

Lección 5

Teoría general del impuesto

Preámbulo

Bajo la convencional denominación de «*Teoría general del impuesto*», manuales y programas lectivos de esta materia vienen dedicando una parte importante de los mismos a los cuatro siguientes aspectos relativos a ella:

- La descripción de la relación jurídico-tributaria y el análisis de sus distintos elementos configuradores.
- La distribución formal del impuesto, esto es, el estudio de los criterios conforme a los cuáles cabe repartir la carga que comporta; cuestión que también es conocida como el problema de la distribución de los costes públicos.
- La distribución material del impuesto o Teoría de la Incidencia impositiva.
- Los costes asociados a la imposición.

El primero de estos cuatro asuntos es el que da contenido al tema anterior, restando en consecuencia la explicación de los otros tres. Ahora bien, dado que tanto el tiempo como la extensión que exigiría una exposición medianamente completa de ellos, en especial de los dos últimos, son bastante más de lo que aquí podemos disponer para ambos, limitaremos los contenidos de este tema a describir, resumidamente y de la forma menos indigesta que sea posible, en qué consisten cada uno de ellos y no mucho más.

1. LA DISTRIBUCIÓN FORMAL DE LA CARGA TRIBUTARIA

1.1 la Justicia o Equidad como problema fiscal

Uno de los problemas más antiguos que se le viene planteando a cualquier sociedad en tanto que colectivo organizado, es el de cómo repartir entre sus integrantes el coste de aquellas actividades emprendidas en beneficio de todos y de las que, en principio y a primera vista al menos, nadie se beneficia particular o especialmente. Tal controvertida cuestión es conocida entre los teóricos de la economía y las finanzas públicas como el problema del **reparto de la carga tributaria** o, también, como el de la **distribución formal de los costes públicos**, y es un asunto que, a lo largo de la Historia, se ha revelado como elemento generador de numerosas y nada pacíficas conmociones sociales de todo tipo (revoluciones, movimientos independentistas..), trascendiendo así su interés el ámbito de lo estrictamente financiero.

Como ya sabemos, la justicia y la asignación eficiente de los recursos, junto al crecimiento económico estable, son las finalidades básicas que presiden la acción de gobierno en las sociedades modernas, siendo por ello también los criterios conforme a los cuales éstas plantean y construyen sus distintos entramados institucionales, entre otros, sus respectivos ordenamientos tributarios. Centrándonos ahora en la justicia y el impuesto, algo en lo que aparente al menos todo el mundo parece estar de acuerdo es en que el coste de las actuaciones emprendidas en beneficio de todos debe ser atendido por cada uno en su justa parte, siendo ello válido para todo tipo de colectividad, desde los componentes de una comunidad de vecinos hasta los integrantes de una entidad supranacional como pueda ser la Unión Europea, así como para todos aquellos gastos no divisibles en que las mismas incurran. Ahora bien, el hecho de que estemos unánimemente de acuerdo en que todos tenemos que contribuir a lo que en justicia nos corresponde, no resuelve absolutamente nada respecto a cuál ha de ser el criterio conforme al que efectuar tal reparto de obligaciones, ya que mientras, por una parte, la exigencia fundamental que todos ponen o ponemos para llegar a él es el de que sea justo y equitativo, simultáneamente, todos y cada uno de nosotros tenemos y sostenemos nuestra propia y particular idea de lo que ha de entenderse como justo y equitativo a estos efectos, pues la categoría normativa que en este caso se toma como referente -la Justicia- carece de una definición precisa de aceptación universal, viniendo su definición, como meta social, condicionada por los juicios de valor prevalecientes en cada momento.

Una solución para obviar este aparente callejón sin salida podría ser la aplicación del criterio de la igualdad absoluta de todos los ciudadanos ante la financiación de las actividades públicas, pues ello permitiría establecer una fórmula de reparto harto simple: dividir el coste total de las mismas entre el número total de ciudadanos, siendo el resultado de tal cociente lo que cifraría las aportaciones individuales. Tal forma de cuantificar la participación individual en los gastos colectivos sin embargo, además de una interpretación muy tosca y radical de la igualdad, ha sido y es un criterio de distribución de cargas fuertemente contestado debido a su absoluta falta de equidad. Es más, de hecho, el mismo, ha sido fuente generadora de todo tipo de conflictos sociales cuando se ha recurrido a él, incluso en tiempos no tan lejanos. En efecto, el último episodio notable que atestigua cuanto se acaba de decir nos lo proporciona la experiencia británica del *Community Charge*, más conocido como *Poll Tax*. Fue éste un impuesto de capitación que introdujo el gobierno de Margaret Thatcher en las haciendas locales de Escocia en 1989 y que al año siguiente extendió a Gales e Inglaterra su ámbito de aplicación; aunque hubo de ser derogado en abril de 1991 en toda la nación debido a las numerosas y multitudinarias protestas que suscitaba, las cuáles además, con bastante frecuencia, solían terminar en epi-

sodios de violencia abierta, tal y como recordarán aquellos que vivieron tales fechas y pueden comprobar en cualquier hemeroteca los demás.

Descartada entonces la igualdad absoluta como criterio de distribución de la carga tributaria, por más que periódicamente siempre hayan existido y existan autores que pretendan reverdecerlo, los dos criterios que los teóricos de la imposición han venido manejando desde los tiempos de las primeras formulaciones de los economistas Clásicos son el **Principio del Beneficio**, también denominado de **Equivalencia**, que proclama que un sistema fiscal es equitativo sólo en la medida en que cada individuo contribuya a las financiación de las actividades públicas de acuerdo al interés (beneficio) que para él tengan dichas actividades, y el **Principio de Capacidad de Pago**, según el cuál cada individuo debe contribuir a las cargas colectivas de acuerdo con, o en función de, su propia capacidad para hacerlas frente, si bien para algunos teóricos actuales (y, no pocos de estos mismos, incluso para el propio A. Smith) ambos principios no son sino «las dos caras de la misma moneda», pues en tal sentido interpretan el párrafo de *La Riqueza de las Naciones* de A. Smith (1723-1790) que se presta a tales lecturas, el cuál, literalmente, reza: «...los súbditos de cualquier estado deberían contribuir al sostén del gobierno en una proporción tan cercana como fuera posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos que respectivamente disfrutaban bajo la protección del estado» (Libro V, volumen 2º, de la edición española del Fondo de Cultura Económica de 1958).

1.2 El principio del beneficio

Se trata en este caso, de un criterio de reparto de las carga tributaria en el que subyace una noción conmutativa de la justicia, preconizándose por ello en él la existencia de una equivalencia (de ahí su nombre) entre los impuestos y otros pagos satisfechos por los ciudadanos y las prestaciones que estos reciben del sector público, intentando con ello trasladar al ámbito de las actuaciones públicas los procedimientos asignadores y los principios de funcionamiento del mercado en la fijación de los precios, que, como es sabido, son unos criterios simples y claros de comprensión así como un alto grado de aceptación social.

Si bien sus formulaciones iniciales se deben a los primeros economistas clásicos del XVIII y a los filósofos políticos británicos del XVII (en particular Locke y Hobbes), fueron sin embargo los marginalistas italianos de las primeras décadas del Siglo XX los que mejor desarrollaron y justificaron los alcances y contenidos de este principio. En concreto, fue Mazzola (1878-1940) el primero en establecer que el planteamiento adecuado del reparto de las cargas fiscales pasaba porque cada individuo satisficiera un precio-impuesto igual o equivalente a la utilidad marginal que personalmente derivaba de los servicios públicos prestados por el estado; ahora bien, como esta solución no es automática co-

mo ocurre con el mercado y los bienes privados porque el Impuesto viene determinado por el plan presupuestario, la única solución posible para que se pueda mantener tal equivalencia es la de que el Estado, de manera unilateral, intente aproximarse lo más posible a las preferencias individuales y subjetivas de los ciudadanos en la provisión de bienes y servicios públicos.

