

# EL EXCESIVO CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

José Ramón ALVAREZ RENDUELES

**L**A creciente participación del sector público en las economías de los países occidentales se ha convertido en un rasgo típico de nuestros días, y ello explica el creciente interés de los teóricos por la expansión del gasto público y las propuestas para frenar su crecimiento, así como la abundante literatura vertida sobre el déficit del sector público y los problemas que origina.

Es evidente que no es posible señalar cuál es o cuál debe ser el tamaño ideal del sector público en una economía moderna, ni es ello tarea que le corresponda al economista. Pero así como hace un cuarto de siglo no faltaban las críticas que mostraban el escaso peso del sector público en la vida económica, hoy son mayoría aplastante las afirmaciones que señalan el excesivo crecimiento del mismo y la necesidad de contenerlo y reducirlo; y las políticas de liberalización y de privatización se practican hoy en muchos países, con vistas a devolver al sector privado actividades a él sustraídas en los años pasados.

De ahí que uno de los tópicos de la literatura económica de los últimos años sea el excesivo crecimiento del gasto público, como indicador de esa exagerada presencia del sector público en la toma de decisiones económicas para asignar los recursos escasos de las economías que apoyan sus destinos básicamente en el funcionamiento de las le-

yes del mercado. Y ésta es la razón por la que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA incluye el tema que nos ocupa entre los que se tratan en este número, entre otros de igual actualidad e interés.

El indicador generalmente empleado para observar el crecimiento del tamaño del sector público es la proporción que representa el gasto público respecto al producto interior bruto u otra magnitud macroeconómica similar. Si acudimos a este indicador, podemos observar que el sector público ha saltado desde representar menos de un 10 por 100 del PIB en los principales países industriales a principios de siglo a casi el 50 por 100 en la actualidad, si tomamos la media de las naciones que se agrupan en la OCDE, para las que se publican estadísticas regularmente.

Esta expansión se ha acentuado en los últimos años, especialmente a partir de la primera crisis del petróleo, y sólo en los últimos dos o tres años parecen observarse síntomas de una cierta desaceleración del crecimiento del gasto público. La expansión del gasto no ha sido seguida en medida suficiente por el aumento de los impuestos, por lo que el déficit público se ha instalado como característica común de las economías de nuestros días, provocando un endeudamiento creciente de los Estados y elevando a una de las primeras categorías de gasto de los presupuestos los pagos por intereses de la deuda pública.

Aunque el comportamiento del gasto público sirve para indicar cómo se ha expansionado el sector público, no lo hace en forma suficiente, pues hay otras intervenciones públicas en la vida económica que no se contabilizan —o se contabilizan sólo parcialmente— en las partidas típicas de los gastos públicos. Así, los llamados gastos fiscales (incentivos fiscales o exenciones de distinto tipo), los créditos y los avales del Estado o muchas regulaciones de la actividad económica privada son consecuencia directa de la presencia del sector público en la vida económica y, sin embargo, no quedan reflejadas en la magnitud macroeconómica que manejamos con el nombre de gasto público. Estas otras intervenciones públicas son mucho más difíciles de medir, y si aludo a ellas es simplemente para señalar que la presencia del sector público en las economías modernas es claramente más intensa que la que se desprende de la cuantía del gasto público en proporción con cualquier macromagnitud.

Existe bastante unanimidad entre los observadores del fenómeno de la expansión del gasto público en señalar que el motor principal de este crecimiento han sido, en especial en los últimos años, los llamados gastos de transferencia o todas aquellas actuaciones realizadas desde el sector público para asegurar un cierto nivel de bienestar y conseguir una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza. Así como en las primeras décadas del siglo los gastos públicos relacionados con el progreso económico fueron los más dinámicos, desde la época del crecimiento económico de los años 60 los llamados gastos sociales o redistributivos han sido los que

han crecido a mayor ritmo y los que han originado en buena medida el formidable salto del sector público registrado en los países desarrollados desde 1973 hasta nuestros días.

No en todos los países ha tenido el comportamiento expansivo del gasto público la misma intensidad, como reflejan las cifras que luego se aportarán. Los mayores incrementos se han registrado, dentro de la OCDE, en los países del norte de Europa, Italia y Bélgica. De otra parte, Alemania, Estados Unidos y Suiza han experimentado crecimientos de sus sectores públicos mucho menores. En España, si tomamos el año de 1973 como referencia, la expansión del gasto público ha significado pasar del 23 por 100 respecto al PIB a cerca del 40 por 100 en nuestros días, un crecimiento superior a la media de los países de la OCDE, que han pasado del 33 al 42 por 100 en el mismo período de referencia.

Ha existido claramente un ambiente ideológico que ha permitido que esta expansión del sector público pudiera producirse. A partir de los años 30 las prescripciones económicas emanadas de la filosofía keynesiana propiciaron el crecimiento de la intervención del sector público en la vida económica. Asimismo, la búsqueda de objetivos de eficiencia económica a partir de la Economía del Bienestar llevaron a señalar, los llamados «fallos del mercado» como supuestos en los que el sector público debía intervenir para su corrección. Los objetivos distributivos, en fin, auspiciados por los regímenes democráticos y la expansión económica tras la segunda guerra mundial, añadieron un considerable peso a la interven-

ción del sector público en la economía.

El resultado de la filosofía política y económica de estas últimas décadas es bien patente: el sector público extiende hoy sus dominios más allá de lo que resulta deseable para muchos y es causa de una ineficiente asignación de recursos que es preciso corregir. De ahí que exista un claro interés tanto en buscar las causas de este desmesurado crecimiento del sector público como en encontrar fórmulas apropiadas para frenar o limitar este comportamiento.

La literatura económica sobre la expansión del sector público y el crecimiento del gasto público ha crecido probablemente incluso a mayor ritmo que el fenómeno que trata de analizar y explicar. Así, la revista *Journal of Public Economics* ha dedicado su número de diciembre de 1985 a reproducir los trabajos del «Nobel Symposium sobre crecimiento del Gobierno», celebrado en Estocolmo en 1984. En este mismo año se celebró una conferencia en Cernobbio (Lago Como), con el apoyo del Banco de Italia y el Instituto Bancario San Paolo de Turín, sobre el mismo tema, y los trabajos entonces presentados se han publicado el pasado año en una obra editada por F. Forte y A. T. Peacock. Asimismo, el «Institute of Public Administration» celebró en 1985, en octubre, una conferencia sobre «El gasto público: los problemas claves». Por último, y sin tratar de ser exhaustivos sobre las publicaciones recientes sobre la materia, la OCDE dedicó el número 4/1985 de su *OCDE Economic Studies*, a analizar «El papel del sector público» (causas y consecuencias del crecimiento del Gobierno), que ofrece datos abundantes sobre

