

EL PRESUPUESTO EN ITALIA: PROBLEMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA*

Por ONORATO SEPE

Magistrado del Tribunal de Cuentas

Sumario: I. La normativa sobre el presupuesto estatal en Italia.—II. Naturaleza jurídica del presupuesto. — III. Principios administrativos que rigen el presupuesto italiano.—IV. Principios constitucionales.—V. La estructura del presupuesto italiano. VI. El problema de la rigidez del presupuesto.—VII. El presupuesto funcional.

I. La normativa sobre el Presupuesto estatal en Italia

EL tema del Presupuesto, sumamente complejo, presenta aspectos que interesan al economista, al político, al estudioso de la Hacienda y, sobre todo, al jurista desde varios puntos de vista (Derecho constitucional, administrativo, financiero, teoría general). Es obvio, por otra parte, que el presupuesto atañe también a los estudiosos de Ciencia de la Administración que han de contar con un correcto planteamiento y adecuada formación en orden a lo que constituye el plan general de ingresos y gastos del Estado.

En general, cuando se habla del Presupuesto en sentido estricto, se hace referencia al de previsión; es decir, al documento formalizado después de estudiar las probables consecuencias de la acción administrativa del Estado en un determinado periodo de tiempo. El Presupuesto es un documento contable que contiene todas las previsiones

* Traducción de Javier Alonso Martín.

de las entradas y salidas dinerarias (en este sentido no es un Presupuesto general, sino *relativamente general*). Objeto del Presupuesto es el conjunto de créditos y deudas pecuniarias que se prevé serán recaudados y pagadas en el año, o que en todo caso se perfeccionarán en el curso del ejercicio.

Sin embargo, contemporáneamente, el Presupuesto es un límite al poder de la Administración pública de asumir obligaciones respecto de terceros. Y puesto que el Presupuesto constituye un vínculo para la Administración, supone una regla de conducta administrativa, en cuanto que no sólo concede a ésta la facultad de actuar, sino que le impone el modo de hacerlo.

Los efectos de las previsiones del Presupuesto para el Estado están determinados por normas de tipo jurídico que forman parte integrante del ordenamiento estatal.

Aunque puede ser superfluo, conviene, además, recordar que para el jurista el Presupuesto es, ante todo, una institución de importancia fundamental para el equilibrio de los poderes y para la determinación de las relaciones entre Parlamento y Gobierno (la situación es sustancialmente análoga en la esfera local, ya que el acto más importante del órgano superior—el Consejo—consiste precisamente en aprobar o no el Presupuesto preparado por la Junta).

En Italia, el Estatuto Albertino de 1848, en su artículo 10, dispuso que «toda ley que establezca tributos, apruebe los presupuestos o las cuentas del Estado, deberá ser presentada en primer lugar a la Cámara de Diputados».

El artículo 30 añadía que «ningún tributo podría ser impuesto o recaudado sin el consentimiento de la Cámara y la sanción del Rey». Efectivamente, en la Italia anterior a la unificación, Piamonte contaba con ordenamientos financieros eficientes. La elaboración del Presupuesto general se encomendaba a los diversos Departamentos («Aziende») y era examinado por el Interventor general y por el Consejo de Estado, antes de ser aprobado por el Consejo de Ministros. El año financiero coincidía con el año solar.

Después de la promulgación de la Constitución Albertina se hizo necesario encuadrar los ordenamientos financieros en el nuevo clima político, y fué Cavour quien, el 5 de marzo de 1848, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley aboliendo los anteriores Departamentos («Aziende»), que habrían de transformarse en Ministerios, y estableciendo, además, la aprobación parlamentaria de los Presupuestos. Todo ello fué sancionado por la ley de Contabilidad de 23 de marzo de 1848, número 1483. Tras un período de incertidumbre legislativa sobre la oportunidad de tener un Presupuesto de caja o uno de

competencia, se decidió, por la ley de 8 de julio de 1883, número 1455, en favor del de competencia, y se adoptó como año financiero el período 1 de julio-30 de junio, ordenando que se procediera a la separación de la cuenta de partidas residuales de la de competencia. Dichas normas fueron posteriormente coordinadas y recogidas en el texto refundido de las leyes de Contabilidad del Estado de 17 de febrero de 1884, número 2016.

La normativa sucesiva no presenta nada digno de resaltarse hasta la promulgación de la Constitución de 1948, que contiene un artículo, el 81, expresamente dedicado al Presupuesto.

«Las Cámaras aprobarán cada año los Presupuestos y la liquidación de los mismos presentada por el Gobierno.

El ejercicio provisional del Presupuesto no puede ser autorizado si no es por una ley y por períodos en total no superiores a cuatro meses.

No pueden establecerse nuevos tributos ni nuevos gastos por la misma ley que aprueba el presupuesto.

Cualquiera otra ley que suponga nuevos o mayores gastos debe indicar los medios con los que se cuenta para hacerlos frente.»

Entre las disposiciones constitucionales debe señalarse fundamentalmente el último párrafo del artículo 81, del que tendremos ocasión de tratar ampliamente.

Para agotar la reseña legislativa, recordaremos, finalmente, la ley de 1 de marzo de 1964, número 62, que ha dado nuevo planteamiento estructural al Presupuesto y ha vuelto a poner en vigor la coincidencia entre año financiero y año solar, ya antes prescrita desde 1883. Con esta ley se ha conseguido también unificar la ley de Presupuestos, de forma que se somete a examen y aprobación del Parlamento una única disposición legislativa en vez de una por cada previsión presupuestaria de los distintos Ministerios. Con anterioridad, el artículo 35 de las normas de contabilidad del Estado, aprobadas mediante real decreto número 2440, de 18 de noviembre de 1923 —que no se recogía el precepto establecido al respecto por las precedentes leyes contables—, prescribía que en el Parlamento se sancionasen tantas leyes de presupuestos como Ministerios existían.