Por su parte, el también italiano Antonio de Viti di Marco (1892-1956) se mantiene igualmente dentro de la corriente contractual de la imposición, afirmando a este respecto que el deber de pagar impuestos por los ciudadanos viene indefectiblemente acompañado del deber del Estado de proveer los servicios públicos correspondientes. Ahora bien, dado que los servicios públicos presentan como notas definitorias su indivisibilidad y el desconocimiento de su demanda potencial (inaplicabilidad del principio de exclusión, conjunción de oferta y no revelación de las preferencias individuales por ellos), el primer problema que ha de resolverse es el del cifrado de tales consumos individuales y, posteriormente, determinar la cuantía exacta a aportar por cada individuo. El intento de dar respuesta a estas cuestiones lleva a De Viti a establecer dos hipótesis:

- a) Todos los ciudadanos son demandantes de bienes y servicios públicos. Los que, dicho en términos ya utilizados aquí, que estos bienes y servicios forman parte de los esquemas de preferencia individual de todos los sujetos.
- b) La renta individual es el mejor índice del consumo de bienes y servicios públicos por parte de cada sujeto. En efecto, para De Viti los bienes públicos pueden verse desde dos ópticas diferentes: tienen un valor instrumental en la producción privada (son factores de producción) y, además, son bienes y servicios complementarios de otros bienes y servicios de producción privada. Así por ejemplo, una carretera es un factor de producción en tanto que vía de transporte y, a la vez, un bien complementario de la utilización del automóvil. Este planteamiento le permite establecer una relación directa entre la renta individualmente obtenida y la utilización o consumo de bienes y servicios públicos.

Pues bien, a partir de estos supuestos y aceptando la hipótesis básica de la Escuela Marginalista de que la utilidad marginal de la renta es decreciente, De Viti llega a la conclusión de que como mejor se da satisfacción al Principio Impositivo del Beneficio es a través de la Imposición Progresiva sobre la Renta, en el sentido de que, al hacer equivaler el impuesto al precio, con la imposición progresiva lo que se está consiguiendo es en última instancia una discriminación de los «precios» (o impuestos) de los servicios públicos que, como advierte De Viti en sus supuestos iniciales, no a todos satisfacen en igual medida. Si en vez de la imposición progresiva se estableciera la imposición proporcional lo que el Estado estaría consiguiendo es la uniformidad del precio de los servicios públicos a pesar la distinta utilidad que de estos derivan los diferentes ciudadanos.

De todas formas, la utilización de este criterio de reparto en la realidad, aunque sólo sea parcialmente, se encuentra muy constreñida, ya que sólo es practicable cuanto mayor es la elasticidad de demanda de los bienes o servicios públicos considerados, más concentrados se encuentren los beneficios o utilidades en sus consumidores y menores sean los costes de recaudación de las correspondientes exacciones; lo que deja reducida su aplicación al ámbito de las tasas y las contribuciones especiales que, como en su momento se verá, se trata de dos tributos que, a pesar de ser coactivos, tienen sin embargo naturaleza contractual, por lo que el concepto de justicia subyacente en ellos carece de dimensión redistributiva.

1.3 El principio de capacidad de pago

Como ha quedado dicho, lo que este criterio postula es que cada ciudadano contribuya a la financiación de las actividades públicas en función de su propia capacidad para ello. Es decir, que mientras que el Principio del Beneficio, descansando en un concepto conmutativo de Justicia, lo que trata es de determinar simultáneamente la cantidad de servicios públicos a prestar y la parte de financiación de los mismos que a cada uno corresponde, el Principio de Capacidad de Pago, partiendo de una noción redistributiva de la Justicia y conocido el coste total de las prestaciones públicas, lo que pretende es repartir con **Justicia** tal coste total, teniendo bien claro en todo caso que la solución adoptada ha de dar cumplida satisfacción a las dos acepciones de la Equidad Contributiva: **La Equidad vertical**, que es la que exige que las personas que estén en iguales condiciones económicas sean tratadas tributariamente igual, y **La Equidad horizontal**, que impone que los desiguales tengan un trato tributario desigual y ajustado a las desigualdades existentes entre ellos.

Los primeros enunciados de este Principio son anteriores al de Equivalencia incluso, pues se remontan al S. XVI, y seguramente debido al elevado grado de reconocimiento que entre teóricos y moralistas tuvo desde el primer momento, sólo dos cuestiones relativas a él han suscitado alguna polémica en el debate doctrinal: la de cómo ha de entenderse la Capacidad Contributiva en las personas por una parte, y por otra, cuáles son los indicadores expresivos de dicha capacidad, cuestiones ambas de las que, seguidamente, se exponen sus aspectos más relevantes.

En primer lugar, en relación a cómo ha de entenderse la Capacidad Contributiva en las personas, a pesar de la advertida antigüedad del Principio, no fue sin embargo hasta las aportaciones de J.S. Mill (1806-1873) al respecto cuando se encauza el debate hacia su solución teórica, consistiendo ésta en la línea argumental de que, si hemos de ser todos iguales ante la Ley, indefectiblemente también lo tenemos que ser ante el impuesto; ahora bien, dadas las exigencias

que imponen cada una de las dos acepciones de la Equidad Tributaria, dicha igualdad sólo es posible si el sacrificio personal que el impuesto ocasiona es igual para todos.

Este argumento, tan impecable e indiscutible por otra parte, no dejaba de presentar el gran inconveniente de tener que dar contenido al concepto de igualdad de sacrificio, cuestión esta que no quedó resuelta hasta algunos años después del fallecimiento de gran hacendista liberal británico. En efecto, en los primeros años del S. XX, Edgeworth y Cohen Stuart, cada uno por su lado inicialmente, se replantean esta cuestión e intentan dar un contenido operativo a la Igualdad de Sacrificio, llegando a establecer a tal fin tres acepciones distintas de la misma: *el sacrificio igual absoluto*, *el sacrificio igual proporcional* y *el sacrificio marginal igual*. La primera de ellas implica que cada contribuyente ha de satisfacer un impuesto que le ocasione una desutilidad igual a la experimentada por los demás ciudadanos, o lo que es lo mismo, que la utilidad de las unidades de renta que el impuesto detrae sea igual para todos; esto, en términos analíticos, suponiendo que la utilidad es función de la renta $U(y)$ y designando al impuesto por T , puede expresarse: $U(y) - U(y - T)$ ha de ser igual para todos los ciudadanos. El sacrificio igual proporcional implica por su parte que cada contribuyente pague un impuesto que le ocasione un sacrificio que, proporcionalmente referido a la utilidad de su renta antes del gravamen, sea igual al de cualquier otro ciudadano; es decir, que lo que esta acepción exige es que la utilidad de las unidades de renta sustraídas por el impuesto guarde la misma proporción, respecto a la utilidad de la renta antes de gravamen, para todos los individuos; o sea que $[U(y) - U(y-T)]/U(y)$ ha de ser igual para todos los sujetos. Finalmente, lo que exige el sacrificio marginal igual es que cada contribuyente pague un impuesto tal que el sacrificio de la colectividad sea mínimo, lo que equivale a decir que las unidades de renta poseídas tras el impuesto han de reportar igual utilidad individual a todos los ciudadanos; esto, que lleva implícito la asunción de la tesis de la propiedad aditiva de las utilidades individuales, puede expresarse: $dU(y-T)/d(y-T)$ ha de ser igual para todos los sujetos. En cualquier caso, sólo la imposición progresiva sobre la renta personal es la única modalidad impositiva capaz de verificar cualquiera de las tres acepciones de la igualdad de sacrificio mencionadas.