lo ocurrido en los países de la organización. Y en España, el Instituto de Estudios Económicos ha dedicado hace poco un número de su revista a los problemas planteados por la contención del gasto público. Son éstas algunas muestras, de diferente nivel teórico y práctico, que indican claramente la intensidad de la preocupación por el tema de este trabajo, y que nos servirán de referencia en nuestros comentarios. Las listas bibliográficas contenidas en estos estudios son bien expresivas para reflejar la abundante literatura aparecida en los últimos años sobre el fenómeno de la expansión del gasto público o el exagerado crecimiento del sector público. De estas aportaciones se deduce, como han dicho algunos de los autores que se han ocupado del tema, que al trabajo inductivo le falta generalmente rigor teórico y que a las aportaciones deductivas les falta relevancia empírica (1). Es decir, que el estado de la cuestión no se encuentra, desde el punto de vista teórico, a la altura de las circunstancias: esto es, que pese a la generalidad e intensidad del fenómeno del crecimiento del gasto público, la teoría no ofrece por el momento explicaciones suficientemente adecuadas, ni mucho menos recetas eficaces para su solución.

A partir de estas afirmaciones generales sobre el problema que nos ocupa, el presente trabajo se propone: ofrecer algunos datos que permitan apreciar la intensidad y características del fenómeno del crecimiento del gasto público; reseñar brevemente algunas de las explicaciones principales aparecidas en la literatura económica; y, por último, aludir brevemente a las fórmulas aportadas para intentar corregir

CUADRO N.º 1  
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN LOS PAISES DE LA OCDE  
(Porcentaje de GP respecto al PIB)

	1960	1965	1970	1973	1975	1980	1981	1982	1983	1984 (*)	1985 (**)
Australia .....	22,1	25,6	25,5	26,7	32,3	33,3	34,0	36,4			
Austria .....	32,1	37,8	39,2	41,3	46,1	48,9	50,3	50,4			
Bélgica .....	30,3	32,3	36,5	39,1	44,5	51,2	55,7	56,2	58,2	58,3	57,7
Canadá .....	28,9	29,1	35,7	36,0	40,8	40,9	41,8	46,0	46,8		
Dinamarca .....	24,8	29,9	40,2	42,1	48,2	56,2	60,0	60,9	61,1	60,2	58,3
Finlandia .....	26,7	30,8	30,7	31,2	36,3	37,2	38,1	39,9	40,3		
Francia .....	34,6	38,4	38,9	38,5	43,5	46,1	49,1	50,8	51,5	52,5	51,6
Alemania .....	32,5	36,6	38,6	41,5	48,9	48,4	49,2	49,4	48,6	48,0	47,1
Grecia .....	17,4	20,6	22,4	21,1	26,7	30,5	36,8	37,6	42,1	43,8	44,5
Irlanda .....	28,0	33,1	39,6	39,0	46,6	51,9	54,6		54,7	54,1	53,9
Italia .....	30,1	34,3	34,2	37,8	43,2	46,1	51,4	54,9	57,4	58,3	57,9
Holanda .....	33,7	38,7	46,0	49,3	56,6	59,5	61,2	63,6	62,8	61,1	60,0
Japón .....	18,3		19,3	22,1	27,3	32,4	34,5	34,4	34,8		
Estados Unidos .....	27,6	27,9	32,4	31,3	35,6	35,0	35,3	37,7			
Reino Unido .....	32,6	36,1	39,0	40,7	46,4	45,1	47,8	47,3	47,2	44,7	43,2
Suecia .....	31,1	36,4	43,7	45,1	49,3	62,1	65,1	66,8			
Suiza .....	17,2	19,7	21,3	24,2	28,7	29,3	28,9	30,1	30,3		
Portugal .....	17,0	20,1	21,6	21,3	30,3	—	42,5	—			
España .....	18,8	19,6	22,2	23,0	24,7	32,4	34,1	36,6			
Total OCDE											
(Media ponderada) .....	26,3	30,6	32,7	33,2	38,4	40,1	40,9	42,3	41,7		

Fuente: OCDE.  
(\*) Estimación.  
(\*\*) Previsiones.

este comportamiento expansivo del sector público.

## II

Como ya se ha dicho, el indicador más empleado en la medición del fenómeno que nos ocupa es el de relacionar el gasto público con el PIB. Las estadísticas más completas a efectos de comparaciones internacionales se vienen publicando desde hace ya bastantes años por la OCDE, organización que se ha ocupado de las tendencias del gasto público en los países miembros en varios trabajos (2), de manera especial en los últimos diez años.

Si acudimos a una publicación reciente de la OCDE sobre el problema al que nos estamos refiriendo, encontramos la siguiente descripción: «Las dos últimas décadas se han caracterizado por un rápido crecimiento en el grado de implicación del sector público en las economías de todos los países de la OCDE. Por ejemplo, en 1960 sólo en dos naciones el gasto público total era superior a un tercio del PIB, mientras que en 1982 ese nivel había sido sobrepasado en todos los países para los que se tenían datos disponibles» (3).

Con la ayuda de los datos estadísticos contenidos en el cuadro n.º 1, voy a destacar a continuación los aspectos principa-

les de la evolución del gasto en los países de la OCDE.

1) En el último cuarto de siglo el gasto público ha crecido en los países industriales más que en ningún otro período similar. Como media, las naciones agrupadas en la OCDE han registrado un aumento del gasto público desde el 26,3 por 100 del PIB en 1960 al 42 por 100 en 1983. Baste señalar que a principios de siglo dicho porcentaje estaba situado entre el 6 y el 10 por 100 para los países más desarrollados y que en 1940 era del 15 al 20 por 100 (4).

2) El crecimiento se ha acelerado en la mayor parte de los países a partir de la primera cri-

sis del petróleo, en 1973. Destacan a este respecto los comportamientos de Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Suecia, Portugal y España: en todos estos países el gasto público ha ganado más de 13 puntos porcentuales como proporción del PIB en un período de aproximadamente 10 años, lo que significa una expansión muy intensa de dicha magnitud.

3) En los países más avanzados, con la sola excepción de Japón, que tenía en 1973 un gasto público de los de más bajo nivel de los países de la OCDE, el aumento del gasto en proporción al PIB ha sido de unos 7 puntos porcentuales aproximadamente.

4) En los últimos años del cuarto de siglo a que se refiere el cuadro n.º 1 se observa una estabilización del gasto público, e incluso una disminución del mismo en buena parte de los países para los que se dispone de datos. Los casos de Alemania, Holanda y Reino Unido son los más destacados en cuanto a esta reducción.

5) En España, la proporción de gasto público respecto al PIB se ha duplicado en el cuarto de siglo considerado, con un aumento de 4 puntos porcentuales entre 1960 y 1973 y un incremento de 14 puntos entre este último año y 1983.

