

## **LAS FINANZAS REGIONALES EN EL CUADRO DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN ITALIA \***

Por ANTONIO BRANCASI y MASSIMO CARLI

Los textos normativos a los que es necesario referirse en materia de hacienda pública regional son: el artículo 119 de la Constitución; la Ley de 16 de mayo de 1970, número 281 (llamada Ley de Finanzas), con las modificaciones introducidas por la Ley de 10 de mayo de 1976 número 356; los Decretos de transferencia de funciones de 1972 y de 1977 [respectivamente, 11 Decretos, del 14-16 de enero de 1972, y el DPR (Decreto de Presidencia de la República) de 24 de julio de 1977, número 616], y la Ley de 4 de agosto de 1978, número 483, en relación con el citado DPR 616/77.

El artículo 119 de la Constitución habla de autonomía financiera de las regiones, reenviando, sin embargo, a una ley estatal la determinación de las formas y de los límites de tal autonomía para coordinarla con las finanzas estatales y con los otros entes locales (provincias y municipios).

La autonomía financiera significa por sí misma autonomía en la determinación de los ingresos y de los gastos. Pero es una observa-

---

\* En *Città & Regione*, núms. 10-11, Florencia, 1979.

ción extensamente compartida que la ley financiera ha reducido a límites insignificantes la autonomía de ingresos de las regiones y ha previsto estos vínculos también sobre la vertiente de los gastos regionales, límites que se han acentuado mucho por la sucesiva legislación, como se verá a continuación.

Los mecanismos para la financiación de las regiones pueden resumirse así:

a) *Tributos propios de las regiones.*—Se trata de cuatro tributos, previstos en la citada Ley 281/70, que determina todo lo referente a dichos tributos (presupuestos de imposición, modalidades de atribución de impuestos, recaudación), dejando a la autonomía regional solamente la elección entre un máximo y un mínimo, fijada por la Ley, de la parte alícuota de los mismos tributos. De los presupuestos consuntivos de las regiones, referidos a 1976, resulta que los ingresos provenientes de estos tributos importaban solamente el 3,9 por 100 de todos los ingresos regionales. (Tal cuota comprende también los tributos estatales devueltos a las regiones, sobre los que no es posible detenerse en este lugar.) En este apartado no está previsto ninguna vinculación de gastos.

b) *Fondo común* (se prevé en el artículo 8 de la Ley 281/70).—Tal fondo, inscrito y configurado en el presupuesto del Ministerio del Tesoro, era proporcionado al rendimiento de algunos tributos estatales (entre ellos, por ejemplo, los impuestos sobre la gasolina y el tabaco), pero con la citada modificación de 1976 ha sido proporcional a todos los ingresos tributarios del Estado (con algunas excepciones, que en este lugar no interesan). Por lo cual los ingresos estatales aumentan, por ejemplo, el 10 por 100, también el fondo común aumenta en el mismo porcentaje. Siempre en relación a los presupuestos consuntivos de 1976, los ingresos de este fondo aumentan al 10,7 por 100 de todos los ingresos de las regiones. No hay ningún vínculo en relación a los gastos.

c) *Fondo de desarrollo* (previsto en el artículo 9 de la Ley de 281/70).—Este fondo ha sido inventado por la Ley tributaria (pues el artículo 119 de la Constitución habla solamente de «Tributos propios» y de «cuotas de tributos del erario», mientras que tal fondo se nutre, como veremos, de manera diversa), pero la existencia de este fondo no es contestada por las regiones. Tal fondo, previsto para el financiamiento de los programas regionales de desarrollo, debía ser determinado su importe cada cinco años, mediante una ley que aprobase el programa económico nacional. La cuota anual debía ser determinada por la Ley del presupuesto.

Estas previsiones no han sido nunca cumplidas por la ausencia de un programa nacional, aprobado por ley. Ha existido la determinación anual en la Ley del presupuesto, y con las modificaciones, introducidas en 1976, se ha establecido una cuota mínima para tal fondo (alre-

dedor de 315.000 millones de liras), en cierto modo protegida frente a la devaluación monetaria, aumentable mediante previsiones de una segunda cuota (variable), determinada siempre en base de la ley anual del presupuesto.

