

O gasto público como condicionante de estratexias políticas globais*

Catedrático de ciencia política e da administración da Universidade de Santiago de Compostela

José Vilas Nogueira

* Este traballo é unha versión revisada da intervención nas "Xornadas de estudo sobre austeridade no gasto público", dirixidas polo profesor José M. Canales Aliende, Santiago de Compostela, EGAP, 13-14 de marzo de 1996.

Non son moitos os estudos dedicados global e especificamente ó gasto público. A causa é que a consideración do gasto público se disgrega naturalmente na análise das diferentes políticas públicas e as respectivas axencias responsables do gasto.

Non ocorre só así na ciencia política; xa hai anos, Samuelson 1954, nun tan breve como famoso artigo, facía notar que os economistas, con poucas excepcións, desdeshában a teoría do gasto público, consagrando as súas enerxías á teoría da imposición. E aínda que este autor pretendía suplir tal carencia, elaborando unha "teoría pura do gasto público", ó servizo da súa optimización, tal empresa, na marxe dos seus valores formais, non estaba chamada a ter éxito no plano empírico, pois, por definición, as políticas de gasto están tinxidas en considerable medida por factores políticos, con frecuencia de carácter eminentemente continxente. Curiosamente, unha queixa análoga

formulan actualmente algúns especialistas españois en dereito financeiro: o ordenamento lexislativo atende máis ó ingreso e ós seus principios ca ó gasto público. Este reproche é tanto máis significativo canto que a nosa Constitución contén unha constitucionalización dos principios de gasto público, bastante excepcional no dereito comparado². Estas pretensións están, de modo obvio, igualmente, se non máis, afectadas pola mesma limitación, derivada da continxencia política.

Na ciencia política, a relación entre os factores políticos e o gasto público, adoitou enfocarse a partir da enfatización dos factores económicos, naturalmente nun sentido moi distinto do pretendido por Samuelson 1954, sobre a conducta dos gobernos. Algúns escritores aventuraron que o grande volume alcanzado polo gasto público contribuíu a reducir notablemente o ámbito de polarización esquerda-dereita. Aínda que a contraposición conserve agudeza en actitudes e políticas culturais, e outras, a diferenciación de políticas económicas quedaría moi limitada polas constriccións macroeconómicas, que non entenden de posicións de clase nin de filosofías políticas. A influencia dos factores políticos, sobre todo da ideoloxía dos partidos no goberno, sería residual, nun marco limitado polas constriccións socioeconómicas. Sen embargo, Budge e Hofferbert 1990³ conclúen que a influencia dos factores políticos é moito maior do que conceden estas posicións.

Como condicionante de estratexias políticas globais, aínda que naturalmente todos eles están mutuamente imbricados, os principais aspectos que hai que discernir no gasto público son o do seu volume, o da natureza dos bens ou servizos obxecto do gasto (bens colectivos e bens privados), o da función económica do gasto (gastos de investimento e de consumo) e o da demanda do gasto ou sexa as preferencias dos diferentes grupos sociais en canto ó gasto público, xa no aspecto cuantitativo (volumen do gasto demandado), xa no aspecto cualitativo (demandas de investimento ou de consumo).

1. O volume do gasto público e as súas implicacións

O xigantesco volume alcanzado hoxe polo gasto público induce a que sexa considerado preferentemente como un "problema" por resolver. Pero, o gasto público é algo máis ca un "problema", é un factor primordial (ou se se quere a expresión de factores primordiais) de estruturación da sociedade política. Pois, o problema, sen comiñas, máis importante que presenta

² "O gasto público realizará unha asignación equitativa dos recursos públicos, e a súa programación e execución responderá ós criterios de eficiencia e economía" (art. 31.2). O problema é a operacionalización de principios como o de equidade, na miña opinión non susceptibles dela, salvo ulterior determinación (cfr. VILAS NOGUEIRA 1991).

³ "The question of the link between political factors and expenditures has (...) been extensively discussed in the work on policy outputs, which started off (...) by stressing the overwhelming influence of socioeconomic factors on government behavior (...) but subsequently identified a role for political factors—above all, party ideology—within wide socioeconomic constraints (...) With regard to policy outputs" se "has reasserted general party influence (...) over what governments do. Operationally, parties have been credited with certain enduring ideological positions. In the comparative research, policy-compare under one party or party 'family', as opposed to another—is posited to reflect the time-invariant influence of those positions. Such studies have commonly employed general indicators of policy or impact such as levels of expenditure, inflation, or unemployment, sometimes refined by considering the intermediary role of specific government policy instruments such as interest rates". (BUDGE e HOFFERBERT 1990, páx. 112).

⁴ Unha excelente ilustración atopámola nos albores do Estado moderno. Foi a insuficiencia dos ingresos "privados" -isto é, dos seus ingresos "señoriais"- dos príncipes que emprenden as etapas preliminares da construción dos estados nacionais, para a instauración da Administración e dos exércitos reais, a que induciu á necesidade do príncipe de recorrer á axuda do "país", a través das súas expresións sociais: os estamentos, reunidos en asemblea. Compréndese que tal axuda fose subordinada a un previo "consello" por parte dos propios estamentos sobre os obxectivos para os que o príncipe solicitaba a súa achega financeira e, en relación máis directa co noso tema, que frecuentemente o consello fose acompañado dun ulterior control sobre a xestión das sumas solicitadas, que se transmataba nunha verdadeira e propia Administración directa por parte dos estamentos da mesma recadación. A incorporación, polo tanto, da sociedade estatal á nacente monarquía nacional é consecuencia principal das necesidades financeiras da Coroa. Posteriormente a necesidade financeira conserva a súa eficacia estruturante da sociedade política, pero agora actúa en contraria dirección: os "dereitos e liberdades estamentais" decaerán tan pronto a Coroa consiga o dereito efectivo de aprobación dos impostos: *"via via che il principe accantonó il diritto di approvazione delle imposte" dei ceti, inventando modi e canali di esazione dei contributi controllati e amministrati direttamente da lui, i ceti perdettero la loro originaria posizione costituzionale"* (SCHIERA, 1971, páx. 1010).

⁵ Por exemplo, segundo MUSGRAVE 1969 (94-95), entre 1890 e 1960, o gasto público total su-

(Continúa na páx. 86)

o volume do gasto público é, de modo obvio, o do seu financiamento, e aínda que un e outro están mutuamente condicionados, en xeral, o elemento determinante, algunhas veces case variable independente, é o de gasto. Noutras palabras, as necesidades de gasto das axencias públicas (naturalmente, determinadas historicamente en función de elementos *políticos*, na acepción forte da palabra) son as que determinan a captación de recursos, e non á inversa. As necesidades financeiras son, desde os seus comezos ata os nosos días, un firme fío conductor para o estudo das experiencias estatais⁴.