Si se observan las principales partidas del gasto público en el grupo de países que venimos considerando, se comprueba que son los llamados gastos sociales o «gastos del Estado de Bienestar» (gastos en pensiones, en subsidios de desempleo, en salud y en enseñanza, principalmente) los que aparecen como los más dinámicos. En los

últimos años, y como consecuencia del fuerte endeudamiento de los sectores públicos de los países — en los que los ingresos públicos han crecido mucho menos que los gastos— la partida de pagos de intereses ha crecido de manera considerable y representa ya más del 10 por 100 del gasto total de los países de la OCDE, más del doble que en 1975.

Como ya se ha dicho, la medición de la presencia del sector público en la economía a través de las cifras de gasto público no es más que una medición aproximada, y muestra una visión infravalorada de la realidad. Quedan sin considerar las llamadas actividades *off-budget*, como son las actividades de las empresas públicas, los llamados «gastos fiscales», las actividades crediticias y de garantía del sector público y las medidas de regulación de la economía (5). Todas ellas han mostrado un comportamiento expansivo en el período considerado, aunque sobre ellas no se dispone de datos suficientes ni es nuestro propósito analizarlas en este trabajo.

Una vez descritos los rasgos principales de la evolución del gasto público en las economías industriales, hemos de preguntarnos por las causas de este comportamiento. A la vista de los datos aportados, el fenómeno es evidente, y preocupante, y no es de extrañar que haya merecido razonamientos abundantes desde la óptica económica, aunque no exista ninguna explicación compartida generalmente ni una enumeración suficiente de los factores de expansión del gasto. Veamos a continuación algunas de las explicaciones más típicas.

### III

Dentro del pensamiento económico clásico no surgió ninguna explicación teórica sobre la evolución del gasto público, simplemente porque el papel del sector público quedó reducido al mínimo necesario, ante el énfasis puesto por los teóricos en la acumulación de capital por el sector privado como motor del desarrollo económico y el escaso peso alcanzado por las actividades que implicaban la realización de gastos públicos.

La expansión del gasto público es un fenómeno moderno, del siglo actual, y más concretamente de los últimos 25 años, como ya se ha visto.

A finales del siglo pasado, un hacendista alemán, A. Wagner, se ocupó del gasto público con bastante fortuna, si se tiene en cuenta la abundante literatura que ha provocado su famosa proposición o «ley», considerada como la primera contribución teórica sobre el crecimiento del gasto (6). En opinión de Wagner, la actividad estatal debía incrementarse en los países progresivos debido a las exigencias derivadas del desarrollo industrial. Como ha sido destacado con generalidad, la argumentación no era satisfactoria teóricamente y la «ley» del hacendista alemán, que se ha cumplido evidentemente en nuestro siglo, no supuso más que una primera explicación aproximada del lado de la demanda, según la cual el desarrollo económico implica un crecimiento de los gastos públicos como consecuencia de la creciente complejidad de la economía.

Durante la primera mitad del siglo actual el crecimiento del gasto público no gozó de la

## ¿POR QUÉ HA AUMENTADO EL GASTO PÚBLICO?

Dos motivos conceden a esa inquietante pregunta una importancia trascendente. El primero: los actuales niveles de gasto público, situados, en la mayor parte de la OCDE, en el 50 por 100 del PIB, límite que incluso se ha superado con creces por algunos países. El segundo: la opinión abrumadoramente mayoritaria que hoy se registra tendente a frenar el gasto público y procurar su disminución. Ahora bien: ¿cómo conseguir el control del gasto público si ignoramos las causas que han producido su formidable expansión desde el 10 por 100 a que ascendía su participación en el PIB a comienzos de siglo a ese 50 por 100 en que se ha situado en nuestro tiempo? Conocer las causas del aumento del gasto público equivale, por tanto, a disponer de una premisa obligada para diseñar una política eficiente capaz de controlarlo.

¿Y qué sabemos sobre las causas del aumento del gasto público? La respuesta más sincera de los hacendistas sería: algunas cosas pero no las suficientes, y no porque esas causas no se hayan buscado con perseverancia y utilizando todos los métodos disponibles. Tanto se ha escrito del tema que uno de los trabajos más útiles y necesarios de los economistas y hacendistas actuales consiste en ofrecer una clasificación con arreglo a la cual ordenar las muchas explicaciones disponibles sobre las causas del aumento del gasto público. Larkey, Stolp y Winer, en un trabajo que ofrece este número de PAPELES, realizan una clasificación que divide a las explicaciones disponibles sobre el aumento del gasto público en dos grandes grupos según el método utilizado para su explicación: I. Los enfoques empíricos, y II. Los modelos formales.

El primero de esos grupos parte de los hechos (cómo ha aumentado efectivamente el gasto en los distintos países) tratando de hallar, a partir de su análisis, una explicación por una vía genético-causal. Cinco son los enfoques empíricos principales que pueden destacarse en el estudio del crecimiento del gasto público: 1.º) La ley de Wagner, famosa, imprecisa y provocadora proposición que el hacendista alemán formuló en el pasado siglo: «que en los países socialmente avanzados el gasto público tiende a aumentar su participación en la producción total a lo largo del tiempo». Un tiempo que Wagner identificaba como de industrialización y desarrollo. La verificación de la ley de Wagner hizo furor entre los economistas en los años sesenta y setenta, tratando de encontrar las variables claves que decidían el aumento del gasto público en las distintas sociedades. Estudios más bien descriptivos de la expansión del gasto que de valor predictivo. 2.º) La ley Peacock-Wiseman, o del efecto desplazamiento. Los gastos públicos crecen

de forma discontinua, asociados a conmociones sociales y/o bélicas que alteran el concepto de carga tributaria razonable que los contribuyentes están dispuestos a soportar en cada fase histórica. La conmoción social fuerza a una revisión de esa carga fiscal aceptada (efecto inspección) y permite su aumento, con lo que el gasto público se elevará. Tras la formulación de esa ley se emprendió un amplio trabajo empírico para comprobar o no su presencia en distintos países, lo que desplazó el nudo causal del aumento de ciertos gastos desde la demanda social (ley de Wagner) a los factores de la oferta (atendiendo a los ingresos públicos). 3.º) Carácter no controlable del aumento de ciertos gastos que han protagonizado las elevaciones recientes en los presupuestos de gastos públicos (pensiones, subsidios a empresas, pagos de intereses por deuda pública). 4.º) Efectos de la inflación sobre mayores ingresos por impuestos, que a su vez permiten, en una era inflacionista como la que vivimos, el aumento de los gastos públicos. 5.º) El enfoque empírico más serio del comportamiento del gasto es —para muchas opiniones— el realizado por David Cameron, que destaca los efectos expansivos sobre el gasto del grado de apertura de las economías y la ideología del partido del gobierno.

