

## CAPÍTULO DECIMOSEXTO

### LA FINANZA PÚBLICA

Giampiero di PLINIO

SUMARIO: I. *Premisas y problemas*. II. *Las “constituciones financieras” italianas*. III. *Finanza pública y modernización administrativa*. IV. *Gobierno y gestión de la finanza pública*. V. *Bibliografía*.

#### I. PREMISAS Y PROBLEMAS

La noción de finanza pública es muy compleja y conlleva una pluralidad de significados; de acuerdo con los diferentes puntos de vista, esta indica: a) medidas cuantitativas (el conjunto de los ingresos y de los gastos estatales o de las regiones o entes locales con relación a los mismos y con las otras medidas); b) funciones soberanas (poder impositivo y soberanía de gastos); c) el sistema de fuentes, normas, procedimientos y acciones mediante los cuales los poderes públicos adquieren recursos financieros de la colectividad (retiro fiscal u otras fuentes), y las utilizan para realizar sus finalidades institucionales, transfiriendo financiamientos (a las empresas, a los ciudadanos, a las familias), proporcionando servicios (sanidad, asistencia, instrucción), desempeñando actividades económicas (sociedades y empresas públicas, servicios públicos económicos), y financiando las estructuras necesarias (oficinas, personal, bienes instrumentales).

En la primera acepción, esta es objeto de las ciencias económicas; en la segunda, del derecho constitucional; en la tercera, del derecho administrativo (y de las disciplinas afines, como el derecho tributario). Sin embargo, dada la particularidad del objeto, el enfoque para su conocimiento no puede ser sino integrado e interdisciplinario.

En cada época la acción de los poderes públicos es relacionada con la adquisición de recursos financieros y a su erogación, y sus correspondientes instrumentos varían profundamente según el grado de desarrollo histórico

del sistema económico y de sus correspondientes formas de poder. Es también evidente que el sentido racional de estos dos órdenes de medidas, los ingresos y el gasto, no pueden sino hallarse en su comparación dinámica, que en la historia de las instituciones financieras públicas ha confluído —inicialmente burdamente y luego, con las transformaciones del absolutismo y la nacionalización de las administraciones, mediante técnicas siempre más perfeccionadas— en el ordenamiento de los presupuestos públicos.

Tal vez el carácter más emblemático del presupuesto estatal es la complejidad de su construcción, ya que en este y en los documentos a ello vinculados convergen prácticamente los problemas fundamentales de todos los sectores de la economía; con relación con este aspecto, el documento más representativo de un Estado y de un pueblo no es tanto su Constitución, cuanto su presupuesto; no es casual que los vínculos de estabilidad introducidos por Maastricht para los Estados adherentes a la unión económica y monetaria están constituidos por medidas cuantitativas relativas a la relación entre el déficit público y el producto interno bruto, y entre el endeudamiento público total y su producto interno bruto, para los cuales los límites respectivamente del tres y del sesenta por ciento constituyen mucho más que barreras funcionales a la tutela de la estabilidad de la moneda única, porque representan los elementos más significativos del efectivo estado de salud de la nación.

La necesaria vinculación del presupuesto del Estado a los equilibrios constitucionales fundamentales explica su doble configuración. Existe el *bilancio preventivo* (el presupuesto), sobre el cual se construye antes de todo el pacto constitucional y el consenso, y que representa el instrumento fundamental de la política económica para la programación de la intervención en la economía, además de ser el medidor general de las dosis de los flujos del gasto público entre las diferentes administraciones públicas. Existe el *bilancio consuntivo* (la cuenta general), que tiene la función de control sobre la efectiva conformidad del ejercicio financiero al proyecto autorizado en vía preliminar por el Parlamento, y es al mismo tiempo un indicador del grado de eficiencia del gobierno y de la administración en el logro de los resultados determinados por el presupuesto; la confrontación entre las dos medidas financieras mediante el posterior control de conformidad del *bilancio consuntivo* al presupuesto implica obviamente un examen de mérito por parte del Parlamento. Pero sobre estos aspecto retornaremos (*infra*, IV.A).

Una cuestión fundamental (variable bajo los perfiles sincrónico y diacrónico) se refiere a la dinámica de la relación entre actividad financiera de los poderes públicos y colectividad, la cual, por un lado, es virtual y globalmente propietaria de los recursos, y por el otro es igualmente globalmente

destinataria de las intervenciones en los gastos. A causa de esta relación, la actividad financiera de los poderes soberanos está condicionada por dos exigencias de carácter plenamente constitucional. En primer lugar, la *racionalidad*: ella no puede llevarse a cabo en modo tal de mellar los equilibrios sistemáticos de la economía sobre la cual se funda, porque en un periodo suficientemente largo provocaría la ruptura de los mismos, y por lo tanto también su propia crisis. En segundo lugar, la *legalidad*; la retención fiscal puede ser coercitiva y también acompañada de medidas represivas, pero algunas formas de consenso deben necesariamente existir, bajo pena de la crisis de legitimación de los mismos poderes públicos; naturalmente, debe haber también un consenso frente al gasto, porque este es directamente proporcional a la capacidad de crear, mediante la actividad financiera pública, resultados eficientes, y extender los efectos de estos al mayor número posible de ciudadanos: en el fondo, el grado del consenso frente a los retiros es a su vez una variable directamente proporcional al grado del consenso frente al gasto público.

Un breve resumen de la evolución de las “constituciones financieras” que han caracterizado el desarrollo institucional en nuestro país, desde la unificación a las incógnitas del siglo XXI, muestra, como veremos en los próximos parágrafos, que las descritas fundamentales exigencias de racionalidad y de legitimación han sido muchas veces violadas.

## II. LAS “CONSTITUCIONES FINANCIERAS” ITALIANAS

### 1. *La constitución económica liberal*

La evolución de los modelos de finanza pública sigue bastante fielmente la evolución de los poderes públicos y de la relación entre el Estado y la economía. En esta clave puede ser leída la evolución de la estructura financiera en el delicado pasaje de las formas feudales al Estado absoluto. Mientras en las primeras las fuentes financieras destinadas a la realización de intereses pluralistas y colectivos son indistintas dentro de la masa de los recursos *privados* del príncipe, el absolutismo separa las finanzas “públicas” de las finanzas privadas del soberano, activando un proceso de despersonalización e institucionalización de las finanzas del Estado; este nuevo fenómeno activó nuevos estudios y nuevas metodologías de organización y análisis, hasta llegar a las teorías de la cuenta estatal, con trazos comunes a las homólogas y más antiguas técnicas de control contable de las actividades económicas privadas. El fenómeno tuvo origen en la experiencia germánica del *cameralismo*, en la cual la ordenación y la coordinación de los gastos y los ingresos públi-

cos actuados por la “Cámara” asumían la fisonomía de los procedimientos de racionalización y documentación de la gestión financiera, pero ya en la Inglaterra de Alfredo el Grande existían embriones, obviamente rudimentales, de sistemas informativos de los ingresos y de una planificación de los gastos en el reino. El nacimiento de un verdadero y propio *derecho presupuestario* se tuvo en la Francia de Necker, en el periodo de la Revolución, cuando las exigencias de racionalización iniciaron a convertirse en reglas jurídicas, y el *droit budgétaire*, como premisa necesaria de la *comptabilité publique*, se inició a convertir una importante rama del *derecho administrativo*. De este modo se verificaba la atracción de las reglas financieras en el derecho público, con la notable implicación de la autoridad de los instrumentos de retiro y de gasto.

Y, mientras se configuraban los lineamientos de la nueva ciencia jurídica, se materializaba también la garantía social de su objeto: mientras veía la luz el presupuesto, nacía también el control sobre la cuenta, no solamente político, sino también jurídico formal. El principio del consenso (*no taxation without representation*) se iba trasformando, con la llegada de la forma liberal del Estado en los principios de legalidad de los gastos y de los ingresos y de división de los poderes: el gobierno no puede efectuar ningún retiro financiero coactivo sobre la colectividad ni puede proveer a gastos públicos sin una cobertura legislativa, es decir, sin que el Parlamento, expresión por cuanto sea problemática de la “voluntad general”, autorice el retiro y los gastos. Los problemas de la decisión financiera pública se habían convertido, por lo tanto, casi automáticamente, en cuestiones de derecho constitucional.

La idea de un presupuesto en equilibrio, en el cual la cuantía total de los ingresos fiscales deba constituir el límite insuperable del empeño para el gasto público, es dominante hasta el final del siglo decimonoveno, al menos hasta cuando los dramáticos problemas de control de las crisis del sistema económico no llegaron a niveles de guardia tales de romper los rígidos diques de la economía pública liberal, y se transfirieron progresivamente al interior de los nuevos escenarios institucionales.

En el Estatuto Albertino una “constitución financiera”, de tipo obviamente liberal, era apenas bosquejada (artículo 30). Con la constitución de la *Corte dei conti* (Tribunal de cuentas), en 1862, la Cámara de Diputados se dotó de una *longa manus* para controlar la conformidad de la actividad del gobierno con el presupuesto autorizado por el Parlamento. La L. 526/1869 (conocida como Ley Cambray-Digny) introdujo ulteriores mecanismos de garantía, separando la contabilidad de la administración activa, confiando a las contadurías internas de los ministerios y a la Contaduría General del Estado funciones de freno respecto a las dilataciones de los gastos públicos,

y por último instituyendo controles sobre la legitimidad de los compromisos de gasto, con el fin de prevenir los abusos de las administraciones en la gestión del dinero público.

Estas breves referencias, leídas en el contexto de los principios de centralización administrativa y racionalización política consolidados con la legislación de unificación, hacen evidente cómo, hasta finales del decimonoveno siglo, el Estado liberal italiano fuera una máquina institucional perfecta para el control del derecho y la garantía del sistema socioeconómico al interior del apenas nacido mercado único nacional. Por lo tanto, es sorprendente la cadena de eventos que, a partir de finales del ochocientos, carcome progresivamente, y no solo en Italia, la funcionalidad de aquella máquina, iniciando una devastadora crisis, que no puede ser explicada solamente con las rebeliones sociales y con las luchas de clases que inflamaron Italia entre el decimonoveno y el vigésimo siglo. La decadencia estructural del modelo liberal inició a manifestarse ya en los últimos decenios del ochocientos; la crisis económica de sobreproducción, conjugada con la clausura de las fronteras y la onda de proteccionismos aduaneros, hace obligatorias las políticas de regulación, del gasto público de sostén y de *déficit spending*, que se convirtieron rápidamente en constantes del sistema. La administración liberal se plegó rápidamente a la necesidad de la política y de la economía; la *Corte dei conti* fue “captada” por el gobierno, y se convierte en más “comprensiva” en juzgar las cuentas y la gestión del gasto. Con la institución del Ministerio del Tesoro, introducido por la reforma de pretis de 1877, se abrió el camino a la disociación entre el control de los ingresos, encargado al Ministerio de las Finanzas, y el control de los gastos, encargado al Tesoro.

## 2. *El Estado social intervencionista*

La tendencia de los gobiernos a la dilatación de los gastos, en un contexto internacional que se iba cerrando lentamente, se hace todavía más evidente en los primeros decenios del vigésimo siglo; progresivamente, los principios y las reglas de las constituciones económicas liberales fueron inexorablemente desmantelados.

Todo esto requiere por lo menos una sintética explicación teórica. Como sucede en todos los Estados europeos, la causa eficiente del declino del Estado liberal italiano es aclarada por la teoría keynesiana de la crisis del sistema, que explica el quiebre del mercado con la desconexión estructural entre el control individual de la producción (oferta) y el sistema de los consumos (demanda), que genera sobreproducción (concentración de la riqueza, excedencia de capital) por un lado, e insuficiencia de la demanda global

(excedencia de mano de obra en el mercado del trabajo, que expulsa del consumo a millones de personas carentes de renta).

Para la cultura constitucional del Estado del ochocientos en realidad no era fácil comprender que la sobrevivencia de la economía requería nuevas reglas, nuevos modelos de poder, una nueva constitución económica. Si la crisis de las instituciones liberales deriva de la irracionalidad y de las contradicciones de una economía que, dejada libre a su suerte, produce ineluctablemente crisis de sistema, esta puede ser racionalmente enfrentada y resuelta solamente a través de un control público generalizado (*Krisismangement*), es decir, a través de un *gobierno de la economía*. No bastaba un simple *lifting* de las instituciones liberales: el Estado debía entrar dentro de la crisis, reuniendo los dos fenómenos (producción y consumo) en relación con los cuales el capitalismo había separado el control, y poner en marcha una revolución total de la relación entre el derecho y la economía.

Las intervenciones inicialmente fueron esporádicas y ocasionales; cada vez que se presentaba un problema de crisis, el Estado, adoptando una ley especial, dilataba sus funciones, creaba una nueva administración y un sistema de regulación, creando automáticamente un capítulo relativo en el presupuesto. Gasto público y crecimiento de las administraciones significaron para el sistema económico una ampliación directa de la demanda global, es decir, una inesperada ancla de salvación. Cuando la percepción de este efecto se generalizó, la intervención pública se propagó en todos los sectores, como un río.