Por isto, a importancia relativa do gasto público e a súa distribución é un dos mellores indicadores da conformación da organización estatal e das relacións que manteñen nela os actores políticos (lexisladores, executivos e administradores e os cidadáns e as súas asociacións políticas e de intereses). Non é, pois, estraño que sexa común responsabilizar deste xigantesco volume alcanzado polo gasto público o contemporáneo "Estado de benestar". Esta noción supuxo un notable cambio da concepción dos obxectivos da acción pública, cunha subsecuente crise da noción "clásica" de servicio público, derivada da posibilidade doutras formas de consecución e de control dos obxectivos do Estado e das súas axencias, esvaendo (ou confundindo) nalgúns sectores as fronteiras entre o público e o privado. Resulta realmente difícil encontrar hoxe algunha actividade que non estea relacionada directa ou indirectamente, co gasto público.

Desde, aproximadamente, comezos de século, a cifra de gasto público, tanto civil como militar, non deixou de medrar tanto en termos absolutos como en relación ó PIB do respectivo país, aínda que as magnitudes precisas, agás nos últimos anos, non sempre son de fácil establecemento, dadas as diferencias ás veces moi importantes das cifras ofrecidas polos diversos especialistas⁵. Deixando na marxe as diferencias de valoración, si se pode afirmar que, na xeneralidade dos países, as compras públicas e o pagamento de transferencias (de orixe "civil") se incrementaron, tanto en termos absolutos coma relativos. Ó iniciarse esta década, o gasto público nos principais países da OCDE superaba o 35% do PIB (en España, o 35,5), e chegaba nos estados escandinavos ó 50%. Os gastos de "benestar" (educación, sanidade e vivenda) representaban entre un 12 e un 15% do PIB nos estados de benestar "máis avanzados". En xeral, as rúbricas do gasto público (non de transferencias) que absorben máis recursos son: defensa, educación, sanidade e infraestructuras de transporte (principalmente estradas). Incluso nos Estados Uni-

dos o gasto en actividades de benestar é importante, aínda que pode cambiar bastante, segundo a Administración (no sentido americano) no poder. Por relación a comezos de século, (deixando fóra as grandes potencias, nas que o gasto militar creceu tamén moito) as rúbricas que adoitan presentar maior crecemento relativo son educación, sanidade e policía e establecementos penitenciarios.

Esta situación induciu dúas cuestións, polo xeral mesturadas no debate político, e ás veces tamén no teórico, pero loxicamente discernibles. Por un lado o da xustificación normativa do Estado do benestar, ou dito doutro xeito a valoración da súa achega efectiva ó benestar e á igualdade real dos cidadáns. No primeiro aspecto, o pensamento liberal proclamou, sintetizando abruptamente, que o Estado de benestar ó inhibi-la responsabilidade individual aboca a unha situación menos que óptima do benestar colectivo. No segundo aspecto, en sentido contrario, Godin 1988 e outros autores cuestionaron a funcionalidade do Estado de benestar como mecanismo de igualdade. Por outro lado, aínda entre os que non se cuestionan a desexabilidade do "Estado de benestar", suscitouse a interrogación das posibilidades do seu mantemento no presente contexto económico, ó que non é alleo a crecente competencia industrial e comercial dos países asiáticos, os traballadores dos cales teñen salarios reais (non só pola ausencia de prestacións sociais, pero tamén por isto) infinitamente máis baixos cós seus colegas europeos. O exemplo de Suecia, onde o gasto público, a comezo dos anos oitenta, alcanzaba case o 70% do PIB, non só non parece susceptible de xeneralización, senón que é dubidoso que se poida manter. A controversia nos últimos anos sobre o público e o privado nos sistemas económico e social vén en grande parte determinada pola situación do gasto público en benestar social na maioría dos países avanzados.

Consecuentemente, xeneralizouse a apreciación de que o Estado se atopa sumido nunha crise fiscal (expresión popularizada principalmente como título do libro de O'Connor 1973) ou financeira, revelada por un avultado déficit público, que ameaza con "eternizarse". O grande volume do déficit público contribuíu moi eficazmente ó abandono da perspectiva decimonónica de postulación dun límite ó volume dos impostos. Isto resulta patente se se considera que só a porcentaxe de gasto público en servizos sociais equivale aproximadamente ó máximo de imposición que as formulacións normativas dos economistas decimonónicos consideraban tolerable para o desenvolvemento satisfactorio da economía.

biu nos Estados Unidos dun pouco menos do 7% ó 33; en Gran Bretaña do 9 ó 38% e en Alemaña do 13 ó 44%. Se excluímo-lo gasto militar, as porcentaxes no mesmo período subiron do 5 ó 18% do PIB nos Estados Unidos; do 5 ó 28% en Inglaterra; e do 10 ó 38% en Alemaña. Pero, O'CONNOR 1973 (97) que recolle estas porcentaxes, por certo con innecesarias imprecisións, inmediatamente se fai eco, sen que a diferenza lle mereza o mínimo comentario, doutros, recollidos doutros autores, segundo os cales o total do gasto público en tódolos niveis de goberno nos Estados Unidos pasou do 12,8% (23%, segundo MUSGRAVE 1969, 94) do PIB en 1945-50 ó 22,4 en 1966-70. O gasto público local e estatal (é dicir, dos estados membros; non federal) case dobraría, pasando do 5,9% do PIB en 1946-50 ó 11,5 en 1966-70. Os gastos federais non militares tamén creceron durante este período, pasando do 1,8 ó 2,4% do PIB. Os desembolsos en defensa nacional saltarían do 5,1% do PIB en 1946-50 (8,4% segundo MUSGRAVE 1969, 94) ó 12,3% en 1951-53, descendendo ó 8,4% en 1961-65 (sobre o 11% para MUSGRAVE, 1969, páx. 94).

Non pode sorprenden, pois, que en anos recentes, irrompesen no panorama político posicións de goberno que situaron directamente o gasto público no núcleo da súa retórica económica e política, como o da Sra. Thatcher no Reino Unido e o do presidente Reagan nos Estados Unidos.