Frente a ese enfoque empírico, los modelos formales han tratado de ofrecer explicaciones analíticas de la dimensión del sector público. Las explicaciones disponibles, siguiendo esta aproximación, son numerosísimas. Una clasificación útil de esas explicaciones es la realizada por Larkey, Stolp y Winer, ya citada. Esa clasificación diferencia cinco grupos de modelos: 1.º) Modelos de votación, que decidan *directamente* los

programas de gasto público y que, a su vez, diferenciarían dos posibles enfoques: a) el del votante mediano (base para la adopción de decisiones en una democracia, pues la elección del votante mediano se impondrá a cualquier otra alternativa), y que Meltzer y Richard han utilizado para explicar las políticas al servicio de la distribución; b) el de la influencia que el funcionario/trabajador en el sector público puede ejercer sobre el proceso de elección de gasto público. 2.º) Modelos de decisión del gasto a través del proceso legislativo, que acentúan la importancia de las reglas de decisión (mayoría absoluta, mayorías cualificadas) y los incentivos de los políticos para su permanencia en el poder como premisas explicativas del aumento del gasto. 3.º) Modelos de decisión burocrática, que destacan las motivaciones personales y el poder de los funcionarios para construir modelos explicativos del aumento del gasto público. 4.º) Modelos de comportamiento de los grupos de interés, cuya coincidencia fundamental reside en atribuir el comportamiento expansivo de gasto público al suministro de bienes privados y públicos por el sector público y a la presión que los intereses capaces de organizarse desatarán sobre los órganos de decisión del gasto (Gobierno, Parlamento). 5.º) La teoría de la diferencia de productividad, de Baumol. El sector público, en virtud de lo que ha dado en llamarse su enfermedad, padece un crecimiento de la productividad mucho más reducido en la prestación de sus servicios que la que consigue el sector privado. Como los salarios (y el resto de los factores de producción) tienen valores de retribución comunes para el sector privado y el público, será inevitable que los costes del sector público aumenten.

El muestrario anterior de explicaciones empíricas y formales del crecimiento del gasto público indica que no hay falta de respuestas a la pregunta fundamental de ¿por qué crece el gasto público? El problema reside más bien en la abundancia de esas contestaciones y en su calidad. Se ha afirmado con dureza que las explicaciones del aumento del gasto ofrecían hechos sin teoría (los enfoques empíricos) y teoría sin hechos (el enfoque de los modelos). Con ese juicio negativo no se logra gran cosa. Quizás fuera más útil tomar el plano de las explicaciones del gasto público para orientar la investigación del aumento del gasto en cada país y decidir así la importancia relativa que en él tienen los factores enumerados y propuestos por la teoría. Claro está que la explicación que se consiga siempre padecerá las limitaciones con las que cuente la teoría disponible, pero, en cualquier caso, esas limitaciones serán menores que las que siempre padecen abrumadoramente la improvisación y el arbitrio.



ALAN PEACOCK

atención de los teóricos, pese a los avances del mismo a raíz de las dos guerras mundiales. Fue precisamente la observación del impacto de estos acontecimientos sobre el gasto público en el Reino Unido lo que llevó a A. T. Peacock y J. Wiseman a teorizar sobre la expansión del gasto público en su país, en un trabajo abundantemente citado en la literatura sobre la materia en el que vino a consagrarse el llamado «efecto desplazamiento» (7). Los autores británicos, observando la evolución del gasto público desde 1890 a 1955, señalaron que se advertían ciertos saltos del gasto con motivo de acontecimientos extraordinarios, como lo fueron las dos guerras. Según ellos, existía en épocas normales un cierto equilibrio entre los gastos y los ingresos públicos, en función de lo que se consideraba como presión fiscal máxima soportable. Cuando se producía un hecho extraordinario y surgía la necesidad de realizar nuevos gastos públicos se advertía un incremento de la presión fiscal temporalmente, pero los gastos no volvían a su situación anterior cuando la circunstancia extraordinaria desaparecía y se acababa por consentir una elevación de la carga impositiva para los contribuyentes del país. El gasto público evoluciona, pues, según Peacock y Wiseman, mediante desplazamientos bruscos del mismo originados por situaciones anormales de la economía del país. Al menos eso es lo que, a su juicio, constituye la explicación más razonable de lo acontecido en Gran Bretaña en la primera mitad del siglo actual.

Hace treinta años el acervo de explicaciones sobre el comportamiento del gasto público se limitaba básicamente a las dos

aportaciones hasta ahora brevemente reseñadas. En los años 50, y especialmente tras la aparición del trabajo de Peacock y Wiseman, proliferaron las investigaciones sobre la evolución del gasto público en las principales economías, con las que se trató de contrastar la hipótesis de los economistas británicos, y se relacionó la proporción gasto público-PIB con el nivel de desarrollo económico, con objeto de señalar que era la expansión económica la causa principal del comportamiento alcista del gasto público. Los trabajos empíricos elaborados al respecto mostraron resultados variados y sirvieron para añadir otras circunstancias extraordinarias distintas de las guerras como causantes de los desplazamientos del gasto y, aunque no proporcionaron conclusiones categóricas sobre la relación gasto-desarrollo económico, sí mostraron una cierta relación de interdependencia, al menos para los estadios intermedios de crecimiento de las economías (8).

La literatura explicativa sobre las causas del crecimiento del sector público se enriqueció en 1967 con un trabajo de W. J. Baumol, elaborado para fines distintos, ya que su propósito era el estudio de la anatomía de la crisis de las grandes ciudades (9). La aportación de Baumol se basaba en un modelo de crecimiento desequilibrado de la productividad en los dos grandes sectores de la economía en que se agrupaban las actividades económicas para los fines de su trabajo. Según el economista norteamericano, la diferencia que separa a esos dos sectores es el desarrollo tecnológico, que en uno permite notables incrementos de productividad («las actividades tecnológicamente

productivas») mientras que en el otro sólo esporádicamente se producen aumentos de productividad. Las actividades financiadas a través del gasto público pertenecen al campo en el que no se producen mejoras de la productividad y, dado que los salarios crecen uniformemente en ambos sectores de la economía, el coste de los servicios proporcionados por el sector público aumenta relativamente más que el de los bienes y servicios de los sectores tecnológicamente progresivos.

Al igual que la aportación de Peacock y Wiseman, la aplicación del modelo de Baumol a las actividades del sector público supone una explicación del crecimiento del gasto desde el lado de la oferta, frente al énfasis puesto, en la tradición de la «ley de Wagner», en los factores de demanda.

La explicación de Baumol tiene más enjundia desde el punto de vista económico que las otras dos expuestas anteriormente, pero no es una teoría satisfactoria para explicar las causas que han elevado el gasto público al ritmo que hemos podido observar en los últimos 15 años.