El Presupuesto del Ministerio del Tesoro comprendía un estado de previsión de ingresos y gastos, así como el resumen general del preventivo. La modificación ahora actuada se muestra funcional e idónea para proporcionar al Parlamento una visión menos sectorial (que a veces llegaba a ser «visión de campanario») de los problemas del Estado.

Desde un punto de vista económico y funcional, la ley de 1964 ha introducido también un nuevo criterio de clasificación de los ingresos y de los gastos públicos. Los ingresos se distribuyen en títulos y aparecen separados en tributarios y extratributarios (estos últimos provienen de la enajenación y amortización de bienes patrimoniales y del reembolso de créditos).

En orden a los gastos, deben distinguirse según sean éstos corrientes (funcionamiento y mantenimiento) o gastos por cuenta de capital (inversión). Cada una de estas partes se subdivide según los fines que el Estado persigue, habida cuenta de las distintas funciones que desarrolla.

Se ha querido de este modo invertir el criterio tradicional de clasificación de ingresos y gastos en relación a su periodicidad (ordinarios y extraordinarios) y efectos que producían en el patrimonio del Estado (ingresos y gastos efectivos o por movimiento de capitales). La clasificación funcional, prescindiendo del órgano que administra el gasto, tiene presente el destino que ha de darse a éste, la entidad de la actividad que ha de desarrollarse y el costo del servicio prestado.

Como se ve, el criterio es moderno y en principio debiera producir efectos positivos.

II. Naturaleza jurídica del Presupuesto.

La doctrina jurídica del Presupuesto ha seguido en Italia dos directrices fundamentales, proyectada una sobre la calificación (sustancial o sólo formal) de la ley mediante la cual la Cámara aprueba el Presupuesto, dirigida la otra a estudiar éste como acto de administración.

La primera de dichas corrientes doctrinales se centró especialmente en el examen de las relaciones entre la ley aprobatoria del presupuesto y las leyes preexistentes a la misma, con el fin de aclarar si éstas últimas pueden ser modificadas (*rectius* integradas), mediante la preceptiva objeto de la ley de Presupuestos. Se ocupan del tema, entre otros autores, Orlando, Cammeo, Filomusi Guelfi y Arcoleo (1).

(1) ORLANDO, «Principi di Diritto costituzionale», Florencia, 1889, páginas 138 y ss. «El presupuesto no es ciertamente una ley en sentido propio porque le falta contenido jurídico, como en general a toda ley financiera. No se puede negar, sin embargo, que en sentido formal o constitucional se trata de una ley en cuanto es una disposición aprobada por las dos Cámaras y sancionada por el rey.» No obstante, «jurídicamente no es posible ni lícito prescindir del especial contenido de esta ley. Nadie podrá desconocer que el presupuesto supone todo un conjunto de leyes, más aún, la propia existencia

Un segundo grupo de estudiosos acentúa, por el contrario, la necesidad de encuadrar la ley de Presupuestos en el concepto de acto administrativo de autorización o de aprobación (2).

Recientemente Buscema ha puesto de manifiesto que la ley de Presupuestos es una autorización periódica concedida al Gobierno, órgano a quien compete la facultad y el deber de liquidar y recaudar los ingresos especialmente tributarios, en cuanto éstos se rigen por el principio de la *anualidad*. En efecto, sin la autorización que confiere la ley de Presupuestos no podrían ejecutarse las leyes financieras existentes.

Respecto de los gastos, el valor jurídico del Presupuesto es el propio de un instrumento para realizar lo dispuesto en la legislación de tipo sustantivo y asume también un significado de límite impuesto a cuantos gastos tengan carácter discrecional (3).

En fecha reciente, con un amplio y profundo estudio de próxima aparición, Anelli, partiendo de un examen de la teoría dualista, ha demostrado que no siempre una disciplina jurídica del gasto pre-existe al Presupuesto. Efectivamente, la normativa del gasto puede ir desde un mero enunciar el tipo de intervención consentida a la Entidad pública, hasta la especificación cuantitativa del propio gasto. Esta especificación constituye indudablemente el esquema normal para los gastos por cuenta de capital o de inversión, pero puede no existir, en cuanto que la normativa que observa únicamente el aspecto cualitativo del gasto puede limitarse a la mera indicación del interés público que se persigue y dejar a la discrecionalidad de la Administración la elección de los medios e instrumentos de los que debe servirse para cumplir los fines. En tales hipótesis la ley del Presupuesto presenta un aspecto de *novedad* respecto de la norma-

del Estado, en cuanto a todos los servicios públicos corresponde necesariamente una adecuada asignación económica... El presupuesto no es más que una cuenta patrimonial en la que periódicamente se determina la situación económica del Estado y el uso que se hace de las aportaciones de los ciudadanos... y la aprobación del mismo, aunque revista forma de ley, será siempre la aprobación de unas cuentas». Véase, además, CAMMEO, «Corso di Diritto amministrativo», edición 1960, Padua, pp. 80-81; FILOMUSI GUELFI, nota Cas-saz. Roma, 14 enero 1890. «*Foro italiano*», 1890, p. 1.226; ARCOLEO, «*Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*», Nápoles, 1880.

(2) SANTI ROMANO: «Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione», en *Filangieri*, XXIII, 1898, p. 252; DONATI: «Le leggi di autorizzazione e di approvazione», en *Dizionario di Diritto pubblico*, 1914; ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, Milán, 1948, IV, p. 304; SICA: «Osservazioni sulla legge del Bilancio», en *Rassegna di Diritto pubblico*, 1960, pp. 69 y ss.