Cando a Sra. Thatcher formou o seu primeiro goberno, en 1979, encontrouse cun gasto público próximo ó 50% do PIB, os principais capítulos do cal eran a sanidade e a Seguridade Social (34,4% do gasto público), a educación (14,4%) e a vivenda (7,5%). En resposta, como é sabido, iniciou unha política de limitación do gasto público. Pola súa parte, un dos máis importantes obxectivos da administración Reagan ó acceder ó poder foi a reorientación das políticas fiscal e orzamentaria dos Estados Unidos⁶. O gasto público foi considerado o principal responsable do devalo da produtividade norteamericana e, máis en xeral, dos principais problemas económicos do país. Os compoñentes clave do novo enfoque foron incrementos nos gastos de defensa, recortes nos gastos domésticos e recortes nos impostos. En 1981, o Congreso aprobou un orzamento que incorporaba estes tres compoñentes, e a "revolución" Reagan parecía iniciarse solidamente. Sen embargo, aínda que a Administración conseguiu a aprobación polo Congreso das súas propostas, os críticos afirmaron que as políticas fiscal, impositiva e orzamentaria de Reagan eran inconsistentes. ¿Como podían ser incrementados os gastos de defensa, manter intactas as prestacións netas da Seguridade Social para os pobres, deixar intocados os principais "dereitos" das clases medias, e recorta-los impostos, sen crear inmensos déficits para o futuro previsible? A Administración baseábase na crenza de que o recorte dos impostos e dos incentivos ó investimento producirían un rápido crecemento económico a curto prazo, ó incrementa-los ingresos e equilibra-lo orzamento. Pero, *"without debating the long-run benefits to economic prosperity of incentives for investment, it can be safely stated that the projected short-run growth in federal revenues did not materialize"* (Kamlet, Mowery e Su 1988, 1294). Con todo, na década seguinte, outros gobernos occidentais sumáronse, con maior ou menor énfase, a políticas restrictivas do gasto e, con frecuencia, a políticas privatizadoras.

Pero, tamén desde posicións máis moderadas ou eclécticas, boa parte das énfases na eficacia da xestión pública, no descenso da presión fiscal, na privatización de actividades e de servicios son respostas a este problema. Polo tanto, cabe anticipar xa que os remedios a aquela crise se poden buscar substancialmente, sexa na mellora da xestión pública, de optimización do emprego

⁶ *"The Reaganadministration yielded to no one in 1981 in describing its approach to budgetary and economic policy as a break with the economic and political priorities of previous administrations"* (KAMLET, MOWERY e SU, 1988, páx. 1293).

dos recursos para un volume dado de *output* público (de prestación de servicios públicos), sexa nunha redución do *output* público, por exemplo, postulando a renuncia á satisfacción pública de certos obxectivos, preferentemente dos atribuídos ó chamado Estado de benestar. Na xerga dos políticos, a alternativa sería ou "facer máis eficiente o Estado" ou "reducir Estado", aínda que comunmente pretenden incidir de modo simultáneo nos dous terreos.

Sen embargo, o obxectivo da redución do gasto público non é doado de alcanzar, sobre todo en sociedades como a nosa de tradición estatista, ou de predominio dunha cultura colectivista xerárquica, en termos de Wildavsky (*cf.*, Vilas Nogueira 1994), onde se demanda dos políticos que resolvan (se é posible) tódolos problemas sociais, e a resolución destes problemas adoita implicar custos. Máis en particular, a crise de emprego que vive a nosa época induce unha forte demanda de medidas públicas, creadoras de emprego ou paliativas do desemprego. Son sempre máis e máis eficientes as determinacións a prol do gasto público cás da súa redución, de maneira que algúns autores postularon a necesidade dun consenso social, específico, como único instrumento eficaz nesta dirección (*cf.* Fernández Caínzos 1993, 309). As magnitudes do déficit público e da carga de intereses da débeda pública nestes últimos anos e nos países da OCDE, poden verse na táboa seguinte:

	Déficit público			Variación do déficit 1990-93	Carga de intereses a débeda 1993
	1991	1992	1993	(Valores en % do PIB)	
B	6,8	7,1	7,0	1,6	11,1
DK	2,2	2,6	4,4	2,9	7,5
WD	3,5	2,3	2,8	1,7	3,2
D	3,2	2,6	3,3		
GR	16,3	13,2	15,5	-3,1	15,0
E	5,2	4,6	7,2	3,3	5,0
F	2,1	3,8	5,5	4,4	3,7
IRL	2,0	2,3	2,3	0,8	7,3
I	10,2	9,5	9,4	-0,9	12,0
L	1,0	2,5	2,5	5,8	0,8
NL	2,5	3,5	4,0	-1,1	6,3
P	7,6	3,3	7,1	3,4	7,6
UK	2,7	6,3	7,6	6,4	3,1
EC	4,6	5,0	6,0	2,4	5,6

Fonte: Informe económico anual 1994. Comisión Comunitade Europea.

En Grecia, o déficit público oscila ó redor do 15% do PIB, en Italia entre o 9 e o 10, e en Bélxica, España, Portugal e o Reino Unido sobre o 7%. Na maior parte dos países membros, deuse entre 1990-93 un agravamento do déficit público, que encontra a súa principal explicación na recesión económica. Un compoñente estrutural que incide no déficit público é a carga de intereses derivada dos saldos acumulados de débeda pública. Da comparación dos datos de déficit público de 1993 cos datos relativos da carga de intereses sobre o PIB, resulta que esta última superaba os déficits públicos en numerosos países membros. Só seis países tiñan déficit primario, é dicir, excluída a carga de intereses: Reino Unido (4,5%), España e Francia (2,2%), Luxemburgo, Portugal e Grecia, en porcentaxes menores.

Os saldos de débeda pública en termos de PIB seguen agravándose, e chegan a alcanza-la media comunitaria dun 65,9%, e a superar así o nivel do 60% fixado nos obxectivos de converxencia. Ó finalizar 1993, só Alemaña, España, Francia, Reino Unido e Luxemburgo cumprían o dito obxectivo e, coa actual tendencia dos déficits públicos é previsible que nos anos próximos serán aínda menos os países que cumpran o dito requisito. Segundo as estimacións realizadas polos servicios da Comisión da CE, no caso de que se desenvolvan as políticas máis oportunas desde o punto de vista do crecemento e da xeración de emprego, o saldo medio de débeda ó finalizar 1996 situaríase nun 78% do PIB.

Visto que o obxectivo de converxencia, que fixaba o saldo de débeda pública nun 60% do PIB para xaneiro de 1997, resulta inalcanzable, é evidente que as políticas orzamentarias da terceira fase da Unión dispoñerán de menor marxe de manobra polo peso da carga de intereses no gasto público. Nun horizonte desta natureza resulta prioritario o mantemento duns baixos tipos de interese nominais e reais que permitan reduci-lo peso da carga da débeda no PIB.

2. A redución do gasto público pola mellora da xestión

A presión xerada polo grande volume do gasto público sobre obxectivos de mellora da xestión tivo incluso traducións normativas ó máximo nivel do sistema, como entre nós coa constitucionalización do principio de eficiencia (art. 31.2 Constitución).

Outra dirección vinculada ós intentos de redución do gasto público encóntrase en políticas de trasposos de servicios e em-

presas públicas ó sector privado, na liña de privatizacións emprendida pola maioría dos gobernos nos anos oitenta. Pero isto, paradoxalmente, non sempre supuxo unha redución do gasto público, senón ás veces todo o contrario, pola asunción de compromisos de gasto en apoio do proceso privatizador, en razón do carácter non lucrativo das empresas ou dos servicios afectados, cando non de simple torpeza ou corrupción dos axentes públicos que dirixiron o proceso.