D. Cameron se ha ocupado específicamente de la expansión del gasto público entre 1960 y 1975 en casi una veintena de países industriales, con objeto de encontrar las razones por las que se produce dicha expansión (10). Según este trabajo, la tasa de desarrollo económico no es un factor de expansión del sector público, siendo ésta mayor cuando el crecimiento de la economía es modesto, lo que ha podido observarse claramente desde la crisis de 1973 en todos los países de la OCDE, como ya se ha señalado, conclusión que vie-

ne a echar por tierra la tesis de la «ley de Wagner».

Según Cameron, tampoco la existencia de impuestos que suponen para los contribuyentes una «ilusión fiscal» (11) es una fuente del crecimiento del gasto, lo que viene a contradecir otra línea del pensamiento tradicional.

Las causas que Cameron señala como orígenes de la expansión del gasto público, en base a su trabajo empírico, son la ideología social-demócrata o izquierdista de los gobiernos, la centralización de las actividades del sector público y la dependencia respecto al comercio exterior de la economía. Como han dicho Larkey, Stolp y Winer, «el trabajo de Cameron es altamente meritorio dentro de la literatura empírica, bastante insatisfactoria, sobre el crecimiento del sector público. Resulta quizás más acertado en plantear fenómenos empíricos interesantes que en explicarlos desde un punto de vista teórico» (12).

En otra línea de razonamiento, y dentro de la Teoría de la Elección Pública, la expansión del gasto público ha sido objeto de explicaciones que merece la pena reseñar brevemente. El comportamiento del gasto es una consecuencia directa de quienes intervienen en las decisiones que implica (votantes, legisladores y políticos, burócratas o grupos de interés) y son las fuerzas o presiones que emanan de estos protagonistas las que mueven el gasto público a velocidad superior a la de la economía en su conjunto.

Como ha señalado Peacock, fue Alexis de Tocqueville el iniciador de la tradición de buscar en el funcionamiento de la democracia el comportamiento ex-

pansivo del gasto público (13). En efecto, en su famosa obra *Democracy in America* relacionaba Tocqueville el gasto público con la extensión del derecho de voto y con el grado de desigualdad en la distribución de la propiedad.

J. M. Buchanan y sus seguidores han buscado en el funcionamiento de la organización política democrática las razones para explicar el crecimiento del gasto público, algo que parece bastante razonable.

Un primer grupo de explicaciones se relacionan con los deseos de los votantes y las reglas a través de las cuales se toman las decisiones. Así, la regla de la mayoría ha sido acusada de ser causante de una expansión del gasto público mayor de la deseada, o se ha destacado el papel ejercido en las votaciones sobre gasto por los empleados del sector público.

En segundo término, el propio funcionamiento de los Parlamentos de los países ha sido señalado como un factor de crecimiento del gasto público. Si son los miembros del poder legislativo, nuestros representantes en los regímenes democráticos, los encargados en última instancia de tomar las decisiones sobre el gasto público, o son nuestros deseos, que ellos interpretan, o son sus preferencias o sus métodos de decidir los responsables finalmente de la acelerada marcha del sector público. Parece bastante claro que, al menos formalmente, los protagonistas del fenómeno de la excesiva expansión del gasto público son los componentes del poder legislativo, pues a ellos está encomendada constitucionalmente la tarea de aprobar dichos gastos.

Se ha buscado un tercer tipo

de argumentación en el análisis del comportamiento de la burocracia. Los modelos basados en las decisiones burocráticas, de los que el de Niskanen es el más representativo (14), señalan que al ser la oferta de bienes y servicios públicos una actividad monopolística y buscar los burócratas hacer máximo el presupuesto que administran, impulsan el gasto público en busca de sus intereses.

Por último, la influencia de los grupos de interés o de presión en la provisión de bienes y servicios públicos ha sido ofrecida también como una causa de sobredimensión del gasto público dentro del funcionamiento de los regímenes democráticos.

Dentro de este sucinto recuento de las teorías explicativas del gasto público, hemos de reseñar finalmente los argumentos basados en aspectos ideológicos. Así, para algunos, la filosofía keynesiana ha apoyado una intervención exagerada del sector público en la vida económica, no sólo para subsanar los llamados fallos del mercado, sino para influir sobre la marcha de las economías y para redistribuir la renta y la riqueza. Buchanan y Wagner publicaron en 1977 un trabajo crítico, sobre el impacto de las ideas keynesianas en el crecimiento del sector público y su situación deficitaria (15), que se ha convertido en referencia obligada al estudiar la influencia de las ideas de Keynes sobre la extensión del sector público en las economías de nuestros días. Ahora bien, como dicen Larkey, Stolp y Winer, la «revolución keynesiana» puede haber modificado la opinión pública sobre el impacto positivo del sector público sobre la economía, pero su aportación ha sido escasa en la tarea de construir una teoría

## AUMENTO DEL GASTO PUBLICO Y AUMENTO EN LA IMPOSICION. ¿CUAL ES LA CAUSA, CUAL ES EL EFECTO?

El interés por dominar el crecimiento del gasto público que hoy se registra en todos los países occidentales, se deriva, en gran parte, de la cuantía alcanzada por el déficit público y del reconocimiento de sus negativos efectos sobre la inflación, los elevados tipos de interés (que ahogan la inversión privada y las oportunidades de empleo) y el ajuste a la crisis de las distintas economías (negado por las subvenciones y ayudas públicas que están detrás del déficit y que mantienen a sectores y empresas sin futuro). De ese reconocimiento de los peligros del déficit ha partido el apoyo a las modificaciones tributarias que cierran el bache del déficit y restauran una administración fiscalmente responsable.

¿Es un camino acertado para reducir el mal del déficit público el aumento de la imposición, o más bien la acción debería orientarse a la consolidación y ulterior reducción del gasto público? He aquí una pregunta cuya respuesta divide a los economistas y hacendistas en la actualidad.

Milton Friedman ha ofrecido a esa gran cuestión contemporánea una respuesta categórica. Ningún aumento de la imposición reducirá el déficit público. Las cosas suceden más bien al revés: todo aumento de impuestos provocará aumentos de gasto público y el déficit permanecerá donde estaba. «La regla política n.º 1 —afirma Friedman— es que el gobierno gasta siempre lo que el gobierno recibe por impuestos, por tanto el problema de un país con déficit no es que no grave suficientemente por impuestos a sus ciudadanos sino más bien que gasta demasiado. Aumentar los impuestos equivaldrá, por lo tanto, a seguir teniendo el mismo déficit y además un nivel mayor de gastos públicos».

