo en caja y con la dilación de la deuda a las juntas siguientes han solucionado todos los problemas financieros inminentes, pero al mismo tiempo han lesionado de manera irreparable sus presupuestos. Por ejemplo el Ayuntamiento de Nápoles, declarado en quiebra en 1993, ha estipulado un contrato que va de 2004 a 2024 que, analizado por expertos financieros, pone de relieve que el Ayuntamiento en los años de 2004 a 2011 cobrará unos 59 millones, mientras en el restante período, o bien cuando haya una nueva Junta municipal, hará que se tengan que devolver unos 100 millones. Para empeorar aún más las cosas se ha realizado una reestructuración de la citada operación que prevé un ingreso de 70 millones en los primeros cinco años y medio del contrato y el desembolso de 204 millones de euros hasta 2035. También la situación del Ayuntamiento de Roma es negativa, en el que en 2005 las

operaciones sobre los derivados garantizaban un valor positivo de 50 millones, mientras en 2007 el aumento de los tipos de interés ha provocado un valor negativo de 50 millones. El ejemplo también es válido para el Ayuntamiento de Milán que presenta una pérdida potencial de 140 millones, y para el de Turín, donde los derivados han producido un efecto negativo de 100 millones²³.

Pero los casos de los ayuntamientos de Nápoles, Turín, Milán y Roma no son aislados.

Los datos publicados por el Gobierno muestran un fenómeno en evolución. En efecto, en el período entre 2002 y el primer semestre de 2007 se firmaron unos 900 los derivados firmados por 525 entes locales (459 ayuntamientos, 45 provincias, 17 regiones y 4 comunidades montanas), con un *mark to market* (el valor de mercado) negativo por 1,055 mil millones, o sea un 2,9% del endeudamiento en efectivo. Los datos que hemos utilizado, aunque ya son elevados, subestiman el fenómeno ya que no tienen en cuenta el hecho de que los entes locales recurren a intermediarios extranjeros de los que no se tienen datos seguros. Además, según la Consob, en junio de 2004 el contravalor nocional de las posiciones en derivados en manos de intermediarios italianos respecto a empresas y entes locales resultó ser de unos 146 mil millones de euro, con pérdidas medias por parte de los entes locales mucho más elevadas que las de las empresas. La causa que ha llevado a estas pérdidas medias tan desiguales (430 mil euros contra 76 mil euros) hay que buscarla en la dimensión media de los contratos (12 millones de euro de valor nocional en los entes locales contra 2,6 millones de las empresas).

Los datos citados muestran un fenómeno en aumento, del que incluso es difícil conocer la envergadura, y las motivaciones hay que buscarlas en las disposiciones vigentes anteriores a la reciente e innovativa ley presupuestaria de 2008. En efecto, antes de las novedades aportadas por la última ley presupuestaria, el *mark to market* o bien la pérdida potencial al final del contrato, no generaba ningún gasto en el trienio de programación, ni contabilizaciones presupuestarias, con riesgos y pérdidas potenciales ignorados por los documentos de balance²⁴.

Fue la ley presupuestaria de 2002 la que abrió la posibilidad de los derivados a los entes locales y no sirvieron las disposiciones de 2003 y 2004 que intentaron disciplinar las operaciones permitidas y reglaron los entes locales. Más adelante varias disposiciones han intentado aplicar un control preventivo sobre los contratos derivados estipulados por los entes locales, hasta llegar a las leyes presupuestarias de los años 2007 y 2008.

Ya en los apartados 737 y siguientes, la ley presupuestaria de 2007 disciplinó un control que preveía el envío al Departamento del Tesoro de todos los contra-

²³ <http://www.report.rai.it>

²⁴ POZZOLI, S., (2007), «Ma i rischi vanno messi a bilancio», Il Sole 24 Ore del 19 de noviembre de 2007.

tos suscritos por los entes locales para aplicar así un control preventivo sobre la operación antes de su estipulación, y el envío de los estipulados que violaban lo dicho, ante el Tribunal de Cuentas para la adopción de las medidas necesarias.