Los primeros decenios del vigésimo siglo presencian el ocaso de la constitución económica liberal. Una nueva constitución económica “keynesiana” se instala en el marco de los comandos de los poderes soberanos. Nace el *Estado social intervencionista*, que dispone de nuevos instrumentos de control, los cuales tienen como sede operativa el presupuesto, y actúan en tres direcciones: la corrección de los desequilibrios en la *distribución* de los recursos; la *estabilización macroeconómica*; la *redistribución* de la renta. La constitución económica del mercado abandona el *laissez faire*: no hay más ninguna mano invisible, sino un denso sistema de regulaciones y de controles sectoriales; el mismo Estado, a través de las empresas públicas, de los entes públicos económicos y de las nacionalizaciones, se convierte en *empresario*. La constitución financiera pasa del principio del empate al *déficit spending*: gasto público y deuda pública crecen a la velocidad de la luz, transformándose en ampliación de la demanda global y estímulo de la producción, a través una legislación siempre más orientada al auxilio financiero público a las empresas. Crecen las transferencias a las personas, en particular bajo la forma de

*derechos sociales* basados en *niveles garantizados* de prestaciones sociales financiadas con dinero público. Aumentan desmesuradamente las dimensiones de la administración y el empleo público. La Constitución monetaria sale del *gold standard*, y la moneda se convierte en objeto de *maniobra*; los gobiernos empiezan a financiar la política económica y la deuda pública con la política monetaria.

El fenómeno empieza con Giolitti, transita y crece durante el fascismo, se agiganta en la segunda posguerra, sin darse cuenta siquiera de que en el transcurso de tiempo había sido aprobada una nueva Constitución, la cual, por otro lado, no contenía serios límites de oponer a su propagarse, y las fuerzas políticas que la habían escrito, las “dos culturas” de los constituyentes —la doctrina social de la Iglesia y la componente de inspiración social-comunista— han ido en los hechos en la misma dirección, reclamando aumentos del gasto público, intervencionismo, derechos sociales.

El proceso de expansión de la finanza pública corresponde a una dilatación sin final de la administración pública y de las transferencias de recursos estatales a las empresas y a la colectividad, las palancas del poder financiero se convierten siempre más complejas y siempre más incontrolables por parte de los órganos constitucionales representativos. Cada fracción de gasto corresponde a un sector de los aparatos públicos o de la colectividad, cada una de las cuales dispone de una legislación específica y de sector, estatutos, reglamentos, planos económicos. Cada una de estas fracciones tiene su entidad subjetiva que expresa sus necesidades y los intereses (las oficinas de dirección de una administración, los hospitales, los trabajadores de un cierto sector, una categoría de empresarios, un ente público constituido *ad hoc* para una cierta función, etcétera), la cual no se limita a existir, sino que se autoincrementa, configurándose como una *lobby*, expandiendo en continuación su propio campo de acción, esponsorizando proyectos de ley, interfiriendo directamente o por intermedio de las clases políticas sobre los ministros, los vértices administrativos y los parlamentarios, conduciendo campañas de prensa y batallas judiciales, con el fin de conservar y ampliar su propia cuota de *budget*. La legislación tiende por lo tanto a convertirse cada vez más sectorial y especializada. En un crecer sin final, a partir de los inicios del siglo, cada grupo de interés, cada una de las administraciones, cada ente o categoría de entes, se hace confeccionar una ley especial, que da cobertura constitucional al gasto de su sector y al mismo tiempo introduce un nuevo vínculo de balance, y que año tras año viene refinanciado en aumento.

A este momento, el equilibrio presupuestario es una inalcanzable quimera. El déficit, es decir, el desequilibrio entre el gasto efectivo y las en-

tradas reales (fiscales o patrimoniales), se convierte rápidamente en el elemento constante en la estructura de la cuenta estatal; la ciencia económica racionalizó esta situación, que en el modelo keynesiano y en las doctrinas del *welfare* asume connotaciones y valorizaciones absolutamente positivas. La finanza pública en su conjunto se ha convertido de este modo en un instrumento general de *maniobra*, en cuanto las determinaciones globales que a ella corresponden influyen sobre los procesos económicos globales, con efectos expansivos o reductores sobre el sistema de la producción y de los intercambios; esta característica hace de la finanza pública uno de los más formidables terrenos de control de la soberanía económica y de gestión del poder político.

El problema es cómo cubrir el déficit. La expansión “a lluvia” del gasto público, entre programaciones e intervenciones extraordinarias, también si ha tenido algún efecto “keynesiano” de sostén de la demanda, no ha generado algún efecto en términos de crecimiento económico y de producto interno bruto. El déficit ha sido cubierto con la deuda pública y/o emisión de moneda (el ministro del Tesoro “domina”, en este periodo, el Banco de Italia), generando niveles estructurales e insostenibles de inflación.

El asistencialismo financiero ha sido acompañado de proteccionismo y regulaciones minuciosas que las empresas —compensadas por las generosas ayudas de las leyes especiales de gastos— han aceptado sin problemas. Más regulaciones significan más administraciones, más oficinas públicas de control burocrático, más entes públicos, más negocios y sillones para los políticos, y todo esto genera un ulterior empuje al incremento del presupuesto del Estado, en un plano inclinado que lleva a la crisis fiscal.

Hasta finales del siglo XX los gobiernos (y las oposiciones) fingían no ver, o no veían verdaderamente, mientras que otros países, por ejemplo, la Inglaterra de Margaret Thatcher, habían activado efectivas reformas presupuestarias, liberalizaciones, simplificaciones y privatizaciones, el sistema político italiano continuó a cultivar finanzas alegres y administraciones paralelas, y a diseminar auxilios, hasta que la globalización, la crisis fiscal, el derecho comunitario y el juez penal, en los años noventa, iniciaron a cortar con el hacha los nudos que el sistema político y administrativo italiano no lograba siquiera percibir.

### 3. *La crisis fiscal*

La crisis de la finanza pública italiana —análogamente, pero de forma más grave, a la que han atacado a los Estados nacionales en edad de globalización— se ha presentado:



a) como *crisis fiscal*, esto es, como “laguna estructural” entre las dos partes del presupuesto, en cuanto el gasto público ha crecido desmedidamente respecto a los ingresos fiscales; la deuda pública y el déficit presupuestario aparecen *irreversibles* componentes estructurales de la constitución económica;

b) como *crisis de racionalidad*, por la incapacidad de la forma y de la estructura de los aparatos públicos de gastos y de intervención para asegurar la estabilidad y la continuidad del crecimiento económico, con la consecuencia de que el mismo Estado se presenta, más bien como *manager de la crisis*, que como *productor de la crisis del sistema*;

c) como *crisis de legitimación*, porque la sociedad interpreta los signos directos del paro del crecimiento (desocupación, inflación, caída de la productividad, ineficiencia de los servicios) como responsabilidad generalizada de los poderes estatales, a los cuales *quita el consenso*, pidiéndole la radical reducción y el retiro de la económica y de la sociedad.

Dentro de tal contexto, el empuje de la globalización se ha traducido en una fuerza material de transformación de la constitución económica. El control sobre la economía ha desaparecido rápidamente de las manos del gobierno. La estabilidad financiera se ha convertido en un fundamento de la constitución económica; el poder presupuestario estatal ha sido radicalmente reducido por un contexto de rígidos vínculos funcionales a la protección y al reforzamiento del completo equilibrio financiero. El Estado ha recibido una verdadera y real restricción de su soberanía económica, monetaria y financiera, que se ha expandido verticalmente en una *Multilevel Economic Constitution*, y ha sido absorbida, después del Tratado de Maastricht y la instauración de la moneda única por la Unión europea, pero también, en parte y con diferentes instrumentos, por otros poderes ultraestatales, como el Banco Mundial (WB), el Fondo Monetario Internacional (IMF), la Organización Mundial del Comercio (WTO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La explicación de estos procesos requiere nuevos enfoques teóricos y no formales, porque las transformaciones actuales en el gobierno de la económica no derivan de acciones conscientes y premeditadas de poderes mundiales, ocultos o manifiestos, finalizadas a usurpar la soberanía de los Estados nacionales, sino de cascadas de eventos objetivos e incontrolables, de dimensiones ultraestatales.

Las reglas que la Unión europea y otros poderes ultraestatales establecen para los Estados existían antes, bajo formas de imperativos económicos, que los tratados ya habían formalizado: ampliación y liberalización de

los mercados, privatizaciones, *deregulation*, estabilidad financiera, equilibrio monetario, criterios de convergencia tienen el fundamento común en un proceso material que reduce los márgenes de maniobra de los Estados y de la intervención de los poderes públicos nacionales en la economía, reduce y reasigna las funciones públicas, separa el control de la moneda de la política económica, reconfigura las reglas en materia financiera, obliga a los poderes públicos a metamorfosis radicales, subjetivas y objetivas, debilita las doctrinas jurídicas y las obliga a reconvertirse, moderniza las administraciones, les impone la productividad y les racionaliza los gastos, desconcentra la fiscalidad e inserta la competición de los territorios y de las instituciones, es incompatible con la ineficiencia y la corrupción de los funcionarios, desmantela y reestructura los procesos de regulación, desplaza y reduce los límites económicos del Estado, expande las libertades del mercado y de la competencia.

Estos procesos provocan, ellos solos y automáticamente, la crisis de las “constituciones keynesianas”, condicionando la constitución económica a reglas objetivas, como el principio del mercado competitivo, la estabilidad monetaria, el vínculo de la soberanía financiera a valores cuantitativos, como la riqueza de la nación y el crecimiento económico. El núcleo fundador de dichas reglas no está determinado por ninguno; su contenido no es influenciado por los poderes públicos. La sanción automática para su violación es la *crisis fiscal*, con la consecuente pérdida de identidad, riqueza, soberanía. La teoría jurídica de la dirección política estatal resulta trastornada, pero en el fondo no es culpa de nadie.

Lo que cuenta es que, a través de esta llave, va leída la globalización como una fuerza material de transformación de las constituciones económicas y de convergencia de los modelos constitucionales; esta fuerza viaja sola, y ningún acto de voluntad tiene la capacidad de invertir su dirección. Las deslocalizaciones transnacionales de soberanía monetaria y financiera pueden ser leídas en consecuencia como una respuesta obligada a las crisis económicas, monetarias, financieras y fiscales de los Estados intervencionistas, insertadas por los procesos de globalización de la economía. Esto significa que la traslación de soberanía económica de los Estados a las instituciones europeas no es un aspecto de la globalización, sino es la respuesta a la misma, así como el dominio de la constitución económica europea sobre las Constituciones nacionales es la mejor defensa de los pueblos de los Estados miembros contra la violencia ciega de la globalización; en esta lucha, el error más grande es el de reclamar la reposición de la soberanía económica nacional, debilitando las instituciones europeas.

### III. FINANZA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

#### 1. *Constitución formal y equilibrio presupuestario*

La doctrina juspublicista italiana ha percibido con el mismo retardo de los poderes públicos el efecto devastador de la crisis fiscal sobre los equilibrios constitucionales. Las críticas a la Constitución social intervencionista han sido, hasta finales de los años noventa, absolutamente minoritarias.

Lo máximo del debate en la doctrina consistía en el preguntarse si los poderes públicos italianos, en cuanto responsables de una expansión sin límites de la deuda y del déficit, hubieran violado alguna regla *procedimental*, enucleada por la interpretación de las normas constitucionales, en modo particular del artículo 81, pero también por otras normas, como la del artículo 47 (sobre el crédito) y el artículo 75 (sobre la prohibición de referéndum sobre leyes tributarias y presupuestarias). Prescindiendo de las respuestas, se podría observar que las mismas reglas han sido violadas por la Corte Constitucional, en la medida en la cual esta no ha declarado la inconstitucionalidad del incalculable número de leyes de gasto que han llevado a la crisis fiscal del Estado italiano, en realidad, hasta las primeras reales tensiones financieras, estas leyes difícilmente llegaban a la mesa de la Corte.

Además, la formulación misma del artículo 81 no pone reglas claras y precisas contra políticas financieras insensatas, limitándose a proporcionar un marco procedimental de máxima: las cámaras aprueban cada año el presupuesto y la rendición de cuentas presentados por el gobierno (primer apartado); el ejercicio presupuestario provisorio no puede ser concedido sino por ley y por periodos comprensivos no superiores a cuatro meses (segundo apartado); con la ley de aprobación del presupuesto no se pueden establecer nuevos tributos y nuevos gastos (tercer apartado); cualquier otra ley que importe nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para responder a los mismos (cuarto apartado).

Como se ve, los dos primeros apartados definen los roles del Parlamento y del gobierno, pero no establecen límites a las decisiones de gasto y de ingreso. El tercer apartado pone un vínculo a las decisiones financieras del Parlamento, el cual, al momento de la aprobación del presupuesto, no puede modificar o integrar la legislación financiera preexistente; el presupuesto, en cuanto documento contable de previsión predispuesto por el gobierno sobre la base de esta, viene de este modo aprobado (o rechazado) en su totalidad por el Parlamento solamente mediante una ley que tiene carácter de autorización a la recaudación de los ingresos y a la realización de los gastos

previstos, pero no es idónea a aportar modificaciones a la estructura y a cada capítulo del presupuesto preparado por el gobierno.

Es sabido que este apartado levantó muchas críticas por la doctrina, bajo el aspecto de su inutilidad para maniobras correctivas de finanza pública. Precisamente, para obviar este “inconveniente” la L. 468/1978 introdujo el instituto de la *Ley financiera*, con aprobación contextual, pero jurídicamente separada respecto a la *Ley presupuestaria*, que permite incidir sobre la estructura financiera y sobre las leyes de gasto preexistentes, transfiriendo al mismo tiempo la maniobra en los capítulos del presupuesto; como se verá más adelante, esta solución logró solamente agravar el desequilibrio financiero, y la L. 468/1978 debió ser radicalmente revisada varias veces en el transcurso de los años sucesivos.

En definitiva, en el tercer apartado del artículo 81 no existen principios constitucionales (“de rigor” o menos) sobre los desequilibrios financieros, sino simplemente se encuentra una regla según la cual los gastos públicos, y los ingresos, de cualquier naturaleza y medida ellas tengan, no encuentran fundamento en el presupuesto, sino más bien en la precedente legislación de gasto y de ingresos.