En cuanto al otro gran asunto sobre el que históricamente se ha polemizado al debatir este Principio -cómo apreciar la capacidad de pago en los individuos-, el acuerdo ha sido siempre unánime a la hora de considerar como los fundamentales, que no los únicos, a la renta, la riqueza y al consumo; siendo cuando hay que pronunciarse por el más adecuado de ellos cuando surgen las desavenencias y polémicas, aunque, justo es reconocerlo, prácticamente desde su formulación definitiva por A. Smith y J.S Mill hasta hace relativamente bien poco, las manifestaciones directas de capacidad, y de manera especial la renta, era la opción que gozaba de un acuerdo de los teóricos, sino absolutamente

unánime, si francamente mayoritario. Esta preferencia mayoritaria por las manifestaciones directas de capacidad contributiva a la hora de instrumentalizar las políticas impositivas, de manera paulatina pero claramente perceptible también, comenzó sin embargo a dejar de ser tan mayoritaria en los primeros años de la segunda mitad del S. XX, pasando a estar fuertemente contestada por un amplio sector de la doctrina a raíz de la Crisis del Petróleo de los años setenta del pasado Siglo, que es también cuando la Justicia en la Distribución de la Renta y la Riqueza comienza a ceder terreno como finalidad prioritaria en las sociedades occidentales frente a la Asignación Eficaz de los recursos.

Tal cambio en las pautas financieras de las sociedades occidentales, claramente perceptible en las realidades presupuestarias de nuestros días, no son óbice para que el principio de Capacidad Contributiva, sustento teórico de los procesos de personalización de la carga tributaria en estas mismas y, por ello, argumento fundamental para que en sus ordenamientos tributarios se tenga al impuesto progresivo sobre la renta personal como su principal figura impositiva, haya sido abandonado por completo, tal y como cierto papanatismo dominante quiere hacernos ver, antes bien al contrario, sus muchos años de predominio en el pensamiento financiero y en su praxis cotidiana, hacen de él para muchos un principio irrenunciable de cualquier sociedad democrática.

2. LA DISTRIBUCIÓN MATERIAL DE LOS COSTES PÚBLICOS

2.1 Incidencia impositiva: concepto y clases

Visto el fenómeno tributario desde la perspectiva del comportamiento económico individual, el hecho de que el impuesto sea un pago coactivo que el sujeto ha de efectuar sin que por ello obtenga ninguna contraprestación directa o mínimamente individualizable, provoca en él toda suerte de modificaciones en su conducta y en la organización de sus actividades, las cuáles no tienen otra finalidad que la de minimizar la carga que legalmente le corresponde soportar, mediante la traslación o desplazamiento de la mayor proporción de ella que sea posible hacia otros agentes. Obvio es decir que, a medida que tales modificaciones de la conducta económica individual se generalizan, se va poniendo en marcha una larga y compleja secuencia de efectos económicos que, de manera directa en unos casos, e indirecta en otros, van a ir afectando al consumo, al ahorro, a la productividad, al nivel de empleo y, en general, a las distintas variables macroeconómicas; terminando así por modificar la distribución de la renta, la eficiencia de la asignación de los recursos y la estabilidad económica del sistema en su conjunto.

En este contexto, entendemos por Incidencia Impositiva a la parte de la Teoría General del Impuesto que indaga, con las herramientas y la lógica del razonamiento propias del Análisis Económico, cuáles son los agentes del sistema que,

de manera real y efectiva, soportan la carga que comporta el impuesto que se esté considerando, así como en qué proporción se distribuye entre ellos, pudiendo definirse en términos sencillos como el **estudio de los cambios resultantes en la renta real disponible asociados a una modificación impositiva**. Es decir, que de lo que en definitiva se trata es de considerar las modificaciones que experimentan la renta real y los precios relativos del sistema, en tanto que consecuencias finales de una larga y compleja cadena de efectos económicos que la propia alteración impositiva desencadena.

Enunciado en qué consiste la incidencia impositiva, de inmediato ha de advertirse que lo recogido en esa noción conceptualizadora no es sino una definición genérica de la misma, por lo que la realización (y la comprensión también) de cualquier estudio con tal pretensión, requiere además que se explicité la forma en la que el mismo se lleva a cabo. En efecto, si bien el fin último de todo análisis de incidencia es el esclarecimiento de los cambios resultantes en la distribución de la renta real disponible a consecuencia de una alteración impositiva, como, por un lado, pueden considerarse diferentes tipos de distribución de renta (la personal, la funcional, la espacial... etc.), y por otro, el análisis puede acometerse con pautas metodológicas, no ya distintas, sino incluso alternativas, en modo alguno cabe hablar de una incidencia impositiva, sino de varias. En este sentido, a continuación se hace un breve comentario de las modalidades de incidencia impositiva que cabe considerar.

La primera diferenciación entre “incidencias” a tener en cuenta es la existente entre la incidencia legal y la efectiva. Se entiende por **incidencia legal**, también denominada **formal** o de **impacto**, a la primera etapa de la cadena de reacciones que el establecimiento del impuesto pone en marcha, por lo que de ella sólo cabe decir que su estudio carece del mínimo interés desde la perspectiva económica, salvo, claro está, que sólo se esté considerando el muy corto plazo, ya que se refiere a aquellos efectos provocados en aquellos a los que la regulación del impuesto define como sujetos pasivos o responsables del mismo. Por su parte, la **incidencia efectiva** es la que centra su interés en la secuencia de efectos económicos que la alteración impositiva trae consigo, pudiendo ser inicialmente definida como *la diferencia entre la distribución de renta real disponible en una inicial situación sin impuesto y la resultante del proceso de ajuste que tiene lugar tras la modificación impositiva que se ha introducido*. El nexo de unión y, a la vez, de diferenciación entre ambos tipos de incidencia, lo constituye el fenómeno de la **traslación impositiva**, término con el que se designa al proceso mediante el cual la carga derivada de un impuesto se va desplazando entre los distintos agentes del sistema, como resultado de los esfuerzos de los contribuyentes por minimizar la parte de ella que, individualmente, han de soportar. Esta traslación tiene en el sistema de precios el mecanismo a través del cual se produce, por lo que presenta dos modalidades: la traslación hacia adelante, que es cuando la carga se trasmite hacia los consumido-

res vía precios de los bienes finales, y la traslación hacia atrás, que es cuando la carga se transmite hacia los productores vía cantidades demandadas y precios de los inputs adquiridos.

Otra diferenciación habitual de incidencia es la que distingue entre absoluta, diferencial y de presupuesto equilibrado. La **incidencia absoluta** de un impuesto, también conocida como **específica**, intenta medir los cambios en la distribución de la renta real por él ocasionados, *suponiéndose que se da la constancia o inalteración absoluta de las demás variables presupuestarias*, razón por la cual, a pesar de su más que evidente elementalidad, no resulta la medida más adecuada de incidencia, pues, por definición, da la espalda a alteraciones que el impuesto induce en otras variables presupuestarias que, con total seguridad, repercuten a su vez en cualquier tipo de distribución de la renta que se considere. Por su parte, la **incidencia diferencial** es una variante ideada por Musgrave que consiste en considerar los cambios resultantes en la distribución de la renta asociados a una determinada alteración impositiva, cuando, de manera simultánea, se produce otra alteración que compensa cuantitativamente a la anterior; por ejemplo, se sustituye un impuesto por otro distinto pero con igual volumen de recaudación. Finalmente, la **incidencia de presupuesto equilibrado** intenta medir las alteraciones en la distribución de renta ocasionados por el Presupuesto, tomado éste como un todo no escindible, pues en este caso lo que se considera es el efecto de una alteración impositiva que se acompaña de una alteración en el gasto público de signo contrario, de forma que el presupuesto siga manteniendo idéntico saldo. Obvio es decir que, de estas tres modalidades que se acaban de definir, el análisis de incidencia absoluta es el más sencillo, pero también el menos útil; el más ambicioso, pero también el más complejo, es el análisis de incidencia de presupuesto equilibrado; siendo el análisis de incidencia diferencial, por simple reducción, la modalidad de análisis que prevalece en los estudios de incidencia que en la práctica se llevan a cabo.