Por outra parte, os intentos de personificación privada, no sentido de entidades sometidas ó dereito privado, de servizos e de actividades que formaban parte da xestión administrativa indiferenciada presentan o obvio problema da posibilidade de perda do control público sobre as actividades e os produtos reducidos á xestión privada. Nalgúns casos produciuse así unha zona incerta entre o público e o privado, onde os xestores privados se benefician dalgúns dos atributos do *ius imperii* da Administración, como consecuencia da teleoloxía pública das actividades que prestan, sen, en cambio encontrarse sometidos a un control público eficaz, o que pode redundar na parasitización por intereses privados destas actividades e na redución das garantías dos cidadáns.

3. O gasto público e a natureza económica dos bens e servizos: bens privados e colectivos

Polo que atinxe á natureza do gasto público, como é sabido, o punto de partida de Samuelson é a diferenciación entre dúas categorías de bens: *bens de consumo* (ordinariamente) *privado*, que poden ser divididos entre os diferentes consumidores, e *bens de consumo colectivo*. Estes no implican ningunha mística entidade colectiva, senón, simplemente, son bens "*which all enjoy in common in the sense that each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption of that good*" (Samuelson 1954, 387). Este autor mostrou que "*no decentralized pricing systems can serve to determine optimally (...) (the, JVN) levels of collective consumption*. Claro que, "*other kinds of 'voting' or 'signalling' would have to be tried*". Como o mesmo autor di, "*of course, utopian voting and signalling schemes can be imagined ('Scandinavian consensus', Kant's 'categorical imperative'*". En consecuencia, "*one could imagine every person in the community being indoctrinated to behave like a 'parametric decentralized bureaucrat' who reveals his preferences by signalling in response to price parameters or Lagrangean multipliers, to question-*

naires, or to other devices. But there is still this fundamental technical difference going to the heart of the whole problem of social economy: by departing from his indoctrinated rules, any one person can hope to snatch some selfish benefit in a way not possible under the self-policing competitive pricing of private goods; and the 'external economies' or 'jointness of demand' intrinsic to the very concept of collective goods and governmental activities makes it impossible for the grand ensemble of optimizing equations to have that special pattern of zeros which makes *laissez-faire* competition even *theoretically possible as an analogue computer*" (Samuelson 1954, 389).

Sen embargo, na realidade, a maioría dos bens e servicios subministrados "publicamente" non son bens colectivos. Ten razón Margolis (1955, 348), ó afirmar que "*an 'economist's, qua economist, solution' to the problem of public expenditure is an error*". Este autor, esaxerando un pouco, só admite como bens colectivos a defensa nacional e os faros marítimos. Casos que parecen típicos de bens colectivos como as autoestradas deixan de selo cando a demanda excede a súa capacidade de utilización "normal". É difícil que o automobilista atrapado nun embotellamento admita a plausibilidade do argumento de que o uso da autoestrada por outros cidadáns non implica ningún custo para el. Isto resulta aínda máis evidente no caso de servicios médicos ou educativos. Incluso as funcións máis tinxidas de carácter soberano como a xustiza e a policía non se traducen na prestación de "bens colectivos", no sentido estricto da definición samuelsoniana. Calquera sabe que a sobrecarga de traballo de tribunais e policía afecta ó custo (en celeridade e eficacia) da prestación dos seus servicios para cada demandante individual dos mesmos.

Pero, incluso, cunha definición menos restrictiva dos bens colectivos, resta o problema da plausibilidade da pretensión de Samuelson (1954, 388) de división, con base en razóns de simple teoría económica, do orzamento en dous sectores, un "privado" e outro "sociopolítico". Esquemáticamente a súa argumentación é a seguinte: o sector "privado", que non presenta dificultades, consiste en "*algebraic taxes and transfers* (de redistribución de rendas, JVN, que) *would have to be varied until society is swung to the ethical observer's optimum*". As dificultades xorden no segundo sector, a provisión de bens colectivos. O núcleo do argumento de Samuelson contra un sistema de prezos descentralizado para tódolos servicios públicos é a súa, xa anticipada, definición de ben colectivo. Dela dedúcese que calquera consumidor dun ben colectivo non ten interese racional en excluí-lo consumo de terceiros, pois cada un recibe o total bene-

ficio do ben; pola contra, en xeral obterá beneficio do incremento de consumos concorrentes, pois cantos máis paguen por estes bens indivisibles menor custo terá a unidade adicional do ben ou servicio. A causa destas características técnicas, o ben non se pode converter en propiedade privada. *"Since Samuelson claims that he is analyzing 'the theory of optimal public expenditures' we must assume that he is asserting that there are public expenditures on services if and only if these services are collective consumption goods"* (Margolis 1955, 347). Prescindindo de consideracións de factibilidade, hai unha fronteira de utilidade máxima (ordinal) representativa dos puntos óptimo-paretiáns; coa propiedade que tras esa fronteira unha persoa só pode mellorar se empeora outra. Se desexamos facer xuízos normativos sobre o relativo desexo ético de diferentes configuracións, implicando individuos con niveis moi diferentes de indiferencia, debemos presentar un conxunto de normas ordinais interpersoais ou unha "función de benestar social" representando un conxunto consistente de preferencias éticas entre tódolos posibles estados do sistema (Samuelson 1954, 387). Non é unha tarefa "científica" deduci-la forma desta función; pode ter tantas como puntos de vista éticos sexan posibles; a única restricción da función de benestar social é que crecerá ou decrecerá cando toda preferencia persoal dun individuo creza ou decreza, supoñendo que tódolos outros permanecen nos seus niveis de indiferencia. Polo tanto, Samuelson 1954 adhírese ás teorías do "intercambio-voluntario" da facenda pública. Se houberse unha omnisciente máquina calculadora poderíanse resolver as ecuacións de mellora das funcións de benestar social de todas e cada unha das persoas. Tal máquina non existe, pero si un mecanismo análogo: o sistema de prezos nun mercado competitivo, en tanto tódolos bens sexan privados. Efectivamente, se non houberse bens de consumo colectivo, a solución sería simple, porque a competencia perfecta entre as empresas produtoras aseguraría que os bens fosen producidos ó mínimo custo e vendidos ó custo marxinal exacto, con tódolos factores recibindo as súas producións marginais exactas; e, por outra parte, cada individuo, ó buscar como comprador competitivo alcanza-lo máis elevado nivel de indiferencia suxeito ós prezos e impostos dados, sería conducido como por unha man invisible á grande solución da posición de máximo social. Desde logo, habería de manterse o marco institucional da competencia e seguiría sendo necesaria a adopción de decisións políticas, pero nun nivel mínimo; particularmente o requirido para que os impostos e as transferencias experimentasen as variacións precisas ata que a sociedade alcanzase o

óptimo ético. Non habería que tomar decisións explícitas verbo do consumo e do traballo detallado de cada persoa; necesitaríase só decidir sobre poder de compra xeneralizado, sabendo que cada persoa o empregaría optimamente. Cada persoa estaría motivada para face-la indicación dos seus gustos, necesaria para definir e logralo punto de maior felicidade social alcanzable.