Las regiones no son libres en los gastos de estas sumas, debiendo respetar ciertos vínculos, establecidos en base a las asignaciones de las mismas cantidades. El 4,5 por 100 es el porcentaje de estos ingresos en relación a todos los ingresos regionales (la referencia es siempre en relación a 1976).

Acerca de los criterios para reparto de las sumas de estos dos fondos (el fondo común y el de desarrollo), se puede observar:

— El fondo común está repartido solamente entre las regiones con Estatuto ordinario con criterios en cierto modo equilibrados.

— En el reparto del fondo de desarrollo participan, en cambio, las regiones con Estatuto especial. Una cuota relevante (60 por 100) está garantizada a las regiones del Mediodía. Los criterios de reparto son fijados por el Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE).

d) *Fondos sectoriales.*—Tales fondos no están previstos por la Ley financiera, sino por leyes estatales sucesivas, interviniendo en materia regional, han previsto financiaciones a favor de las regiones, precisando frecuentemente tipos de participación, procedimiento y destinatarios de las intervenciones mismas. La entidad de tales fondos alcanzaba (siempre referido a 1976) el 19,1 por 100 de todos los ingresos regionales; esto nos da fácilmente cuenta del porqué se ha hablado anteriormente de los fuertes límites de la autonomía de los gastos de las regiones.

e) *Préstamos (mutuos).*—En 1976 ascendían al 4,7 por 100 de los ingresos regionales. Tales préstamos pueden ser contratados sólo para ciertos tipos de gastos y su importancia no puede superar el 20 por 100 del importe de ingresos de tributos propios y del fondo común.

f) *Ingresos por funciones delegadas.*—Tales ingresos ascendían (siempre referido a 1976) al 1,8 por 100 de todos los ingresos regionales, y con tales financiaciones las regiones deben ejercitar las funciones que, por ser materias dependientes de competencia estatal, les han sido delegadas (no transferidas) o porque ejercitadas por oficinas periféricas estatales, transferidas a las regiones en 1972, o para hacer posible el ejercicio orgánico de las funciones regionales.

g) *Fondo sanitario nacional.*—Es en gran medida el ingreso más relevante de las regiones (un poco menos de los dos tercios de todos los ingresos regionales. En 1976, cuando el fondo tenía encomendada solamente la asistencia hospitalaria, correspondía a cerca de la mitad de todos los ingresos regionales). También las relaciones de gastos son muy relevantes, porque la reforma sanitaria, aprobada a finales de

1978, se preocupa por un lado en no superar el techo, fijado para los gastos sanitarios, señalando una parte porcentual del PIL (Producto Interior Bruto), y de otra, garantizar el efectivo destino para la sanidad y para los objetivos fijados en el plan (nacional y regional) de las sumas repartidas entre las regiones.

h) *Contribuciones especiales*.—1. Están previstas en el artículo 119 de la Constitución a favor de cada una de las regiones para prever a objetivos determinados y particularmente valorizar el Mediodía y las islas (véase también el artículo 12 de la Ley 281/70). De ellas se ha hecho escasísimo uso y en estos últimos años han estado previstas en caso de calamidad pública.

2. Resumiendo los datos antes expuestos, con referencia al presupuesto consuntivo de 1976, podemos observar:

— Que las regiones están casi totalmente privadas de autonomía de ingresos y, por tanto, los tributos regionales (y aquellos transferidos) significan solamente el 4 por 100 de todos los ingresos regionales.

— Que los ingresos libres de vínculos de gastos importan el 14,6 por 100 de todos los ingresos regionales, más la cuota derivada de la contratación de préstamos, que gira alrededor del 5 por 100.

— Que alrededor del 70 por 100 de los ingresos regionales están fuertemente vinculados a los gastos (50 por 100 de gastos sanitarios, 19,1 por 100 de fondo sectorial), mientras que alrededor del 5 por 100 tiene vínculos de gastos previstos en programas regionales de desarrollo c fijados por el CIPE (Fondo de desarrollo).