Los teóricos de la llamada escuela de la elección pública tienen una respuesta diferente a la pregunta anterior respecto de cómo los impuestos afectan al gasto público. Buchanan y Wagner han formulado claramente esa respuesta. La variable clave que afecta al gasto público es la *forma* en la que el gobierno obtiene sus ingresos. Si el gobierno tuviera que obtener sus ingresos por impuestos directos sobre la renta o los beneficios, se tendría un límite que constreñiría los aumentos del gasto público, ya que el carácter visible de estos gravámenes y su aumento para financiar el mayor gasto levantarían la oposición ciudadana a la elevación de la presión fiscal. Por el contrario, si tales ingresos públicos se financian deficitariamente (con aumentos de deuda o elevaciones en la cantidad de dinero) se «reduciría la resistencia de los contribuyentes, a quienes se les aseguraría un aumento de los servicios públicos sin reclamarles un pago tributario inmediato. El precio percibido por los contribuyentes de los servicios públicos sería así menor, con lo que éstos aumentarían las de-

mandas de tales servicios. Los niveles preferidos del presupuesto por los contribuyentes serían mayores y los políticos serían sensibles a estas preferencias, y las traducirían en forma de una mayor producción pública». De este enfoque de Buchanan-Wagner se sigue que el crecimiento del sector público se origina por la falsa percepción de los ciudadanos del coste de los servicios públicos financiados a déficit. Claro está que los ciudadanos terminarían pagando un impuesto especial «indirecto y oculto» a través de tipos de interés más elevados a que esa financiación conduce (efecto expulsión del crédito y la inversión privada) y a través de una mayor inflación. La mayor inestabilidad producida por los tipos de interés más elevados y la inflación concederá a los políticos una excusa para aumentar la dimensión del sector público, porque en una economía intrínsecamente inestable la intervención del gobierno se convierte en un imperativo moral.

En contraste con las dos respuestas anteriores, Robert Barro ha ofrecido la suya que, en primer lugar, se opone a la de Friedman. Los aumentos en la imposición no son los que causan la expansión del sector público. Más bien la situación real es la opuesta. Son los mayores gastos públicos los que fuerzan las elevaciones en los impuestos. En segundo lugar, en oposición a Buchanan y Wagner, Barro no cree que el gasto a déficit genere una ilusión fiscal que facilite el uso irresponsable de los fondos públicos por los políticos. Los aumentos de deuda pública no se consideran por los contribuyentes —según Barro— como parte de su riqueza neta. Basándose en el teorema de la equivalencia ricardiana, Barro afirma que los aumentos de la deuda pública se corresponden con la corriente de futuros impuestos para afrontar los costes de su servicio y que se capitalizan, como tales, por las generaciones presentes. Este enfoque se opone a la afirmación de Buchanan y Wagner de que la financiación a déficit abarata el coste de los servicios públicos y estimula así el desarrollo del sector público. Esa ilusión fiscal no se produce porque los aumentos del gasto a déficit se descuentan como impuestos futuros por los contribuyentes actuales.

Con así tres las respuestas que ha recibido de los economistas la pregunta clave anterior. Friedman afirma que más impuestos llevarán a mayores gastos públicos. Buchanan y Wagner afirman que la financiación deficitaria es la que produce mayores gastos públicos, que no se registrarían si los costes reales de los servicios públicos fueran conocidos por los contribuyentes. Barro sostiene que un mayor gasto público produciría aumentos en la imposición.

Y bien, ¿cuál de esas hipótesis parece estar más de acuerdo con los hechos? La respuesta a esta cuestión de-

cisiva ha sido abordada recientemente por tres economistas americanos —Anderson, Wallace y Wagner— con referencia a Estados Unidos para el período 1946-1983. Utilizando una técnica econométrica, basada en el *test* de Granger, llegan a las siguientes conclusiones:

1.ª Los resultados obtenidos muestran que los gastos públicos y sus variaciones son los causantes del aumento de los impuestos. Los aumentos en la imposición han seguido a la expansión del gasto público. Dicho en otros términos, esos resultados son coherentes con la hipótesis de Robert Barro.

2.ª Los resultados obtenidos discrepan abiertamente con la hipótesis Friedman de que los aumentos en los impuestos sean causa de los aumentos de los gastos públicos.

3.ª Los datos y las pruebas disponibles tampoco ratifican la hipótesis de Buchanan y Wagner de que un aumento de los impuestos directos sobre la renta y beneficios disminuyan o moderen el crecimiento del gasto público.

Esos resultados tienen una aplicación directa al gran debate actual sobre qué camino seguir para limitar la dimensión del sector público. Claramente la limitación del gasto público sería el camino eficiente. Sin embargo —y como los autores de esa investigación empírica indican— ello no equivale a afirmar que las limitaciones de la imposición carezcan de efectividad. La razón de esa aparente paradoja encuentra su explicación en el hecho de que las regresiones utilizadas en la prueba están basadas en una situación presupuestaria en la que un aumento de los gastos *puede* atenderse con un aumento en la imposición. Si la situación presupuestaria variase de forma que el poder de imposición se limitase (lo que no es el caso en la actualidad en Estados Unidos y los restantes países occidentales) esa nueva limitación —inexistente en el período de prueba de las hipótesis, 1946-1983— también podría limitar la capacidad de gasto público.

Aunque la validez de todo contraste quede limitada al área y período elegidos, es evidente que esa contemplación del problema apoya, en principio, la estrategia definida por la OCDE para el tratamiento del déficit, que convencionalmente se califica como «consolidación presupuestaria», que sitúa en primer plano la limitación del gasto público, para pasar en una segunda fase a la reducción impositiva, en aquellos tributos con mayores impactos sobre los incentivos. El problema político y técnico reside en *cómo* limitar el crecimiento del gasto público, esto es: qué alternativas políticas (constitucionales o no) y técnicas serían las más aconsejables. Pero que el problema sea el *cómo* limitar el gasto supone afirmar la necesidad de su contención, sin la cual cualquier política frente al déficit es pura y estéril retórica.

del sector público y, extensivamente, del crecimiento del mismo (16).

Desde una posición de pensamiento opuesta, los teóricos de la izquierda se han ocupado también del crecimiento del sector público en la tradición de las predicciones de Marx, dentro de su visión de la evolución del capitalismo. El trabajo de J. O'Connor, de 1973, es probablemente la construcción más típica a este respecto (17) y su tesis se centra, al igual que las otras elaboraciones del mismo corte, en justificar el crecimiento del sector público en las crisis del capitalismo, que hacen necesario atender a la acumulación de capital y a la «legitimación del orden social», a través de los típicos gastos de transferencia de carácter redistributivo.

En las páginas anteriores no se ha tratado, obviamente, de ofrecer una relación completa de las aportaciones teóricas encaminadas a explicar por qué crece el gasto público con la intensidad que reflejan las cifras antes mencionadas. Simplemente se ha aludido a las principales teorías con el propósito de mostrar tanto la carencia de una teoría completa y suficiente como para indicar que es posible acudir a muchos factores y a muchas causas para encontrar a los responsables de la acelerada marcha del sector público. Y que, evidentemente, el campo económico no puede ser el único en el que se busquen explicaciones suficientes respecto al comportamiento expansivo del gasto público.