Aún sabiendo que la modalidad de incidencia a la que por lo general nos referiremos será la efectiva establecida en términos diferenciales, al efectuarse utilizando los métodos propios del análisis económico de equilibrio, se podrá entonces hablar, además de las categorías anteriores, de dos enfoques distintos: la incidencia en **modelos de equilibrio parcial**, en los que, siguiendo las pautas vistas en Análisis Microeconómico, lo que se hace es aislar un mercado concreto y analizar en él los cambios resultantes de las modificaciones impositivas que interesen, y la incidencia en **modelos de equilibrio general**, en los que lo que se hace es considerar los distintos efectos, directos e indirectos, ocasionados al conjunto interrelacionado de mercados y agentes económicos por las alteraciones impositivas que interesen. En cualquier caso, y por razones de simplicidad, ambas variantes del análisis de incidencia suelen acometerse en términos de **estática comparativa**; es decir, comparando una situación inicial de equilibrio con otra, también de equilibrio, a la que se accede tras produ-

cirse los oportunos ajustes que suceden al cambio impositivo introducido. Como es obvio, esta perspectiva supone que la nueva situación de equilibrio se alcanza instantáneamente, lo que, a su vez, entraña la constancia en el tiempo de las ofertas de capital y de trabajo del sistema.

Las variantes de incidencia hasta aquí definidas no agotan, ni mucho menos, las posibles formas de acometer este tipo de análisis. Así, entre otras mucho menos conocidas, el estudio de la incidencia impositiva puede llevarse a cabo desde las siguientes cuatro perspectivas: la **espacial**, que es la que se centra en la distribución territorial de la renta; la **temporal**, la cual, desarrollada en términos dinámicos y no de estática comparativa, indaga en los efectos redistributivos entre las distintas generaciones de una misma realidad nacional supranacional; la **funcional**, que es la perspectiva desde la que se estudian los efectos redistributivos de las alteraciones impositivas en lo que a los distintos componentes de la renta se refiere (salarios, beneficios, intereses, etc.) y, por último, la **personal**, cuya atención se centra en la redistribución de la renta que entre perceptores de ella pertenecientes a distintos estratos poblacionales.

2.2 Incidencia en los modelos de equilibrio parcial

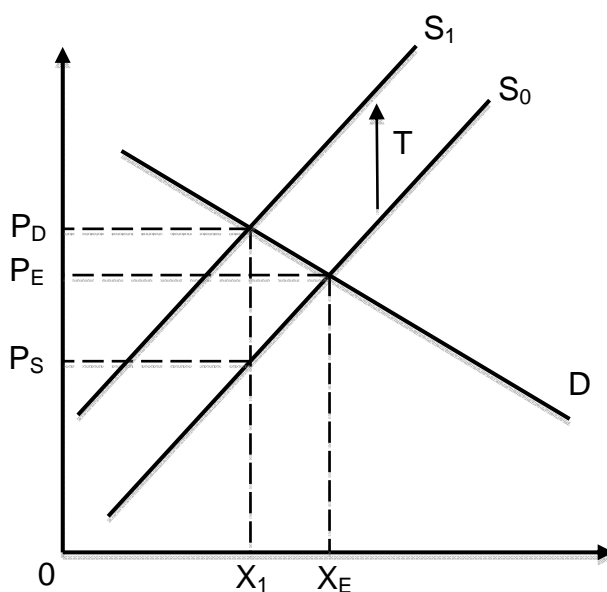
Como se acaba de explicar, en este caso de lo que se trata es de aislar un mercado y considerar cuál es la secuencia de efectos y el resultado final provocado en él por una alteración impositiva concreta. Debido precisamente a esta exigencia de aislar el mercado que interese, la utilidad del análisis, así como la validez de las conclusiones que de él se obtengan, serán mayores cuanto más concreto sea el problema tributario a analizar y más pequeño sea el mercado que se estudia. Asimismo, para que este tipo de análisis pueda efectuarse y sus resultados tengan, además, alguna verosimilitud respecto a lo que en la realidad ocurre, han de cumplirse tres exigencias:

- Que la respuesta de la oferta de factores en los mercados no afectados directamente por la alteración impositiva considerada sea insignificante; lo que implica una escasa movilidad de factores en el sistema, así como que el tipo de gravamen que se esté considerando no sea excesivamente elevado.
- Que las demandas de los bienes y servicios no afectados directamente por la alteración impositiva no deben verse concernidas por las alteraciones en los precios del mercado donde tiene lugar el impacto tributario; lo que supone la ausencia de sustitutivos de los bienes objeto de tributación.
- Por último, que el gasto de la recaudación derivada en la alteración impositiva, debe llevarse a cabo de forma neutral, esto es, sin alterar sustancialmente las funciones de oferta y demanda, tanto de los mercados y sectores directamente afectados por la exacción como los complementarios o sustitutivos, lo que entraña que la recaudación del impuesto establecido suponga una proporción mínima respecto al total de ingresos presupuestarios.

SINOPSIS DE LA SECUENCIA DE EFECTOS

Aceptadas tales premisas, supóngase el establecimiento de un impuesto de tipo de gravamen fijo sobre el consumo de un bien intercambiado en un mercado de competencia o, alternativamente, la modificación al alza de alguno ya existente, pero que, en cualquiera de los dos casos, el tributo recaiga en los oferentes. Tal hecho, de manera inmediata, encarecerá en términos relativos el bien en cuestión en una cuantía equivalente al valor del impuesto, lo que provocará una caída de su demanda, la cuál será tanto mayor cuanto más elevada sea la elasticidad precio del bien. Esta reducción de la demanda por su parte, da lugar a una disminución inducida en el precio al que están dispuestos los oferentes a vender su producto, con lo que, al llegar de nuevo a la situación de equilibrio, se tiene que, a pesar de que inicialmente los oferentes desplazan la carga del impuesto a los demandantes a través del precio, pues así como funciona el tributo, la reducción de la demanda que estos se ven obligados a hacer fuerza a una reducción inducida en el precio de los oferentes, llegando incluso así a un precio de equilibrio inferior al que se alcanzaba antes de la variación impositiva de la que se ha partido. Ello viene a poner de manifiesto que la carga del impuesto, al final del proceso descrito, se reparte (redistribuye) entre los agentes intervinientes de manera distinta a como la configuración del impuesto hacía prever que iba a repartirse: soportada en su integridad por el consumidor final.

De todas formas, como así descrito, el fenómeno en cuestión puede resultar algo abstruso, vamos a tratar de aclararlo algo más mediante su explicación gráfica. Supóngase en este sentido el mercado competitivo de un bien de consumo que se encuentra en equilibrio. Tal situación es la que se describe el gráfico adjunto, en la que la intersección de las funciones iniciales de oferta (S_0) y demanda (D), dan lugar al precio (P_E) y a la cantidad (X_E) de equilibrio.

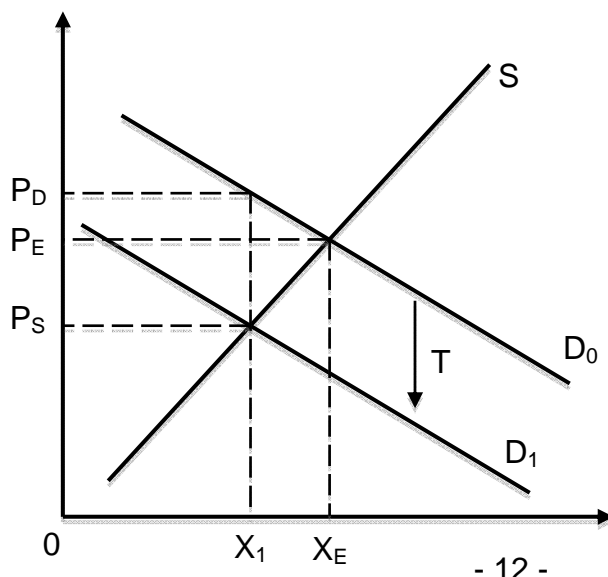


Supóngase ahora que el estado establece un impuesto de suma fija, de importe (T) por unidad, al consumo del bien haciéndolo recaer en los oferentes para que estos repercutan su carga a los consumidores a través del precio. Debido a repercusión del impuesto por los oferentes los demandantes percibirán como si, gráficamente, se hubiese producido **un desplazamiento de la función de oferta paralelamente a sí misma** (S_1) en una distancia (T). Ante tal percepción, estos, cuyos gustos y preferencias por el bien, sus sustitutos o sus complementarios no se han visto en absoluto alteradas, reaccionarán a este mayor precio constriñendo la cantidad demandada; lo que gráficamente se explica mediante el **desplazamiento a lo largo de su función de demanda** (D) hasta que ambas funciones (D y S_1) se intersecten de nuevo, dando lugar así a una nueva cantidad de equilibrio X_1 .