3. Veamos ahora cómo estos ingresos afluyen a las cajas regionales. Primeramente la Ley estatal de 5 de agosto de 1978, número 468 (art. 31), los fondos llegan a las regiones sobre la base de acuerdo entre el Ministerio del Tesoro y las diversas regiones. Es decir, el Tesoro acordaba con cada una de las regiones una cantidad mensual para cubrir cada mes a las necesidades de funcionamiento de las regiones, y que si éstas querían obtener mayores sumas debían convencer al Ministerio de sus mayores necesidades. Las únicas disposiciones normativas al efecto podían concretarse en la Ley de 6 de agosto de 1966, número 629, emanada cuando todavía las regiones con Estatuto ordinario debían nacer, la cual llegó (como es conocido) en 1970.

Hasta la entrada en vigor del artículo 31 de la citada Ley número 468/78, pues las regiones, de un lado, no tenían ninguna garantía sobre la efectiva disponibilidad de las sumas esperadas o excedentes, lo necesario para la supervivencia; por otro lado, la maniobra del Tesoro, para evitar los retrasos de caja de las regiones, no estaba encaminada a tal fin, dado que tales atrasos habían juntado una cantidad considerable (2.610.000 millones en diciembre de 1976).

La notable consistencia de los atrasos de caja de las regiones había dado buenos argumentos a los que querían suprimir las tesorerías regionales, unificando todos los fondos en el Tesoro; pero el citado artículo 31 de la Ley 468/78, por el contrario, ha confirmado las tesorerías regionales, imponiendo, sin embargo, a las regiones tener en el Tesoro las disponibilidades líquidas del presupuesto del Estado, y por otra parte, llevar cuenta de las previsiones trimestrales de caja, en base a las cuales el Tesoro acredita los fondos a la tesorería regional competente.

Se tiene así el reconocimiento de la competencia estatal en el control de la liquidez, pero las regiones han obtenido, en cambio, la garantía en la adquisición de los recursos necesarios para hacer frente al ritmo de distribución de gastos, decididos autónomamente. La confirmación de la posibilidad para las regiones de tener su propia tesorería se revela importante para los fines de la programación regional, porque en base a un acuerdo de Tesorería, las regiones pueden dirigir las intervenciones crediticias de tesorería a objetivos conformes al programa regional de desarrollo.

4. Algunas consideraciones de síntesis deben ser tenidas en cuenta antes de pasar a examinar los problemas de los gastos regionales. Los ingresos de las regiones no han sido determinados en relación a las necesidades emergentes por las materias transferidas a la competencia regional, necesidad valorada en base de programación de los gastos públicos. Los 12 billones que serán dados a las regiones en 1979 (sobre un total de gastos públicos de 104 billones), son las sumas de los diversos ingresos anteriormente descritos, sin que haya habido un lugar y un momento en el cual se haya valorado la congrua de tal suma de recursos para satisfacción de los intereses públicos atribuidos al Estado o a otros entes que tienen por centro las finanzas públicas.

El fondo común, en efecto, es proporcionado a los ingresos tributarios del Estado. El fondo de desarrollo está determinado por una cuota fija. Las contribuciones especiales vienen distribuidas de vez en cuando para hacer frente a específicas finalidades. Los fondos sectoriales son establecidos al objeto de mantener al centro cualquier control sobre materias convertidas en competencia regional. El fondo sanitario regional es (para este año) el resultante de los gastos históricos en las distintas regiones.

Esta tendencia, todavía prevalente en las finanzas regionales, está en contradicción con algunas leyes estatales de programación en sectores de competencia regional, como son, por ejemplo, la agricultura y la sanidad, donde se prevén recursos financieros tendencialmente adecuados a los objetivos, que con las mismas leyes se quieren conseguir. La determinación de tales recursos y su reparto entre Estado y región es reenviada a planos nacionales de sector (agrícola o sanitario), pero, sin embargo, son aprobados (por el Gobierno o Parla-

mento), sin que las regiones tengan una efectiva posibilidad de incidencia sobre la elección, que hacen los órganos centrales, ya sea por falta de lugares institucionalizados de colaboración y contraste entre Gobierno-Parlamento y regiones, sea por la actual debilidad política de las regiones. La programación de las intervenciones en materia de competencia regional corre peligro, por falta de una efectiva codecisión de los planos nacionales de sector, de reducir la autonomía política de cada una de las regiones.