(3) BUSCEMA: Voz «Bilancio dello Stato», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. V. Milán, 1959, núm. 9.

tiva precedente, que está en función directa de la discrecionalidad de los órganos de la Administración pública encargados de aquel determinado sector de actividad (4). Esta amplia investigación rechaza, no obstante, los resultados a que llegaba la teoría dualística, y concluye acogéndose a la tesis de la naturaleza de autorización de las previsiones del Presupuesto. Sólo que no se trata de una autorización con carácter de aprobación de las propuestas (esto es del plan presupuestario preparado por el Gobierno), sino de una *autorización correctiva*: el proyecto de Presupuesto no es una propuesta, sino una solicitud de autorización, es un plan o proyecto particular de acción al que el Parlamento puede aportar enmiendas (5).

III. Principios administrativos que rigen el Presupuesto italiano

El Presupuesto italiano pertenece al tipo de los llamados de *competencia*; es decir, considera el gasto en el momento en que el Estado asume la obligación o compromiso de gastar y los ingresos en el momento en que el Estado tiene derecho a liquidar o recaudar. La consecuencia de este tipo de Presupuesto, a diferencia del llamado de caja que tiene en cuenta el *hecho* de la recaudación o del pago, es la necesidad de tomar en consideración los hechos productores de ingresos o gastos incluso una vez cerrado el ejercicio, dando lugar así a la gestión de las llamadas *partidas residuales*.

Hay que señalar que el Presupuesto de competencia permite una individualización del ejercicio financiero, y consiente, desde otro punto de vista, un mayor control del poder ejecutivo por parte del Parlamento, en base a que la facultad de comprometer los gastos aparece limitada por las consignaciones presupuestarias (en caso de utilización total de un capítulo, la denegación por parte del Tribunal de Cuentas del visto bueno a la ordenación del gasto, produce la nulidad del mismo). Existe, además, el inconveniente de que las cantidades no empleadas en el curso del ejercicio no podrán ser utilizadas. A este respecto, está bastante generalizada la tendencia de los Departamentos ministeriales a gastar, finalizando el ejercicio, cuanto pueda quedar de las consignaciones presupuestarias, incluso de forma anti-económica, antes de proceder a una devolución de cantidades econimizadas.

(4) ANELLI: «Natura giuridica dei bilanci pubblici», en *Corriere amministrativo*, 1965, pp. 2050 y ss.

(5) ANELLI: *Op. cit.*, pp. 2321-2322.

Otro inconveniente del Presupuesto de competencia radica en la necesidad de llevar una serie de registros y escrituras, sobre todo para las partidas residuales, que hacen poco clara la situación financiera y causan retrasos en la comprobación de la situación de tesorería y en las operaciones contables.

Debe añadirse que el sistema, poco ágil ya de por sí, se complica por la vetustez de las normas vigentes reguladoras de la contabilidad pública, que obligan a conservar y trasladar de un ejercicio a otro créditos ya no exigibles o cuyos gastos de recaudación son muy superiores a cuanto puede obtenerse de los mismos. Desgraciadamente la normativa actual impide a los servicios y dependencias públicas moverse en el ámbito del Presupuesto con agilidad, dado que un crédito de cien liras o uno de cien millones representan hechos administrativos idénticos, y no deja de ser frecuente leer en la prensa ciertos hechos alusivos a estas cuestiones que hacen reír al público ajeno a las mismas. Por otra parte, parece que el Parlamento no ha encontrado nunca el tiempo y momento oportunos para eliminar estos inconvenientes y los estudios realizados sobre estos temas, con frecuencia excepcionalmente profundos, por el órgano ministerial encargado de la Reforma de la Administración, no han dado lugar a las necesarias modificaciones de la normativa vigente. Produce esto asimismo otro efecto absolutamente negativo: la fosilización de los funcionarios adscritos a los servicios contables, quienes corren el riesgo de perder el contacto con la realidad, llegando a considerar seriamente (lo cual, por otra parte, es su deber profesional) que el cobro de cien liras asume la misma importancia que el cobro de cien millones.

El Presupuesto italiano se funda en la regla de la *anualidad*, sancionada por la propia Constitución. Obviamente todo Presupuesto no puede dejar de ser periódico. Se discute, sin embargo, si el periodo de un año resulta demasiado breve para el Presupuesto del Estado.

Otro postulado fundamental del Presupuesto es la *unidad*: los ingresos no pueden destinarse a sufragar un determinado gasto, sino que todos ellos han de confluir en el Presupuesto. Por esto, cuando se dictan nuevas leyes y se indica en ellas cómo ha de hacerse frente a los gastos que han de ocasionar, ello no significa que tales nuevos ingresos hayan de servir precisamente para sufragar aquéllos, sino que se destinarán a incrementar los ingresos presupuestarios en su conjunto.

La unidad presupuestaria excluye la legítima existencia de toda gestión extrapresupuestaria. En realidad, el principio sufre algunas quebras por el hecho de que en los Presupuestos de algunas entidades estatales autónomas (Ferrocarriles, Correos, Monopolios, Teléfonos,

Montes) se provea al gasto con los medios financieros derivantes del mismo Presupuesto (6).

Principio fundamental es también el de la *globalidad*: todos los ingresos con independencia de su causa constituyen un fondo único destinado a hacer posibles los gastos públicos. En sustancia, se trata de un corolario del mencionado principio de unidad.

De forma análoga es corolario del mismo principio de unidad el de *universalidad*: todos los ingresos y gastos públicos deben aparecer consignados en el Presupuesto, de forma que conste en éste su real entidad. Es claro, por tanto, que cualquier gestión extrapresupuestaria viola precisamente la globalidad del Presupuesto.