Bajo este aspecto, se hace predominante el cuarto apartado del mismo artículo, el cual, según la interpretación de Luigi Einaudi, sería la aplicación de un principio general constitucional que obliga al Estado a tener siempre el *presupuesto en equilibrio*. La doctrina dominante (y la praxis política) abandonaron rápidamente esta perspectiva, observando que la norma no se refiere al presupuesto, sino a las leyes de gasto, y sirve para impedir que estas, carentes de una adecuada cobertura, alteren los equilibrios entre ingresos y gastos establecidas por el *bilancio preventivo* anual. Por otro lado, en otros ordenamientos (Francia, Inglaterra) el mismo resultado, que es conexo con la atribución al gobierno de la responsabilidad política, se obtiene inhibiendo la iniciativa parlamentaria de gasto. En realidad, el cuarto apartado del artículo 81 no excluye que las leyes puedan introducir gastos; solamente prevé que sean indicados los ingresos necesarios a la cobertura, que no deben necesariamente tener naturaleza tributaria, sino que pueden también derivar por ejemplo de una utilización diferente de los bienes públicos, o ser fruto de ganancias del mismo gasto, o por último ser cubierta haciendo apelo al endeudamiento.

Se podría replicar que esta es una visión meramente contable de la finanza pública, la cual en cambio requiere no solo equivalencias formales de números, sino también reales; en esta perspectiva, los nuevos y mayores gastos deberían expandir la renta nacional en medida tal de permitir un re-ingreso, en términos, por ejemplo, de mayor retención tributaria debida a la

mayor renta de los ciudadanos causado por aquellos gastos. En tal sentido, al endeudamiento público no le podría ser negada una legalidad constitucional. Sin embargo, estos resultados no pueden evaluarse *a priori*: muchas veces, por el contrario, se puede evaluar el efecto útil del gasto solamente en el largo plazo, ya que, en todo caso, en la constitución material se ha verificado que el endeudamiento se ha legitimado por sí mismo, independientemente de la existencia, actual o en perspectiva, de los reingresos.

Bajo otro aspecto, el endeudamiento puede generar inflación, la cual es equivalente en el plano económico a una tasa implícita, y por lo tanto en todo caso requiere el *consenso* de los sujetos contribuyentes, expresado mediante la *representación* y formalizado por medio de la *Ley* (artículos 23 y 53, const.); sin embargo, una ley de gasto es siempre una ley, y la forma es, de este modo, respetada, mientras que la sustancia, ni en un caso ni en otro, se ha jugado en el plano evanescente de la responsabilidad política (los electores *no deberían reelegir* en el Parlamento a las fuerzas políticas que han producido inflación mediante la cobertura de gastos improductivos a través del endeudamiento; pero quien apenas conoce la realidad de la política sabe que esto es pura ciencia ficción).

Un argumento más serio contra la conformidad a constitución del endeudamiento ha sido deducido de un hipotético principio de *estabilidad monetaria*, que habría sido introducido por el artículo 47 const., el cual pone a la República la obligación de tutelar el ahorro, que, como se sabe, viene erosionado por la inflación; en el pasado esta interpretación ha sido por un gran tiempo minoritaria, por la dificultad de determinar el órgano constitucional de tutela de esta estabilidad. El problema se ha presentado concretamente en términos de *autonomía* del Banco de Italia, y se ha resuelto mediante un proceso de separación de esta del control del gobierno, a partir de finales de los años setenta. El Banco se “divorció” del tesoro, bloqueando sustancialmente la posibilidad de maniobra de la tesorería por parte de este, e instaurando la regla de la separación entre la política presupuestaria y la monetaria, para respetar las obligaciones impuestas por el ingreso de Italia en el SME (Sistema Monetario Europeo), un régimen con cambios fijos al interior de una franja de oscilación, que obligaba en todo caso a mantener un cierto grado de estabilidad monetaria. Y es en aquellos años que la Corte Constitucional inauguraba nuevas direcciones jurisprudenciales, fundadas sobre los principios de equilibrio financiero total, como valor constitucional al cual el presupuesto y las leyes de gasto deben adecuarse.

Pero es solamente cuando, con los vínculos de Maastricht y la moneda única, que el camino hacia Europa se convierte verdaderamente irreversible, que el principio de estabilidad y equilibrio financiero se coloca en la

franja alta de los valores constitucionales, cambiando literalmente la faz de la finanza pública italiana.

## 2. *La nueva constitución financiera “europea”*

El proceso “constituyente” europeo puesto en marcha en Maastricht ha formalizado la finalización de las viejas reglas de control de la moneda y de la finanza pública en todos los Estados miembros, en un sistema de *governance*, la Unión económica y monetaria, que ha configurado la estabilidad de la moneda y del presupuesto como el instrumento principal de los *biological needs of survival* de los Estados, los cuales se asumen la obligación del respeto de rígidos parámetros: a) el principio del desarrollo equilibrado (crecimiento sostenible, no inflacionario, artículo 2, TCE); b) el principio de las finanzas sanas, es decir, sostenible, actuado mediante la prohibición de déficit público excesivo y la tendencia al equilibrio o superávit presupuestario (artículos 104 y 121, TCE y Protocolo sobre el procedimiento para los déficit excesivos); c) la prohibición de endeudamiento excesivo, en proporción al producto interno bruto (artículo 104, c. 2, letra b) Protocolo, citado); d) el principio de la incomunicabilidad entre la política monetaria y la política económico-financiera, que prohíbe a los bancos centrales ya sea a aceptar instrucciones de los gobiernos, ya sea a conceder descubiertos en las cuentas u otras facilidades a los gobiernos, ya sea adquirir títulos de deuda pública fuera del mercado oficial (artículos 101 y 108, TCE, y Protocolo sobre el Estatuto del Sistema europeo de los bancos centrales); e) el principio antiinflacionista (artículos 105 y 121, TCE); f) el respeto del Pacto de estabilidad (Consejo Europeo de Madrid del 15-16 de diciembre de 1995; Consejo Europeo de Ámsterdam del 17 junio de 1997), que prevé, en aplicación del artículo 104, TCE, sanciones financieras excepcionalmente severas para los Estados que no respeten los límites de convergencia en materia de finanzas públicas y de balance, también después de la entrada en vigor de la moneda única.

En armonía con dicho contexto, la constitución económica italiana, como la de los Estados miembros de la Unión, debe ser descompuesta en tres subsistemas normativos. El primero recoge las normas fundamentales de la disciplina del mercado en sus variadas tonalidades e implicaciones (competencia, organización de los mercados, libertades económicas y poderes conformados por las mismas regulaciones que inciden en el mercado y en la competencia, ayudas consideradas bajo el aspecto de la incidencia sobre las estructuras del mercado, comprendidas las comunitarias y los contratos de las administraciones públicas, iniciativa económica pública en cuanto concurrente en el mercado, políticas aduaneras externas). El segundo

está constituido por la política monetaria, comprendido el control sobre los fenómenos capaces de influenciar la moneda (así como las correspondientes disciplinas, como la política de cambio, la vigilancia sobre los bancos, la organización de los mercados financieros, la disciplina de los sistemas de pago, etcétera).

El tercero comprende las políticas presupuestarias (en sus subconjuntos y pertinencias, como las finanzas comunitaria, políticas fiscales, políticas macroeconómicas, etcétera) y el gobierno de la economía (incentivos, regulaciones, iniciativa pública, administraciones nacionales y subnacionales, servicios y políticas del *welfare*) considerados bajo los aspectos del condicionamiento financiero y de la relación recursos/resultados en el marco de las políticas de estabilidad y crecimiento.

Cada uno de los subsistemas corresponde a una fracción de la soberanía compartida entre los Estados y la Unión europea: soberanía en la regulación del mercado, soberanía monetaria, soberanía financiera (presupuestaria). Pero mientras en el primer caso y en el tercero existe un efectivo grado de división en forma subsidiaria, en el segundo caso la soberanía es desplazada, es decir, trasladada enteramente al nivel europeo, en un contexto no posible de hallar por los Estados miembros y no manipulable siquiera por las instituciones comunitarias, siendo absorbida por el sistema europeo de los bancos centrales.

Cada una de las áreas en las cuales se divide la constitución económica nacional tiene un diferente núcleo “duro”. La constitución del mercado está fundada en el principio funcionalista de unidad, sobre la igualdad sin discriminación de nacionalidad, sobre liberalizaciones y privatizaciones, sobre la transnacionalidad de la regulación y sobre el corolario de la protección del *acquis communautaire*. La constitución monetaria está fundada en la estabilidad de la moneda, en la separación entre política monetaria y política económica, en la prohibición de inflación.

La constitución financiera está fundada a su vez en la prohibición del déficit excesivo, en la reducción del endeudamiento público, en el equilibrio financiero, en el condicionamiento fiscal y en la productividad del gasto, sobre el crecimiento económico. En concreto, el control de estas medidas se realiza al interior de los procedimientos presupuestarios, como veremos más adelante en detalle, a través de varias limitaciones y precauciones, entre las cuales, en particular, se debe recordar la obligación del Estado de construir las decisiones del presupuesto sobre la base de la previa determinación de un “saldo” neto del presupuesto —que representa la diferencial entre el gasto público y los ingresos fiscales o patrimoniales de todas las administraciones públicas, ya sea a nivel estatal así como a nivel regional y local— cuya

medida va en parámetro al PIB y constituye el límite de total endeudamiento del sector público, y contemporáneamente un vínculo constitucional para todos los poderes públicos internos.

Un efecto importante de este nuevo marco jurídico está dado por la imposición a las administraciones de un vínculo de productividad. Todos los Estados han introducido reformas fundadas en la programación presupuestaria, planos ejecutivos y control de gestión, los cuales han involucrado también a los regímenes organizativos de las administraciones, mediante la reunificación de los centros de gastos del *budget*, objetivos, competencias y responsabilidades directamente vinculados al resultado de la gestión. El núcleo central de la problemática se refiere en sustancia a los mecanismos financieros que dan racionalidad y legitimidad a la acción administrativa y a la erogación de los servicios públicos; el elemento más delicado de dicho contexto se sustancia en el pasaje de una administración pública con finanza libres a una administración pública con finanza cuantitativamente condicionada, por causa del progresivo enganche del gasto público al producto interno bruto. En efecto, la nueva constitución financiera desarrolla una presión que mira a una *reducción neta* en términos absolutos de la *dimensión* de las administraciones públicas. La acaecida imposibilidad de financiar el gasto con deuda y maniobra monetaria pone radicalmente al desnudo la separación entre las dimensiones logradas por las administraciones y su *sostenibilidad* en términos fiscales, poniendo en marcha un proceso de deslegitimación económica de las estructuras administrativas, y en general de los poderes públicos; al improviso, la economía se ha dado cuenta de que las administraciones cuestan.

En el transcurso del cambio del milenio, la constitución financiera “europea” se ha ido consolidando en la legislación nacional y en el ordenamiento de los niveles subestatales de gobierno, en cuanto el vínculo europeo a la finanza pública vale no solamente para el nivel estatal, sino también para el regional y el local. Con la reforma del título V de la parte II de la Constitución (Ley const. 3/2001), la referencia a los principios de equilibrio financiero resulta formalmente insertada en el texto constitucional. De conformidad con el nuevo artículo 117, apartado 1, la potestad legislativa es ejercida por el Estado y por las regiones en el respeto de la Constitución y «de las obligaciones que derivan del ordenamiento comunitario» y por las obligaciones internacionales: la referencia no solamente al mercado único (textualmente evocado en el artículo 120, apartado 1), sino también en la Constitución financiera “europea” es implícito, pero absolutamente obvio. No es un caso que el artículo 19, al prever que la autonomía financiera de ingreso y gasto atribuida a los municipios, a las provincias y a las regiones



(apartado 1), detallada en los recursos autónomos (tributos propios y en participación al flujo de los tributos del erario, apartado 2, e integrada con el fondo de perecuación referido en el apartado 3), establece que los recursos deben permitir a las autonomías territoriales «financiar integralmente las funciones públicas a ellas atribuidas» (apartado 4), introduciendo de este modo principios de federalismo fiscal y de vinculación entre el gasto local y el producto interno bruto local. La atribución a la potestad legislativa exclusiva del Estado de las funciones relativas a la determinación de los niveles esencial de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional testimonia la exigencia de conjugar la garantía de una *welfare* mínimo inderogable con las exigencias de equilibrio de la finanza pública. Por otro lado, el hecho de que siempre entre las materias atribuidas a las funciones legislativas exclusivas del Estado se incluyen moneda, tutela del ahorro y mercados financieros, tutela de la competencia, sistema cambiario (artículo 117, apartado 2, letra e) y, entre las concurrentes, armonización de los balances públicos y coordinación de la finanza pública y del sistema tributario, expresa un principio fundamental de tutela de la unidad económica de la República (artículo 120, apartado 2) que debe ser coligado no solamente a las exigencias de tutela de la integridad territorial y al interés nacional, sino también y sobre todo a los vínculos comunitarios, como por el resto lo testimonia el apartado 1 del mismo artículo 120, cuando, al establecer que la región no puede «adoptar disposiciones que obstaculicen de algún modo la libre circulación de las personas y de las cosas entre las Regiones», admite los valores más fuertes del mercado único y de la construcción económica europea.