A mi juicio, el gasto público —y el sector público— se han expansionado desde la segunda guerra mundial porque han coincidido unas circunstancias que

antes no se habían producido. El arraigo de una filosofía político-económica favorable a la extensión del sector público para atender a los fallos del mercado y a finalidades redistributivas ha coincidido con las dos décadas de desarrollo más brillantes de la economía mundial. A esta coincidencia se ha unido una facilidad para recaudar impuestos y financiar los déficit públicos que los países no habían visto en épocas pasadas. Y, por último, todo ello ha encontrado un ambiente propicio en el funcionamiento de los regímenes democráticos, que han actuado al servicio de la extensión del gasto público como nunca lo habían hecho, probablemente por la ascensión al poder de las clases medias, como algún teórico ha señalado. Han coincidido, pues, en el tiempo tres factores determinantes del aumento del gasto público: el factor ideológico, que ha apoyado la intervención del sector público en la vida económica, en contraste con la filosofía clásica y liberal; el factor económico del desarrollo, que ha hecho más fácil la recaudación de los impuestos y más viables los objetivos redistributivos, y el funcionamiento adecuado —o inadecuado para algunos— de las instituciones democráticas, que han permitido saltos del gasto público, especialmente desde 1973, que no encuentran justificación más que en la inercia del gasto del pasado o en la incompetencia o irresponsabilidad de los administradores públicos del presente.

En mi opinión, estas tres circunstancias difícilmente van a repetirse en el futuro. Por el momento, la ola ideológica va en contra de las intervenciones públicas y es de prever que este movimiento de desnacionaliza-

ciones y de reivindicación del mercado dure unos cuantos años. En segundo lugar, será difícil que volvamos a tener un crecimiento económico como el de los años sesenta y setenta y la presión fiscal es hoy sentida con mayor intensidad, por lo que la facilidad para recaudar impuestos experimentada en épocas recientes no va a volver a registrarse. Por último, los «fallos» en el funcionamiento de las instituciones democráticas demandan crecientemente comportamientos distintos de los políticos, legisladores y burócratas, que se encuentran sometidos a la observación crítica de los votantes a quienes sirven, aunque el proceso tenga que ser necesariamente lento y necesite de un apoyo más intenso de los ambientes ideológicos.

#### IV

Hace unos pocos años se produjeron en algunos Estados de los Estados Unidos ciertas «revoluciones fiscales» que llevaron a propuestas de limitación de los impuestos estatales. Y en el mundo teórico las demandas de limitación del poder fiscal del Estado se extienden. Son reacciones prácticas y teóricas al exagerado tamaño del sector público, fenómeno que sin duda se corregirá en el futuro por los países que quieran tener economías dinámicas y prósperas.

Por el momento, los remedios al problema que nos ocupa no abundan, entre otras razones porque tampoco se han explicado con suficiente claridad las razones por las que el gasto público se ha comportado como lo ha hecho. Para terminar este trabajo ofreceremos a continuación algunos de los remedios princi-

pales esbozados para frenar la marcha del gasto público.

El trabajo de A. Wildavsky que se incluye en el presente número de esta revista, a continuación de este artículo, se ocupa de la limitación del crecimiento del gasto público. Lo primero que probablemente hemos de tener presente, como señala Wildavsky en uno de los primeros párrafos de su trabajo, es que «el deseo de limitar el gasto no significa necesariamente que los ciudadanos o los gobiernos sean contrarios a todas, la mayoría o incluso a cada una de las partidas de gasto. Puede ocurrir que les guste cada uno de los gastos considerado por separado y que no les guste, en cambio, la suma total»; «... se aprueba la mayoría de los gastos pero se desaprueba el gasto total» (18).

Y, en segundo lugar, ha de tenerse presente asimismo, como también señala Wildavsky, que la práctica en materia de limitación del gasto es tan pobre como la teoría (19).

La limitación al crecimiento del gasto público se ha ensayado básicamente a través de la fijación de topes al mismo y mediante normas de disciplina presupuestaria. Ha sido práctica habitual, asimismo, en los países de la OCDE, el establecimiento de objetivos anuales sobre el déficit público en proporción al PIB. Por otro lado se han introducido también limitaciones al gasto a niveles descentralizados.

Hasta ahora, los límites al gasto público no han sido eficientes, pero han mostrado que, como dice Wildavsky, si bien esos límites no garantizan el control, sin ellos no puede haber control alguno sobre el gasto público.

A mi juicio la limitación eficaz del gasto debe basarse en la modificación del funcionamiento de los mecanismos de decisión sobre el mismo, desde el nivel constitucional hasta el relacionado con la eficacia del gasto en los estamentos burocráticos, todo ello acompañado de una reivindicación de la norma clásica del equilibrio presupuestario.

Desde mediados de 1978 se han producido en una buena parte de los Estados Unidos modificaciones a los poderes impositivos o de gasto público, movimiento que comenzó con la famosa Proposición 13 en California. El Senado americano ha aprobado una enmienda constitucional según la cual el gasto federal de un año debe ser limitado al del año precedente modificado por el porcentaje de variación del PIB, enmienda que no ha prosperado en el Congreso. A finales de 1985 se aprobó en Estados Unidos la Ley Gramm-Rudman, tendente a equilibrar el presupuesto a lo largo de un período de cinco años, aunque su constitucionalidad está puesta en duda en estos momentos.

Los ejemplos anteriores son muestras recientes de la actuación a nivel constitucional para limitar el crecimiento del gasto público, el camino más eficaz a la vista de la forma en que los Parlamentos —los verdaderos guardianes del gasto en la filosofía presupuestaria clásica— han venido comportándose en los últimos años. La limitación constitucional debe fijarse no sólo para el gasto sino también para el incremento de los impuestos, respecto a los que los gobiernos democráticos de nuestros días no encuentran obstáculo alguno (20).

De otra parte, cabe señalar también que la ola de «privatizaciones» de actividades públicas que se deja sentir en estos años en los países industriales con un sector público amplio (Gran Bretaña, Alemania, Francia) es una eficaz manera de cortar de raíz una fuente importante del crecimiento del gasto público.

En última instancia, habrán de ser limitaciones constitucionales las que pongan freno al gasto público sirviendo «como un conjunto de restricciones contra los riesgos y las tentaciones del proceso político altamente selectivo, que está dominado por un claro liderazgo producido por un sistema eficiente de mayoría simple» (21). Forte ha señalado a este respecto, siguiendo la tradición de Buchanan, que una constitución política y fiscal dirigida a este propósito debería incluir cinco clases de principios:

1) Principios diseñados para obstaculizar la utilización de la «ilusión fiscal» y para reducir la posibilidad de realizar prácticas inadecuadas por gobiernos hegemónicos.

2) Principios encaminados a proteger a las generaciones futuras de su explotación por las generaciones presentes, como la limitación de la emisión de deuda pública interna y externa.