La hacienda pública regional, anteriormente descrita en grandes líneas, deberá ser nuevamente diseñada dentro de 1981. Las modificaciones de la Ley financiera de 1970 (introducidas en 1976) valen, efectivamente, sólo hasta dicho año.

Por tanto, las líneas de la nueva hacienda pública regional no son del todo claras para la doctrina y para las fuerzas políticas. Las regiones piden desde ahora hasta 1981 que la cantidad de recursos sea determinada a base de un tanto por ciento del PIL, decidida en base de la programación de los recursos.

Hoy esto no es así, se asiste en el Presupuesto del Estado de 1979 a un incremento de los gastos finales del Estado en 1979 con respecto al de 1978 del 52 por 100, contra un incremento de transferencia a las regiones de sólo el 1 por 100.

Nada a tener en cuenta, se puede decir sobre las nuevas finanzas regionales después de 1981, porque son bastantes las incógnitas. La primera entre todas aquellas el peso que los partidos quieran dar a las regiones mismas o lo que éstas habrán logrado conquistar en tal fecha.

5. Sobre la otra vertiente del sistema financiero regional, es decir, aquel de la modalidad de utilización de recursos, es necesario poner de relieve que hasta 1976 viene íntegramente extendida a tales entes la normativa estatal. La consecuencia es que se producen graves disfunciones, ya sea porque tal normativa había nacido para disciplinar los procesos de decisión de una estructura —el Estado— profundamente diversa de la regional, sea porque tales normas se remontaban a los años 1920, eran actualmente inadecuadas también respecto a las transformaciones, ocurridas a nivel estatal. El recorrer sistemáticamente las carencias de este sistema es la premisa para evidenciar el significado de las innovaciones, que sucesivamente han sido aportadas, primeramente con referencia a la contabilidad regional y en un segundo momento a la del Estado.

La praxis constante, confirmada por interpretaciones de la jurisprudencia, era en el sentido que la determinación y la cuantificación de los gastos debería ser efectuada por leyes adecuadas, diferentes de la del presupuesto, es decir, las llamadas *leyes de gastos*, a las que debería corresponder también la disciplina de los perfiles sustanciales, como la atribución de la administración de competencia para desarrollar ciertas actividades y la reglamentación de lo relativo a instru-

mentos de procedimiento y organización. La consecuencia era una fuerte rigidez del presupuesto, que reducía a simple registro de decisiones, asumidas en otro lugar. Decisiones que, por otra parte, venían adoptadas según una aproximación, que podríamos llamar *sectorial* y *ocasional*. *Sectorial* en cuanto se había referido a una específica parcela, subsector o directamente a la intervención tomada en consideración por cada ley, sin tener en cuenta el conjunto de necesidades, a los que los gastos públicos debían hacer frente y sin poder ponderar las diferentes necesidades a las disponibilidades financieras. *Ocasional* en cuanto por ausencia de contexto, las decisiones financieras se sucedían en el tiempo no para verificar y adaptar las elecciones ya hechas, sino para resolver los problemas específicos, que de vez en cuando se presentaban, con la consecuencia de asumir como dato la elección ya efectuada y también de ponerlo como dato para las sucesivas. La relevancia de todo esto resulta poco clara, sobre todo, si se tiene presente la tendencia de las diferentes leyes, para disponer los gastos por más de un año.