El Pacto de estabilidad introducido por el Consejo europeo de Ámsterdam (1997), en consecuencia, obliga no solo al gobierno nacional, sino también, y con la misma intensidad, a las regiones y a los entes locales (Pacto de estabilidad interno, previsto por primera vez por el artículo 28, L. 448/1998, y posteriormente por todas las leyes financieras anuales), que dependen cada vez más de la fiscalidad descentrada; es decir, de la eficiencia del propio sustrato económico, y cada vez menos de las transferencias financieras del gobierno central. La descentralización de las funciones y el federalismo fiscal vinculan las finanzas regional y local a los PIB de los respectivos territorios, en cuanto regiones y entes locales deberán cubrir los costes de sus propias competencias con recursos propios (es decir, producidos en su propio territorio), con la única excepción de las funciones esenciales de los municipios y de las provincias, establecidas por leyes estatales, y para los niveles mínimos de prestaciones relativas a los derechos sociales fundamentales. Esto abre una inevitable competición entre los territorios y entre las

respectivas instituciones regionales y locales para atraer inversiones y recursos. Simplificación, calidad de la regulación, productividad y eficiencia de las administraciones se vuelven cada vez más obsoletas; en efecto, más allá de los niveles mínimos, los municipios y las provincias pueden ya activar cualquier servicio o función “de bienestar”, pero solamente si tienen las correspondientes disponibilidades financieras, y de conformidad con el Pacto de estabilidad y el derecho comunitario de la competencia y del mercado.

La devastadora crisis financiera global que ha abatido la economía mundial en 2009 y 2010 ha dejado al descubierto la debilidad estructural de las respuestas de los Estados y de las mismas instituciones europeas, lo que obligó el inicio de una reforma dura de la gobernabilidad económica, en particular las políticas fiscales y las palancas macroeconómicas.

La Unión europea ha adoptado por primera vez una nueva Estrategia Europa 2020, con la prioridad de un crecimiento *inteligente, sostenible e integrador*, traducida en términos cuantitativos: la tasa de empleo debe ir desde 69 hasta 75% del PIB; la inversión en investigación y desarrollo debe ser al menos 3% de PIB; las fuentes renovables de energía deberían aumentar al menos hasta el 20% de la energía total disponible; el abandono de la escuelas se redujo de 15 a 10%, el número de personas por debajo de los umbrales de pobreza debe ser reducido en un 25%.

Pero las mayores novedades están en los vínculos de presupuesto y finanzas públicas. Basándose en los trabajos del *task force* creados en marzo de 2010 (presidida por el presidente del Consejo Europeo, H. van Rompuy, integrado por los ministros de finanzas de los veintisiete Estados miembros, el presidente de la banca central europea, el presidente del Eurogrupo, y el comisario europeo de Asuntos Económicos y monetarios), el Consejo de los Ministros de Finanzas de la UE (ECOFIN) a partir del 7 de septiembre de 2010 han redefinido el *código de conducta* de los Estados en materia de finanzas públicas, arrojando, entre otras cosas, el lanzamiento del “semestre europeo”, del cual se hablará en breve. Asimismo, la Comisión europea preparó en dos comunicaciones (COM (2010) 250 y 367), un camino para construir rápidamente un nuevo sistema de gobernabilidad, y, a finales de septiembre de 2010, seis propuestas legislativas para su ejecución; COM (2010) 526, sobre el reforzamiento para una mayor supervisión; COM (2010) 522, sobre los procedimientos para el déficit excesivo; COM (2010) 524, de la supervisión del presupuesto en la euro-zona; COM (2010) 523, los requisitos para el presupuesto de los Estados miembros; COM (2010) 527, para la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y finalmente, COM (2010) 525, sobre la corrección de los desequilibrios en la euro-zona.

En consecuencia, la constitución financiera europea está corrigiendo su curso con la introducción de un nuevo modelo de *governabilidad económica multinivel*, con algunos pasos clave:

a) Un sistema de regulación de los procesos financieros para la coordinación de las políticas fiscales de los Estados, que se ejecutarán en el marco del “semestre europeo” que se inició a partir de 2011 (puesto en operación en Italia con la Ley 39/2011, la cual modificó la ley 196/2001, como se comentará más adelante);

b) Una aplicación más rigurosa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;

c) un “Pacto para el euro” (*Euro Pact Plus*);

d) un giro vital a los procedimientos y parámetros de supervisión macroeconómica, con poderes de *warning* y sanciones más severas;

e) la previsión con directrices de reglas y normas estándares, comunes de las leyes fiscales y financieras (“marcos fiscales”);

f) un régimen permanente de gestión de la crisis europea (*Krisismanagement*), para salvaguardar la estabilidad financiera de la euro-zona.

En cuanto al “semestre europeo”, debe tenerse en cuenta que su objetivo es estructurar una “coordinación *ex ante*” de las políticas financieras de los Estados miembros, y se persigue principalmente a través de los procedimientos y los plazos “multinivel”, mediante los siguientes pasos:

1) en enero la Comisión de la UE presenta el estudio anual sobre el crecimiento económico;

2) entre febrero y marzo, el Consejo europeo establece los lineamientos para la política financiera y presupuestaria tanto para la Unión Europea como para los Estados miembros;

3) a más tardar el 15 de abril, los Estados miembros presentan a la Comisión dos documentos que contengan los lineamientos antes referidos: el Plan Nacional de Reformas (PNR) de implementación de la Estrategia Europa 2020 y el Plan de Convergencia y Estabilidad (PSC);

4) a principios de junio la Comisión europea, después de haber valorado los planes mencionados anteriormente para cada Estado miembro, establecerá las recomendaciones de política económico-financiera, las cuales serán presentadas al Consejo de la Unión Europea para su aprobación en junio;

5) en el segundo semestre del ejercicio, los Estados miembros aprueban sus respectivos documentos de finanzas públicas y presupuestos, de acuerdo con los procedimientos nacionales, pero teniendo absolutamente en cuenta las recomendaciones de la Comisión, que de hecho vienen a configurarse como *vinculantes*. En caso contrario la Comisión, al siguiente año, dará cuenta, en el documento de enero sobre el crecimiento, del grado de actuación de parte de los Estados sobre dichas recomendaciones. En caso de juicio

negativo, podrían iniciarse los procedimientos sancionatorios y de garantía del Pacto de Estabilidad.

Las propuestas presentadas en septiembre de 2010 por la Comisión europea siguen un inter que deberá concluirse en junio de 2011, y que ha tenido ya una aprobación mayoritaria con las opiniones expresadas en el Consejo europeo los días 24 y 25 de marzo. Al momento de dicho cierre, el siguiente marco legal parece razonablemente bien establecido.

Con respecto al Pacto para el Euro (que no se limita a los países de la euro-zona, sino que está abierto a todos los Estados miembros), se espera que los Estados miembros se comprometan, de conformidad con las directrices aprobadas por el Consejo de la UE, a adoptar algunas medidas para aumentar la convergencia de sus economías, a fortalecer los procesos de crecimiento económico y a aumentar la competitividad. Entre los numerosos esfuerzos de los estados afiliados, vale la pena recordar los siguientes: la armonización fiscal (sobre todo en casos societarios); la armonización entre los principios del Pacto de Estabilidad y los procedimientos y reglas de las finanzas públicas; la estricta contención de las erogaciones de la administración pública; la eliminación de una serie de parámetros que limitan la competencia mediante la eliminación de ciertos privilegios y sectores económicos y profesionales; el aumento de la coherencia entre los salarios y la productividad, en términos de la medición del costo de mano de obra por unidad del producto, entre la revisión de la negociación centralizada (en Italia ya considerado por la FIAT) y los mecanismos de indexación, lo que reduce las cargas fiscales sobre el trabajo, y sobre todo, el aumento de las inversiones en educación e investigación.

Corregir la estructura y la regulación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto en relación tanto con los instrumentos de prevención de crisis (“preventivo”), como con los instrumentos de sanción y de intervención (“brazo correctivo”). Los primeros se basan en el principio innovador, al menos por cuanto a la formulación, de “una política fiscal prudente”, dirigida hacia un equilibrio en el mediano plazo. La Comisión evalúa periódicamente los desequilibrios económicos y financieros de los Estados, sobre la base de parámetros cuantitativos que deberían, entre otras cosas, incluir la deuda pública y privada, los costos laborales y la relación entre los ingresos y gastos. A raíz de los resultados de la evaluación, la Comisión, aislando los estados “en riesgo”, inicia una investigación más detallada y presenta, si es el caso, *early warnings*. Si se evidencia la preocupación de que el riesgo estatal pueda transmitirse al funcionamiento de la Unión monetaria, el tema pasa al Consejo, quien podrá iniciar los procedimientos de sanción y corrección. En esencia, se robustece la instrumentación preventiva; esto es, exigir a los

Estados que aún no han llegado al equilibrio previsto a mediano plazo, tanto la corrección de medio punto porcentual del PIB por el año deficitario, como una restricción en el gasto (el gasto nominal crecerá solo si el PIB crece, y solo en proporción con el crecimiento diferencial de este), para que así el equilibrio no se realice solo con la operación de los ingresos, esto es, aumentando en forma desmesurada la carga tributaria. Respecto al “brazo correctivo”, se impone a los Estados una reducción anual del cinco por ciento (un vigésimo) de la diferencia entre la proporción real de la deuda con el PIB (en Italia en 2010 superó el 120 por ciento) y el 60 por ciento del PIB. En Italia la aplicación de esta regla será devastadora: con una deuda total que asciende a 1,88 billones de dólares cada año, si la economía no crece a partir de 2013, se deberá reducir el déficit estructural de aproximadamente el 3 por ciento del PIB (unos 47 millones de dólares: lágrimas y sangre...). Sin embargo, Italia ha pedido, y tal vez obtenido, la aplicación no automática de la regla y la consideración, en el cálculo, no solo de la deuda, sino también del gasto en pensiones y la deuda privada. Se deberá, por lo tanto, “contratar” año con año, y será de cualquier forma doloroso, ya que será más fácil para la UE imponer sanciones a los Estados morosos, mediante la adopción del principio del *voto inverso* (la sanción propuesta por la Comisión se aplicará de forma automática a menos que haya un voto contrario de la mayoría calificada del Consejo).

Se extenderá la aplicación de mecanismos de prevención y corrección del área monetaria/financiera al área económica, a través del monitoreo y controles de los desequilibrios macroeconómicos nacionales, con un “procedimiento para los desequilibrios excesivos” similar al procedimiento de déficit excesivo: *early warning* de la Comisión y, en caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros, la aplicación de las sanciones pecuniarias cuyo dinero recaudado será devuelto al financiamiento de los fondos de estabilidad financiera, que son también a ser financiados por los países que pudieran, como Grecia, tener necesidad de rescates económicos. Tales fondos (EFSF y EFSM) serán reemplazados, en 2013, por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (ESM), regulado por un órgano colegiado integrado por los ministros de finanzas de la euro-zona. Italia tendrá que pagar en 2012 la impresionante cifra de 14.3 millones de euros para el nuevo fondo.

En lo que respecta a la armonización de los marcos “fiscales” de los Estados miembros, las reglas mínimas deben ser: 1) la correspondencia entre los sistemas contables nacionales y el sistema SEC 95 (Sistema Europeo de las cuentas nacionales y regionales), que implica, entre otras cosas, la transmisión de datos en efectivo de forma mensual; 2) las normas presupuestarias y parámetros cuantitativos uniformes a los valores europeos, los

procedimientos de control adecuados y el ajuste de las sanciones por violar estas reglas; 3) el presupuesto plurianual de planificación (por lo menos tres años); 4) la absorción y la previsión en el presupuesto nacional del sistema de financiamiento público en su totalidad, incluyendo en un solo contenedor también los presupuestos de las entidades descentralizadas y de los órganos funcionales (entre ellos las escuelas), y 5) la identificación de adecuados procedimientos de control y asignación precisa de la responsabilidad presupuestaria de los distintos niveles verticales y horizontales de la autonomía financiera.

### 3. *Las reformas financieras*

El último periodo del siglo XX se ha caracterizado por una aceleración de las reformas administrativas y financieras. También, a partir de los años ochenta, la idea de la legalidad indiferenciada del gasto en cuanto tal —independientemente de las obligaciones presupuestarias, de su productividad y de su cuantificación global— ha sido puesta en discusión. La citada ley n. 468/1978 ya había puesto las bases de un control sobre cada una de las leyes especiales de gastos, previendo un presupuesto plurianual (dentro del diseño de Ley del presupuesto), una cuenta de caja al lado de la competencia, y una ley financiera anual. Se trataba de importantes innovaciones, al menos en el plano teórico: la previsión de un presupuesto plurianual, extendido en un trienio, habría podido vincularse con la programación económica nacional, según un diseño de integración entre plan y finanzas nunca realizado hasta dicha fecha. El artículo 4 de la Ley imponía una doble redacción del presupuesto plurianual: una primera versión, de conformidad con la legislación vigente, para dar al Parlamento una visión en prospectiva de ingresos y de gastos en variaciones legislativas; una segunda versión “programática”, en la cual se evidenciaban las variaciones financieras necesarias para la actuación de las políticas expresadas en los documentos de política económica del gobierno. En aplicación del primer apartado del artículo 81 const., que impone la regla de la anualidad del presupuesto, fue establecido que el plurianual no habría podido introducir autorizaciones a nuevos gastos, al constituir solamente la sede de verificación de la cobertura financiera de nuevos gastos en capital extendidas en el trienio de programación. Esto implica, por tanto, la integral correspondencia entre las previsiones de la primera anualidad del presupuesto plurianual y el del anual. La consecuencia ha sido un volcamiento de la función de programación; no es el presupuesto anual el que se conforma al plurianual; es este último que, año tras año, es

revisado y adaptado a las exigencias políticas del momento, desaparece de este modo cualquier posibilidad efectiva de programación.