El principio de la *especificación* sirve para indicar los límites de discrecionalidad de la Administración pública en la gestión del Presupuesto. Lógicamente, cuanto menor es el número de capítulos del Presupuesto, más genérica es su formación y menor es el grado en que se actúa el principio de la especificación. Por lo demás, sería ciertamente oportuno tender a una especificación que permita individualizar fácilmente los hechos singulares a que se refieren los gastos (o los ingresos), dejando, sin embargo, una cierta facilidad y rapidez a la Administración para actuar transferencias de créditos en cuantas ocasiones resulten necesarias.

El criterio de la *veracidad* impone que las cantidades se inscriban en el presupuesto con sinceridad y sin artificios encaminados a mostrar una situación diversa de la real. Con cierta frecuencia en las previsiones presupuestarias se hace una valoración muy prudente de los ingresos fiscales a fin de crear la posibilidad de efectuar nuevos gastos a lo largo del ejercicio, lo que contrasta con la veracidad del Presupuesto.

Otras reglas financieras de necesaria observancia, en las que sería superfluo detenerse, son las que conciernen a la claridad, publicidad e integridad (ingresos y gastos brutos) de las previsiones presupuestarias.

Otro principio clásico es el de paridad entre ingresos y gastos; es decir, el principio de equilibrio. El Presupuesto italiano se presenta siempre con *déficit*; los gastos exceden a los ingresos. En tiempos pasados, el convencimiento del valor absoluto del principio de equilibrio era tal «que ningún Gobierno, al someter al Parlamento un proyecto de Presupuestos, habría osado declarar que una parte de los

(6) Afirma el Servicio Central de Contabilidad e Intervención del Estado: «Los gastos relativos se identifican íntegramente en el agregado funcional en que se coloca, conjuntamente, la actividad institucional de cada empresa» (nota introductiva al *Presupuesto de previsión*, 1965, p. 142).

gastos no tenía cobertura en el producto recaudatorio del año financiero». Al Parlamento se presentaban «las cuentas de unos estados de previsión inspiradas en el criterio de una constante estimación por exceso de los ingresos, así como de una correspondiente estimación por defecto de los gastos» (7). En los últimos años se ha seguido, por el contrario, el criterio consistente en alterar el principio de veracidad en el sentido opuesto; es decir, recurrir al truco de prever ingresos inferiores a la realidad. De cualquier forma, el Presupuesto presenta siempre en sus previsiones un exceso de gastos respecto de los ingresos, y el déficit se cubre con la emisión de bonos del Tesoro.

IV. Principios constitucionales

En materia de Presupuesto, la Constitución establece ciertos principios fundamentales, concretamente el de su anualidad; la necesidad de autorización y límite del ejercicio provisional, así como las limitaciones tributarias de las leyes de Presupuesto. Aparte, puesto que no concierne a la formulación y aprobación del Presupuesto en sentido estricto, figura la norma sancionadora de la necesidad de cobertura del gasto respecto de toda nueva ley que implique cargas.

Nos ocuparemos, en primer lugar, de este último punto que constitucionaliza un principio de sana administración, convirtiendo en contrarias a la Constitución cuantas leyes no provean inmediata y directamente a la cobertura de los nuevos gastos. En la práctica el problema se ha planteado sobre todo respecto de las leyes que prevén gastos diferidos en el tiempo; en tales casos el legislador se limita a prever la cobertura en el primer o primeros ejercicios económicos mientras que para el futuro se remite a una consolidación de los gastos en el momento en que se formulen los proyectos anuales de Presupuesto. La doctrina trata esta práctica como una forma de eludir el precepto constitucional (8), que pretende, sobre todo, impedir el incesante aumento del gasto público y las exigencias de intervenciones públicas sectoriales, no inspiradas en criterios de justicia distributiva ni en razones de productividad. Hubiera sido mucho más lógico que la Constitución suprimiese la posibilidad de iniciativas par-

(7) G. MIRABELLA: *La copertura della spesa pubblica*. Seminario di Economia Política e Scienza delle Finanze. Universidad de Palermo, 1953, pp. 23-24.

(8) BUSCEMA: *Op. cit.*, pp. 19-20; MORATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, VI edición, Padua, 1962, p. 594; véase también G. ZINGALI: *La spesa pubblica*, Turin, Utet, 1965, p. 21.

lanientarias en materia de gasto, dejándolas a la incumbencia y responsabilidad del Gobierno (9).

La cuestión ha sido planteada a la Corte Constitucional mediante una ordenanza de 10 de abril de 1964, de la de la Sección IV del Consejo de Estado, que no ha considerado manifiestamente infundada la cuestión de legitimidad constitucional de una ley relativa a modernización de carreteras estatales, que disponía un gasto realizable en diez ejercicios económicos. La ley preveía la cobertura para el primer año, remitiéndose para los ejercicios sucesivos a los correspondientes Presupuestos (10).

Hasta ahora la Corte Constitucional se había ocupado del tema tan sólo en relación con las leyes regionales, mostrándose más bien severa a este propósito (11). En orden al Presupuesto del Estado, la cuestión se había planteado únicamente con motivo de la ley constitutiva de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, pero, sin embargo, pudo observarse justamente que dicha ley no preveía un verdadero y auténtico gasto ni subvenciones en favor de la empresa (12). En consecuencia, sólo recientemente y mediante resolución número 1 de 1966, la Corte se ha pronunciado abiertamente sobre la inconstitucionalidad de las normas que omitan proveer a la cobertura de cuantos gastos originen, incluso si éstos aparecen distribuidos entre los ejercicios económicos futuros (13).

Otro principio constitucional básico en materia de Presupuesto

(9) MORATI: *Op. cit.*, p. 593.

(10) La ordenanza fué publicada en *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, página 1349.

(11) Resoluciones de 25 de febrero de 1958, núm. 9; 14 de julio de 1958, núm. 54; 9 de marzo de 1959, núm. 11; 30 de abril de 1959, núm. 30; 9 de julio de 1959, núm. 47; 23 de marzo de 1961, núm. 16; 6 de junio de 1961, núm. 61; 24 de junio de 1961, núm. 36.