Un instrumento de enlace entre las diversas leyes de gastos estaba en realidad previsto en la Constitución, según las interpretaciones del artículo 81, las leyes que establecen nuevos o gastos mayores deben señalar los medios para hacerles frente. La obligación para el legislador de hacerse cargo de los perfiles de los recursos podía ser un modo de condicionar a reconducir cada decisión en el contexto de una situación financiera compleja. Pero tal norma, o estaba sustancialmente eludida (a través de una interpretación que excluía, si debía indicarse la cobertura financiera, para aquellos gastos gravados sobre ejercicios financieros sucesivos), o también, si se interpreta rigurosamente (la sentencia de la Corte Constitucional de 1966, núm. 1), no ha encontrado ningún parámetro para ser atendiblemente aplicada (la ausencia de cualquier proyección plurianual de los máximos financieros volvía meramente hipotética y abstracta la indicación de cobertura para los gastos plurianuales).

A estas carencias de relación de las leyes de gastos y de presupuestos había que añadir aquellas concernientes al destino de los gastos. Las distintas leyes, para determinar y cuantificar los gastos, no habían mirado al objetivo, que se quería perseguir, ni a los efectos, que se intentaban conseguir en la realidad socioeconómica. Es decir, no era un resultado cierto para guiar las decisiones financieras, sino que en la determinación de los gastos se había mirado exclusivamente al efecto jurídico. En otras palabras, el gasto venía determinado para cumplir fines, es decir, para adquirir bienes y prestaciones y no por contrario para cumplir aquellos resultados, para los que se debían adquirir precisamente tales bienes y servicios. Todo esto repercutía en el presupuesto, cuya estructura, es decir, las diferentes partidas, así como la agregación de las mismas, no expresaban en modo alguno la finalidad del gasto, sino que indicaban solamente sus efectos. La consecuencia de un sistema de este tipo era la imposibilidad de cual-

quier cálculo de los costos-beneficios, así como el reducir los procesos de decisión al dato financiero.

Si se mira después a cualquiera que sea el fenómeno financiero, regulado por las leyes de gastos y del presupuesto, resulta que los procesos de decisión no estaban dirigidos a gobernar la actividad de los gastos de la Administración, sino que se limitaban a conferir a esta última una legitimación para gastar sin consideración alguna sobre el *si* y el *cuándo* del gasto mismo. En efecto, si se estuviese en presencia de un sistema de presupuesto de *competencia*, en el cual las previsiones y autorizaciones del Parlamento tienen por objeto contracción de créditos y débitos por parte de la administración, en el curso del ejercicio financiero, en realidad era un complejo de normas que, del lado de los gastos, excluía que las sumas no comprometidas en el curso del ejercicio (es decir, las sumas para las que la administración no hubiese contraído obligaciones) se ahorrarían. En consecuencia de esto, las disposiciones del presupuesto no estaban en condiciones de expresar las previsiones de algún fenómeno real (como no fuese otro que el estímulo, que la asunción obligaciones por parte de la administración pública es introducido a nivel de la demanda presente en el sistema económico); mientras la efectiva actividad de gastos no solamente podía ser inferior a las previsiones del balance, sino que también podía superarla (o de cualquier modo podía tener una dirección cualitativa diversa), ya que la Administración terminaba con agregar las autorizaciones para gastar, concedidas para aquel ejercicio y atribuidas en ejercicios precedentes y todavía no utilizadas.

En semejante contexto, la gestión del presupuesto quedaba sin ningún parámetro programatorio y al mismo tiempo emergía el momento de la liquidez como único dato a referir una coordinación de cada una de las decisiones de gasto: la asunción de obligaciones, los tiempos de control, la ordenación de los gastos (es decir, las órdenes de tesorería de efectuar pagos), terminaban por ser utilizados, en relación con las efectivas disponibilidades de recursos monetarios, existentes en las cajas públicas. Estas últimas para las regiones, los municipios y las provincias, dependían prevalentemente de los tiempos de reparto realizados por el Tesoro. En cambio, para el Estado estaban vinculados a la marcha de los cobros y de los pagos de los ingresos del Presupuesto, o también de aquellas operaciones del Tesoro (emisión de BOT, descubiertos de caja con la banca de Italia) que, de instrumentos originariamente destinados a cubrir momentáneamente los déficit de caja, se habían ahora transformado en medios de cobertura del pasivo. Los instrumentos de esta coordinación, faltando una preventiva programación de tales aspectos, eran ajenos a toda intervención de las asambleas electivas y se resolvían a nivel organizativo y procedimental en el interior de la Administración. Para las regiones, provincias y municipios aparecía el papel determinante de las oficinas de contabilidad, investidas del cometido de acompañar las distintas fases de los gastos, en consideración a los flujos monetarios de ingre-