Además, si con la introducción de la Ley financiera la intención del legislador era prever un instrumento de nacionalización de la política financiera y de reequilibrio de las finanzas públicas, en la práctica el nuevo instrumento fue utilizado en forma contraria; ante la falta de límites precisos a su contenido, la Ley financiera se convirtió en la sede de todas las decisiones de gasto posible e imaginables. En lugar de la programación y del reequilibrio, los años ochenta vieron florecer las así denominadas *leyes financieras ómnibus*, donde todos los grupos, los *lobby* y las administraciones lograban insertar o aumentar su propio *budget*. Nada semejante a un resaneamiento, una programación, o un reequilibrio, sino se trató de un nuevo y peligroso empuje hacia la crisis fiscal.

Con la intención de ejercer un freno en el plano de la erogación efectiva del gasto, se instituyó la Tesorería única para las administraciones públicas (ley n. 720/1984), permitiendo al Tesoro y al Banco de Italia el control centralizado sobre los servicios de tesorería de todos los ministerios y de las administraciones locales. Sin embargo, era necesaria una terapia muy profunda y eficaz.

La primera medida se tuvo con la ley n. 362/1988, la cual, además de hacer obligatoria la redacción por parte del gobierno y la presentación al Parlamento del Documento de Programación Económica y Financiera (DPEF) dentro el plazo anual del 15 de mayo, diseñó con cuidado los contenidos y los límites de la Ley financiera, e introdujo los denominados diseños de Ley vinculados a las decisiones de finanzas públicas. Al DPEF le fue atribuida la función general de programación financiera a través de la definición de la “decisión de finanzas públicas” para el periodo del presupuesto plurianual; con esa finalidad en el documento están establecidos los criterios, parámetros y objetivos para el presupuesto anual de previsión, el presupuesto plurianual y la Ley financiera. Sin embargo, las previsiones financieras eran establecidas “con política inmutada” (es decir, presuponiendo inalterada la legislación de gasto en el periodo de programación e imaginando constantes en el tiempo sobre los comportamientos reales de la administración pública, con referencia al sector público ampliado, incluidos, además, los ministerios, los entes públicos nacionales, regionales o locales).

En la visión de la citada ley n. 362/1988, el DPEF tenía una estructura compleja y una función casi “normativa”, debiendo indicar toda una serie de parámetros, objetivos, obligaciones, entre los cuales están, en particular: los objetivos, definidos en función del producto interno bruto, de las necesidades del sector estatal y del sector público ampliado, al neto y al bruto de

sus intereses, y de la deuda del sector estatal y del sector público ampliado por cada uno de los años comprendidos en el balance plurianual; los objetivos de la necesidad total, definidos en función del déficit corriente del sector estatal y del sector público ampliado, al bruto y al neto de los intereses, por cada uno de los años comprendidos en el balance plurianual, y los eventuales alejamientos respecto a la tendencia evolutiva de los flujos de las finanzas públicas y sus causas correspondientes; las consecuentes reglas de variación de los ingresos de los gastos por competencia del Estado y de las empresas autónomas y de los entes públicos incluidos en el sector público ampliado para el periodo por el cual se refiere el balance plurianual; las direcciones para las intervenciones, también sectoriales, vinculadas a la maniobra de la finanza pública por el periodo comprendido en el balance plurianual, con la evaluación del efecto económico-financiero atribuido a cada uno de los tipos de intervención con relación al avance de tendencia.

Con referencia a las modificaciones a la ley financiera anual, para bloquear la *praxis* “expansiva”, de la cual hemos hablado, la ley n. 362/1988 ha circunscrito su contenido rigurosamente: regulación anual de indicadores previstos por las leyes vigentes de gasto y de ingreso (alicuotas, detracciones y subdivisiones, importes de fondos especiales...) con el fin de adecuar sus efectos financieros a los objetivos establecidos en el DPEF; determinación del nivel máximo del recurso al mercado financiero; determinación del saldo neto de financiar en términos de competencia, para cada uno de los años considerados en el presupuesto plurianual. Además, fue impuesta la prohibición absoluta de introducir con la Ley financiera nuevos impuestos, tasas y tributos, así como disponer de nuevos o mayores gastos.

De este modo cambia la naturaleza misma de la Ley financiera, la cual, de instrumento para modificar las disposiciones legislativas de gasto obligatorias para el presupuesto, se convirtió (en teoría) en un aséptico instrumento operativo de la programación financiera.

Con esto, los defectos y problemas de las leyes financieras “ómnibus” no eran resueltos, sino solamente transferidos al legislador. Los años noventa, bajo la presión de la anterior crisis fiscal (y de cambio) y luego por la inminente puesta en marcha de la tercera fase de la moneda única, han visto al gobierno y al Parlamento empeñados en enfoques más estructurales a la problemática en cuestión.

En particular, la ley n. 94/1997 ha contribuido con una serie de modificaciones a la legislación financiera precedente, otorgado un mandato al gobierno para el pase de un presupuesto financiero a un presupuesto económico, fundado en medidas reales y programaciones financieras, a través la determinación de la *unidad previsional de base* del presupuesto del Estado,



que debe ser *vinculado* a determinados centros de gestión del gasto (o ingreso) respectivo, a los cuales compete la correspondiente responsabilidad administrativa *de los resultados de la gestión*. El mandato ha sido actuado con el D.L. 279/1997, que ha precedido a la determinación de la unidad de previsión, a la reordenación del sistema de tesorería única y a la reestructuración de la Cuenta general del Estado, y con el D.L. 430/1997, que ha reunido en la Secretaría del Tesoro la estructura y las funciones de la Secretaría de Presupuesto.

Estas reformas sancionan el ocaso de la teoría del incremento del presupuesto estatal; la mencionada ley n. 94/1997 dispone textualmente que el procedimiento de formación del presupuesto deberá ser instrumental a la programación «sobre la base de un examen de las exigencias funcionales y de los objetivos concretamente perseguidos en el periodo al cual se refiere el presupuesto, con exclusión del criterio del gasto histórico». Se trata de un cambio radical organizativo, que incide sobre las decisiones del gobierno y del Parlamento en materia de adquisición de ingresos y repartición de los recursos. Esto implica una profunda reordenación de la estructura del presupuesto (reorganización de los capítulos de gasto según los contenidos económicos) y de la legislación con ella relacionada, y una racionalización de la actuación administrativa y de la gestión financiera, vinculando la repartición de los recursos por funciones a la identificación de los centros de responsabilidad administrativa y a la regulación del procedimiento. El responsable de la unidad de previsión y de los correspondientes procedimientos debe ser cuidadosamente identificado, determinando para cada una de las unidades un sistema de autorización a los pagos fundado en la coordinación y en la integración de los flujos informativos procedentes del servicio de Tesorería Provincial del Estado, por el sistema informativo de la Dirección General del Tesoro y por el Sistema informativo de la Contaduría General del Estado. De este modo se introduce, para fines de la gestión y de la contabilización, una *contabilidad analítica* para centros de costo.

La actual estructura normativa ha sido completada y definida por la L. 208/1999. En particular, el DPEF ahora cubre un periodo cuatrienal, y el área financiera está constituida por la cuenta consolidada de las administraciones públicas y ya no más por el sector público ampliado.

La prohibición de introducir nuevos impuestos, tasas y contribuciones y disponer de nuevos y mayores gastos ha sido derogada y sustituida por la prohibición de introducir normas de delegación al gobierno o de organización.

La “regla” de diez años (cada diez años una reforma de las finanzas públicas) también se observó en el nuevo milenio.

La nueva ley de contabilidad y finanzas públicas (L. 31 diciembre de 2009, n. 196) ha reformado el proceso de construcción e implementación de las decisiones presupuestarias, no solo del Estado, sino también en la fase instructora y de aprobación, así como en la de modelo y contenidos de la gestión. El papel “dominante” que el gobierno ha desarrollado en los últimos veinte años ha sido rediseñado también en el plano jurídico formal, reconociendo al Ejecutivo la función de coordinación y la relativa responsabilidad frente a la Unión europea sobre el respeto a los vínculos financieros europeos. Las decisiones que de hecho tenían siempre más agavillado en los últimos años, y el poder de gasto del Parlamento, a pesar de su función constitucional de aprobar el presupuesto conforme al ex artículo 81 de la Constitución, se ha ido confirmado también mediante un rediseño técnico de los procedimientos. El papel de los poderes locales y regionales ha sido redefinido mediante la previsión de una de sus mayores participaciones “ascendentes” a las predisposiciones definidas por los objetivos económico-financieros, no solo como obsequio más o menos formal a un más o menos serio proceso federalista iniciado en el mismo año con la ley n. 42/2009, sino también, y sobre todo, de frente a la permanencia e intensificación de la corresponsabilidad derivada del pacto de estabilidad interna, que ahora, de hecho, se aplica también a todos los demás organismos públicos “autónomos”, incluyendo, sin reservas, las escuelas.

La ley n. 196/2009, en primer lugar, prepara a las instituciones italianas para un ulterior giro de apoyo financiero, formalmente derivado de “vínculos europeos” (esencialmente debido a las anomalías anormales e irracionalidades del gasto público italiano, en comparación con un paro del crecimiento e, inevitablemente, de una deuda más y más alta).

La ley n. 196/2009 es *primero que nada* una herramienta para el control de los recortes de gastos y presupuesto, y *después* una nueva herramienta para la planificación del presupuesto. Desde este punto de vista, la creciente participación de las Cámaras y poderes locales en la fase ascendente, desde este punto de vista, tienen más el sentido de corresponsabilizar a todos los actores en el proceso del presupuesto a la austeridad presupuestaria sobre la base de opciones estratégicas de política económica de medio plazo que soporten a los órganos comunitarios, pero antes que nada a aumentar su papel en la toma de decisiones.

Por las mismas razones, la ley n. 196/2009 restablece la estructura de los estados financieros, que cristalizan en algunas de las prácticas ya en marcha experimentalmente desde hace algunos años, y rediseña la instrumentación de las actuaciones de las funciones tradicionales del presupuesto (información, asignación, ejecución).

En primer lugar, se estabiliza la reclasificación de partidas de gasto con el criterio funcional de su división en fines y programas, los cuales permiten la maximización de la transparencia informativa y documental con el fin de cuantificar los procesos y el destino del gasto público. La ley establece una serie de facultades al gobierno, incluida la delegación de la revisión de la estructura del presupuesto y los fines, remodulando los programas mediante la cuantificación financiera y la legislación de soporte.

En segundo lugar, al establecer que las unidades parlamentarias de voto en la sesión del presupuesto son los planes individuales de gasto, y contextualmente flexibilizando la transferencia de recursos (con la paridad del saldo neto) entre los programas, se racionaliza la función de asignación, sujetando al Parlamento a textos globales en adhesión a las restricciones macroeconómicas europeas, y dejando en claro la responsabilidad de asignar recursos a programas específicos antes que otros.

Viene, asimismo, reconstruido el ciclo global de planificación del presupuesto, sobre todo dilatando el “paquete fiscal” que de anual se convirtió en trienal. En teoría, esta reforma debe reflejar una mayor certeza de *presupuesto* para todas las administraciones, incluidas obviamente las escuelas.

También cambian el nombre, el tiempo de presentación al Parlamento, y en algunos casos, el contenido de los documentos contables de la programación: el DPEF (Documento de Programación Económico-Financiera) se convierte en DFP (Decisión de las Finanzas Públicas), que se presentará a las Cámaras en el mes de septiembre, y la Ley de finanzas se llamará de ahora en adelante “Ley de estabilidad”.

En cuanto a los tiempos y contenidos, a los pocos meses después de su entrada en vigor —y debido a la activación en Europa del mencionado “semestre europeo”, con la introducción de la coordinación *ex ante* de las políticas macroeconómicas y presupuestarias de los Estados miembros— la ley n. 196/2009 ha sido sometida a una modificación a través de la ley n. 39 del 7 de abril de 2011, que introdujo otro documento clave que abarca básicamente el DFP. Se trata del DEF (Documento de Economía y Finanzas), que deberá ser presentado a las Cámaras el 10 de abril de cada año. El DEF se estructura en tres secciones, y contiene el esquema del programa de estabilidad y el calendario del Programa Nacional de Reformas, que bajo las nuevas normas europeas deben ser presentados al Consejo de la UE y a la Comisión europea el 30 de abril de cada año.

En resumen, el ciclo de planificación del presupuesto es el siguiente (*cf.* [www.governo.it](http://www.governo.it)):

1. Documento de Economía y Finanzas (DEF, en sustitución de la *Decisión de la Hacienda Pública*, que ya había sustituido al DPEF). Es presentado

anualmente por el gobierno a las Cámaras el 10 de abril, este contiene el marco del programa económico-financiero de tres años, y está compuesto por el Programa Nacional de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y una tercera sección que contiene el análisis y las tendencias de las finanzas públicas y su nota metodológica. El DEF se presenta a las instituciones comunitarias el 30 de abril.

2. Nota de actualización a la DEF. Se otorga anualmente a las Cámaras el 20 de septiembre.

3. Ley de Estabilidad (antes Ley financiera). El proyecto de ley se presenta anualmente a las cámaras el 15 de octubre.

4. Ley del presupuesto de previsión del Estado. El proyecto de ley se presenta anualmente a las cámaras el 15 de octubre, muestra los ingresos y gastos del Estado en relación a las partidas presupuestarias del trienio.

También hay que recordar que la ley n. 196/2009 racionaliza también la gestión del presupuesto, da más flexibilidad a los centros de costo para permitir una gestión eficiente y directrices de gestión a la economía y la productividad en los diferentes niveles.