3) Principios dirigidos a limitar la proporción de la presión fiscal en relación con la renta nacional.

4) Principios que protejan los derechos de propiedad frente a leyes retroactivas o confiscatorias.

5) Principios que protejan los niveles de vida de los pobres (22).

Como señala J. Myhrman en

su Introducción a los trabajos sobre el crecimiento del gasto elaborados para la Reunión de Estocolmo de 1984, la investigación habrá de concentrarse en el futuro en el comportamiento de los grupos de interés y de los políticos... «Debemos conseguir un mejor entendimiento de cómo trabajan las diferentes Constituciones o los sistemas políticos cuando filtran las verdaderas preferencias de los votantes para convertirlas en decisiones políticas» (23).

J. M. Buchanan ha sido el máximo defensor de estas reformas constitucionales tendentes a contener la marcha del gasto público. Como él ha señalado, «la prodigalidad fiscal puede contenerse mediante remedios constitucionales. La política ordinaria no hará posible que surjan resultados fiscalmente responsables de las instituciones democráticas modernas. Pero la política ordinaria se efectúa en el marco de unas reglas constitucionales, que han sido y pueden ser modificadas para que los resultados que se produzcan sean los deseados» (24). Como también nos dice Buchanan, «los resultados fiscales de la política ordinaria actualmente nos recuerdan el comportamiento del jugador empedernido en un casino de Las Vegas o Atlantic City. ¿Quién puede esperar que el jugador se abstenga de comportarse "irresponsablemente", ante las tentaciones que experimenta? Pero así como nuestro empedernido jugador puede conocer sus proclividades y quedarse en su casa, del mismo modo quienes en última instancia toman las decisiones políticas, los ciudadanos, conociendo las proclividades de nuestros políticos en sus actividades normales, pueden mantener las activi-

dades fiscales de los mismos dentro de ámbitos de prudencia mediante la promulgación de reglas constitucionalmente restrictivas» (25).

Como ya se ha dicho, resulta esperanzador observar la evolución del gasto público en los últimos años en algunos países, y cabe pensar que estemos en un punto de inflexión en la tendencia seguida por dicha magnitud a lo largo del presente siglo. Se advierten ciertamente cambios en las políticas y en los objetivos sobre el déficit público y la evolución del gasto, pero los mecanismos de decisión y el armazón institucional no se han alterado (26). Y, a mi juicio, son estas modificaciones, necesariamente de nivel constitucional, las únicas capaces de garantizar a los ciudadanos —que son los soberanos en una democracia— que el sector público no va a volver a comportarse como lo ha hecho en los años recientes.

## NOTAS

(1) Véase el trabajo de P. D. LARKEY, Ch. STOLP y M. WINER, «Why Does Government Grow?», incluido en el libro *Public Sector Performance*, Ed. T. C. Miller, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984, (pág. 90), cuya traducción al castellano se publica, tras este artículo y el de A. Wildavsky, en este mismo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(2) Por ejemplo, *Public Expenditure Trends*, OCDE, París, 1978; *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*, OCDE, París 1985, o el trabajo de P. SAUNDERS y F. KLAN, «The Role of the Public Sector», *OCDE Economic Studies*, n.º 4/Spring 1985, OCDE, París, 1985.

(3) «The Role of the Public Sector», op. cit. pág. 11.

(4) Véase S. PELTZMAN, «The Growth of Government», en *Journal of Law and Economics*, oct. 1980. pág. 210.

(5) Véase «The Role of the Public Sector», op. cit. págs. 74-88.

(6) Hace años me ocupé de la «ley de Wagner» en un trabajo publicado en *Hacienda Pública Española* con el título «Hacia una Teoría Positiva del Gasto Público», n.º 9,

págs. 73-101, y en la Introducción al libro *La Dinámica del Gasto Público*, que recoge varios trabajos clásicos sobre el comportamiento del gasto, editado también por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

(7) Este efecto había sido ya observado por J. JESSEN en 1944, según dicen A. T. PEACOCK y J. WISEMAN en la Introducción a su obra *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, G. Allen and Unwin, Londres, 1956.

(8) Véase *La Dinámica del Gasto Público*, op. cit. págs. 20-21.

(9) W. J. BAUMOL «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis», en *The American Economic Review*, junio 1967, págs. 415-26.

(10) D. R. CAMERON, «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis», en *American Political Science Review*, diciembre 1978, págs. 1.243-61.

(11) La llamada «ilusión fiscal» fue considerada extensamente por A. PUVIANI en su obra *Teoría de la Ilusión Financiera*, publicada en 1903 en Italia, y traducida al castellano por el profesor A. Rodríguez Bereijo, dentro de la colección de obras básicas del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1972. En los años 60 la «ilusión fiscal» fue tratada por

J. M. BUCHANAN en varios trabajos y puede decirse que el concepto se ha incorporado a la literatura que se ocupa de la llamada Teoría de la Elección Pública.

(12) P. D. LARKEY, Ch. STOLP y M. WINER, en «Why Does Government Grow?», op. cit. pág. 72.

(13) Véase A. T. PEACOCK, «The Problem of Public Expenditure Growth in Post Industrial Society», en *The Economic Analysis of Government*, Ed. Martin Robertson, Oxford, 1979, pág. 107.

(14) W. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1971.

(15) J. M. BUCHANAN y R. WAGNER, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, Nueva York, 1977.

(16) P. D. LARKEY, Ch. STOLP y M. WINER, «Why Does Government Grow?», op. cit. pág. 84.

(17) J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, Nueva York, 1973.

(18) A. WILDAVSKY, «The Theory of Expenditure Limitation», trabajo presentado con carácter restringido al Seminario de la

OCDE «Controlling Public Expenditure», celebrado en marzo de 1980, pág. 1.

(19) Véase D. TARSCHYS, «Curbing Expenditure: Current Trends», *Journal of Public Policy*, n.º 5,1; págs. 23-67.

(20) Véase G. BRENNAN y J. M. BUCHANAN, *The Power to Tax*, Cambridge University Press, 1980.

(21) F. FORTE, «Public-Spending Growth and Majority Rule», en *Public Expenditure and Government Growth*, pág. 141.

(22) F. FORTE «Public-Spending Growth and Majority Rule», op. cit. pág. 141.

(23) J. MYHRMAN, «Introduction: Reflections on the Growth of Governments», en *Journal of Public Economics*, diciembre 1985, pág. 284.

(24) J. M. BUCHANAN, en «Public Debt and Capital Formation», trabajo incluido en *Liberty, Market and the State*, Weatsheaf Books Ltd., Brighton, 1986, pág. 209.

(25) J. M. BUCHANAN, en «Public Debt and Capital Formation», op. cit. pág. 209.

(26) Véase J. TUMUR, *Economic Policy as a Constitutional Problem*, Institute of Economic Affairs, Londres, 1984.