sos. Para el Estado emergía, como se dirá, emerge todavía la supremacía del Ministerio del Tesoro, que a través de la contabilidad general y la sujeción a ella de las contabilidades centrales de cada Ministerio respecto al gasto, está en condiciones no solamente de intervenir en posición de decisiva en la predisposición del presupuesto, sino también condicionar los tiempos de actuación del mismo. Si se tiene en cuenta, pues, que es el propio Ministerio del Tesoro el que está al frente de la Tesorería y las operaciones relativas al mercado de recursos monetarias, y si se tiene también en cuenta el papel secundario que tal estructura tiene en el sector crediticio, emerge con toda claridad cómo esta utilización de los gastos públicos, más allá de exigencias hacendísticas (es decir, pagar en el momento en que están disponibles los medios necesarios), se haga también cargo del equilibrio monetario y del grado de liquidez del complejo sistema financiero.

En definitiva, sea en el Estado, sea en los otros entes territoriales, la situación precedente a las recientes reformas era tal, que en medida diferente (y se verá cómo para el Estado tal situación perdura en gran medida todavía) y con finalidades distintas (por las exigencias de una política financiera a nivel estatal y por las exigencias hacendísticas a nivel de entes territoriales), que el gasto público venía orientando esencialmente a la gestión a través de disposición organizativa y procedimental, que venían separadas y contrapuestas la administración de gastos, de aquella financiera, y que se sobreponía esta última a la primera sin ninguna consideración por los intereses públicos de los que eran portadores. En otras palabras, utilizando la fórmula, ya usada a principios de siglo, se podría decir que la Administración vivía sin cuentas y viceversa, que las cuentas vivían sin la administración.

6. La aplicación a las regiones del sistema financiero, antes descrito, y la discordancia del mismo con la imagen de una administración regional, modelada según el método de programación, reabrieron el debate sobre los procedimientos financieros, que ya habían sido utilizadas en la segunda mitad de los años sesenta, instauraron un proceso de elaboración que llevó a la aparición de la Ley de 19 de mayo de 1976, número 335, por la cual vienen trazadas por el Estado las líneas básicas de la contabilidad regional, que después corresponderá a las regiones recibir y desarrollar en el ejercicio de su potestad legislativa.

En particular, la Ley número 335 ha configurado el presupuesto como lugar, en el que actúan *contextual* y *globalmente* los objetivos y elecciones financieras. En efecto, mientras las diferentes leyes de gastos debían tendencialmente limitarse a determinar los objetivos y el procedimiento de la acción regional, es precisamente al presupuesto al que compete la cuantificación de los gastos. Las relaciones del presupuesto-leyes de gasto resultan redefinidas con las atribuciones a los dos tipos