Aínda que isto seguiría sendo válido no caso de consumo colectivo, dado que, como vimos, este non pode ser determinado optimamente por ningún sistema de prezos descentralizado, e que son precisos outros criterios de elección ou indicación, "*now it is in the selfish interest of each person to give false signals, to pretend to have less interest in a given collective consumption activity than he really has, etc.*" (Samuelson, 1954, 389).

Esta formulación parte dunha imaxe ideal do Estado liberal. En tanto os valores son determinados polas preferencias de individuos independentes, unha economía "privada" de mercado é a condición "natural" da sociedade e conducirá á maximización dos valores producidos. Pero algúns bens susceptibles de demanda non son producidos, ou son producidos en cantidade insuficiente, dado que as leis da propiedade só lles poden ser aplicadas imperfectamente. Canto máis limitada estea a capacidade de propiedade privada sobre un ben, menor será o beneficio da súa produción e menos eficiente será a economía "natural". Por conseguinte, faise necesaria a produción colectiva. En xeral, o argumento segue as mesmas liñas có da diverxencia entre beneficios sociais e privados, a causa da existencia de beneficios inapropiables.

Pero esta formulación non serve para entende-la maioría dos gastos públicos, nos estados "reais", que adoitan distar máis ou menos, máis ben máis que menos, do Estado liberal "ideal". Na realidade, os estados, incluso os máis "liberais" imponen o uso dos seus "servicios", por exemplo, a defensa nacional, a educación elemental ou o seguro de desemprego. Outros servicios poden non ser libres para tódolos que desexan participar deles, senón que son asignados diferencialmente por medio do prezo ou doutros criterios. Cando son "libres", os custos privados asociados coa súa utilización poden implicar unha forma de asignación diferencial. Frecuentemente non hai ningunha razón técnica para que os bens prestados publicamente non poidan ser distribuídos sobre unha base privada, pois serven a fins privados e son divisibles.

4. O gasto público e a natureza económica dos bens e servicios: bens de capital e bens de consumo

O investimento é un elemento crucial do crecemento económico [Solow 1988 (orix. 1969); Ram 1986]. O investimento social pode ser dividido en capital físico e capital humano. O capital físico *"consists of physical economic infrastructure —for example, roads and highways, airports, railroads, ports, and other transportation facilities; electric, gas, water, sewer, and related industrial development projects; plant and equipment for education and research and development; investments in water and land improvement and related investment in agricultural and mineral exploitation and construction; urban renewal projects such as commercial structures, sports stadiums, parking garages, and so forth. Human capital consists of teaching, administrative, and other services at all levels of the education system and scientific and R & D services both inside and outside of the education establishment"* (O'Connor, 1973, páx. 101).

En tódolos países avanzados o grande capital socializou todo ou parte dos custos para planificar, construír, desenvolver e modernizar proxectos de capital social físico. Estes custos son socializados por dúas razóns xerais. En primeiro lugar, a maior parte do capital físico utilízase para subministrar bens ou servicios que o capital privado require de modo permanente. A maximización de beneficios a curto ou medio prazo en produción e distribución de enerxía eléctrica, investimentos no desenvolvemento marítimo, modernización de portos e proxectos similares é moi importante para as corporacións e industrias inmediatamente afectadas (por ex., firmas de construción, compañías enerxéticas privadas, etc.). Pero estes proxectos sérvelle a un amplo número de diversas corporacións e industrias, e desde o punto de vista do capital como un conxunto, os proxectos son importantes principalmente porque aseguran unha subministración regular de bens ou de servicios a prezos mínimos e estables. En segundo lugar, os proxectos son socializados porque os custos frecuentemente exceden os recursos das compañías inmediatamente afectadas ou son considerados por elas como riscos financeiros inaceptables.

O capital social físico pódese dividir en investimentos complementarios e investimentos discrecionais. *"Complementary investments consist of facilities without which private capital projects would be unprofitable; they are determined completely by the rhythm of private capital accumulation (or by the spheres that private capital has chosen to expand and by the technical relations or coefficients between particular private and complementary investments)"* (O'Connor,

1973, páx. 102). Así, os investimentos complementarios son unha forma especial de investimento privado, e dado que a acumulación privada é un proceso crecentemente social (pois a economía é crecentemente interdependente) non hai límite técnico para as instalacións financiadas publicamente que complementan os investimentos privados. Os máis puros exemplos de investimentos complementarios son os proxectos de infraestrutura en economías subdesenvolvidas que producen un ou dous produtos primarios para a exportación. Os investimentos privados en agricultura ou minería (ou en ambas) determinan completamente os obxectivos, localización, escala e grao de flexibilidade dos ferrocarrís, portos, estradas, comunicacións, instalacións enerxéticas, etc. Os *investimentos discrecionais* están dirixidos a incentivar a acumulación privada. Estes proxectos normalmente non son xulgados sobre a base da rendibilidade dunha particular industria ou corporación, senón sobre a base da rendibilidade para unha enteira comunidade ou rexión. Frequentemente un investimento é asemade complementario e discrecional. Por exemplo, novas extensións ou ramais de autovías facilitan o transporte de bens e tamén provén incentivos para novos investimentos. Sen embargo, os investimentos complementarios son parte do crecemento normal do capital, mentres que os investimentos discrecionais normalmente se fan en épocas de crise, cando o capital carece de oportunidades rendibles, ou cando rexións determinadas sofren por causa de que as industrias locais están en declive. Enténdese que ámbalas clases de investimentos elevan os beneficios privados, pero o gasto discrecional pode ter pouco ou ningún efecto sobre os beneficios a curto ou medio prazo.

Os investimentos que non necesitan someterse á proba do mercado (directamente no caso do investimento privado, indirectamente no caso do investimento social complementario) son por definición "ineficientes" desde o punto de vista do capital. Os investimentos discrecionais poden ser un verdadeiro estrago. Por exemplo, ata 1902 os franceses subvencionaban cuantiosamente barcos de vela, precisamente no momento do ascenso do buque de vapor, e conseguintemente obtiveron a mariña mercante tecnicamente máis atrasada e quizais menos rendible de tódolos países avanzados. A causa de que os investimentos discrecionais non adoitan supera-la proba do mercado ten pouca importancia cuantitativa nos períodos de prosperidade e de alto emprego. En cambio, en épocas de recesión as diferentes axencias públicas poden promover novas instalacións comerciais e industriais e pode que os gobernos territoriais com-

pitan pola súa localización no seu respectivo ámbito de competencia, subministrándolle exencións ou axudas a baixo custo ó capital privado. O que é máis importante, no contexto da crise fiscal da sociedade no seu conxunto, isto é dunha crise social, que forza ó grande capital a intentar desenvolve-lo complexo socioindustrial, tódolos niveis de goberno se verán obrigados a subvencionar novas "solucións" para os problemas de transporte e desenvolvemento da forza de traballo, control da contaminación, control da delincuencia, problemas da Administración de prisións, hospitais e outras institucións, etc.