(12) Corte costituzionale, 12 de julio de 1965, núm. 66, en *Giurisprudenza italiana*, 1965, I, p. 1377.

(13) El texto íntegro de la decisión se publicó en *Foro italiano*, 1966, I, 1, 4. Dada su importancia, se reproduce aquí parcialmente.

Respecto de la interpretación de dicha norma, se ha sostenido que la obligación de indicar los medios para hacer frente a nuevos o mayores gastos, se refiere exclusivamente a las leyes que, promulgadas después de la aprobación del presupuesto, alteren el equilibrio de éste. Por el contrario, afirman otros que tal obligación debe observarse en relación con cualquier ley que introduzca cambios en materia de gastos, no sólo respecto a la ley de Presupuesto, sino frente a la legislación preexistente de la que resulta el conjunto de la vida financiera del Estado.

En este punto, la práctica legislativa no se consolida completamente. Con frecuencia se establecen nuevos o mayores gastos sin hacer referencia a los medios de cobertura, sometándose a su inscripción en los sucesivos estados de previsión del gasto. No menos frecuentes son los otros casos en los que, indi-

es el que hace referencia al ejercicio provisional. El Parlamento, siempre que no haya aprobado tempestivamente la ley de Presupuestos, se encuentra frente a un Gobierno que no puede disponer gastos ni recaudar tributos. Para evitar una parálisis de la Administración se recurre a la institución, poco aconsejable (por desgracia reconocida por la Constitución) de autorizar (mediante ley) el ejercicio provisional del Presupuesto por un período que no supere los cuatro meses. Es el propio Parlamento quien establece, pues, la duración de este ejercicio provisional. En todo caso, es fácil comprender que actuar durante un tercio del ejercicio con cargo a un Presupuesto que el Parlamento no ha aprobado hace más difícil un profundo examen sucesivo por parte de las Cámaras. Desde otro punto de vista, quienes cuentan con obtener subsidios, aportaciones o ayudas que implican un cierto margen de discrecionalidad (hace esto referencia a numerosas entidades culturales o de beneficencia, lo mismo que a una serie de actividades industriales o agrícolas, casas baratas, cooperativas para la construcción de viviendas, mejoras rústicas) quedan en la incertidumbre durante un período de tiempo quizá excesivo.

cados los medios de cobertura para el ejercicio en curso, las más de las veces en una parte mínima, se omite resolver el problema en orden a los ejercicios sucesivos. No faltan, sin embargo, casos en los que la ley contiene la indicación de los medios con que hacer frente al nuevo y mayor gasto también respecto de los ejercicios sucesivos.

La Corte afirma que la interpretación extensiva es la conforme con la letra y espíritu de la Constitución. Limitar la obligación de la «cobertura» al ejercicio en curso implica hacer vana la obligación misma.

Un nuevo o mayor gasto respecto del cual la ley que lo autoriza no indique los medios con que sufragarle, no puede encontrar cobertura mediante la inscripción en los estados de previsión del gasto aprobados o en curso de actuación, ni en los que haya de proponer el Gobierno y aprobar las Cámaras.

Se ha criticado esta interpretación extensiva afirmando que la misma quebraría el principio de unidad del presupuesto. La crítica, sin embargo, aparece sin fundamento, ya que indicar los medios para hacer frente a nuevos o mayores gastos supone determinar un incremento de los ingresos que, en una visión global del presupuesto, asegure el mantenimiento conjunto de su equilibrio.

Resulta, en consecuencia, que la obligación de «cobertura» debe observarse por el legislador ordinario incluso respecto de nuevos o mayores gastos que la ley prevea hayan de insertarse en las previsiones de gastos de futuros ejercicios, siendo evidente que dicha obligación ha de cumplirse con especial rigor en relación con los gastos que hayan de incidir en el ejercicio en curso. La propia naturaleza de las cosas muestra, por otra parte, que una tan puntual observancia no se deriva de la *ratio* de la norma, cuando se trata de ejercicios futuros.

Debe admitirse, desde otro punto de vista, en materia de cobertura de gastos futuros, la posibilidad de recurrir, junto a los consabidos medios consistentes en la creación de obligaciones, etc., a la previsión de mayores ingresos, siempre que la misma se demuestre suficientemente segura.

Resulta claro que el ejercicio provisional es una de las causas de la lentitud con que se desarrolla la acción administrativa del Estado y de otras entidades públicas, y motiva un aumento de costo, así como una disminución de eficiencia en las intervenciones estatales de todo género, hasta el punto que puede afirmarse del mismo, con uno de los más destacados publicistas italianos, que «incluso regulado y limitado constitucionalmente es siempre un mal que convendría evitar, tanto más que la Constitución ha dado a la ley de aprobación del Presupuesto un predominante carácter técnico, por lo que debiera adoptarse con rapidez, sin perjuicio de consentir a los parlamentarios que expresen sus observaciones y votos» (14).

La estructura dada al Presupuesto por la nueva ley número 62, de 1 de marzo de 1964, ha debido obviar el problema del ejercicio provisional, configurándolo como institución excepcional a la que puede recurrirse en contadas ocasiones. Es de lamentar que las previsiones optimistas a este respecto no hayan tenido confirmación, con el agravante de que mientras con anterioridad a la ley número 62, de 1964, se conseguía la aprobación dentro de plazo de los presupuestos de algunos Ministerios, en la actualidad, con el sistema de ley única de Presupuestos, el inconveniente se ha agravado y generalizado. El problema alcanza no sólo a las relaciones entre Parlamento y Gobierno, sino también a la funcionalidad de aquél. Pudiera ser que la solución más idónea fuese modificar la Constitución, reduciendo mediante una ley constitucional la duración del ejercicio provisional a sólo un mes y disponiendo que la autorización para tal ejercicio vaya implícita en el hecho de que el Parlamento demore el pronunciarse sobre el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno. De este modo se evitaría la ulterior pérdida de tiempo, que deriva de la necesidad de discutir y aprobar apresuradamente la ley que autorice el ejercicio provisional, con lo que los parlamentarios creen disponer de un término sobradamente amplio para dar fin a sus trabajos.