de actos de funciones separadas y entre ellas complementarias. A las leyes de gasto la función estática de legitimar la actividad de la Administración con una atribución de poderes sustanciales y no meramente financieros; al presupuesto el papel de traducir la legislación del gasto en términos financieros, en consideración a la capacidad de gasto de la Administración, para cada tipo de actividad y sobre la base de una ponderación del grado de prioridad de las necesidades públicas. Lógicamente no está impedido a las diferentes leyes cuantificar por sí mismas la entidad de gastos y de hacerlo con referencia a más de un ejercicio financiero, pero tal hipótesis o es concebida como excepcional o está circunscrita a los casos en los que «la continuidad y la regularidad del reparto de los gastos asume un interés preeminente», o bien está regulada de modo que permita a cada una de las leyes cuantificar solamente los gastos plurianuales y, por consiguiente, reservar al balance anual la determinación de las cuotas de gastos destinados a gravar sobre cada uno de los respectivos ejercicios. Presupuestos y leyes de gastos, en definitiva, se presentan colocados sobre planos paralelos, que encuentran, sin embargo, su momento unificador en la recíproca referencia a los instrumentos de tipo plurianual. El programa regional y el balance plurianual. El primero debería indicar la finalidad y los objetivos, a cuya realización toda la actividad regional debería ser dirigida, objetivos que para poder desarrollar estas funciones de conexión deberían expresar en términos cuantitativos las transformaciones para encaminar la realidad socioeconómica y deberían además encontrar su traducción financiera en el presupuesto plurianual. Esto último favorecería el cuadro de recursos disponibles, señala el empleo que es necesario dar, a fin de realizar el programa desarrollo, que garantice finalmente la coherencia del presupuesto anual y de las leyes de gasto con el programa mismo. En efecto, el presupuesto plurianual constituiría un lugar para el recuento de la cobertura financiera de las leyes plurianuales de gasto que, de este modo, encuentran un parámetro sobre el que medir las propias coherencias con el modelo programado. Mientras tanto, el presupuesto plurianual, estando adoptado anual y contextualmente al presupuesto anual (por ello el carácter escurridizo del presupuesto plurianual), aporta a este último una proyección plurianual, correspondiente a los objetivos del programa de desarrollo.

El significado de fondo de esta instrumentación articulada está, en definitiva, en haber recuperado elasticidad para las elecciones financieras y en haber reconducido estas últimas a un diseño de objetivos sustanciales. No más, por tanto, un gasto destinado al cumplimiento de actos y a la producción de efectos meramente jurídicos o todo lo más financiero, sino un gasto que mirase a los resultados reales con el realizado. Todo esto encuentra, pues, correspondencia en la misma estructura del presupuesto plurianual y en el anual, para los que las diversas voces, así como las modalidades de agregación de las mismas,

se unen al dato sustancial de los elementos de programación y de los elementos de actividad.

No menos innovadoras son las transformaciones aportadas por la Ley 335 al fenómeno financiero regulado por el presupuesto. Por primera vez en el ordenamiento italiano se da una definición precisa del compromiso de gasto estableciendo que eso es el acto que está al frente de la asunción de una obligación, jurídicamente perfeccionada por parte de la Administración. De esta forma el presupuesto de competencia no se limita a atribuir a la Administración una genérica capacidad de gasto, que después corresponderá a esta última decidir sobre el *si* y el *cuándo* se utiliza. El presupuesto, al contrario, quiere, o cuando menos prevé, que la Administración contraiga ciertas obligaciones en el curso del ejercicio, ya que es a los efectos inducidos por esta última en la realidad socioeconómica donde el legislador cuida que se tomen las propias decisiones. La consecuencia es entonces que la Administración, si quiere utilizar autorizaciones de gasto y si quiere evitar que éstas se traduzcan en simples economías, debe hacerlo dentro de ejercicio, ya es que mirando a este dato temporal, las autorizaciones mismas son conferidas por el presupuesto.

La otra innovación muy importante, introducida en la contabilidad regional, es la previsión de un balance de caja, al lado de un presupuesto de competencia. El significado de esta institución es evitar que los perfiles de la liquidez, en consideración de las cuales se desenvuelve la capacidad de maniobra del gasto, se relegan al interior de la Administración. La disciplina de los cobros y de los pagos a efectuar en el ejercicio vale para extender el modelo programático de la fase de empuje de los procedimientos administrativos de gastos a aquella de realización de las intervenciones. Pero el balance de caja hace también posible que los instrumentos de gastos se apropien de las «cuentas» de la propia actividad, con lo que se pone las condiciones para reunificar los perfiles sustanciales de la actividad pública (es decir, aquellos inherentes a la satisfacción de las necesidades reales de la colectividad), a los perfiles meramente financieros de la misma.