Ademais, os desembolsos en capital físico xeran efectos económicos a longo prazo, complexos e frecuentemente inesperados (por exemplo, esperábase que as autovías que enlazan as cidades cos seus arredores axilizasen o fluxo de tráfico comercial e de pasaxeiros; o seu efecto real foi producir monumentais atascos de tráfico). O crecente tamaño, complexidade e interdependencia da produción privada e o impacto en moitas vertentes a longo prazo dos investimentos sociais físicos (incluíndo o total proceso de urbanización) significou que o capital privado buscase o acceso ó control de, non só as materias primas, as instalacións de transporte, mercados e outras esferas "tradicionais", senón tamén as pautas rexionais de utilización da terra, instalacións culturais e recreativas, e outros recursos tradicionalmente alleos ó dominio do capital privado.

Noutras palabras, a necesidade de maior planificación económica e de maior control do orzamento do Estado e das axencias estatais significa que tódolos aspectos da vida diaria se converten potencialmente en importantes para o crecemento da produción e dos beneficios privados. Esta análise conseguiu aceptación entre os economistas de tódolos credos⁷.

A segunda razón para o crecemento dos investimentos sociais físicos é que os proxectos de infraestrutura son progresivamente máis amplos en termos absolutos. Por exemplo, o grande tamaño das modernas aeronaves deixou moitos aeroportos obsoletos, requirindo a construción de instalacións enteiramente novas. Outro exemplo son os modernos xigantescos buques-cisterna que requiriron novos portos de grande calado. Pero, ademais, estes proxectos non son só máis intensivos en capital, senón que frecuentemente teñen un carácter "indivisible", isto é, pantanos, pazos de congresos, estadios deportivos, e proxectos similares deben construírse en unidades discretas, amplas. Nos niveis de goberno local e rexional, a competencia para atraer instalacións deste tipo pode xerar unha superoferta de proxectos de infraestruturas físicas de financiamento público.

⁷ Por exemplo, MUSGRAVE (1969, páx. 77) escribía "private goods which demand complementary public investment may come to the fore, and this in turn may raise the share of public investment. Thus the fiscal systems of European countries will be burdened heavily in the next decade by a greatly increased need for highway facilities, due to the fact that the rise of consumer incomes will permit widespread use of automobiles. The development of urban concentration in conjunction with industrialization calls for municipal programs involving large public investment. Increased need for skilled labor places higher demands upon education and the need for human investment".

Por mor do carácter social do capital público, case todo o gasto do Estado é parcialmente investimento social, parcialmente consumo social e parcialmente gasto social. Sen embargo, sempre hai un conxunto preponderante de forzas sociais (sociedades e grupos industriais, asociacións mercantís, sindicatos, partidos políticos, etc.) que determinan a clase, o tamaño e a localización das particulares actividades e instalacións públicas. Os gastos en transporte teñen claramente un carácter mixto. Sen embargo, nos Estados Unidos un conxunto de forzas –o “complexo do automóbil” ou o “lobby das autoestradas”– determina considerablemente a natureza xeral do sistema de transporte⁸. Servicios de transporte e entrega de mercadorías de curto e longo traxecto e de mensaxería, por estrada, ferrocarril, aéreos, fluviais e unha grande parte de viaxes persoais non regulares, en avión, en coche ou noutros medios son indispensables para a produción e distribución dos bens por calquera empresa en calquera rama. Por estas razóns, os gastos en transporte explícanse baixo a rúbrica xeral de investimento social. Pola simple medida do volume total, os desembolsos en transporte (particularmente en autoestradas) son os investimentos en capital físico máis importantes. Ata hai pouco, a política de construción de autoestradas excluía modos de transporte concorrentes, especialmente servicios de transporte urbano e ferrocarrís interurbanos rápidos, principalmente a causa de que os proxectos de autoestradas lles servían mellor ós intereses do capital privado. É amplamente recoñecido que o crecemento económico nas décadas recentes foi encabezado pola produción de automóbiles e industrias relacionadas, actividades de descentralización industrial e comercial, construción de residencias nos alfofes, e unha vasta extensión de instalacións recreativas, todo o cal require un inmenso complexo de autoestradas, nacionais e rexionais, estradas de acceso, pontes e túneles, e instalacións subsidiarias. En contra da aparencia, o transporte privado por estrada pode supoñer unha maior socialización dos custos do transporte interurbano (se non hai peaxe e se o imposto sobre a gasolina é baixo) có transporte público⁹.

⁸ *“And although suburban roads, city streets, and many communication facilities are used as social consumption (because the work force require these facilities), transportation outlays to a large degree are intended to serve private capital”* (O’CONNOR, 1973, páx. 105).

⁹ *“Rejecting public transportation and toll highways (although not user taxation in the form of the gas tax), the state has socialized intercity highway systems paid for by the taxpayer not without great encouragement from the rubber, petroleum, and auto industries”* (O’CONNOR, 1973, páx. 106).

5. O gasto público e a natureza política dos bens e servicios

Este último é un caso moi claro, pero en xeral, case inevitablemente, o gasto público (e non só o ingreso) comporta efectos máis ou menos deliberados de redistribución de rendas.

Politicamente non tódolos bens e servicios públicos son iguais, incluso cando comparten a mesma natureza económica. A defensa nacional é un moi bo exemplo de ben colectivo, pero a súa cobertura pública, ou quizais mellor, as modalidades dela non son alleas a determinacións políticas particulares¹⁰. Por deplorable que poida resultar, as necesidades de gasto militar son máis restrictivas que algunhas outras necesidades públicas. Por poñer un exemplo moi expresivo desta percepción xeneralizada, Caspar Weinberger, secretario de Defensa dos Estados Unidos amoestaba os congresistas do seu país comprometidos na elaboración do orzamento: *"you're making a terrible mistake if you try to adjust your defense budget to food stamps, harbor dredgings and highways. It's the threat that makes the budget"* (cito por Ostrom e Marra 1986, 819-820). (Naturalmente, é alleo ó noso tema se o gasto militar é espontáneo ou reactivo, se os responsables políticos cren de verdade nunha ameaza exterior ou se a simulan, etc.)

En tódolos países os gastos de defensa nacional acadaron contemporaneamente cifras importantes, e nalgúns teñen un enorme peso relativo. Na bibliografía sobre gastos de defensa e logros económicos nos países industrializados predomina a opinión de que niveis reducidos de gasto militar, ora promoven directamente o crecemento, ora estimulan o investimento, que á súa vez promove o crecemento (Rasler e Thompson 1988 e Mintz e Huang 1990). Habería, polo tanto, unha relación negativa entre gastos militares e investimento. *"Others similarly find that higher military spending has stifled investment while lower levels of military spending have encouraged investment"* (Mintz e Huang, 1990, páx. 1283). Kennedy (1983, páx. 98) mantén esta correlación negativa para os países máis ricos, mentres que a situación é ambigua para os países en desenvolvemento. Rasler e Thompson 1988 ofrecen una explicación desta relación.