V. La estructura del Presupuesto italiano

El presupuesto italiano, como queda apuntado, se compone de un estado de previsión de ingresos y otro de gastos.

Los ingresos se dividen en tributarios, extratributarios y procedentes de la enajenación y amortización de bienes patrimoniales o

(14) A. GIANNI: «Sulla legge del bilancio», en *Rassegna Costituzionale dello Stato*, 1954, II, p. 72.

del reembolso de créditos. Figuran con independencia los ingresos provenientes de préstamos.

Desde un punto de vista técnico se advierte que al dividir el Presupuesto (en títulos, categorías, rúbricas y capítulos) se ha pensado en una numeración discontinua de los capítulos que asegure la posibilidad de interpolar, en años sucesivos, los de nueva institución, de forma que sólo en base al número sea fácil establecer inmediatamente el título al que pertenece el capítulo (es obvio señalar que el aludido sistema se ha seguido también para los gastos).

Las categorías de ingresos presentan una notable homogeneidad. En efecto, los ingresos tributarios comprenden cinco categorías (impuestos sobre el patrimonio y sobre la renta; tasas e impuestos sobre los negocios; impuestos sobre la producción, consumo y aduanas; monopolios fiscales; lotería, apuestas y otras actividades de juego). Los ingresos extratributarios comprenden siete categorías (ingresos especiales, de servicios públicos menores y de bienes del Estado; productos netos de empresas autónomas y utilidades de gestión; intereses de anticipos y créditos varios del Tesoro; reintegros, reembolsos y aportaciones; partidas que se compensan en el gasto).

El título III (enajenaciones, amortizaciones y reembolso de créditos) comprende tres categorías (venta de bienes inmuebles y liberación de cánones; amortización de bienes patrimoniales; reembolso de anticipos y créditos varios del Tesoro).

Debe hacerse notar que se ha introducido la amortización de bienes patrimoniales precisamente para dar al presupuesto una caracterización económica. La suma resultante del cómputo de la amortización se inscribe como cifra única y por igual importe, tanto en el ingreso como en el gasto, a fin de dar particular significación y claridad a una de las componentes económicas del costo de los servicios públicos y de las inversiones. El sistema seguido es, sin embargo, discutible, ya que a efectos de la amortización se consideran y toman en cuenta sólo los inmuebles de que usa la Administración estatal no militar.

Los gastos aparecen especificados por ministerios y se distinguen en corrientes y gastos por cuenta de capital. Comprenden los primeros todos los gastos conexos al normal ejercicio de las actividades del Estado. Los segundos son gastos de inversión, concesión de créditos y anticipos, precisamente aquellos previstos para la adquisición, constitución o transformación de bienes inmuebles o muebles inventariables destinados a la producción de rentas futuras; los gastos de investigación científica y los que suponen participación

en el capital y fondos de dotación de organismos económicos y financieros.

También aquí encontramos una división en categorías, nueve para los gastos corrientes (servicios de los órganos constitucionales; personal en activo; clases pasivas; adquisición de bienes y servicios; transferencias; intereses; partidas correctivas o compensatorias de los ingresos; amortizaciones, sumas no atribuibles) y siete de gastos por cuenta de capital (bienes y obras inmuebles; bienes muebles e instalaciones técnico-científicas; transferencias; participación en acciones de crédito y anticipos para fines productivos; créditos y anticipos para finalidades no productivas; sumas no atribuibles).

Como se ve por los conceptos enunciados, se ha procurado seguir una representación de los gastos que tienen contenido económico, con el fin fundamental de insertar el presupuesto del Estado en el marco del presupuesto económico nacional, estableciendo lo que la Administración pública aporta a la formación de la renta nacional.

El sistema de clasificación se había ya introducido en la memoria presentada al Parlamento sobre la situación económica de todo el país. Todavía hoy, sin embargo, faltan criterios objetivos y generales para determinar el contenido de los capítulos (es decir, de las unidades elementales del presupuesto) y es dudoso que la nueva clasificación sea idónea para dar un concepto claro de los resultados económicos de la gestión. Por otra parte, algunos expertos en Ciencia de la Administración, estudiando aspectos marginales del tema, han puesto de manifiesto lo que ya sabe el hombre de la calle: esto es, la falta de economicidad en materia de gastos del Estado. El problema, de evidente naturaleza política y también ética, ha de considerarse en orden a los ingresos desde el punto de vista de una valoración del producto recaudatorio de los tributos en relación tanto con el costo de su recaudación como con el carácter social de los mismos (en el siglo pasado, precisamente en 1870, se introdujo en Italia un impuesto sensiblemente impopular sobre la molturación, que todavía hoy se recuerda como uno de los hechos vergonzosos a cargo del Gobierno que lo introdujo).

En orden a la economicidad del gasto no existe ningún control posible, ya que todos los previstos por el ordenamiento (Intervenciones y Tribunal de Cuentas) hacen referencia a las garantías jurídicas formales e incluso cuando alcanzan al contenido y oportunidad o tempestividad del acto administrativo (informes del Consejo de Estado; control de las Intervenciones) no se han mostrado eficientes.