Ahora, también la ley presupuestaria de 2008 ha intervenido en relación con el tema predisponiendo un doble nivel de transparencia. El primer nivel de transparencia se basa en la obligación de registrar en los contratos todas la información solicitada y especificada con decreto del Ministro de Economía y en la declaración específica de los administradores del ente de que han comprendido los riesgos y las características del derivado, lo que equivale a una plena asunción, por parte de quien suscribe el derivado, de las responsabilidades que provienen de la operación.

El segundo nivel de transparencia se basa en la predisposición de una nota, a adjuntar al presupuesto, en la que se indiquen gravámenes y compromisos relacionados con el presupuesto. Eso representa claramente un paso adelante con una primera contabilización de estas operaciones, que indicará el precio de extinción, (*mark to market*) los flujos diferenciales generados a partir de la estipulación, los flujos potenciales previstos para los siguientes tres años, el *mark to market* trimestral y un informe sobre la evolución de la operación²⁵.

3. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

La intervención del legislador acerca de este tema ha sido rápida, pero tendría que haberlo sido más debido a que se trata de una cuestión muy peligrosa. En tal sentido no hay que olvidar que el primer gran caso de quiebra debida al uso desconsiderado de los derivados perjudicó a un ente local americano, Orange County. Ahora las normas existen, pero ¿por casualidad estas normas de tutela antes de estipular el contrato y simultáneamente con los flujos que produce no habrán llegado demasiado a *balance final*? La preocupación es que, aunque ahora existan las normas idóneas para controlar la evolución del fenómeno, es posible que las situaciones en curso en centenares de entes locales estén comprometidas irremediablemente, o bien que la necesidad de obtener dinero en efectivo lleve a inventar *instrumentos de contabilidad creativa*, algo que de todas maneras ya sucedió en Italia en los años 80-90 cuando las *adaptaciones* a las disposiciones legislativas, completamente personales por parte de los administradores locales, se tradujeron en fenómenos de inestabilidad financiera.

Las reglas existentes carecen de eficacia si se eluden fácilmente, con el beneplácito de quien debe controlar, haciendo que el equilibrio presupuestario sea algo más que una optimística valoración de los ingresos y una subestima de los gastos.

²⁵ POZZOLI, S., (2008), «Doppia trasparenza sui contratti derivati», Il Sole 24 Ore del 28 enero de 2008.

Esto es lo que sucedió hace años en nuestro País, en el momento en que el incremento de las funciones asignadas a los entes locales para aliviar y hacer más eficiente la Administración Pública, desde el punto de vista de la reforma de tipo federalista de la República, constituyen la premisa histórica y la base del fenómeno de la inestabilidad financiera de los entes locales.

Las interpretaciones de las disposiciones existentes, han llevado a considerar el equilibrio de las previsiones financieras sólo una obligación de tipo formal y a omitir en las previsiones de los gastos absolutamente ciertos y debidos, sobre todo en lo que se refiere a otros entes públicos. Este tipo de sistema puesto en marcha, ha afectado al principio de veracidad de las previsiones presupuestarias convirtiendo las disponibilidades de gasto ilimitadas y los presupuestos claramente falsos, formalmente equilibrados financieramente y económicamente.

Lo que parece evidente es que una parte de los ayuntamientos italianos todavía no es capaz de administrar eficazmente la autonomía que le atribuye la reforma del Título V de la Constitución. En realidad tales entes provienen de décadas de dirección por parte del Estado y de las Regiones, que ha desarrollado en ellos una propensión a utilizar recursos que no poseen, confiando en la siguiente intervención reparatoria del Estado.

Esta situación ha impedido que la cultura del resultado y la empresarialización complementaria del Ayuntamiento se desarrollaran realmente. Después de decenios teniendo que garantizar exclusivamente la *regularidad formal* de la acción administrativa jamás se había planteado el problema del *logro del resultado*, y por lo tanto de tenerse que confrontar con objetivo-resultados a perseguir, con ser evaluados, con tener que administrar con una lógica no muy diferente del *for profit*.

Creemos que el control de las operaciones de los entes locales es esencial, pero al mismo tiempo estamos convencidos de que las reglas no son suficiente y que los derivados, hasta a hoy contratos, han dañado irremediablemente los presupuestos futuros de muchos entes locales que harán que, en los años a venir, se verifiquen nuevas crisis financieras difusas de los entes locales.