Por lo tanto, el resultado final del proceso desencadenado por el establecimiento del impuesto es una nueva situación de equilibrio en el mercado que, a diferencia de lo que caracterizaba al anterior -un precio y una cantidad-, ahora va a presentar una única cantidad de equilibrio con dos precios por unidad distintos: el satisfecho por los demandantes (P_D) y el efectivamente percibido por los oferentes (P_S), siendo la diferencia entre ambos el impuesto (T) por unidad recaudado por el estado. Es decir, que, a pesar de que cuando estableció el gravamen el estado decidió su destinatario, al final de las reacciones que el mismo ha generado en el sistema, su carga se ha distribuido entre ambos agentes.

INCIDENCIA IMPOSITIVA: ALTERACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Ante este resultado, y con la intención de que sean los consumidores los que, efectivamente, soporten su carga, el estado decide aplicar el gravamen directamente a estos y prescindir de los oferentes. Para ello, imaginemos que lo que hace el estado es colocar en los puntos de venta del bien a un recaudador que, cada vez que un demandante adquiere el bien, le exige inmisericordemente el impuesto (T) por unidad adquirida correspondiente. Vamos, que no hay escape.



Esta es la situación que nos explica el segundo gráfico. Como ahora son los demandantes los que pagan más por lo mismo, lo que el oferente percibirá es que la función de demanda (D_0) se ha **desplazado paralelamente a sí misma** hasta situarse a una distancia (T) de la inicial (D_1). Como es obvio, esta percepción les hará a ellos **desplazarse a lo largo de su función de oferta** (S) hasta alcanzar un nuevo punto de corte con la “nueva” función de demanda D_1 , determinando así una nueva cantidad de equilibrio X_1 .

Bien, la conclusión salta a la vista. De nuevo, el equilibrio alcanzado tras el impuesto comporta una nueva cantidad y dos precios, el de demanda y el de oferta, dándose de nuevo también un reparto del impuesto entre ambos intervinientes en el mercado. Con lo que, si a algo hemos llegado aquí, es a que el hecho de que el impuesto se distribuya entre los agentes del mercado es completamente independiente del “lado” que el estado elija para aplicarlo, o lo que es lo mismo pero dicho en términos algo más rigurosos, que la incidencia económica de un impuesto nada tiene que ver con su incidencia legal.

En efecto, son las elasticidades precio de la oferta y la demanda el factor condicionante principal de dicho reparto, en el sentido de que cuanto más rígida sea la demanda, o más elástica la oferta, mayor será la proporción de impuesto que soportarán los demandantes, y viceversa, cuanto más elástica sea la demanda, o más rígida la oferta, mayor será la proporción de impuesto que, al final, soportarán los oferentes. Tal es lo que se conoce como la Ley de Dalton, que es la que establece que la carga de un impuesto sobre una mercancía se reparte entre oferentes y demandantes en la proporción existente entre las elasticidades de oferta y demanda del bien gravado, y que sólo en los casos extremos de elasticidades de oferta o demanda infinitas o nulas, es cuando tiene lugar la incidencia del 100 por 100 sobre uno de los dos lados del mercado.

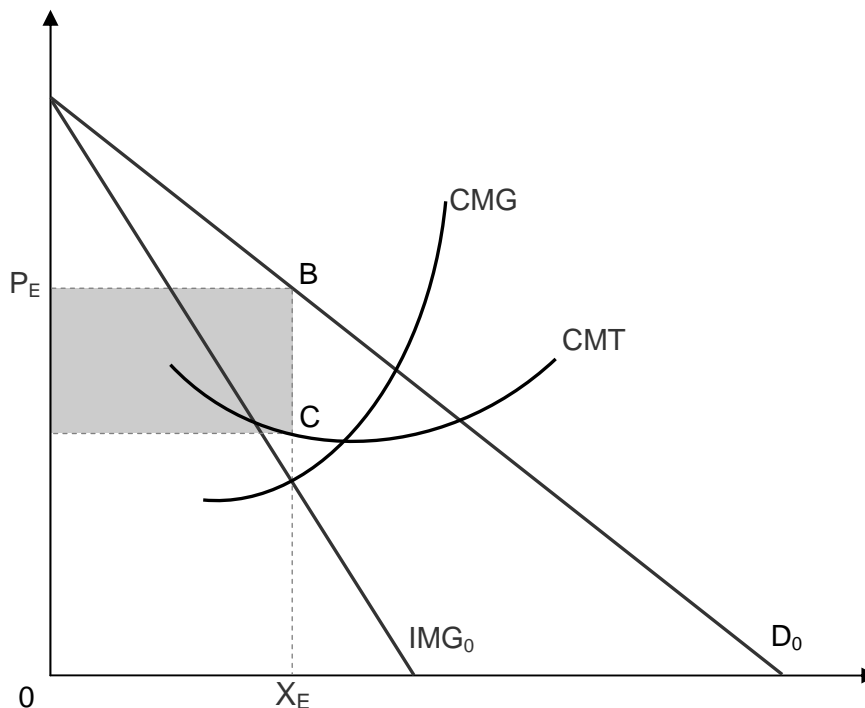
GENERALIZACIÓN DEL RAZONAMIENTO

Como ocurre con casi todos los fenómenos que se explican a través del Análisis Económico, siempre existe la posibilidad de que más de uno se plantee si esto realmente es así en cualquier caso, o si es que se ha llegado a tal conclusión sólo por los supuestos de partida establecidos. Pues bien, vamos a destinar lo que resta de epígrafe a ver como el resultado al que se llega con los supuestos advertidos se mantienen aunque se modifiquen, y mucho además, los supuestos iniciales.

Para ello, consideraremos el caso del mercado de un bien en el que existe un único vendedor (monopolio de oferta), en el que se establece un impuesto al consumo del mismo que, por razones de sencillez gráfica, supondremos que se

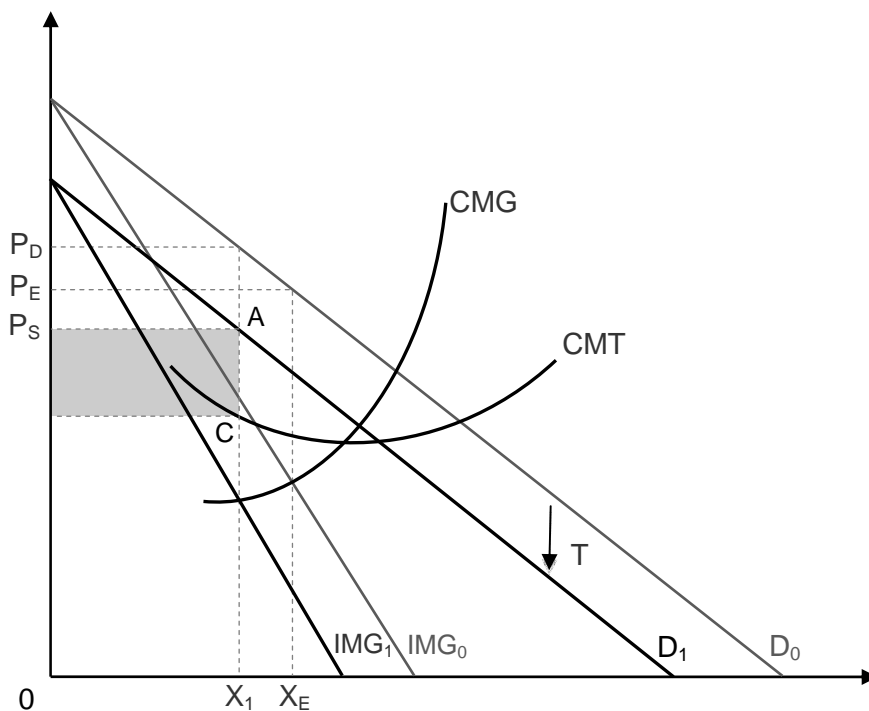
trata de un gravamen de suma fija directamente aplicado sobre sus demandantes. Es decir, que ahora modificamos el mercado en que se opera, a ver si es realmente es cierto eso de que, en una situación de monopolio, el oferente hace lo que quiere, incluso en circunstancias adversas, ya que siempre será el demandante el que haya de soportarlas.