Los estudiosos de estos temas han puesto de manifiesto, en efec-

to, que la llamada clasificación económica no es el remedio general e infalible de la finanza pública. Se constata, por el contrario, que la misma tiene un carácter más bien convencional e incluso pudiera llevar a una dilatación de los gastos. Es preciso, a este respecto, recordar el pesimismo de Einaudi, quien escribía como es poco probable que «para atender a los gastos nuevos se reduzcan las cifras de los antiguos que la experiencia haya demostrado inútiles o calculados demasiado ampliamente» (15).

Un estudioso de Derecho financiero ha puesto de relieve que la distinción entre gastos reales y gastos personales puede considerarse como un puente de paso establecido entre la clasificación administrativa y la económica de los gastos. Son reales aquellos gastos destinados a incrementar los servicios públicos, mientras que los personales se emplean en beneficio de personas determinadas (sueldos, pensiones, indemnizaciones, complementos). Obviamente han de considerarse como mejores presupuestos los que presentan un alto porcentaje de gastos reales (16). El importe de lo que gasta Italia para retribuir al personal del Estado aparece especificado en un gráfico que acompaña la nota introductiva del presupuesto de 1965 (17), del cual resulta que de siete billones de liras, dos y medio, es decir, más de un tercio, se gasta en personal.

VI. El problema de la rigidez del Presupuesto

Todo lo anteriormente dicho lleva a examinar otro gran problema: la rigidez del presupuesto italiano. En la previsión para 1965 encontramos que los gastos rígidos constituyen el 1,85 por 100 del gasto total.

Como es bien sabido, la rigidez puede depender de la existencia de gastos que tengan una evolución escasamente elástica; de comprometer gastos repartidos en varios ejercicios económicos; de la existencia de aportaciones de carácter permanente. El aumento de los gastos rígidos se traduce en una disminución de las posibilidades de inversión y constituye un obstáculo a las iniciativas que tienen por objeto incrementar la renta nacional o la expansión de la vida económica. El problema es también de orden político, ya que continuar por el actual camino ha de conducir a que las cámaras lleguen

(15) «El bilancio dello Stato», en *Corriere della Sera*, 28 de julio de 1961.

(16) G. ZINGALI: *La spesa pubblica*. Turin, 1955, p. 44.

(17) Redactada por el Ministerio del Tesoro. Reggioneria Generale dello Stato.

a no tener nada que discutir en la fase de aprobación del presupuesto, en razón simplemente a que las anteriores legislaturas han comprometido al ciento por ciento del presupuesto del Estado. Esto sería, por otra parte, también el resultado de una programación total.

Debe deducirse de cuanto antecede que la rigidez en sí y por sí misma no constituye un mal, siempre que los gastos sean productivos y útiles, mientras que lo es en todo caso cuando los gastos no reúnan estos caracteres. Si consideramos el presupuesto preventivo de 1965, vemos que de más de seis billones de liras de gastos *rigidos* sólo una séptima parte se gastan en intervenciones estatales de carácter social, económico o cultural.

La perplejidad que esto puede causar no trae causa de la rigidez presupuestaria, fenómeno éste inevitablemente conexo a la implantación de planes plurianuales, sino más bien del grado de economicidad y funcionalidad del presupuesto.

Si tenemos presente, además, lo ya observado sobre las dificultades con que tropieza la aprobación tempestiva del presupuesto por parte del Parlamento, puede planteárenos el tema de si uno de los requisitos tradicionales de los presupuestos, su anualidad, no representa más bien un obstáculo, de modo que fuera oportuno acudir a un sistema de presupuestos bianuales, distinguiendo en ellos los gastos que hayan asumido carácter rígido de los gastos flexibles, al tiempo que se atribuye al poder ejecutivo, en relación con estos últimos, una mayor libertad de movimiento y posibilidad de transferencia de créditos, sin perjuicio de que sus actos sean sometidos posteriormente al control del Parlamento.

VII. El Presupuesto funcional

Pacíficamente se admite en la actualidad que el presupuesto del Estado moderno no debe representar un mero instrumento financiero, sino que debe ser apto para operar como instrumento de política económica. Una vez demostrado científicamente por Keynes la imposibilidad de que una economía confiada a las fuerzas libres del mercado consiga un satisfactorio equilibrio de plena ocupación y de plena distribución, hemos visto multiplicarse las intervenciones financieras programadas en lugar de aquéllas que se producían aisladamente y con carácter extraordinario. Tales intervenciones, que la doctrina ha definido como *positivas*, dan lugar a la llamada *finanza*

funcional (18), mediante la cual el Estado hace uso de su propio poder impositivo, no para servir la necesidad de cobertura de los gastos ocasionados por la prestación de los servicios públicos, sino también para controlar y dirigir la demanda de bienes y servicios.

Dicho en otros términos, sería erróneo considerar el gasto público como separado del sistema económico, en cuanto que aquél no puede limitarse tan sólo a la producción de los servicios públicos, sino que debe preocuparse del pleno empleo y de la distribución equitativa, de forma muy especial en un país como Italia donde existe una economía dualista en razón de dos áreas perfectamente diferenciadas: una de economía avanzada (donde con frecuencia se produce un exceso de ahorro que se destina a la autofinanciación de las inversiones de las grandes empresas o queda amorfo) y otra de economía subdesarrollada con insuficiencia de capitales. Debe ser función propia del Estado la de hacer afluir productivamente el ahorro de las zonas desarrolladas a las que se encuentran en situación de subdesarrollo. Se ha puesto de manifiesto que en Italia, en estos últimos años, durante la época del llamado «milagro económico», no se produjo una mejora notable en la distribución de la renta; es decir, ha faltado un desarrollo basado en la equidad, que dió lugar a que se escribiera: «los gobiernos del *milagro* consintieron a las grandes empresas que acumulasen capitales para el desarrollo. Sin embargo, en un momento que pudo ser oportuno, cuando se intentó cabalgar también el caballo de la igualdad, el del desarrollo se puso de manos haciendo caer algunas de las esperanzas acariciadas en la época en que se sostenía que la justicia social se actuaría con el desarrollo y como consecuencia del desarrollo» (19).