#### 4. *La normativa sobre los ingresos*

El artículo 53 constitucional, sobre el cual se apoya todo el sistema tributario, pone dos principios: a) todos están obligados a contribuir al gasto público en los límites de su propia capacidad contributiva; b) el sistema tributario debe ser estructurado de conformidad con un criterio de progresividad del impuesto. La norma —que, junto al artículo 23 const., por el cual ninguna prestación personal o patrimonial puede ser impuesta sino con base en la ley, constitucionaliza el principio de *no taxation without representation*— es una de las pocas en las cuales aparece la noción de *gasto público*. La correlación entre esta y la capacidad contributiva, según algunos, subyace a un principio de preferencia para la cobertura fiscal de la finanza pública, más al recurso al endeudamiento.

La capacidad contributiva, el evocar también el contenido del artículo 3, apartado 2 const., se debe entender como la medida de la renta relativa, es decir, personalizado, de un sujeto; por ejemplo, con paridad de renta, quien tiene cinco hijos tiene una capacidad contributiva menor de uno que tiene dos. La progresividad fiscal se realiza cuando la alícuota (porcentaje de impuesto por unidad de renta o de valor) crece al crecer la renta, como en efecto sucede en la imposición directa (impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas) en las cuales a escalones crecientes de renta corresponden alícuotas diferenciadas en sentido creciente. Diferente es el sistema

proporcional, típico de los ordenamientos liberales, en los cuales la alícuota queda constante ante cualquier monto de renta.

En cambio, los impuestos indirectos afectan en igual medida a los ciudadanos independientemente de su capacidad contributiva, como por ejemplo el impuesto sobre el valor agregado, un tal sistema es regresivo porque imponiendo una prestación fiscal de igual entidad para cualquier renta, al crecer este el porcentaje de la alícuota disminuye. En teoría, cada impuesto indirecto debería constituir una violación de los artículos 3 y 53 const. Sin embargo, la Corte Constitucional, frente a la cuestión de inconstitucionalidad de los impuestos indirectos, ha afirmado que la const. no impone la progresividad de cada impuesto, sino más bien del sistema tributario en su totalidad, y, dado que ello prevé también los impuestos directos, efectivamente progresivos con el mecanismos de los escalones de renta, la progresiva complejidad en todo caso es respetada, correspondiendo a la evaluación del legislador establecer cuál, en cada momento histórico, sea el momento óptimo de la progresividad. Entonces el principio de la igualdad tributaria no debería tener una relevancia autónoma, siendo sustancialmente una especificación del segundo apartado del artículo 3, que, como se recuerda, no impone absoluta igualdad de tratamiento de cada situación, pudiendo introducir el legislador diferencias de tratamiento, con tal que sean razonables bajo la luz de las indicaciones expresadas cada vez por la Corte Constitucional.

La verificación de la efectiva capacidad contributiva presenta aspectos problemáticos. Si eso fuera realmente posible, se podría llegar a la total imputación a cada ciudadano de las riquezas sobre las cuales este tiene un efectivo poder de disposición personal; en consecuencia, se podría calcular exactamente la incidencia efectiva de las políticas redistributivas, haciendo posible una programación jurídica precisa de las rentas, y transparente la imputación real de la responsabilidad política de las elecciones fiscales.

Sin embargo, se debe tener en consideración que todo lo que manifestamos sobre el sistema tributario está condicionado por su efectividad. En este campo, existe una profunda separación entre la Constitución formal (la visión solidaria que resulta de los artículos 3, 24 y 53) y la Constitución material, en la cual el mecanismo tributario es artesanal, del todo casual, imprevisible, incontrolable, absolutamente incapaz de determinar la dimensión real de la renta producida efectiva respecto a lo declarado por un ciudadano particular. Por lo tanto, el sistema fiscal no puede renunciar a los impuestos indirectos de naturaleza regresiva, los cuales se convierten en un elemento de certeza del derecho, mientras que un sistema formalmente progresivo, calado en una realidad de evasión fiscal, constituye una hipocresía constitucional.

Cabe subrayar que también la disciplina fiscal es atraída progresivamente a la órbita europea, a través de un proceso de armonización de las legislaciones fiscales de los Estados miembros. Por ejemplo, en materia de IVA (impuesto indirecto sobre el valor agregado), la Directiva 680/1991, seguida por la Directiva 77/1992, ha introducido un régimen basado en el principio según el cual la legislación aplicable al impuestos sobre cada transacción imponible es la del país de origen del vendedor (*home country law*); en la práctica, el impuesto se pagará en el país donde se efectúa el intercambio, pero será detraída en el país del sujeto imponible; a este punto, las alícuotas nacionales deben tender a la uniformidad, porque de otro modo las economías nacionales resultarían desequilibradas y penalizadas.

La Ley de delegación 80/2003 ha puesto en marcha una reestructuración radical del sistema tributario estatal. Ella prevé solamente cinco tipos de tasaciones, que deberán ser recogidas en un único código: impuesto sobre la renta (IRE) de las personas físicas y de los entes no comerciales (solamente dos alícuotas, 23%, para las rentas hasta 100 mil euro, 33%, para las rentas superiores, con medidas correctivas para asegurar la progresividad); impuesto sobre la renta de las sociedades (IRES, con una única alícuota del 33%, simplificación de la recaudación, eliminación de los problemas de doble imposición); impuesto sobre el valor agregado (IVA, con eliminación de las hipótesis de no deducción, reordenación de los regímenes especiales, simplificación de las obligaciones); impuesto sobre los servicios (nueva forma de tasación que unifica varias formas de retiro, como impuesto de registro, impuestos hipotecarios y catastrales, impuesto de timbre, tasa sobre la concesión gubernamental, tasa sobre los contratos de bolsa); accisas (se trata de los impuestos indirectos sobre la fabricación y sobre la venta de productos de amplio consumo; por ejemplo la gasolina, y serán reformuladas para una mejor armonización con las directivas comunitarias y con las exigencias del desarrollo sostenibles).

La reforma no se ha implementado, a excepción del impuesto sobre la renta de las sociedades (D.lgs. 344/2003). El IRE fue derogada por la Ley de Finanzas de 2007 (Ley 27 de diciembre 2006, n. 296).

Por último, se debe recordar que se ha creado el Ministero dell'Economia e delle Finanze como ministerio único con competencias unificadas en materia financiera. Con base en el principio, introducido por el D. Lgs. 300/1999, de separación entre las funciones de dirección y de control, y las de gestión operativa de la administración financiera, las primeras están encargadas al Departamento de las políticas fiscales, y las segundas a las agencias fiscales. El Departamento elabora las políticas fiscales, y en particular desarrolla las funciones de análisis del sistema fiscal y de las decisiones inherentes a los

ingresos tributarios y del erario en sede nacional, comunitaria e internacional, actividades de coordinación, dirección, vigilancia y control previstos por la Ley sobre las Agencias fiscales y sobre los otros entes u órganos que en todo caso ejercen funciones en materia de tributos e ingresos del erario de competencia del Estado, coordinación del control y control del sistema informativo de la fiscalidad y de las red unitaria de sector, a la información institucional en el sector de la fiscalidad, a las funciones previstas por la Ley en materia de propiedades, catastro y las que conservan los registros inmobiliarios (artículo 24, apartado 1, letra d, D. Lgs. 300/1999, como modificado por el D.Leg 173/2003).

#### IV. GOBIERNO Y GESTIÓN DE LA FINANZA PÚBLICA

##### 1. *Presupuesto y cuenta general del Estado*

El *bilancio di previsione* del Estado, ya sea en su forma anual, así como en la plurianual, es preparado por el gobierno, sobre la base de los documentos programáticos (*infra*, § 4.3) y en armonía con las disposiciones de la Ley financiera, con un procedimiento completo, y que tiene en su centro al Ministerio de Economía e involucra a todos los otros ministerios.

El presupuesto anual es redactado ya sea en términos de caja, así como de competencia y, con base en las reformas introducidas con la mencionada Ley 94/1997, es articulado en unidades de previsión de base —ya sea para los gastos, así como para los ingresos—, las cuales incorporan áreas homogéneas de actividad financiera de cada ministerio, y prevén un único centro de responsabilidad administrativa y de gestión, correspondientes a las varias figuras de dirigencia. Para cada unidad presupuestal están indicados: el monto presunto de los residuos activos y pasivos del ejercicio precedente; el monto de los ingresos que se prevén *constatar* y de los compromisos de gastos (presupuesto de *competencia*), el monto de los ingresos que se prevén *recaudar* y los gastos que se prevén *pagar* efectivamente (presupuesto de *caja*). Además, las unidades presupuestales de gasto son subdivididas en gastos *corrientes* (con resalte de los costes del personal) y gastos *a cuenta del capital* (con resalte en las inversiones para las áreas económicas menos desarrolladas del país).

El presupuesto está compuesto de tres partes: una cuenta de previsión de los ingresos, el conjunto de las cuentas de previsión del gasto formulado por cada ministerio, un cuadro general resumido.

A cada uno de los estados de previsión están agregados: una nota preliminar, en la cual están indicados los criterios adoptados en la formula-

ción de las previsiones; un anexo técnico en el cual los contenidos de cada una de las unidades de previsión están desagregados por *capítulos* de gastos y de ingreso, con la indicación de la naturaleza obligatoria o discrecional del correspondiente gasto; un prospecto con la repartición de las unidades de previsión de base en capítulos finalizados a la rendición de cuentas y a la gestión; otros anejos corresponden a los recursos destinados a cada realidad regional y a las áreas deprimidas. Los presupuestos de los entes instrumentales y de las empresas autónomas están vinculados a los presupuestos de los ministerios a los cuales pertenecen.

El cuadro general resumido expone los resultados globales del presupuesto, ordenados ya sea con relación a las previsiones de caja, así como a las de competencia, y expresado en términos de “saldos” de presupuesto, fundamentales para la contención del gasto y la racionalización de las opciones financieras, además que para el control del cumplimiento de las reglas de Maastricht; se trata del diferencial del ahorro público, del saldo neto por financiar (o necesidades presupuestarias) o de emplear, del endeudamiento (o acreditación) neta, del diferencial relativo al recurso al mercado: las medidas de la mencionada medida deben ser coherentes con las previsiones del Documento de programación económica y financiera, DPEF (véase ampliamente *infra*, § 4.3).

El presupuesto plurianual es aprobado con un artículo específico del diseño de Ley de Presupuesto, y es actualizado anualmente. Este sigue en línea de principio las mismas reglas públicas y contables de base del presupuesto anual en cuanto a la redacción y repartición por unidades de previsión, respecto al cual presenta las siguientes diferencias: a) tiene una proyección de previsión de tres años financieros, y por lo tanto tiene naturaleza de instrumento de programación financiera de medio periodo; b) es redactado en términos de competencia (y no solo de caja), pero su aprobación parlamentaria no tiene efectos autorizantes en orden a los gastos y a los ingresos previstos en el mismos, en cuanto dicho efecto está reservado por la Constitución a la Ley del Presupuesto anual; c) se compone de dos documentos diferentes, en el primero de los cuales van expuestas las previsiones de gasto e ingreso de acuerdo con la legislación vigente, mientras que en el segundo van hechas evidentes las previsiones que tienen en cuenta la maniobra financiera del año de referencia, como estructurada en el DPEF y en la Ley financiera.

Además del presupuesto, el gobierno redacta y el Parlamento aprueba la cuenta general, o rendición de cuentas general del Estado, al cual la doctrina atribuye, además de una función constitucional (el control político del Parlamento sobre la acción del gobierno), una función político-administrativa (la



verificación de la coherencia entre consuntivo y preventivo), y una función de garantía jurídica (la comprobación de responsabilidad administrativa contable y el consecuente juicio ante la *Corte dei conti*).

La cuenta general se compone de dos secciones: la cuenta consuntiva de balance (o rendición de cuentas financiero), y la cuenta general del patrimonio, que resulta de la agregación de las rendiciones de cuentas que cada ministerio, dentro del plazo del 30 de abril del año sucesivo al de referencia, debe transmitir a la Contaduría General del Estado, la cual redacta los prospectos recapitulativos y los resultados generales de la gestión.

Dentro el plazo del 31 de mayo la rendición de cuentas general del Estado es transmitida a la *Corte dei conti*, para el juicio de “equiparación”, que consiste en un control de la conformidad de la cuenta al presupuesto; la Corte, con las formalidades de su jurisdicción contenciosa en materia contable, delibera en secciones reunidas, y posteriormente elabora el informe sobre la rendición de cuentas general del Estado, que transmite al Parlamento. Se trata de un control tradicionalmente formal, que trabaja sobre los resultados numéricos, reenviando la acción de verificación concreta de eventuales irregularidades a la ordinaria función de jurisdicción contable de la Corte.

## 2. *El proceso de decisión en materia presupuestaria*

El gobierno de la finanza pública desde hace tiempo va más allá de la simple elaboración de los presupuestos, siendo constituido por un contexto complejo e integrado de elaboraciones de naturaleza preferentemente técnico-económica (los documentos programáticos), de decisiones políticas (las deliberaciones no legislativas del Parlamento y gobierno sobre los documentos del presupuesto) y de fuentes jurídicas (las leyes de aprobación del presupuesto de previsión y plurianual, la Ley financiera, las leyes “vinculadas”), entrelazados entre ellos mismos de forma secuencial e integrada.