"Private and (nonmilitary) public consumption account for more than half of the total output of the economy and are highly resistant to reductions. Accordingly, military spending and investment compete for the non-consumption portion of the total productive capacity of the economy. Increased levels of military spending crowd out investment, while reduced levels promote investment. Moreover, nonpersonnel military expenditures and investment demands are directed at roughly the same industries. Increased military demand may therefore cause supply bottlenecks that squeeze investment. Increased levels of defense spending may also entail higher taxes or government borrowing in the capital markets, funds that might have otherwise gone to investment, while reduced levels of military spending may lead to lower taxes or less government borrowing (...). Since military spending is hyphotesized to

¹⁰ Como vimos, a necesidade de financia-los exercicios reais está na base dos sistemas impositivos nacionais. Naturalmente, a guerra non ten hoxe a mesma funcionalidade económica que naqueles tempos, nos que primariamente era un medio de acumulación de riqueza: *"la guerra era, posiblemente, el modo más racional y más rápido de que disponía cualquier clase dominante en el feudalismo para expandir la extracción de excedente"*, (ANDERSON, 1979, páx. 26).

have a negative impact on investment, it is expected that it will also have a negative, indirect impact on growth (...). Conversely, cuts in military spending may stimulate investment, which in turn may have a positive impact on growth", (Mintz e Huang 1990, páx. 1.284). Kennedy 1988 subliña que o crecemento económico nos Estados Unidos padece as consecuencias da énfase imperialista e o conseguinte aumento do gasto militar. As investigacións empíricas sobre o gasto de defensa e o crecemento económico mostraron que a relación entre ambos é complexa: mentres algúns estudosos encontran que os gastos militares teñen un impacto amortiguador do crecemento, outros foron incapaces de atopar ningunha proba dunha diminución do crecemento por causa deles, mentres que outros, finalmente, sosteñen unha correlación positiva, por exemplo, a partir das innovacións tecnolóxicas e as súas derivacións. Rasler e Thompson 1988 encontran unha discordancia particularmente importante nos Estados Unidos da posguerra. Mintz e Huang (1990) manteñen a hipótese de que na medida en que niveis reducidos de gasto militar alentan o investimento, promoven indirectamente o crecemento económico.

En cambio, a educación é un *"private consumption good which can be parcelled put among different individuals"*, (Samuelson 1954, páx. 387). Sen embargo, na contemporaneidade é difícil non encontrar algún grao de oferta pública de educación, e algunhas veces a exclusividade da prestación pública. É obvio que neste caso as razóns non teñen nada que ver coa natureza do ben. Case sempre concorreron dous tipos de razóns, en combinación desigual segundo os tempos e lugares. Unha de tipo ideolóxico, en defensa do sistema político estatal, isto é do aseguramento da adhesión ó mesmo por parte dos individuos, con prioridade a pretensións alternativas doutros sistemas, polo xeral das igrexas (e moi caracterizadamente da Igrexa católica). Outra de integración social, xa equipando dun mínimo de educación a xeneralidade dos individuos, que unha oferta privada dificilmente podería asegurar, xa de promoción social e de circulación de elites. Así Margolis (1955, páx. 348) afirma que a oferta de educación pública é un reflexo do poder político das clases desposuídas.

Aínda que esta afirmación encerra seguramente un núcleo de verdade, a súa formulación é demasiado perentoria. A xeneralización dun mínimo de educación aínda que aproveitase ós individuos das clases desposuídas non sempre reflectiu poder político destas clases (se, como parece razoable, a expresión poder político quere dicir algo distinto a ser destinatario dunha

política pública beneficiosa). Por outra parte, esta xeneralización serviu tamén intereses das clases posuidoras e/ou intereses do conxunto da comunidade, como a elevación da produtividade; e tamén da “producción simbólica” de identidade nacional. Parecida ambigüidade, fronte ás comprensións marxistas ou de influencia marxista, ten a función “igualatoria” da educación pública. Deixando na marxe preocupacións ideolóxicas, a educación pública asegura mellor cá privada a circulación das elites, pero fóra deste aspecto a súa eficacia de igualación social parece ser moito máis modesta do que se adoita crer.

6. A renuncia á estatalización de procesos de produción

Cada vez ten menos creto a nacionalización ou estatalización de procesos económicos de produción ou de distribución de bens materiais, particularmente dos primeiros, circunstancia á que tampouco é alleo o contexto cada vez máis estendido de relacións económicas, e as presións políticas que del derivan. Un exemplo destacado do fracaso das fórmulas nacionalizadoras, malia a ampla e profunda tradición estatalista do país, atópase nas experiencias francesas de 1982. Por outra parte, o fracaso das economías colectivizadas púxose de manifesto estrepitosamente coa caída dos sistemas políticos soviético e europeo-orientais daquela influencia. En “Occidente”, impulsados polas necesidades orzamentarias que provocan os déficits públicos e pola resistencia ó aumento dos impostos, desenvólveronse privatizacións de empresas e de servizos públicos na maioría dos países e nos sectores e actividades máis variados.

O concurso destes feitos durante a década dos oitenta así como un amplo acordo sobre as metas económicas fundamentais (consideración prioritaria da estabilidade económica e financeira, procura da recuperación do aforro e do investimento, procura da elevación da produtividade tanto no sector privado como no público), inducidas, polo menos parcialmente, polo aumento da competencia doméstica e internacional, contribuíron a centra-la atención dun modo especial na importancia do gasto público. A partir de aquí fíxose patente a necesidade de instrumentar un control do gasto que permita alcanzar aqueles fins sen dana-las esixencias dos estados de benestar. Trátase, pois, de mellora-la eficiencia do sector económico público, afrontando a contención do gasto público e descubriendo novas fórmulas de actuación que permitan o mantemento do sistema.

Sen embargo, os métodos tradicionais de control externo do sector público son pouco eficaces respecto dos puntos cardinais das políticas de gasto público. Por isto se postularon novas formas de control con ánimo de reduci-la sobreexpansión orzamentaria, a ausencia de toda noción de límites fiscais e en xeral as implicacións negativas dunha permanente crise fiscal, manifestada nun déficit público non menos permanente.


7. A demanda de gasto público

Para Margolis (1955, páx. 348), o orzamento, que decide o volume e a distribución do gasto público, distaría de ser un simple "tratado entre grupos sociais en contenda": *"it is more likely that there is a structure of existential social values, differentiated according to range, levels of legitimation, logical connectedness, and so forth, which are the bases of alternative public activities"*. Pero parece máis realista admitir que as demandas de gasto público difiren notablemente segundo os grupos cidadáns, sexa a súa determinación ideolóxica ou doutra natureza.