7. La introducción en el ordenamiento de nuevas instituciones previstas por la Ley número 335 llega en función de la reforma compleja en el interior del sistema de finanzas públicas, y, en efecto, con la Ley de 5 de agosto de 1978, número 468, los principios de la contabilidad regional son ampliados al Estado y parcialmente a los municipios y provincias, así como los diseños de reforma del texto único de la ley municipal y provincial, para afrontar los perfiles contables, terminan por reproducir las normas de la Ley número 335. Bajo tales aspectos se puede decir que las regiones se colocan como terreno de elaboración, adopción y experimentación de soluciones institucionales, que valían para cada nivel territorial de gobierno y que su fachada reformadora no se agota en el área de la competencia, pero sí se ha reflejado en el ordenamiento del poder público en todas sus articulaciones.

Por otra parte, es necesario precisar que si la Ley número 468 ha reproducido a nivel estatal gran parte de las instituciones introducidas por la Ley número 335, probablemente no ha replanteado tal modelo total. Las diferencias de fondo son de dos tipos: ante todo, falta toda conexión entre gasto y programación; es la previsión de una proyección de plurianual de gastos, pero ésta, no apoyándose sobre algún acto de programación sustancial, acaba por moverse en una lógica meramente financiera. Todo esto es confirmado por el hecho que la estructura del balance anual, y en parte también aquella, del presupuesto plurianual, que continúa articulándose sobre objetivos de gastos y no sobre objetivos y resultados a realizar. En segundo lugar, ya sea la Ley número 468, ya sea la Ley número 335, no regulan las líneas básicas de organización de los procedimientos de gastos. Esta circunstancia tiene, sin embargo, un significado diferente en las dos normativas: a nivel regional, en efecto, el papel preeminente de los departamentos financieros era un fenómeno operante por vía de hecho y era suficiente la introducción del presupuesto de caja para remover la necesidad de una consideración de los perfiles financieros, separándolos de los sustanciales. A nivel estatal era, por el contrario, la contabilidad general, de la que dependen las contabilidades de los Ministerios, es el Ministro para el Tesoro el que está investido por el interés público para el equilibrio del complejo sistema financiero y son los procedimientos financieros los que continúan superponiéndose sobre los administrativos. En semejante contexto permanece la escisión entre consideraciones de los perfiles financieros y la valoración de aquellos sustanciales, y el mismo presupuesto de caja es probable que constituya no tanto las previsiones de los repartos monetarios y de las intervenciones a realizar en el curso del ejercicio, antes bien el límite máximo de tal actividad.

La breve experiencia de actuación de la Ley número 468 no permite formular juicios más profundos, pero, ciertamente, la falta de previsión de una programación sustancial, a la cual conducen las selecciones del presupuesto y el mantenimiento del ordenamiento organizativo preexistente, legitiman una lectura llave, que veda en la Ley número 468 la racionalización de un sistema de decisión y gestión del gasto, que continúa centrándose sobre sus perfiles financieros de la misma.

Pero si esto es cierto, se deben reconsiderar bajo diversos prismas las relaciones financieras entre Estado y regiones. La participación de estas últimas a la formación del presupuesto estatal, prevista en la Ley número 468, se configuraría, en efecto, más como momento de contratación de un abstracto poder de gasto, como confrontación entre las diversas respuestas hipotéticas de los entes territoriales a las necesidades de la colectividad. En la misma dirección, la recuperación de la elasticidad para el presupuesto, llevada a cabo por la Ley número 468 (también de modo diverso respecto a la Ley número 335), expre-

saría la insuficiencia de los mecanismos de financiación de las regiones, inspiradas en criterios de garantía, en cuanto prevé que sea la ley a cuantificar los recursos a emplear a nivel regional o enlazar tal cuantificación a parámetros rígidos y predeterminados. Nada valdría un sistema en el cual, en base al presupuesto, se puedan aportar modificaciones a las disposiciones legislativas, que habían reflejado sobre el Presupuesto del Estado. Luego semejantes temores, en presencia de la necesidad de contraer obligaciones de gastos públicos, serían algo más que hipótesis, está confirmado por las circunstancias de que la mayor elasticidad del presupuesto se ha traducido en el primer año de aplicación de la reforma, en la reducción de las financiaciones regionales.