Según cuanto establecido por la Ley 208/1999 y la reforma de los reglamentos de Cámara y Senado, el plazo de presentación del DPEF al Parlamento es el 30 de junio; dentro del 30 de septiembre van presentados los proyectos del presupuesto anual y plurianual para la legislación vigente, el diseño de ley financiera, el informe de previsión y programático y el presupuesto programático; dentro del 15 de noviembre se presentan los diseños de ley vinculados a la maniobra financiera, los cuales pueden contener las normas (de delegación, de ordenamiento, de organización) excluidas por la financiera, y no son sometidas más a la obligación de la sesión presupuestaria; ellos pueden, por lo tanto, ser aprobados por el Parlamento también

después del 31 de diciembre. La Ley 208 ha establecido además que el gobierno, contemporáneamente a la presentación del Programa de estabilidad a las instituciones europeas (dentro del 1 de diciembre, según cuanto establecido por el Reglamento 1466/1997 CE del Consejo) actualice las indicaciones proporcionadas con el DPEF de acuerdo con las eventuales variaciones en las previsiones de los indicadores macroeconómicos o de los saldos de la finanza pública.

Para evitar que las decisiones puedan resultar inconsistentes, durante la sesión presupuestaria se suspende cualquier deliberación por parte de la Asamblea y de las comisiones legislativas, sobre los proyectos de ley que impliquen nuevos y mayores gastos o disminuciones de ingresos (a excepción de la conversión de los decretos-ley, de la aprobación de los diseños de ley de autorizaciones a la ratificación de tratados internacionales y de admisión y actuación de los actos normativos de la comunidades europeas) cuando la intempestiva adopción de estos últimos pueda implicar responsabilidad del Estado italiano por incumplimiento a las obligaciones internacionales o comunitarias, y, como ya se ha mencionado, de los proyectos de ley vinculados a las decisiones (véase, por ejemplo el artículo 119, apartado 4, reglamento, Cámara de Diputados).

La sesión presupuestaria, enfocada estrictamente al examen y a la aprobación de la Ley financiera y de la Ley del presupuesto, asume de este modo un notable rigor constitucional, marcado también por el examen de los plazos.

Con base en los reglamentos de las Cámaras, cuando las iniciativas de Ley son presentadas por el gobierno a la Cámara, la sesión parlamentaria tiene la duración de cuarenta y cinco días en sede parlamentaria, y luego de treinta y cinco cuando pasa al Senado, contados a partir de la efectiva distribución de los textos de iniciativa de ley, de las tablas adjuntas relativas a cada uno de los estados de previsión y del informe esquemático. Cuando el gobierno presenta estas iniciativas de ley al Senado, la sesión de presupuesto tiene una duración de cuarenta días en sede parlamentaria, y luego de treinta y cinco días cuando pasa a la Cámara. En todo caso, si la iniciativa de Ley financiera y el presupuesto son presentados por el gobierno a una rama del Parlamento, las comisiones competentes por materia inician contextualmente el análisis desde su respectiva competencia sobre cada uno de los estados de previsión, pero sin proceder a votaciones. Los plazos mencionados son prácticamente obligatorios, con la garantía dada sobre una estrecha limitación de los plazos y una severa disciplina de las modalidades de las intervenciones y discusiones; además, cuando los contrastes sobre las decisiones financieras del gobierno son profundos y la mayoría corre el riesgo

de disgregarse, el gobierno no duda en presentar la cuestión. La referida conformación de la sesión presupuestaria ha hecho que desde hace muchos años la decisión financiera se concluya en los plazos previstos, evitando así el ejercicio provisorio, permitido también por el apartado 2 del artículo 81 constitucional.

Las bases técnico-científicas de las decisiones del presupuesto son en efecto los documentos programáticos que han adquirido cada vez mayor importancia en el marco de los vínculos europeos. Se trata del Documento de Programación Económico-Financiera (DPEF), de los Informes de Previsión y Programática (IPP), del Informe sobre las Leyes Plurianuales de Gasto (ILPG), del Programa de Rstabilidad (PE), del Informe anual sobre las intervenciones en las áreas subutilizadas del país, del informe sobre el avance de la economía en el año precedente y actualización de las previsiones para el año en curso (AGGRPP), del Informe general sobre la situación económica del país (IGE), del informe sobre las reformas económicas. A diferencia del pasado, cuando las elaboraciones económicas y científicas eran pocas, insuficientes, y sobre todo inútiles, porque eran dejadas de lado totalmente por la clase política, hoy, por efecto de la presión de la crisis fiscal y de las obligaciones europeas, la mencionada documentación ha logrado una plena integración y dignidad científica, y condiciona profundamente tanto las decisiones políticas como las fuentes jurídicas de las finanzas públicas.

Otro efecto de las transformaciones de la constitución financiera está constituido por la siempre creciente centralidad del gobierno.

Cabe recordar que de conformidad con al artículo 23, apartado 2, D.Lgs. 300/1999, al ministerio se atribuyen funciones y tareas en materia de política económica, financiera y de presupuesto, programación de las inversiones publicas, coordinación del gasto público y verificación de sus avances, políticas fiscales y sistema tributario, propiedad y patrimonio estatal, catastro y aduanas, programación, coordinación y verificación de las intervenciones para el desarrollo económico, territorial y sectorial y políticas de cohesión.

En particular, de conformidad con el artículo 24, apartado 1, letra a), del citado D. Lgs. 330/1999, el Departamento del Tesoro desenvuelve las funciones instructoras y de soporte más relevante en materia de política económica y financiera, con especial atención al análisis de los problemas económicos, monetarios y financieros internos e internacionales, a la elaboración de las líneas de programación económica y financiera, a las operaciones de cobertura de las necesidades financieras y de gestión de la deuda pública. Además, el Departamento tiene las funciones de valorización del activo y del patrimonio del Estado, de vigilancia sobre los mercados finan-

cieros y sobre el sistema crediticio, de gestión de las participaciones en acciones del Estado, incluido el ejercicio de los derechos del accionista y la alienación de los títulos accionarios de propiedad del Estado; con el Ministerio del Interior comparte funciones de prevención de los fraudes con medios de pago diferentes de la moneda y de la utilización del sistema financiero con el objeto de reciclaje.

El Departamento de la Contaduría General del Estado tiene las tareas de coordinación de las políticas del presupuesto, de controlar los avances del gasto público y de verificación de la coherencia de los proyectos de ley y de los reglamentos con los objetivos programáticos de finanza pública. De conformidad con el artículo 24, apartado 1, letra b), D.Lgs. 300/1999, el Departamento se ocupa de políticas, procedimientos contables y cumplimientos del presupuesto, con especial atención a la formación y gestión del presupuesto del Estado, y a la verificación de la cuantificación de los gastos que deriven de las disposiciones y de las innovaciones normativas y al control del gasto coordinando y verificando los avances y desarrollando los controles previstos por el ordenamiento, comprendidas las funciones de inspección y los controles de regularidad administrativa y contables efectuados, de conformidad con la normativa vigente, por las oficinas centrales del presupuesto constituidas en los ministerios y por las contadurías provinciales del Estado.

### 3. *Los documentos programáticos*

a) El *Documento de Programación Económico-Financiero* (DPEF) ha sido introducido por primera vez en nuestro ordenamiento con la Ley 362/1988, con el objetivo de plantear el gobierno de la finanza pública y la coordinación entre los órganos institucionales predispuestos a la programación en un momento temporal separado y precedente de la fase de aprobación de las leyes de presupuesto. Esto es, como se ha mencionado, preparado por el Departamento del Tesoro (Dirección I), aprobado por el Consejo de Ministros, y presentado dentro del 30 de junio a las Cámaras, que después de una fase de instrucción con audiciones (a veces en sesiones comunes) por los representantes de las instituciones interesadas al proceso del presupuesto (Banco de Italia, ISTAT, ISAE, Conferencia Estado-Regiones) lo aprueban con distintas, pero contemporáneas resoluciones, las cuales, además de constituir una obligación para el gobierno en la elaboración del presupuesto y del diseño de ley financiera, se convierten en una especie de “autolímites” para el Parlamento, que se compromete a no superar, en la sesión presupuestaria, los “saldos” y las tasas de variación de los ingresos y de los gastos defini-

dos en las DPEF (artículo 2 apartado 1, 4 apartado 1, 11, apartado 6, Ley 468/1978 y sucesivas modificaciones).

Durante la sesión presupuestaria, y en caso de eventos imprevistos, el gobierno presenta al Parlamento, antes de la adopción de las leyes financiera y del presupuesto, un documento con una propuesta de actualización de los objetivos y de las reglas contenidas en el DPEF aprobado. El examen debe concluirse en corto tiempo (cinco días desde la presentación del documento), y los tiempos de discusión son en cuotas (intervención de un parlamentario para cada grupo y de quien pretenda expresar posiciones de disenso del propio grupo). Si la Asamblea ya ha iniciado la discusión de los diseños de ley de presupuesto y financiera, esta es suspendida y se pasa al examen del documento presentado por el gobierno y de la relación de la Comisión parlamentaria para el presupuesto (artículo 118-bis, apartado 4, Reglamento Cámara de los Diputados).

El DPEF contiene una descripción de los datos macroeconómicos nacionales e internacionales, con base en los cuales está descrito el escenario de medio plazo de la economía, determinando las tendencias para el próximo cuatrienio de la finanza pública y las necesarias medidas correctivas para reconducirlas a los límites constitucionales y a los objetivos políticos del gobierno. En sustancia, el DPEF cuantifica los objetivos, expresados en valores absolutos y con relación al PIB, para las principales medidas macroeconómicas y los principales saldos del presupuesto, entre los cuales es necesario evocar: a) lo referente al *risparmio pubblico* (ahorro público, constituido por la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, e indicativo de la capacidad de los ingresos corrientes de cubrir los gastos corrientes y crear recursos para los gastos en cuenta de capital); b) el *saldo di indebitamento* o, si positivo, *di accreditamento netto* (necesidad o capacidad de financiación, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos totales, sea corrientes que en cuenta de capitales, al neto de los ingresos y de las salidas que derivan de operaciones financieras, como por ejemplo la adquisición y la venta de participaciones societarias, la apertura y el reembolso de préstamos...); c) el *saldo netto da finanziare* o, si positivo, *da impiegare*, llamado también *fabbisogno netto* en cuanto indica la variación que afectará la deuda pública en el año de referencia (se trata de la diferencia entre ingresos y gastos ya sea corriente, así como en cuenta de capital al neto de las entradas y salidas que derivan de las operaciones de apertura y reembolso de préstamos; es un saldo diferente del precedente, respecto al cual viene indicado el objetivo de la maniobra anual de finanza pública; es decir, el déficit o “endeudamiento neto” de la administración pública, que es un valor más amplio, en regla a los fines del respeto de los límites del Tratado de Maas-

tricht, y se refiere a todas las administraciones públicas, comprendidas las regionales y locales); d) el saldo relativo al *ricorso al mercato* (diferencia entre ingresos y salidas, ya sea corrientes que en cuenta de capital, comprendidas las salidas que derivan del reembolso de los préstamos; se trata de una medida, llamada también *necesidades presupuestales globales*, que mide el monto de la nueva deuda que es necesario abrir en el año de referencia).

b) El *Informe de previsión y programático* (IPP) es un documento mucho más antiguo que el DPEF; en efecto, ha sido instituido por la Ley 639/1949 como instrumento de explicación técnica y de evaluación política del gobierno sobre el proyecto del presupuesto presentado en el Parlamento. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 468/1978, el Ministerio de Economía, dentro el plazo del mes de septiembre, presenta al Parlamento, junto a los presupuestos anual y plurianual, el Informe de Previsión y Programático para el año sucesivo, el cual está compuesto por dos secciones. La primera, elaborada por el Departamento del Tesoro, describe el contexto económico general dentro del cual el gobierno introduce la maniobra financiera. La segunda, de competencia de la Contaduría General del Estado, contiene el análisis y la evaluación de los efectos de las decisiones del presupuesto; en sustancia, constituye una ilustración de la estructura de la ley financiera y de los componentes de la maniobra financiera, de las previsiones de los saldos de la finanza pública para el trienio sucesivo; de la finanza regional y local. Los documentos son aprobados por el CIPE, con la participación del gobernador del Banco de Italia y el presidente del ISTAT, y por el Consejo de Ministros; luego se presentan al Parlamento dentro el plazo del 30 de septiembre (pero la segunda sección, dada su complejidad, llega en general con retardo), conjuntamente al diseño de ley financiera.

El RPP contiene las estimaciones para el año en curso y las previsiones para el año sucesivo y los siguientes, actualizando el marco macroeconómico del DPEF; representa la base del informe económico-financiero que el Ministerio de Economía expone al Parlamento, dentro de la primera semana del mes de octubre. En muchos casos, el IPP es el instrumento más adecuado para la evaluación técnica y política de importantes y delicadas reformas de estructuras socioeconómicas, o del marco normativo de sectores particulares, o de los grandes eventos institucionales.

c) El *Programa de estabilidad* —previsto por el Reglamento del Consejo de la Unión Europea 1466/1997, modificado por los reglamentos 1055/2005 y 1056/2005, con el objetivo de la vigilancia multilateral ejercida por las instituciones europeas sobre los déficit públicos excesivos y para la promoción de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros,— debe ser presentado cada año por el gobierno dentro el plazo del

1o. de diciembre ya sea al Parlamento así como a la Comisión europea. En realidad, el documento no viene discutido y aprobado en el Parlamento, sino en sede europea, donde viene analizado por la Comisión y presentado al Consejo de Ministros financieros (ECOFIN), que lo aprueba dentro el mes de febrero del año sucesivo. Se trata de un pasaje institucional delicado e importante, en cuanto de su resultado depende la aplicación al Estado miembro de los procedimientos para el control y el respeto de las reglas de Maastricht y del Pacto de Estabilidad.