El Estado puede operar a través de una política de plan y puede hacerlo de una forma que podríamos llamar capilar, por medio también de un planteamiento del presupuesto que sea efectivo y no sólo nominalmente funcional, de modo que exista desde el principio una idea clara y precisa del fin a que se destina el sacrificio del contribuyente. Hay quien sostiene que se trata de un presupuesto de costes, ya que las consignaciones deben formularse sobre la base de los costes globales de cada servicio.

Naturalmente, no debemos suponer que el concepto de presupuesto funcional sea tan sencillo o si se quiere simple. El sistema funcional no se agota en exponer previsiones de gasto. No obstante, el sistema de presupuesto puede concurrir a la realización de un

(18) LERNER: «An integrated full employment policy». *Quart review of american labor*, enero, 1964; también «The economics of control», New York, 1946.

(19) A. D'AMATO: *La spesa pubblica*. Turin, Utet, 1956, p. 252.

gasto *funcional* a través de la indicación de la cantidad de servicios y actividades que conciernen al Estado, así como de la precisión de los costes correspondientes; paralelamente a una aplicación de técnicas organizativas idóneas para adecuar la estructura y el funcionamiento de la Administración al mejor logro de sus propios fines. Como es bien sabido, el problema de los costes es el que con carácter fundamental se plantea la Ciencia de la Administración, precisamente porque es un problema de economicidad. La diferencia está en que la Administración privada debe plantear el problema desde el punto de vista de la utilidad, mientras que el Estado ha de considerar los fines sociales que persigue, por lo que resultaría vano resolver sólo el problema de la economicidad sin dar solución al propio tiempo al de la funcionalidad (respecto a los fines).

Como se ve, la cuestión es delicada y compleja, sobre todo porque implica decisiones políticas que deben resultar claras. Es obvio que los técnicos que han de elaborar el presupuesto pueden plantear éste en forma sustancialmente funcional tan sólo si con certidumbre pueden guiarse por el criterio de los fines. Prueba una vez más este razonamiento que el problema de la rigidez del presupuesto es en realidad un seudoproblema, ya que un presupuesto rígido, si resulta idóneo para conseguir económicamente los fines de la nación, debe reputarse el mejor posible, incluso si sus partidas han de permanecer inalterados durante varios años.

En consecuencia, queda la duda de si el nuevo sistema de clasificación de los gastos aporta un beneficio sustancial a la economía pública. A este respecto debe recordarse que Cosciani ha puesto justamente de relieve que en la actualidad no puede concebirse el presupuesto como simple instrumento político y jurídico de previsiones y autorizaciones o como control del Parlamento sobre el Gobierno. El presupuesto debe constituir un instrumento para conocer la influencia que la actividad financiera del Estado ejerce sobre la economía y una guía para saber «si el Gobierno se ha servido correctamente del mismo y dentro de qué límites para ejercer una justa y sana influencia sobre la economía nacional» (20). Indudablemente el criterio de clasificación administrativa de los gastos y de los ingresos servía sólo para formar un juicio superficial sobre la bondad de la gestión financiera, tal como prueba el hecho de que los parlamentarios se planteaban únicamente la cuestión del equilibrio del presupuesto. La clasificación funcional, por el contrario, contribuye a caracterizar la actividad política del país, poniendo de relieve si

(20) COSCIANI: *Istituzioni di scienza delle finanze*, Utet, Turin, 1961, páginas 681 y ss.

dicha actividad se dirige principalmente a conseguir fines de índole social, objetivos de defensa o de educación nacional. Sin embargo, según Cosciani, tal clasificación, precisamente porque es política, peca de imprecisa y superficial. Mucho mejor es la clasificación económica que permite encuadrar la actividad financiera del Estado en la más amplia desarrollada por toda la nación. Ahora bien, para poder contar con una verdadera clasificación económica es necesario elaborar un presupuesto público que reúna en cuenta única todos los presupuestos de los entes públicos, de modo que resulte evidente el *total* de los gastos y de los ingresos de la Administración pública (21). No puede dejarse de observar, sin embargo, que el Servicio Central de Contabilidad e Intervención se preocupa de evidenciar la incidencia de todos los presupuestos públicos, siempre que dicho órgano prepara el presupuesto económico nacional.

Ciertamente las nuevas concepciones han aclarado de forma notable el significado del presupuesto del Estado y reconsiderado su importancia, que resulta ahora ser menor que hace un siglo, por el hecho fundamental de que una grandísima parte de la finanza pública se desarrolla fuera de la persona jurídica del Estado.

Se deduce de esto que es necesario poder disponer de una *cuenta* nacional de los ingresos y de los gastos públicos, sin perjuicio de que junto a la misma figuren los presupuestos de las distintas personas jurídicas, y el primero de entre ellos el del Estado.

En esta visión racionalizada, el presupuesto (que es siempre una previsión) conserva su función tradicional de prever y autorizar la actuación de cuantas funciones administrativas y financieras integran la acción del Estado, confiándolas a los servicios y dependencias correspondientes. Resulta de esto que *mutatis mutandis*, la clasificación moderna, al tenerse que elaborar por ministerios, no supone más que una revisión de la clasificación tradicional y de revolucionario tiene tan sólo la terminología con que ha sido denominada por el Servicio Central de Contabilidad e Intervención (22).

(21) COSCIANI: *Op. cit.*, p. 685.

(22) En este sentido, INGROSSO: «Sistema giuridico del bilancio e teoria economica», en *Studi in occasione del centenario della Corte dei Conti*. Milán, 1963, pp. 222 y ss.