Al igual que en el caso anterior, partimos de una situación de equilibrio, en la que el monopolista atiende a una función de demanda (D_0) de la que deriva su función de ingresos marginales (IMG_0). Con tales datos y dada su estructura de costes (gráficamente representados por las funciones de costes totales CMT y costes marginales CMG), el monopolista fija como nivel de producción que maximiza sus beneficios X_E , pues únicamente en él es en el que se da la condición de equilibrio de que los ingresos marginales igualen a los costes marginales. Esta producción X_E es absorbida por el mercado, según indica la función de demanda, al precio P_E , dando lugar a que el monopolista obtenga un beneficio por unidad medido por el segmento BC, que es el que cifra la diferencia existente entre los ingresos medios y los costes totales medios para tal nivel de producción. Este beneficio por unidad, multiplicado por la cantidad total intercambiada (segmento OX_E), cifrará de forma exacta el beneficio total del monopolista, el cual está representado gráficamente por el área más obscurecida.



Así las cosas, el establecimiento del aludido impuesto de suma fija al consumo tiene como consecuencia inmediata que el monopolista perciba como función de demanda, no la función D_0 , que es la que realmente existe en el mercado,

pues no hemos introducido hipótesis alguna sobre la modificación de las preferencias, los precios de sustitutivos y complementarios o la función de producción del empresario, sino otra D_1 desplazada paralelamente a sí misma hacia el origen de coordenadas en la cuantía del impuesto (T), que, como es lógico, ha «arrastrado» en su desplazamiento también a la función de ingresos marginales, que ha pasado a ser IMG_1 . Obviamente, la reacción del monopolista ante este nuevo escenario no va a ser otra que la de intentar alcanzar de nuevo el nivel de producción que maximice sus beneficios, cosa que únicamente logrará allí donde se iguale su nueva función de ingreso marginal (IMG_1) y sus costes marginales (CMG), lo que, gráficamente, tiene lugar para la cantidad X_A , que es la que se corresponde con el punto de intersección A. Tal producción X_1 será absorbida por el mercado, según indica la función de demanda realmente existente en él (D_0), al precio P_D , el cual difiere del efectivamente percibido por el monopolista (P_S) en la cuantía del impuesto de suma fija.



Es decir, que, al final, el resultado de este proceso ha sido que, tras el establecimiento del impuesto, no sólo ha disminuido la cantidad demandada y se ha elevado el precio pagado por los consumidores, sino que, además, y en contra de lo que habitualmente se piensa, el monopolista también se ha visto afectado, pues tras la alteración impositiva percibe un precio inferior por unidad de producto, vende menos cantidad y su beneficio es también menor al que obtenía antes del establecimiento del gravamen. Es decir, que como ya se había concluido en el análisis de incidencia en el mercado de competencia, también en el caso de los monopolios la carga que comporta el impuesto se distribuye

entre ambos agentes; dándose igualmente que es la elasticidad precio del bien objeto de intercambio el elemento de ponderación con mayor peso en el desenlace final de todo el proceso distributivo.

Es decir, que los resultados alcanzados en el análisis de incidencia impositiva que hemos llevado a cabo son totalmente independientes del tipo de mercado en el que se esté operando, de la modalidad impositiva que se considere (impuestos de suma fija o impuestos *ad valorem*), o de cuál sea el agente sobre el que inicialmente se haga recaer el tributo (demandante u oferente), dejándose la constatación de ello como una práctica a realizar por el lector, el cuál únicamente deberá tener presente que, si el tributo con el que efectúa el análisis es un impuesto *ad valorem* en lugar de unitario, los desplazamientos de las funciones afectadas no van a ser paralelos a sí mismas, sino que incorporarán un cambio en su pendiente.

3. COSTES DE EFICIENCIA DE LA IMPOSICIÓN

3.1 Introducción

Vamos ahora con la última de las cuestiones de las que convencionalmente se ocupa la Teoría General del Impuesto: la del coste de eficiencia del tributo o problema del exceso de gravamen. La idea que subyace en este nuevo asunto, íntimamente ligado al de la incidencia impositiva visto en el epígrafe anterior, es que los costes en que se incurre por cumplir las obligaciones tributarias van más allá del volumen de recursos que el estado detrae a los contribuyentes al recaudar los impuestos, pues, como se daba por hecho ya en los lejanos tiempos de A. Smith (S. XVIII), el establecimiento y pago de los impuestos, además de otros costes a los que más adelante se aludirá, distorsiona las decisiones de los agentes sociales y altera las condiciones en las que se desarrollan las actividades económicas en general, de manera que, al final, las pérdidas de utilidad provocadas por la modificación impositiva introducida son superiores a las estrictamente atribuibles a la pérdida de capacidad económica ocasionada por las mismas.

Un ejemplo similar a los utilizados por H.S. Rosen en su prestigioso manual facilitará la comprensión de la idea que se acaba de enunciar. Supóngase a un individuo que, todos los días, antes de retirarse a su casa, tiene la costumbre de tomarse un par de cervezas en una cervecería concreta; supóngase además que, por la razón que sea -simplemente por recaudar o con el fin de modificar los hábitos de la población-, el estado establece un impuesto *ad valorem* del 10% al consumo de cervezas, girándolo a los minoristas de la misma. Ante este hecho, nuestro sujeto, que no está dispuesto a pagar un céntimo más en concepto de impuestos que no sea aquello que no le quede otro remedio, decide prescindir por completo de sus cervezas vespertinas.

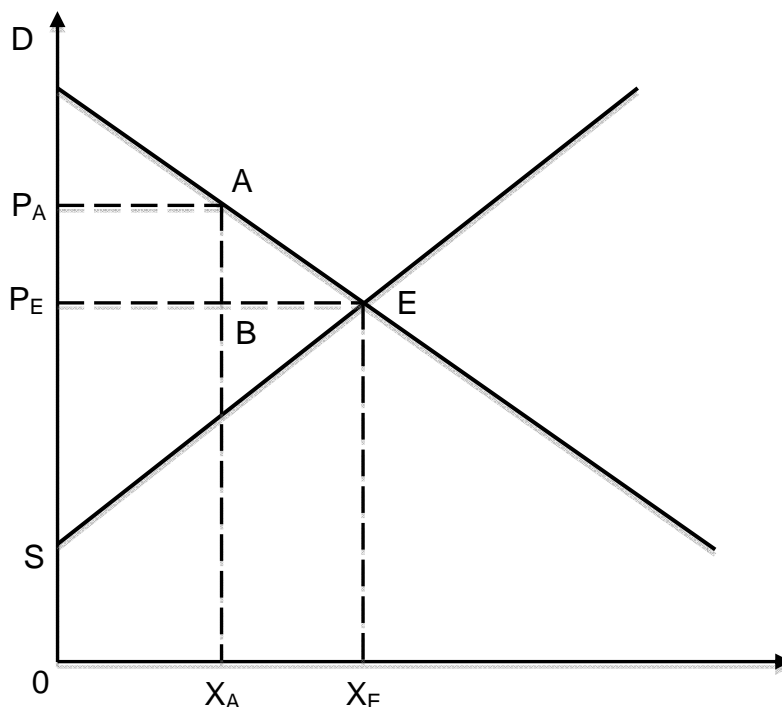
Una lectura apresurada de este hecho podría llevarnos a la conclusión de que, en términos económicos al menos, la modificación impositiva introducida no ha tenido repercusión alguna en el individuo del ejemplo, cuando lo cierto es que la reacción del mismo a la antedicha modificación ha sido la de optar por una combinación de bienes de consumo que ya estaba a su disposición antes de introducirse el impuesto a la cerveza y que había rechazado por otra que, se supone, le proporcionaba un mayor nivel de utilidad. Luego, aunque en términos recaudatorios el estado no haya logrado nada, cabe poca duda de que en términos de bienestar económico nuestro sujeto está en peor situación después de introducirse el impuesto; así que, aún cuando el gravamen no le haya supuesto ningún pago que merme su utilidad, ésta sin embargo se ha visto reducida por la elección de una combinación de consumo de menor nivel, la cuál, ésta sí, está originada en el tributo introducido.