Inglehart e os escritores que asumen as súas posicións afirman, máis ou menos explicitamente, e máis ou menos directamente, que "a súa" cultura "posmaterialista" implicaría inclinacións de restricción da demanda de gasto público, xa sexan directas, xa indirectas, como consecuencia de posicións favorables á restricción da presión fiscal. Seguindo a Newton, pero de modo máis trivial, no mellor dos mundos posibles todo pasa do mellor modo posible: os responsables políticos atafegados polo volume do gasto e do déficit públicos (e incluso o cidadán de "a pé", impresionado pola porcentaxe de débeda pública que lle "corresponde"), non se teñen por qué preocupar: os posmaterialistas de Inglehart maldín do gasto público. Desde logo, o elevado nivel alcanzado pola presión fiscal actualmente suscitou, desde hai tempo, movementos de "resistencia fiscal" específica ou, ó auspiciar plataformas políticas na marxe dos partidos "normais", singularizadas por programas "anti-impostos" que ás veces encontraron un notable apoio, pero sempre efémero, entre as clases medias industriais e comerciais.

A carencia de éxito destas tentativas parece evoca-la existencia dunha especie de "lei de ferro" do crecemento do gasto público, por parafrasear a Michels (e a súa "lei de ferro" da oligarquía). Holcombe 1978 chegou á conclusión de que, supostos tres grupos de demandantes de gasto público, alto, medio e baixo, e dous partidos, con oferta alta e baixa de gasto público,

respectivamente, o partido con oferta alta ineludiblemente gañaría as eleccións, conclusión non precisamente optimista, se se supón que a teoría formal da elección pública ten algunha correlación empírica.

Pola miña parte, nun traballo anterior incluía o postulado de que o conxunto de orientacións e disposicións que constitúen a cultura política, entre outras cousas, determina as actitudes dos cidadáns cara á Administración. Partindo da diferenciación de Wildavsky de catro tipos de cultura política: fatalista, colectivista, individualista e igualitaria, non parece aventurado presumir diferentes posicións de demanda gasto público, (Vilas Nogueira 1994). Con todo, convén reparar que, aínda que en democracia o nivel e as modalidades do gasto público sexan función das preferencias cidadáns, ou das preferencias da maioría, a través da súa elección entre os diversos programas electorais de partido, como recolleemos, ó comezo de Budge e Hofferbert 1990, este postulado teórico encontra limitacións empíricas. A máis obvia deriva do eventual incumprimento polo partido "elixido" do seu programa electoral, suposto que é máis probable en situacións de réxime parlamentario con sistema multipartidista, como ilustra a presente situación española. Outra deriva das eventuais limitacións da racionalidade dos actores políticos individuais, por motivos afectivos ou por outros "non-rationais" calquera, que poden inducir demandas de gasto público inconsistentes desde o punto de vista da lóxica. Un exemplo disto é o feito, constatado empiricamente, de que os contribuíntes adoitan rexeitar máis a supresión dun beneficio a un colectivo reducido, ó que sen embargo son alleos, que un incremento xeneralizado da presión fiscal, que sen embargo lles afecta. Desta maneira, a popularidade das políticas distributivas e redistributivas parece que establece unha correlación positivamente co particularismo e negativamente coa súa universalidade. 

Referencias bibliográficas

- ANDERSON, Perry, (Trad.) Santos Juliá, *El Estado absolutista*, Siglo XXI Editores, Madrid/México, 1979 (Edic. orixinal, 1974).
- BUDGE, Ian e HOFFERBERT, Richard I, "Mandates and policy outputs: U.S. party platforms and federal expenditures", *Amer. Pol. Science Rev.* 84, 1, marzo, 1990, páx. 111-1310.
- FERNÁNDEZ CAÍNZOS, Juan J, "O control do gasto público en Galicia: aspectos económicos", en Xaime RODRÍGUEZ-ARANA, *O Sector público económico galego. Curso de verán*, Santiago de Compostela, EGAP, 1993, páxs. 305-332.
- GOODIN, Robert E., *Reasons for Welfare. The Political Theory of Welfare State*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1988.
- HOLCOMBE, Randall G., "Public choice and public spending", *National Tax Journal*, n.º 4, vol. 31, decembro, 1978, páxs. 373-383.
- KAMLET, Mark S., MOWERY, David C., e SU, Tsai-Tsu, "Upsetting National Priorities: The Reagan Administration's Budgetary Strategy", *Amer. Pol. Sc. Rev.* 82, 4, decembro, 1988, páxs. 1293-1308.
- KENNEDY, Gavin, *Defense Economics*, St. Martin's Press, New York, 1983.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin/Hyman, London/Sydney/Wellington, 1988.
- MARGOLIS, Julius, "A Comment on The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, volume 37, novembro, 1955, páxs. 347-349.
- MINTZ, Alex, e HUANG, Chi, "Defense Expenditures, Economic Growth, and the Peace Dividend", *American Political Science Review*, n.º 4, volume 84, decembro, 1990, páxs. 1283-1293.
- MUSGRAVE, Richard A., *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven/London, 1969.
- O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973.
- OSTROM, Jr., Charles W., e MARRA, Robin F., "U.S. Defense Spending and the Soviet Estimate", *American Political Science Review*, n.º 3, volume 80, setembro, 1986, páxs. 819-842.
- RAM, Rati, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", *American Economic Rev.*, n.º 76, 1, marzo, 1986, páxs. 191-203.
- RASLER, Karen, e THOMPSON, William R., "Defense Burdens, Capital Formation, and Economic Growth. The Systemic Leader Case", *Journal Conflict Resolut.*, n.º 32, 1, marzo, 1988, páxs. 61-86.
- SAMUELSON, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, novembro, 1954, páxs. 387-389.
- SCHIERA, Pierangelo, (eds.) Norberto BOBBIO e Nicola MATEUCCI, "Stato moderno", *Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 1976, páxs. 1006-1012.
- SOLOW, Robert M., *Growth Theory: An Exposition. The Radcliffe Lectures Delivered in the Universty ...*, (edic. orixinal, 1969), Nobel Prize Lecture 1987, Oxford Univ., New York, 1988.
- VILAS NOGUEIRA, J., (ed.) Pedro PUY FRAGA, "La equidad, forma universal da economía del poder político", *Estudios en homenaje al profesor Carlos G. Otero Díaz*, Tomo 2, Univ. de Santiago de Compostela, Fac. De-reito, 1991, páxs. 727-734.
- VILAS NOGUEIRA, J., (ed.) Manuel ARENILLA, "Medio cultural, determinación de preferencias e políticas paramétricas e estratégicas", *Gasto público e crisis económica*, Santiago de Compostela, EGAP, 1994, páxs. 79-102.