El Programa de Estabilidad atañe a la finanza pública en su conjunto (estatal, regional y local), y tiene una estructura diferente de la de los otros documentos programáticos, en cuanto debe respetar las reglas (se habla de “códigos de conducta”) predispuestos a nivel europeo por el Comité económico-financiero (CEF); en particular, este contiene un detallado “análisis de los saldos de balance al crecimiento económico”, una metodología de simulación que permite medir los efectos de variaciones del crecimiento económico sobre los agregados de finanza pública, con el fin de evaluar la capacidad de la finanza estatal de respetar el parámetro déficit/PIB. Además, el PE contiene un análisis de “sostenibilidad de largo plazo de la finanza pública”, y otros dos análisis funcionales a la evaluación de la evolución de la relación deuda/PIB y del superávit primario, que se presume se realice en el primer año del periodo de simulación (cuanto mayor es el superávit primario en dicho año, tanto más moderada será la relación deuda/PIB). El Programa de Estabilidad, finalmente, en el respeto de las mencionadas reglas europeas, debe contener la indicación de los saldos del presupuesto. Las elaboraciones son efectuadas por el Departamento del Tesoro, sobre la base de la metodología de la función de producción adoptada en sede UE.

d) El *Informe Anual sobre las Intervenciones en la Áreas deprimidas del País* ilustra la distribución territorial de las tendencias económicas, de los recursos financieros y de las políticas de desarrollo; es elaborado por el Departamento para las políticas de desarrollo y de cohesión del Ministerio de Economía, aprobado por el Consejo de Ministros y presentado al Parlamento dentro del 31 de enero como apéndice del IPP (artículo 51, Ley 326/2003). El objetivo del Informe es sustancialmente informativo, con objeto de proporcionar informaciones al Parlamento, a las empresas y a los ciudadanos.

e) Como el documento precedente, el *Informe sobre el avance de la economía en el año precedente y actualización de las previsiones para el año en curso* (AG-GRPP) se coloca entre las maniobras financieras de dos años consecutivos, viniendo a constituir un importante elemento informativo de enlace entre el presupuesto y la cuenta general. De conformidad con el artículo 30, Ley 468/1978, dentro del mes de febrero el Ministerio de Economía presenta al

Parlamento un informe sobre las estimaciones de las necesidades del sector estatal para el año en curso, así como sobre el financiamiento de dicha necesidad, con base en los resultados del año anterior. Además, en el mismo informe están indicados los criterios adoptados para la formulación de las previsiones correspondientes al pago de los intereses de la deuda pública. Dentro de la misma fecha el ministro envía al Parlamento un informe sobre el avance de la gestión económica del año anterior y la actualización de las previsiones para el ejercicio en curso. Como se ve, por lo tanto, la función principal del AGGRPP es actualizar las estimaciones del IPP del año precedente, permitiendo remoldar los objetivos programáticos y/o proceder a intervenciones de corrección del presupuesto y/o de la legislación de gasto, con el fin de asegurar la coherencia entre las previsiones macroeconómicas y las de finanza pública indicadas en el informe trimestral de caja, elaborada por la Contaduría General del Estado.

f) El *Informe general sobre la Situación económica del País* (IGE) ilustra de manera detallada y exhaustiva el avance de la economía italiana en el año precedente, y, a pesar de no ser adoptada formalmente por el Parlamento, tiene en general una gran importancia informativa, ya sea con relación a la evaluación del *bilancio consuntivo*, ya sea con relación a la formación del DPEF del año de referencia. Este documento, como el IPP, tiene orígenes lejanos, que sobresalen, a la Ley 639/1949.

Este documento, de conformidad con la Ley 472/1952, debe resumir también los datos estadísticos y analíticos sobre el avance de la demanda y de la oferta del trabajo en Italia, con especial atención a los fenómenos de la movilidad del empleo, del desempleo y de la emigración. Este debe proporcionar, además, informaciones sobre el avance del mercado del trabajo en los últimos doce meses y una perspectiva, lo más detallada posible, con relación a la situación económica, para el año sucesivo; debe también presentar un esquema estadístico-financiero del sistema de previsión y protección social del país. La redacción del informe está encargada al Departamento del Tesoro. La elaboración del documento es muy compleja, se prolonga por más de cuatro meses y requiere la participación de diferentes administraciones y ministerios.

g) El *Informe sobre las reformas económicas* (IRE) viene formulado en cumplimiento de la Recomendación del Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998; se presenta al Parlamento dentro el plazo del 15. Junto al Programa de Estabilidad y al Plano Nacional para la Ocupación (de competencia del Ministerio del Trabajo), el IRE contribuye a la preparación de las *Líneas Guías* de la política económica en sede europea, en las cuales están ilustrados los progresos realizados en las reformas estructurales de los mercados



de los productos y de los capitales, y la actuación por parte de cada uno de los Estados miembros de las Líneas Guías establecidas el año precedente. Por lo tanto, se trata de un importante documento a nivel europeo en cuanto en el mismo los Estados miembros ilustran las acciones desarrolladas para realizar los objetivos establecidos por el Consejo europeo de Cardiff: dado que después de la instauración de la Unión Económica y Monetaria la Comisión europea ejerce una función de control y de verificación de los vínculos para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y para el crecimiento, la redacción del Informe sobre las reformas constituye un instrumento importante para controlar en el tiempo el proceso de renovación de los mercados de los productos y de los factores de los Estados miembros.

#### 4. *La ley financiera*

El artículo 81 de la Constitución italiana confirma solo la naturaleza “formal” de la Ley del presupuesto, con la cual resulta por lo tanto imposible un control centralizado y una verificación parlamentaria de las decisiones de los ministros. La Ley financiera permite superar este inconveniente, aunque las aplicaciones concretas hayan provocado otros, a pesar de las dificultades de la política y de las *lobby* de aceptar una política financiera basada en principios de rigor, de reducción del endeudamiento y de equilibrio del presupuesto.

La Ley financiera y las a ella estrechamente vinculadas representan el corazón de la instrumentación operativa a través de la cual el gobierno actúa cada año la “maniobra” de finanza pública: la primera porque permite volcar en el presupuesto el diseño de política económica y los superávits determinados en el DPEF; las segundas, porque permiten efectuar las modificaciones legislativas sustanciales necesarias para realizar los objetivos del DPEF en los sectores indicados por el mismo.

El principio fundamental y el punto de partida en la construcción y aprobación de la Ley financiera y de las leyes vinculadas es el sistema de los saldos del presupuesto, en particular el “*saldo netto da finanziare*”, determinados en el DPEF; no es casual que el primer artículo de todas las leyes financieras italianas contenga la indicación, con la cuantificación rigurosa del “nivel máximo” que el mencionado saldo puede llegar, vale decir, el techo máximo del nuevo endeudamiento permitido en cada uno de los años del periodo considerado en el presupuesto plurianual. El parámetro constituye un límite constitucional material para todas las decisiones parlamentarias durante la sesión presupuestaria. Para evitar que ese principio venga vacia-

do por las manipulaciones parlamentarias, las últimas reformas legislativas han introducidos los siguientes límites:

En primer lugar, la Ley financiera atañe al derecho sustancial, y no puede introducir reformas en el ordenamiento, ni normas de carácter organizativo, ni normas de delegación al gobierno, todas reservadas a las leyes a ella vinculadas; en cuanto al *saldo netto da finanziare*, la Ley financiera indica las variaciones de gasto y de ingresos, de redistribución y reasignación de recursos, con el objetivo de realizar efectos a partir del primer año de aplicación del presupuesto plurianual.

En segundo lugar, existe una limitación general sobre las lógicas de las transferencias, o más en general de los gastos corrientes, que son la instrumentación clásica de los viejos modelos de gestión financiera. El artículo 11, apartado 5, Ley 468/1978, dispone que la Ley financiera puede prever, para cada uno de los años comprendidos en el presupuesto plurianual, nuevos o mayores gastos corrientes, reducciones de ingreso, pero solamente en los límites de los nuevos o mayores ingresos tributarios y extratributarios o de la desminución del gasto corriente.

En definitiva, la Ley financiera, una vez determinada la cuantificación de la “maniobra” en el sistema de los saldos de presupuesto previstos por el DPEF, y dentro de las limitaciones impuestas por el Programa de estabilidad, se sustancia en un complejo sistema de variaciones y cuotas, descrito detalladamente en las tablas anexas a la misma Ley. En consecuencia, deberán ser previstas las variaciones de impuestos y tarifas (alícuotas, detracciones, escalones de renta, IVA, accisas, tasas, cánones, aranceles y contribuciones, pero también las correcciones de los valores fiscales consecuentes al avance de la inflación) que usualmente entrarán en vigor el primero de enero del año de referencia. En cuanto al gasto, deberá ser determinado el importe total máximo, para cada periodo de la programación financiera, relativo a la renovación de los contratos del empleo público y a las variaciones del trato económico y normativo del personal, financiado con recursos públicos, pero no comprendido en el régimen contractual público. Deberán, además, ser introducidas las normas necesarias para corregir los efectos financieros de las leyes de cuya actuación han derivado gastos mayores respecto a los previstos.

Las tablas A y B, aprobadas con la Ley financiera, determinan los importes de los fondos especiales destinados al financiamiento de las disposiciones que se prevé serán aprobadas en el transcurso del año, diferentes según se refieran al gasto corriente o al gasto en cuenta de capital. En la tabla C deberá ser determinado para cada año de programación el monto del financiamiento, sea la parte corriente, así como en cuenta de capital; se

trata, en la mayor parte de los casos, de leyes de gasto relativas al funcionamiento de estructuras de importancia constitucional (Consejo Superior de la Magistratura, *Corte dei conti*, Consejo de Estado), o de autoridades independientes y agencias de sector, o destinadas al financiamiento de algunos fondos especiales (universidades, protección civil). La tabla D describe el refinanciamiento, solo para el primer año de programación, de gastos de cuenta en capital para los cuales en el último ejercicio sea prevista una asignación de competencia, y, también en relación al trienio de programación, de intervenciones en cuenta de capital finalizadas al sostén de la economía. Las tablas E y F contienen, respectivamente, las medidas del “definanciamiento”; esto es, las disminuciones para cada año de las autorizaciones legislativas de gasto, y las “remodelaciones” relativas a la distribución anual de las cuotas previstas por leyes plurianuales de gasto.

##### 5. *La gestión del presupuesto y los controles de funcionalidad*

El elemento más innovador de las recientes reformas en materia de contabilidad y presupuesto es la vinculación entre la acción administrativa de gestión y la predisposición de los parámetros de eficiencia, eficacia y economía de la gestión e indicadores de resultado, en correlación a la introducción, al lado de la tradicional contabilidad financiera, de un sistema de contabilidad económica, y al pasaje de un sistema de controles preventivos de legalidad (acto por acto) a un sistema de controles de funcionalidad de la gestión. Sobre el tema véase el capítulo sobre los controles en este manual.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *Il disavanzo pubblico in Italia, natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- , *Nuovo sistema di controllo sulla spesa pubblica*, Perugia, Banca d'Italia, 1994.
- , *Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella Pubblica Amministrazione centrale*, Roma, CNEL, 1997.
- ALLEGRETTI, U., *Il governo della finanza pubblica*, Padova, Cedam, 1971.
- BARETTONI Arleri, A., *Linee evolutive della contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1980.
- , *Miti e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1986.
- BASSANINI, F. y Merlini, S. (cur.), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, Il Mulino, 1995.

- BASSI, M. L. (cur.), *Dai patti di stabilità alla legge di stabilità*, Padova, Cedam, 2004.
- , *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- BIANCHI, L., *Rapporto sulla finanza pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- CHIMENTI, E., *Il governo dei professori*, Padova, Cedam, 1994.
- D’ALESSIO, L., *Il budget nel sistema di bilancio dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2002.
- DELLA CANANEA, G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- DE IOANNA, P. y FOTIA, I., *Il bilancio dello Stato. Norme istituzioni prassi*, Roma, Editori Riuniti, 1996.
- , “Riforma del bilancio e riforma della Pubblica Amministrazione”, *Contabilità Pubblica*, 2000.
- DI PLINIO, G., *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, Giuffrè, 1998.
- , *Il common core della deregulation. Dallo Stato regolatore alla costituzione economica sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2005.
- , “La costituzione economica europea e il progetto di Trattato costituzionale”, en PÉREZ ROYO, J. *et al.* (cur.), *Derecho constitucional para el siglo XXI*, Navarra, Aranzadi, 2006, t. I.
- FAUCCI, R., *Finanza amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Statoda Cavour al fascismo*, Torino, Fondazione Einaudi, 1975.
- FRANCO, D., *L’espansione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- GIARDA, P. y PARMENTOLA, N., *Bilanci pubblici e crisi finanziaria*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- GIOVANNELLI, L., *Contabilità dello Stato e sistema europeo dei conti (SEC95) nella prospettiva comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2006.
- , *La riforma del bilancio dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2002.
- LADU, G. *et al.*, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1999.
- LUPI, R., “La disciplina delle entrate”, F. Battini, “L’amministrazione della spesa”, e L. Fiorentino, “Il debito pubblico”, tutti in CASSESE, S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, t. III, Milano, Giuffrè, 2003.
- LUPÒ AVAGLIANO, M., *L’efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- MORCALDO, G., *La finanza pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- ONIDA, V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969.
- PEREZ, R., *Le procedure finanziarie dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1978.
- PESOLE, D., *La vertigine del debito*, Roma, Editori riuniti, 1994.
- WAGNER, A., *Due milioni di miliardi*, Milano, Mondadori, 1993.