Cierto es que por lo general las cosas no son tan drásticas, y que en situaciones como la antedicha lo normal es que el sujeto reduzca sólo parcialmente su consumo de cerveza. Pero ello es escasamente relevante a los efectos que aquí interesa, pues lo que importa resaltar es que el gravamen introducido induce al individuo, al que suponemos racional, a optar por una posición que antes del impuesto había rechazado por no maximizar su utilidad. Es decir, que debido a un exceso de gravamen -que es como se denomina este fenómeno- el bienestar del sujeto ha empeorado tras la modificación impositiva.

3.2 La medición de los costes de bienestar

Expuesta su noción intuitiva, vamos ahora con su conceptualización y medición a partir del concepto de excedente, con cuyo recordatorio comenzamos.

Tomemos para ello el conocido diagrama del mercado competitivo que incluimos en la primera figura del epígrafe. Como se sabe, en él, la función de demanda informa de la cantidad de numerario o dinero a la que los demandantes están dispuestos a renunciar para obtener nuevas unidades del bien objeto de intercambio, por lo que la misma es definida como lugar geométrico de todas las relaciones marginales de sustitución posibles entre los dos bienes (el numerario y el objeto de intercambio). De igual forma, la función de oferta se entiende como lugar geométrico de todas las relaciones marginales de transformación posibles entre esos mismos bienes para los productores/oferentes. El resultado de la concurrencia de ambas funciones no es sino el punto E, que, al ser en el que se igualan ambas relaciones marginales -la de sustitución y la de transformación-, es el que define la situación de equilibrio del sistema, que es en la que tiene lugar la asignación óptima de los recursos del mismo desde el punto de vista de la eficiencia económica.

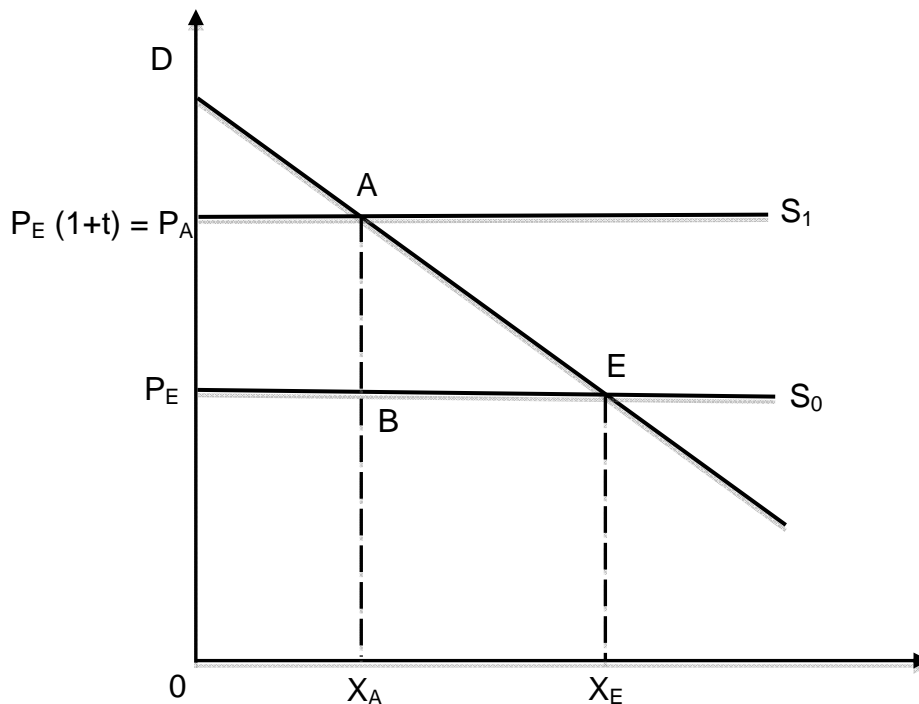


Supóngase ahora cualquier otro punto de la función de demanda, por ejemplo el A. De lo que tal punto nos informa es que, situado en él, el consumidor está dispuesto a pagar P_A por la cantidad X_A siendo sin embargo los valores que definen el equilibrio de mercado el par $P_E X_E$, esto es, un precio menor y una mayor cantidad. Suponiendo que la conducta del consumidor es racional, mientras se dé este tipo de diferencia éste se verá inducido a demandar del mismo hasta que tal diferencia desaparezca. Repitiendo esta forma de razonar para todos los demás puntos de la función de demanda se tiene que, como el valor que el demandante confiere a la cantidad X_E viene dado por el área del rectángulo $OP_E EX_E$ (resultado de multiplicar el precio por la cantidad de equilibrio), mientras que el bienestar que efectivamente obtiene en el equilibrio se cifra por el área $ODEX_E$, la diferencia entre ambas (área del triángulo DEP_E) es lo que se conoce como **excedente de bienestar del consumidor**. Como haciendo el mismo discurso con la función de oferta se llega al **excedente de bienestar del productor** (medido por el área SEP_E), se tiene que el **excedente total del sistema** para esa situación de equilibrio viene cifrado por el área SDE .

Pues bien, a partir de tan elementales conceptos es posible cuantificar los costes de eficiencia o de bienestar asociados a los distintos impuestos. Para ello lo único que hay que hacer es comparar los excedentes de cada uno de los agentes sociales antes y después del establecimiento del impuesto de que se trate y ver cual ha sido el efecto final del mismo, como de inmediato se hace.

Supóngase una situación inicial de equilibrio en el mercado de X, cuya oferta, por razones de sencillez gráfica, suponemos infinitamente elástica (el bien se produce en condiciones de costes constantes) y cuya función de demanda es

normal. Tal situación se representa por E en el gráfico adjunto, e indica que para el precio P_E y la cantidad X_E el sistema alcanza la asignación óptima.



Supóngase ahora que el estado establece un impuesto ad valorem de tipo impositivo t al consumo de tal bien. Como consecuencia de ello se da un desplazamiento de la función de oferta y el simultáneo movimiento a lo largo de función de demanda, pasando el mercado de una situación de equilibrio E a otra A. En términos de bienestar, este cambio de situación supone que los consumidores pasen de disfrutar un excedente de bienestar medido por el área DEP_E a otro medido por el área DAP_A manifiestamente inferior al Inicial.

Sin embargo, no toda esta reducción del excedente es una pérdida definitiva de bienestar, pues también hay que suponer que lo que el impuesto recauda (área ABP_EP_A o resultado de multiplicar el impuesto t ($P_A - P_E$) por la cantidad intercambiada (OX_A) vuelve de nuevo al sistema en forma de gasto público. Hecha esta “devolución” queda no obstante un resto, medido por el área del triángulo AEB , que cifra la pérdida neta de bienestar de la sociedad como consecuencia de la distorsión en los comportamientos económicos provocada por el impuesto, que es comúnmente conocida como **exceso de gravamen** o coste de eficiencia del impuesto, que en este sencillo ejemplo ilustrativo viene dado por el área del triángulo ABE .

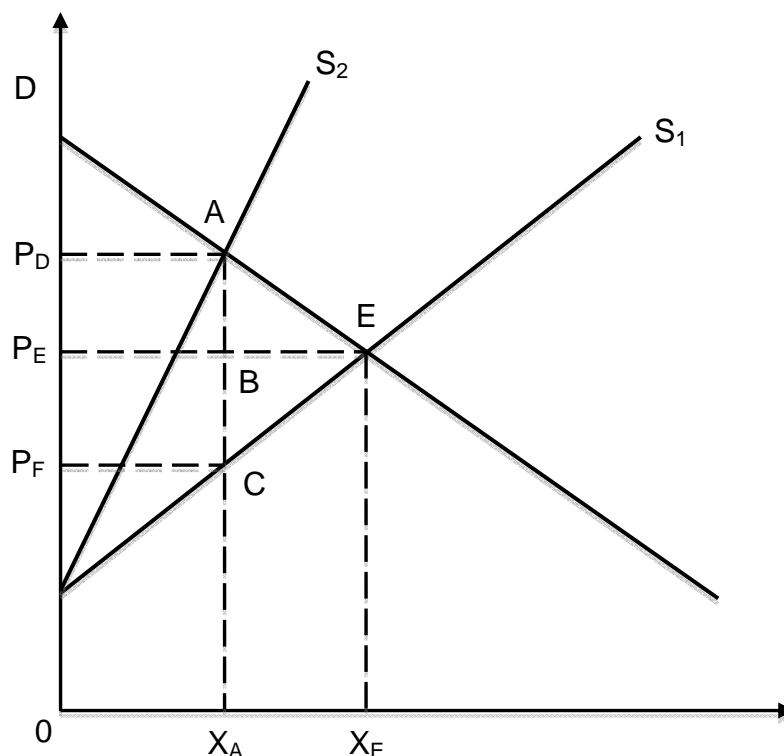
Tal es, en los simplistas términos del análisis del equilibrio parcial, la “*demonstración*” de la existencia de unos costes de bienestar asociados al impuesto, así como la forma de cifrarlos.

3.3 Apostillas finales

Si bien los costes de eficiencia asociados a la imposición es uno de los tópicos más habituales en los actuales foros hacendísticos (académicos, de la administración o del mundo político), y por ello uno de los asuntos acerca del que cabe considerar una mayor diversidad de facetas, dado que la finalidad de estas páginas es la de ser una mera descripción introductoria a los distintos problemas que en ellas se tratan, finalizaremos la consideración de este fenómeno aludiendo a un par de aspectos puntuales de los muchos en que cabría detenerse, de manera que con ellos se asienten un poco mejor las nociones hasta aquí esbozadas.

En este sentido, lo primero que quizás no esté de más comentar es que, si bien para hacer más fácil el anterior seguimiento gráfico del exceso de gravamen se ha escogido una situación escasamente verosímil en la realidad (el mercado de un bien cuya oferta es absolutamente elástica), el resultado al que se ha llegado se ha llegado tiene lugar sin embargo independientemente de cuál sea la situación en que el impuesto se establezca, tal y como a continuación se razona sobre la base del caso más general de todos cuantos cabe considerar.

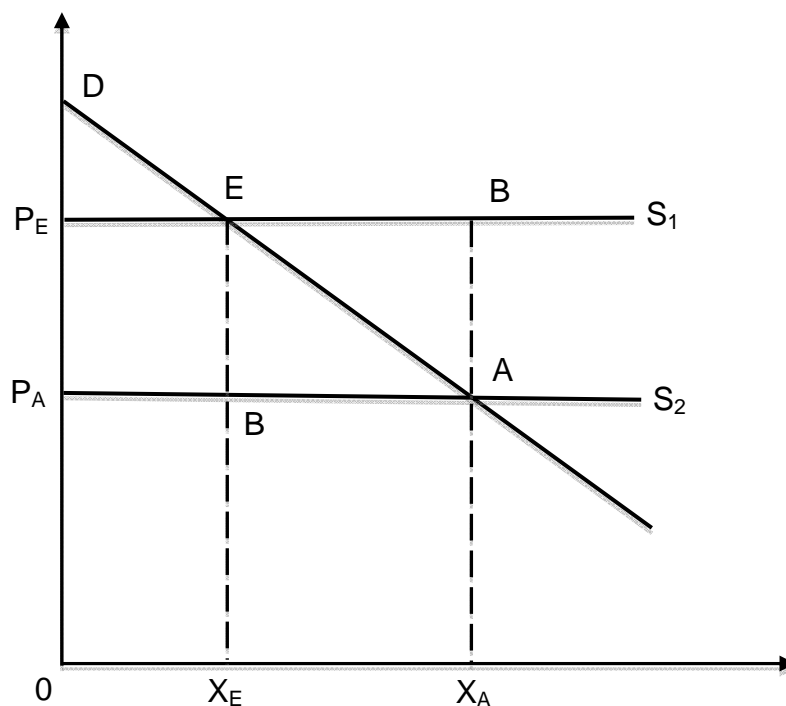
En efecto, supóngase que, a diferencia de lo visto en el caso anterior en que la oferta era perfectamente elástica, el impuesto ad valorem se establece sobre el consumo de un bien en el que tanto su oferta como su demanda son “normales”, esto es, que sus funciones de oferta y demanda poseen pendientes, respectivamente, positiva y negativa.



Como sabemos por la teoría de la incidencia vista en el epígrafe anterior, el establecimiento del impuesto estando el mercado en equilibrio (E) tiene una doble consecuencia: un desplazamiento de la función de oferta hacia arriba percibido por los demandantes por un lado, y por otra, el desplazamiento de estos a lo largo de su función de demanda hasta situarse en un nuevo punto de equilibrio (A), en el que los consumidores pagan un precio por la cantidad demandada (P_D) y los oferentes perciben otro (P_F), siendo la diferencia entre ambos precios el valor del impuesto introducido. Es decir, que en la nueva situación de equilibrio (A), los oferentes experimentan una pérdida de bienestar medida por el área $EP_E P_F C$ y los demandantes otra medida por $EP_E P_D A$, siendo la pérdida bruta de bienestar de todo el sistema debida a la introducción del impuesto considerado el área $P_D A E C P_F$, pérdida o exceso de gravamen que no obstante, tras la recaudación y gasto del estado de $P_D A C P_F$, viene dada por el área ACE.

Esto en lo que respecta al coste de bienestar global, pues en lo que se refiere a cómo se distribuye esta pérdida de eficiencia entre ambos agentes cabe hacer las mismas consideraciones que en su momento se hicieron en relación a cómo se distribuye (incidencia) el impuesto y que cabe resumir diciendo que, en general, serán los demandantes (oferentes) los que experimenten una mayor proporción de la pérdida de bienestar colectivo cuanto menor sea la elasticidad de demanda (oferta) y mayor sea la elasticidad de oferta (demanda).

La otra cuestión aludida se refiere a la naturaleza de los propios costes de bienestar, y se explica fácilmente mediante un ejemplo en todo análogo al inicial, el cuál tiene como aclaración gráfica la que sigue.



Supóngase de nuevo el mercado de un bien que, con oferta perfectamente elástica y una demanda «normal», alcanza su situación de equilibrio en el punto E. Supóngase además que, debido a alguna peculiaridad que tal bien presenta, el estado considera necesario fomentar su consumo entre la población, por lo que subvenciona la fabricación del mismo mediante un mecanismo parecido al impuesto ad valorem pero de sentido contrario, es decir, abona una subvención al productor cifrada en un determinado porcentaje sobre el precio de mercado del bien. