



ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



**Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995**

PONENCIA

Sobre las causas del endeudamiento autonómico.

**Javier SUAREZ PANDIELLO
Carlos MONASTERIO ESCUREDO**
Departamento de Economía. Universidad de Oviedo

El proceso de descentralización fiscal que ha venido desarrollándose en España a lo largo de las dos últimas décadas ha ido acompañado de una creciente apelación al crédito por parte de las Entidades Territoriales. Especialmente importante en términos cuantitativos ha sido la evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas en los últimos años de la década de los ochenta y, sobre todo, primeros de la década de los noventa, hasta el punto de que su dimensión, unida a las cifras del propio Estado Central ha comenzado a suponer un riesgo excesivo de cara al cumplimiento de las condiciones de convergencia con los países de la Unión Europea acordadas en Maastricht, que sólo ha podido ser paliado parcialmente en los últimos años mediante la utilización de Escenarios de Consolidación Presupuestaria pactados entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central.

En este contexto se encuadra el trabajo que presentamos, cuyo contenido es el siguiente. En la primera parte, revisamos someramente el rol que, desde un punto de vista teórico y, esencialmente, normativo debe desempeñar el endeudamiento en un contexto descentralizado.

La segunda parte del trabajo repasa brevemente la regulación que de la deuda hace la LOFCA, como norma básica de regulación de las finanzas de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, en la tercera parte tratamos de contrastar una serie de hipótesis acerca de las razones que han llevado a las Comunidades Autónomas españolas a una situación preocupante de endeudamiento, hipótesis centradas en la presunta herencia del endeudamiento, como consecuencia de una deficiente negociación del sistema de financiación, la posible explotación del fenómeno de la ilusión fiscal por parte de los gobiernos autonómicos y/o la presencia de explicaciones más "políticas", como el sesgo ideológico de las acciones de gobierno o la aparición de ciclos electorales.

Finalmente, la cuarta parte revisa brevemente las políticas de coordinación del endeudamiento entre los diversos niveles territoriales de gobierno, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera a la luz de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

I.- El papel del endeudamiento en los distintos niveles de gobierno

Desde la entrada en crisis de la teoría keynesiana, las dudas sobre la efectividad de la política presupuestaria como medio para impulsar la demanda agregada y el

empleo han hecho cambiar también la visión acerca de la relativa bondad del endeudamiento público. Hay que señalar, sin embargo, que esta cambiante visión del endeudamiento público afecta sobre todo al nivel central de gobierno, que es el que lleva a cabo la política de estabilización macroeconómica. Por el contrario, las teorías sobre el recurso al endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales han experimentado menos cambios.

En el caso de los niveles de gobierno subcentrales, la explicación más aceptada de cuál debe ser el papel del endeudamiento entronca con la formulación original de la teoría del Federalismo Fiscal. Como es sabido la teoría funcional de Musgrave, junto con los desarrollos posteriores de Wallace Oates, constituyen la base teórica inicial para justificar el papel de los gobiernos subcentrales. La teoría funcional de Musgrave asigna al Sector Público las tareas de redistribuir la renta y riqueza, conseguir una asignación eficiente de bienes públicos e intervenir en la estabilización económica, tratando de mantener un elevado nivel de empleo con inflación reducida.

Dentro de este contexto general, el papel de los gobiernos subcentrales está limitado a suministrar de forma eficiente los bienes públicos de carácter local, consiguiéndose así mejoras de bienestar al poder tenerse en cuenta las distintas preferencias de los ciudadanos acerca de los bienes públicos.

Dado que la naturaleza de las actividades de redistribución y asignación exige para ellas el equilibrio presupuestario, si en el presupuesto consolidado del Sector Público aparece un déficit (o superávit), éste resultaría del subpresupuesto de estabilización, encomendado a la Hacienda Central.

Sin embargo, el hecho de que los gobiernos subcentrales no deban utilizar la deuda con fines de estabilización no implica que tengan vedado el recurso a la deuda en todo caso. Tal como señala Musgrave, ya en su obra de 1959, "El presupuesto de la rama de servicios no debe estar siempre equilibrado en el sentido de que los gastos estén nivelados por ingresos procedentes de impuestos. Este será el caso si la satisfacción de todas las necesidades públicas tiene la naturaleza de consumo corriente, pero no si se hacen gastos de capital, la liberación de recursos de uso privado y su transferencia a la satisfacción de necesidades públicas puede ser llevada a cabo adecuadamente mediante un mecanismo de endeudamiento-compra, en vez de por un mecanismo de impuesto-compra"¹.

¹ Cfr. MUSGRAVE (1959), pág. 17.

Esta delimitación de cuál es el uso correcto de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales tiende a resolver un problema de equidad intergeneracional, en la financiación de los servicios públicos. Cuando una parte de los beneficios de un proyecto va a materializarse en el futuro, la financiación equitativa del mismo exige que los futuros beneficiarios sean quienes soporten una parte del coste de la obra. Esto puede conseguirse financiando el proyecto mediante la emisión de deuda de modo que se hagan coincidir costes y beneficios en el tiempo. Este empleo de la deuda para financiar proyectos de inversión y repartir equitativamente costes y beneficios entre generaciones debe ser llevado un paso más allá, para resolver otros problemas relacionados con la equidad intrageneracional. Si parte de los contribuyentes de una región esperan emigrar en fecha próxima, estarán más dispuestos a apoyar un proyecto financiado con deuda cuyos beneficios se materialicen en su mayoría a corto plazo, si la amortización de la deuda se distribuye de modo uniforme en el tiempo. Para evitar esto, la carga anual por amortización e intereses debería representar la misma proporción que los beneficios del proyecto durante el mismo período. El uso del endeudamiento bajo estos criterios permitiría asegurar tanto la equidad intergeneracional como la equidad intrageneracional².

Es interesante subrayar que la visión anterior conduce a establecer un principio de afectación para la deuda, que estaría conectada a la realización de inversiones, pero no establece por sí misma un límite al endeudamiento. En principio y respetando este criterio, un gobierno regional podría tener tanto un nivel de endeudamiento alto como bajo. El resultado final, en cuanto al nivel de deuda, dependerá más bien del tipo de competencias descentralizadas. Así, cabría esperar que los gobiernos subcentrales estuvieran más endeudados si se descentralizan competencias como las carreteras, la vivienda y las infraestructuras, que exigen grandes inversiones, que si se descentralizan importantes servicios públicos como la sanidad o la educación, que suponen sobre todo gasto corriente.

La solución a los problemas apuntados de equidad inter e intrageneracional, y su resultante de apelación a la emisión de deuda por parte de los gobiernos subcentrales lleva a tener en cuenta los posibles conflictos entre las actividades de asignación y estabilización. Dado que la función de asignación obliga a utilizar de modo coordinado la política fiscal y la monetaria, se debe planear conjuntamente toda la política de endeudamiento del Sector Público, porque de otro modo la política de endeudamiento

² Cfr. KING (1988), Capítulo 8, pp. 557-588.

de las autoridades subcentrales puede interferir con la política de estabilización del gobierno central

Por lo tanto, en la concepción clásica del Federalismo Fiscal el uso de la deuda queda limitado a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se dilatan en el tiempo, y su empleo debe coordinarse dentro del marco general de la política de estabilización.

Un motivo que podría llevar a tratar de limitar el recurso a la deuda por parte de los gobiernos regionales sería el de evitar la explotación de mecanismos de ilusión fiscal, que pueden conducir a una sobreexpansión del gasto. La asimetría de beneficios (presente) y costes (futuro) que aparece en este caso de la financiación por deuda, junto al reducido horizonte temporal que consideran los gobiernos a la hora de tomar decisiones (cualquier acontecimiento situado más allá del período para el cual el gobierno ha sido elegido sería descontado a una tasa próxima a infinito, y su valor presente sería demasiado reducido como para ser tenido en cuenta) conduciría a una sobreexpansión del gasto y a una asignación ineficaz de recursos.

II.- La regulación del endeudamiento autonómico en España

El marco legal establecido en España para regular el endeudamiento de las Comunidades Autónomas responde con bastante fidelidad al esquema teórico desarrollado anteriormente.

El artículo decimocuarto de la LOFCA divide la deuda en dos clases; a corto plazo, que puede utilizarse sólo para cubrir desfases de tesorería, y cuyo plazo no puede exceder de un año, y deuda a largo plazo, que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión, y que está sujeta a mayores condicionamientos.

Aparte del requisito general ya mencionado de que la deuda debe destinarse exclusivamente a la realización de gastos de inversión (que conecta con los problemas de equidad intergeneracional), debe respetarse:

1º) Cuando las modalidades concretas de endeudamiento sean las de apelación al crédito público mediante la emisión de deuda, o la concertación de operaciones de crédito en moneda extranjera³ se precisa de autorización de Estado para dichas

³ Vid. MONASTERIO (1987).

operaciones. Dicha autorización, a la que alude genéricamente el artículo 14.3 de la LOFCA, ha sido reafirmada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1.984, según la cual pueden ser consideradas “las autorizaciones de emisión de deuda pública contempladas en el art. 14.3 de la LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada. Por otra parte, *tales autorizaciones pueden ser consideradas además como decisiones de especial relevancia al servicio de una única política monetaria, cuya adopción corresponde exclusivamente al Estado*”.

2º) Para preservar el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas se establece que el límite de la carga del servicio de la deuda (gasto anual por amortización e intereses) no puede exceder del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad. Hay que subrayar que este requisito conecta con el endeudamiento global de cada región, (deuda interior y exterior y créditos bancarios) mientras que el del número anterior tenía un alcance más limitado, al excluir el crédito bancario.

3º) Por último, existe una limitación general que puede provenir de los condicionantes que la política económica de estabilización imponga sobre el endeudamiento autonómico. Tal requisito se menciona en el artículo 3. de la LOFCA, que enumera las materias competencia del Consejo de Política Fiscal y Financiera, entre las cuales se encuentra “la coordinación de la política de endeudamiento”, y vuelve a reiterarse en el art. 14.4 “Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera”.

Todo el conjunto de limitaciones anteriores se dirige a lograr un triple objetivo:

1º) Objetivo *interno*, de preservar el equilibrio financiero de las Comunidades Autónomas. Esta sería la finalidad principal perseguida por el límite máximo del 25% de la carga de la deuda respecto a los ingresos corrientes. La justificación sería que el reducido margen de autonomía fiscal de que disponen las CC.AA (especialmente las de régimen común), además del hecho de que no disponen de competencias en materia de política monetaria, hacen aconsejable establecer una regla de prudencia financiera para no hipotecar los presupuestos futuros.

2º) Respetar la *equidad intergeneracional*, lo cual se hace restringiendo el uso de la deuda a largo plazo a la realización de gastos de inversión

3º) Hacer efectivo el principio de *coordinación* con la Hacienda Central, para lo cual se establece la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera como coordinador de las políticas de endeudamiento. Esta facultad, enunciada de modo

genérico en la LOFCA, se ha acometido por vez primera tras el Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1.992, sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1.992-96. Uno de los puntos más importantes del citado Acuerdo hace referencia a la fijación de Escenarios de Consolidación Presupuestaria para cada una de las CC.AA, en los que se fijarán sus niveles máximos de déficit y endeudamiento. Para incentivar la colaboración de las CC.AA en el cumplimiento de los ECP, se garantiza la obtención automática de la autorización estatal para a aquellas operaciones de endeudamiento que lo precisen (deuda en divisas y emisión de títulos públicos de deuda).

Si se comentase de forma breve cuál ha sido la evolución del perfil del endeudamiento autonómico durante los últimos quince años, nos encontraríamos con tres etapas claramente diferenciadas⁴. Entre el surgimiento de las Comunidades, a comienzos de los ochenta y 1.988, época en la que se produjeron la mayoría de los trasposos, el nivel de endeudamiento global del sector fue notablemente reducido (aunque se dieran situaciones distintas en alguna Comunidad). Entre 1.989 y 1.992 se produce una explosión de la deuda autonómica, que tiene lugar con carácter casi generalizado. Por último, desde 1.993 parece registrarse una ralentización del ritmo de endeudamiento, fruto quizá de la entrada en vigor de los escenarios de Consolidación Presupuestaria.

III.1.- Una explicación empírica del endeudamiento autonómico

En el apartado anterior se ha comentado la creciente magnitud del endeudamiento autonómico, que en los últimos años ha llegado a adquirir dimensiones preocupantes. Sin embargo, al igual que resultaría absurdo hablar del “endeudamiento en Europa”, y englobar a todos los países de la Unión Europea bajo las mismas pautas de comportamiento, no parece que tenga mucho sentido tratar el “endeudamiento autonómico” de forma agregada sin descender a analizar con más detalle los comportamientos individuales. Si las Comunidades Autónomas difieren en sus niveles de renta y empleo, en el signo político de sus gobiernos, en sus niveles competenciales y en sus niveles de dotación de capital público y de prestación de servicios públicos, no parece sensato suponer, pese a ello, que vayan a tener idéntico comportamiento en sus decisiones de endeudamiento. No obstante, en muchas ocasiones, cuando se alude al endeudamiento autonómico se agrupa, sin distinciones, a todas las Comunidades Autónomas.

⁴ Datos sobre el endeudamiento autonómico han venido ofreciéndose de forma periódica por el Banco de España, primero en el Boletín Económico y desde 1.995, en los Boletines Estadísticos.

La línea de argumentación más frecuente parece atribuir el fenómeno del endeudamiento autonómico a la falta de corresponsabilización fiscal, por lo que al financiar gran parte de sus gastos mediante un recurso que tiene un reducido coste político, el gasto (y el endeudamiento) se ha expandido más allá del nivel eficiente. El escaso grado de *corresponsabilidad fiscal* que existe en el sistema de financiación autonómica podría atribuirse en primer lugar, a un proceso de *competencia fiscal*. El hecho de que ninguna Comunidad Autónoma haya seguido una política impositiva diferenciada puede interpretarse como una decisión de mantenerse en el umbral inferior de presión fiscal, para evitar la emigración de bases imponibles que podría producirse caso de elevar la presión impositiva por encima del nivel de las Comunidades vecinas. Mediante este proceso de competencia fiscal⁵ las Comunidades Autónomas habrían optado por no hacer uso, o en todo caso hacerlo de forma muy limitada, de las posibilidades que tienen para ejercer su autonomía fiscal, mediante el establecimiento de impuestos propios, el aumento del tipo de gravamen de los tributos cedidos, mediante recargo, o la implatación de un recargo sobre la cuota líquida del IRPF. La LOFCA les brinda todas estas opciones, y si bien alguna de ellas ofrece escasas posibilidades recaudatorias (como la creación de tributos propios), éstas son apreciables en el caso del recargo sobre el IRPF.

Sin embargo cuando se analiza con más detalle esta hipótesis de la competencia fiscal, no parece una explicación muy plausible. Por un lado, el temor a un desplazamiento de bases imponibles no parece un argumento serio cuando se examina con detenimiento el campo de actuación impositiva de las Comunidades Autónomas. Los puntos de conexión de los tributos cedidos, y la residencia en el IRPF muestran que nos encontramos, en general, ante bases imponibles de escasa movilidad⁶ por lo que el origen de la competencia fiscal resulta dudoso. De otro lado, aún admitiendo que la falta de corresponsabilidad fiscal se deba a la competencia fiscal entablada entre Comunidades Autónomas, el resultado lógico sería que dicha competencia fiscal, al reducir los ingresos impositivos, condujera a un sector público autonómico que ofreciera un menor nivel de servicios públicos y creciera a un ritmo reducido.

No obstante, ya hemos observado que lo que muestran los datos es precisamente lo contrario; el gasto autonómico ha crecido, financiándose el incremento mediante endeudamiento, y no a través de ingresos impositivos. De lo anterior se deduce que sería

⁵ Vid. BRENNAN y BUCHANAN (1980).

⁶ Vid. MUSGRAVE (1991), pp. 287-290.

más bien la explotación de mecanismos de *ilusión fiscal* el factor que explicaría el crecimiento del endeudamiento. Alternativamente, podría ser otra causa la que explicase el crecimiento del gasto, siendo la ilusión fiscal sostenida mediante endeudamiento el instrumento (y no la explicación) utilizado, pues como señala Mueller (1987), “aunque la ilusión fiscal explica porqué el sector público *podría* crecer más allá de lo que los ciudadanos prefieren, no proporciona una explicación de porqué *querría* hacerlo. Tal explicación puede encontrarse solamente en otras teorías de crecimiento del sector público”⁷.

En todo caso, si alguna de las hipótesis anteriores de ilusión fiscal o competencia fiscal fuese la que explicase válidamente el proceso de endeudamiento autonómico, el aumentar la correponsabilidad fiscal (entendiendo por esto poner a disposición de las Comunidades Autónomas mayores posibilidades de utilizar ingresos de tipo fiscal) no resultaría una vía efectiva para reducir el endeudamiento.

Si efectivamente existe competencia fiscal entre Comunidades, la decisión de éstas de mantenerse en el “suelo” de presión fiscal mínima no tiene por qué alterarse, aunque existan más palancas impositivas a su alcance. Tampoco en el supuesto de ilusión fiscal sería una medida eficaz la anteriormente comentada.

Cualquier estrategia encaminada a frenar el proceso de endeudamiento que tiene su origen en el sector de las Comunidades Autónomas debe partir de analizar las causas del mismo, como paso previo a la implantación de medidas correctoras. A continuación vamos a tratar de indagar con más detalle en cuál puede haber sido el proceso que haya conducido a las Comunidades Autónomas por la senda del endeudamiento.

III.2.- Hipótesis alternativas sobre el endeudamiento autonómico.

Las posibles explicaciones sobre las causas del endeudamiento autonómico difieren sustancialmente, según se suponga que el déficit que origina la acumulación de deuda ha sido “generado” en el sector de las Comunidades Autónomas o ha sido “traspasado por el Estado”, debido a defectos del sistema de financiación.

⁷ Cfr. MUELLER (1987), pág. 142.

a) Hipótesis de autogeneración del déficit

Esta explicación parte de aceptar como válido el sistema de ingresos LOFCA tal como éste ha funcionado. Se supone, por tanto, que los gastos corrientes de funcionamiento de los servicios traspasados, y los gastos de inversión nueva pueden atenderse satisfactoriamente con los ingresos recibidos, lo cual excluye la necesidad de acudir sistemáticamente al endeudamiento. La competencia en el mercado político sería la razón que conduce a los gobiernos autonómicos a financiar los aumentos de gasto, que producen rentabilidad electoral, mediante la emisión de deuda. En este caso, parece que la solución a aplicar sería la de una mayor coordinación de la política presupuestaria y de endeudamiento del Sector Público, como modo de poner un límite al aumento de la deuda autonómica. Habría que discutir, por tanto, la operatividad de los límites al endeudamiento establecidos en la LOFCA, y su posible reforma. También sería necesario delimitar cuales serían las consecuencias para aquellas Comunidades Autónomas que rebasaran los límites fijados.

b) Hipótesis del traspaso del déficit

Según esta hipótesis, si las Comunidades Autónomas hubiesen recibido competencias sobre servicios en los cuales existía un grado elevado de carencia inicial⁸ o cuya demanda tiene una elasticidad-renta elevada, a la vez que sus ingresos creciesen a menor ritmo, el resultado de déficit y endeudamiento se debería al comportamiento asimétrico de gastos e ingresos. Serían, en este caso, las deficiencias del sistema de financiación los responsables del endeudamiento autonómico.

Los problemas de financiación pueden deberse tanto a la financiación corriente (porcentaje de participación y tributos cedidos) como a la financiación para inversión nueva (recursos del FCI).

La amplitud del abanico de valores que presenta la financiación per cápita (sobre todo para las Comunidades Autónomas con competencias reducidas que siguieron la vía del art. 143) puede haber originado que, para mantener el funcionamiento de sus servicios en el nivel medio, las regiones que reciben menos financiación hayan tenido que endeudarse. Hay que hacer notar que, aunque la deuda está restringida por la LOFCA a gastos de inversión, esta posibilidad es plenamente operativa, porque la financiación corriente debería ser suficiente para cubrir el coste efectivo, dentro del cual

⁸ Vid. LAGARES (1988).

está computada la inversión de reposición. Luego, aún respetando los límites legales de la LOFCA en este punto, la deuda podría estar financiando gastos corrientes (entendiendo como tal la inversión de reposición).

Alternativamente, los problemas de financiación que conducen al endeudamiento podrían encontrarse en la financiación de la inversión nueva. El defecto original de diseño del sistema de financiación, que atribuyó al FCI la financiación de la inversión nueva, ha originado diferencias muy notables en los recursos recibidos para inversión. En este supuesto sería la insuficiencia de fondos para inversión en algunas Comunidades Autónomas la que explicaría el mayor endeudamiento de éstas.

La reforma del FCI de 1990, que lo configuró decididamente como instrumento de solidaridad, no ofrece garantías en cuanto a que la Compensación Transitoria, desgajada del FCI, esté pensada para dar respuesta a las necesidades de inversión nueva. Tampoco parece que la reforma del coste efectivo en 1.995, para incluir dentro de él la inversión nueva, haya sido una medida suficiente.

Seguidamente vamos a contrastar estas hipótesis básicas, y una tercera que incorpora otra serie de variables de comportamiento político, utilizando las cifras de las liquidaciones de los presupuestos autonómicos más recientes de los que hemos dispuesto.

III.3.- El modelo econométrico y sus resultados

Llegados a este punto, vamos a tratar de evaluar mediante un sencillo modelo econométrico cuáles pudieron haber sido las principales causas de la acumulación de deuda por parte de las Comunidades Autónomas españolas. Con objeto de hacer lo más homogéneo posible el análisis, dentro de la heterogeneidad que de por sí manifiesta el sistema autonómico español, con 17 Comunidades Autónomas tan diferentes en tamaño, competencias y estructura administrativa (uniprovinciales frente a pluriprovinciales y comunes frente a forales), referiremos nuestro análisis sólo a las Comunidades de Régimen Común, es decir las que se financian de acuerdo con el modelo LOFCA y a un período temporal comprendido entre 1986 y 1992 (105 observaciones), durante el cual el marco competencial y legislativo ha permanecido relativamente estable, una vez concluido el llamado “período transitorio”⁹.

⁹ En realidad, los cambios más importantes que han tenido lugar a lo largo del citado período han sido la incorporación en 1987 del concepto “Actos Jurídicos Documentados” a los tributos cedidos, con la consiguiente disminución del PPI y la reforma del FCI en 1990 (si bien acompañada de una Compensación Transitoria para las Comunidades que dejan de ser beneficiarias del mismo).

Concretamente, tres van a ser las hipótesis objeto de contraste, si bien no son incompatibles entre sí.

Hipótesis 1: Traspaso del déficit público

La causa principal del endeudamiento provendría de una deficiente negociación del sistema de financiación autonómica, que habría dado lugar a una capacidad financiera inferior a las necesidades de gasto. En consecuencia el Estado habría estado *traspasando* su propio déficit a las Comunidades Autónomas, a través de un mecanismo consistente en transferirles competencias que antes asumía él mismo, quedándose con parte de los recursos que destinaba a financiar dichas competencias¹⁰.

Hipótesis 2 : Autogeneración del déficit

La acumulación de endeudamiento se debería sobre todo a la utilización del mismo como fórmula de financiación “barata” en términos políticos. Pese a que el sistema de financiación autonómica vigente permite a las Comunidades Autónomas obtener recursos de sus propios contribuyentes, bien a través de la implantación de tributos propios o mediante recargos sobre tributos del Estado, el escaso uso hecho de la primera de las vías y el nulo de la segunda pudiera estar indicando que los gobiernos autonómicos han preferido recurrir a fórmulas de financiación menos “dolorosas” a corto plazo para sus residentes, trasladando la carga hacia adelante en el tiempo y explotando así el recurso a la deuda como un mecanismo generador de “ilusión fiscal”¹¹.

Hipótesis 3 : Otros argumentos políticos

Según esta hipótesis, habría un comportamiento diferencial entre las distintas Comunidades Autónomas derivado de la acción ideológica de los distintos gobiernos¹², de modo que las Comunidades gobernadas por partidos de izquierda, más proclives en sus postulados ideológicos a la intervención pública en la economía, habrían hecho un uso más intensivo de la deuda que las gobernadas por partidos más conservadores, que, teóricamente, confiarían más en la iniciativa privada. Por otra parte, la utilización del

¹⁰ Un amplio análisis de la evolución del sistema español de financiación autonómica y sus posibles relaciones con la acumulación de deuda puede verse en MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1996).

¹¹ Un excelente resumen de la literatura sobre ilusión fiscal puede encontrarse en OATES (1988).

¹² Vid. CAMERON (1978).

endeudamiento podría haber seguido las pautas del ciclo electoral, de modo que la acumulación de la deuda sería mayor en los períodos inmediatamente anteriores a la convocatoria de un proceso electoral¹³, argumento éste que reforzaría el planteado en la hipótesis anterior.

El modelo concreto a estimar es el siguiente:

$$D = D(\text{FINVER}, \text{NPROV}, \text{GT}, \text{IDEOLOG}, \text{PROXELEC}, \text{TIEMPO})$$

donde,

D, es una medida de la deuda autonómica. Concretamente, hemos utilizado tres medidas alternativas, cuales son la *deuda viva* per cápita a final de ejercicio (*END*), el *índice de cargas financieras* (intereses más amortización del principal, en relación con los ingresos corrientes) (*ICF*) y la variación per cápita de *pasivos financieros* excluidas las operaciones de tesorería (*PF*).

FINVER, son los Fondos recibidos (pts./h.) por las Comunidades Autónomas para financiar sus necesidades de inversión (concretamente, FCI + Compensación Transitoria + Fondos Europeos + Convenios de Inversión con el Estado). Su signo esperado es *negativo*, lo que significaría que el endeudamiento sería mayor en las Comunidades que menores recursos para la inversión hubieran recibido. Dada la conexión que establece la LOFCA entre deuda autonómica y operaciones de inversión un valor significativo del parámetro referido a esta variable sería consistente con la hipótesis 1.

NPROV, es una variable "dummy" que toma el valor 1 si la Comunidad Autónoma es Pluriprovincial (coexiste con las antiguas Diputaciones Provinciales) y 0 en caso contrario. Al igual que en el caso anterior el signo esperado es *negativo*. En este caso, la mayor deuda de las Comunidades Uniprovinciales vendría explicada en un primer momento por la herencia recibida de las antiguas (y extinguidas) Diputaciones Provinciales, y, posteriormente, por la penalización sufrida en la fórmula de distribución del PPI derivada de la presencia en la misma de la variable Unidades Administrativas, ambos hechos coherentes con la hipótesis 1.

¹³ Existe una abundante literatura sobre el ciclo electoral. A título de ejemplo pueden verse los resúmenes recientes de ALESINA (1989) y NORDHAUS (1989). ÁLVAREZ CORBACHO (1995) trata de contrastar esta hipótesis para el ámbito de los municipios gallegos.

GT, es el Gasto Total per cápita de la Comunidad Autónoma. El signo esperado es *positivo*, lo que implicaría una utilización de la deuda como instrumento de financiación generador de ilusión fiscal, tal y como sugerimos en la hipótesis 2.

IDEOLOG, es una variable "dummy" que toma el valor 1 si la Comunidad Autónoma es gobernada por un partido o coalición de izquierda y 0 en caso contrario. El signo esperado de acuerdo con las premisas ideológicas de la hipótesis 3 es *positivo*.

PROXELEC, es una variable "dummy" que toma el valor 1 cuando nos hallamos en el año en el que se celebran elecciones autonómicas o en el inmediato anterior y 0 en caso contrario. De acuerdo con la hipótesis 3, en relación con el ciclo electoral, el signo esperado es *positivo*.

TIEMPO, es una variable de control que toma los valores 1 para 1986, 2 para 1987, 3 para 1988, 4 para 1989, 5 para 1990, 6 para 1991 y 7 para 1992. Dada la evolución del endeudamiento autonómico en España, el signo esperado es *positivo*.

Las estimaciones han sido realizadas por mínimos cuadrados ordinarios y tomando todas las variables (salvo, obviamente las cualitativas) en logaritmos. Además, puesto que el índice de cargas financieras viene determinado por decisiones adoptadas en ejercicios anteriores, hemos suprimido en este caso la hipótesis relativa al ciclo electoral por entender que carece de sentido. Los resultados son resumidos en el cuadro nº 1.

Se puede observar que el modelo explica bastante bien el comportamiento deficitario de las Comunidades Autónomas españolas a lo largo del período considerado. Concretamente el coeficiente R^2 ajustado prácticamente alcanza el valor de 0,8 cuando utilizamos como variable dependiente al endeudamiento en sentido estricto (deuda viva al final de cada ejercicio).

En relación con las hipótesis planteadas, los signos y significación de los parámetros estimados parecen confirmar la incidencia de las dos primeras, negando absolutamente la validez a la estrictamente política. En efecto, los signos de las Variables LFINVER y NPROV son en ambos casos negativos y altamente significativos, tal y como muestran los valores de los estadísticos t, y ello cualquiera que sea la medida utilizada para aproximar la deuda. Por lo tanto parece razonable pensar que el sistema de financiación autonómica no ha valorado, por una parte,

suficientemente las necesidades de inversión de las Comunidades Autónomas de régimen común, empujando hacia el endeudamiento en mayor medida a aquellas que se han visto más penalizadas en este campo.

Además, el mayor endeudamiento las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, viene a incidir en la existencia de problemas específicos del sistema de financiación, explicables a nuestro juicio en un primer momento por la deficiente consideración de la "herencia recibida" por estas Comunidades de deudas de las antiguas Diputaciones Provinciales (estas Comunidades no parten de cero, sino de unas cifras de endeudamiento positivas) y consolidados posteriormente con la introducción en la fórmula de cálculo del Porcentaje de Participación en los Impuestos del Estado de la variable "Unidades Administrativas", factor "ad hoc", sin justificación teórica precisa y que sin embargo perjudica notablemente a este tipo de Comunidades.

Por su parte, el signo positivo y significativo de la variable LGT parece corroborar además el hecho de que los gobiernos autonómicos han podido estar utilizando el recurso al crédito como instrumento "barato" en términos políticos de financiar la expansión del gasto acometido, por lo que la hipótesis de la "ilusión fiscal" se vería igualmente corroborada por los hechos, contribuyendo en alguna medida también al crecimiento de la acumulación de deuda.

Sin embargo, los resultados de nuestro análisis no permiten respaldar las hipótesis más claramente ligadas al presunto comportamiento ideológico de los gobiernos autonómicos, ni a la explotación interesada del ciclo electoral. En efecto, los coeficientes de la variable PROXELEC presentan signos dispares, según cual sea la variable dependiente utilizada, y en ningún caso significativos a los niveles de confianza usualmente admitidos, y por lo que se refiere a la variable IDEOLOG, sus coeficientes son negativos (contrarios a los esperados, lo que parecería indicar que serían los gobiernos de derecha los que se endeudarían más), pero únicamente significativos a un 95% de confianza cuando utilizamos como variable dependiente el índice de carga financiera.

CUADRO N° 1
RESULTADOS DE LAS REGRESIONES

	LEND	LICF	LPF
T. INDEP.	-10.1460 (-9.53)***	-1.7377 (-1.05)	-3.7642 (-1.46)
LFINVER	-0.2484 (-3.30)***	-0.2506 (-2.57)**	-0.5233 (-3.12)***
NPROV	-0.9396 (-7.53)***	-1.5004 (-8.87)***	-0.9632 (-4.07)***
LGT	1.1653 (10.45)***	0.3997 (2.39)**	1.1958 (4.69)***
IDEOLOG	-0.1055 (-1.03)	-0.4200 (-2.56)**	-0.0251 (-0.10)
PROXELEC	0.0452 (0.43)	-	-0.1774 (-0.83)
TIEMPO	0.1952 (4.88)***	0.1304 (2.55)**	0.1975 (3.13)***
R²	0.8015	0.5959	0.5105
R² Ajustado	0.7894	0.5755	0.4786
F	65.95***	29.19***	15.99***

Las cifras entre paréntesis son los valores del estadístico t.

(*) Significativo para un nivel de confianza del 90 %.

(**) Significativo para un nivel de confianza del 95 %.

(***) Significativo para un nivel de confianza del 99 %.

IV.- Respuestas a los problemas. Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

La explosión de la deuda autonómica, sobre todo a partir de 1990 ha encendido todas las luces de alerta, ante las consecuencias que tal hecho, sobre todo si se prorroga en el tiempo, puede acarrear sobre los objetivos macroeconómicos de nuestro país en el marco del proceso de integración europea. Al ser la Hacienda Central la encargada de las tareas de estabilización económica, parece razonable que ésta requiera una concreta conducta de endeudamiento para todo el Sector Público, por motivos de política económica general.

En el caso del equilibrio interior, un nivel elevado de tipos de interés puede exigir reducir la necesidad de financiación y la emisión de deuda pública. También por motivos de prioridades en las políticas de gasto, podría ser necesaria la coordinación del endeudamiento, para facilitar la financiación preferente de aquel nivel de Hacienda cuyos servicios presenten un grado más elevado de carencia.

Para salvaguardar el equilibrio exterior puede ser preciso limitar la concertación de créditos en divisas, según cuales sean las previsiones futuras respecto a la Balanza de Pagos. En algunos casos, la tutela de la política de endeudamiento autonómica puede ser instrumentada automáticamente, merced a la autorización estatal necesaria para la emisión de deuda pública o la concertación de créditos en divisas. Sin embargo, al no estar sujetos el resto de pasivos financieros a tal requisito, la única manera de coordinar las políticas de endeudamiento del Estado y las Comunidades Autónomas es mediante el ejercicio de las funciones que el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene atribuidas en este sentido. El CPFF ha ejercido por primera vez sus competencias en materia de coordinación del endeudamiento tras el Acuerdo de 20 de enero de 1.992.

Los criterios generales de coordinación deben ser concretados para un período determinado, en función de las circunstancias económicas y de los objetivos generales de política económica perseguidos. Como la orientación obligada de la política económica española a medio plazo debe ser la de cumplir los compromisos de Maastricht, a ellos ha sido preciso referir las medidas de coordinación propuestas.

Concretamente, y como es sabido, una de las condiciones fundamentales del proceso de convergencia económica, recogida en el artículo 104.c del Tratado de la Unión, obliga a los Estados miembros a observar la disciplina presupuestaria y a evitar los déficit públicos excesivos, atendiendo a dos criterios de referencia:

1º) Que el déficit público anual, medido en términos de Contabilidad Nacional (Necesidad de financiación) no exceda del 3% del PIB.

2º) Que la proporción entre la deuda pública viva y el PIB no rebase el umbral del 60%.

En el caso de España, el nivel del déficit público sería la magnitud más preocupante, dado que supera con amplitud el valor de referencia establecido, siendo reducido el grado de desviación respecto al objetivo de deuda.

La necesidad de reducir los actuales niveles de déficit se extiende a todos los agentes de las Administraciones Públicas. Dado el acelerado proceso de descentralización del Sector Público que se ha registrado en España desde comienzos de los ochenta, la Hacienda Autonómica debe ser uno de los partícipes en el proceso, puesto que su creciente dimensión la ha convertido también en uno de los "productores de déficit" más destacados dentro de las Administraciones Públicas, sólo superado por la Administración Central.

Esta necesidad de una mayor coordinación presupuestaria, así como el esfuerzo de reducción del déficit, se trasladó inmediatamente hacia el ámbito de la financiación autonómica, aprovechando que justo en ese momento se estaba negociando el sistema de financiación para el período 1.992-96. En el punto I.2 del Acuerdo del CPFF de 20 de enero de 1.992 se estableció que "la necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos de PIB, de las Administraciones Públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas".

La concreción de los esfuerzos de reducción del déficit, para cada nivel de gobierno, se contempla en el Programa de Convergencia, que en una primera versión fue presentado en marzo de 1.992 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1992) y revisado posteriormente en julio de 1.994 (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994). El Cuadro 2 muestra los objetivos de reducción del déficit, por niveles de gobierno

Paralelamente a la coordinación de las políticas de endeudamiento, se acordó la autorización automática por parte del Estado de las emisiones de deuda o créditos en divisas, siempre que éstos estén conectados con los Escenarios de consolidación presupuestaria aprobados. El Acuerdo incluye, a estos efectos, una referencia a que "el

Consejo de Política Fiscal y Financiera, a los efectos de la autorización a la que se refiere el artículo 14.3 de la LOFCA, acuerda establecer la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un Programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria a que se hace referencia en el apartado I.2 de este Acuerdo.- Este Programa Anual de Endeudamiento, una vez consensuado entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado, en virtud de las competencias que le concede el artículo 14.3 de la LOFCA, de todas las operaciones que se concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización”.

Cuadro 2
OBJETIVOS DE DÉFICIT DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA
(en % del PIB)

Nivel de gobierno	1.993		1.994		1.995		1.996	
	Prog. 92	Prog. 94	Prog. 92	Prog. 94	Prog. 92	Prog. 94	Prog. 92	Prog.94
Admones. Centrales	2,56	6,6	2,01	5,7	1,36	5,1	0,75	3,8
CC.AA	0,78	1,2	0,50	1,0	0,32	0,8	0,18	0,6
Admones. Locales(*)	0,15	-	0,15	-	0,10	-	0,07	-

(*) El déficit de las Administraciones Locales aparece desagregado sólo en el Programa de Convergencia de 1.992

Fuente : Ministerio de Economía y Hacienda

Tal como se ha expuesto, los Programas Anuales de Endeudamiento se constituyen en la pieza clave del proceso, al ser el principal instrumento de control de los Escenarios Presupuestarios y la garantía de su cumplimiento. El problema subsistente es que no parecen existir garantías suficientes para frenar el endeudamiento de una Comunidad que incumpla el Escenario de Consolidación Presupuestaria fijado, mientras se endeude mediante pasivos para los que no hace falta autorización.

El grado de cumplimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria por parte de las diversas CC.AA se recoge en el Cuadro 3 para el período 1.992-94.

Como puede apreciarse, el grado de cumplimiento es relativamente elevado, registrándose sólo desviaciones en los tres ejercicios en las Comunidades de Cataluña,

Valencia, Murcia y Baleares. Lo que parece más preocupante es el procedimiento seguido para revisar los Escenarios de Consolidación, en el que se aprecia que la ampliación del objetivo de deuda, respecto al fijado en 1.992, se practica sobre todo para el caso de las Comunidades Autónomas que han incumplido el compromiso inicial. Siendo lógico que se revisen periódicamente los Escenarios fijados, lo que no lo parece tanto es que la revisión se conecte con el incumplimiento, para hacer coincidir a posteriori la deuda real con el objetivo. Una reiteración de este modo de proceder acabaría minando la credibilidad de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

Comunidad Autónoma	1992 (1)	1993 (2)	1994 (3)
Cataluña	388.627 (1)	407.000	326.249,6
Galicia	257.123 (2)	244.317,1	281.640,6
Andalucía	407.000	618.103,3	711.127,1
Aragón	37.400,4	68.060,2	72.673,4
Cataluña (B)	27.127,4	67.231,3	72.219,2
Baleares	29.401,4	29.401,4	31.278,7
Murcia	62.710,4	76.386 (2)	82.420 (2)
Valencia	203.232 (2)	222.901,7	261.928,2
Aragón	24.225,6	77.912,3 (2)	111.440 (2)
Castilla-La Mancha	39.260,4	22.862,3	61.304,7
Castilla-La Mancha	60.720,1	102.241,2	177.733,8
Extremadura	42.226,4	28.386,9	30.976,8
Extremadura	42.226,4	28.386,9	30.976,8
Madrid	239.648,4	228.829,2	312.226 (2)
Madrid	239.648,4	228.829,2	312.226 (2)
Castilla-La Mancha	77.907,4	80.064 (2)	92.066,6
Castilla-La Mancha	77.907,4	80.064 (2)	92.066,6

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera y Banco de España.
 (1) Escenario revisado en 1.993. (2) Escenario revisado en 1.992. (3) El endeudamiento de Castilla no incluye deuda con proveedores pendiente de formalizar en créditos por importe superior a 30.000 millones de pesetas.

NOTA. La deuda de las C.C.A.A. no incluye la de los organismos, entes y empresas dependientes, que asciende a un total de 329.100 millones de pesetas en 1.994 y no aparece desglosada por Comunidades en los datos del Banco de España.

Cuadro 3

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN
PRESUPUESTARIA

Comunidad	1.992 Deuda Escenario	1.992 Deuda Real	1.993 Deuda Escenario	1.993 Deuda Real	1.994 Deuda Escenario	1.994 Deuda Real
País Vasco	152.648,0	151.000	200.975,8 198.320,2 (2)	185.900	241.409,3 252.318,0(2)	239.000
Cataluña	326.549,6 388.657 (1)	405.000	384.499,7 486.837,2 (1) 519.995,0 (2)	533.400	430.026,1 583.949,1 (1) 625.335,0 (2)	730.500
Galicia	186.649,9	182.000	244.217,1 247.155,0(2)	234.100	281.640,6 299.636,0(2)	288.100
Andalucía	495.374,4	427.000	618.103,5 617.063,0(2)	534.200	711.127,1 718.398,0(2)	622.500
Asturias	57.499,4	46.000	68.060,5 62.544,0(2)	44.800	75.673,4 67.990,0(2)	57.200
Cantabria (3)	57.127,4	43.000	67.231,3 48.828,7(2)	43.300	75.219,2 44.451,0(2)	39.400
Rioja	25.937,7	17.000	29.401,4 20.825,0(2)	18.700	31.578,7 20.825,0(2)	18.900
Murcia	65.770,4	72.000	73.579,4 76.386,0(2)	81.600	78.100,7 82.450,6(2)	87.900
Valencia	188.033,1	233.000	232.901,7 263.824,0(2)	304.200	261.958,2 302.131,2(2)	404.500
Aragón	54.225,6	44.000	74.617,4 77.912,3(2)	72.300	85.662,1 111.440,3(2)	97.000
Castilla- La Mancha	39.560,4	38.000	53.862,2 54.665,0(2)	47.400	64.304,7 65.934,0(2)	69.200
Canarias	80.779,1	60.000	103.544,8 102.115,6(2)	91.700	117.713,8 129.843,6(2)	109.800
Navarra	38.790,6	41.000	78.807,8 76.591,0(2)	76.300	101.095,7 110.123,0(2)	84.000
Extremadura	42.726,4	40.000	56.566,6 68.029,0(2)	56.000	67.676,8 80.494,0(2)	63.000
Baleares	29.536,8	32.000	37.421,1 34.128,0(2)	40.000	42.525,1 38.839,0(2)	43.000
Madrid	239.648,4	231.000	278.857,9 273.958,3(2)	260.000	306.220,3 317.736,0(2)	281.000
Castilla-León	57.101,5	56.000	77.467,4 80.664,0(2)	73.000	95.066,6 97.262,0(2)	97.000

Fuentes: Consejo de Política Fiscal y Financiera y Banco de España

(1) Escenario revisado en 1.993. (2) Escenario revisado en 1.995. (3) El endeudamiento de Cantabria no incluye deuda con proveedores pendiente de formalizar en créditos, por importe superior a 30.000 millones de pesetas.

NOTA La deuda de las CC.AA no incluye la de los organismos, entes y empresas dependientes, que asciende a un total de 329.100 millones de pesetas en 1.994 y no aparece desglosada por Comunidades en los datos del Banco de España.

CONCLUSIONES

- * Al igual que no se habla del endeudamiento de los gobiernos europeos, no es posible hablar de un único endeudamiento autonómico, sino más bien de políticas distintas según comunidades, amparadas en lógicas de actuación muy diferentes, derivadas de grandes divergencias tanto de orden competencial, como institucional.
- * El análisis empírico realizado sugiere sin embargo que el endeudamiento surge fundamentalmente como consecuencia de las deficiencias del sistema de financiación.
 - ⇒ Quienes menos recursos reciben para inversión se endeudan más.
 - ⇒ Las CC.AA. uniprovinciales están relativamente más endeudadas.
 - ⇒ Quienes más gastan se endeudan más (lo que sugiere posible ilusión fiscal).
- * La consecuencia principal que cabría extraer es la urgencia de una revisión profunda del sistema de financiación autonómica, que corrija las inequidades acumuladas por el actual sistema, de entre las cuales el tratamiento recibido por las Comunidades Autónomas Uniprovinciales es sólo una muestra, e incentive la asunción de responsabilidades por los gobiernos autonómicos, desamparando, en la medida de lo posible los alicientes a explotar el endeudamiento como mecanismo generador de ilusión fiscal.
- * En este último sentido, la experiencia de los escenarios de consolidación presupuestaria supone un avance. Estos escenarios han sido en general respetados por las CC.AA., con algunas excepciones notables, como son las comunidades de Baleares (con una desviación media al alza del 5,4 % en los tres últimos años) y Murcia (9,5 %) entre las del art. 143 y Cataluña (6,4% de desviación media sobre los escenarios ya revisados al alza en 1993) y sobre todo la Comunidad Valenciana (26,39% de desviación media). Sin embargo, en el debe de estas actuaciones cabe indicar que las continuas revisiones de los Escenarios conectadas con el incumplimiento, para hacer coincidir a posteriori la deuda real con el objetivo pueden acabar minando su credibilidad.

REFERENCIAS

- ALESINA, A. (1988).- "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, nº 8, pp. 54-87.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995).- *La Agonía del Municipalismo Gallego*, Ed. Fundación CaixaGalicia. Santiago de Compostela.
- BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1980).- *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Cambridge.
- CAMERON, D. (1978).- "The expansion of the public economy: A comparative analysis", *American Political Science Review*, nº 72, pp. 1243-1261.
- KING, D. (1988).- *La Economía de los Gobiernos Multi-Nivel*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- LAGARES, M. (1988).- "Niveles de cobertura del gasto público en España", *Papeles de Economía Española*, nº 37. Págs.150-173.
- MONASTERIO, C. (1987).- "Regulación de la deuda exterior en las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, nº 33, pp. 336-337.
- MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ PANDIELLO (1996).- *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ed. Ariel. Barcelona.
- MUELLER, D. (1987).- "The growth of government: A public choice perspective". *IMF Staff Papers*, nº 34, pp. 115-149.
- MUSGRAVE, P.B. (1991).- "Merits and demerits of fiscal competition", en PRUD'HOMME (Ed.) (1991).- *Public Finance with Several Levels of Government*. Foundation Journal Public Finance. The Hague. pp. 281-297.
- MUSGRAVE, R.A. (1959).- *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill. New York. (Ed. castellana, *Teoría de la Hacienda Pública*. Ed. Aguilar. Madrid. 1967).
- NORDHAUS, W.D. (1989).- "Alternative Approaches to the Political Business Cycle", *Brookings Papers on Economic Activity*, nº 2, pp. 1-68.
- OATES, W.E. (1988).- "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", reproducido en OATES (1991).- *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing, Vermont, pp. 431-448.

Fuentes: Consejo de Política Fiscal y Financiera y Banco de España

(1) Escenario revisado en 1993. (2) Escenario revisado en 1995. (3) El endeudamiento de Cantabria no incluye deuda con proveedores pendiente de formalizar en créditos, por importe superior a 20.000 millones de pesetas.

NOTA: La deuda de las CCAA no incluye la de los organismos, entes y empresas dependientes, que asciende a un total de 329.400 millones de pesetas en 1994 y no aparece desglosada por Comunidades en los datos del Banco de España.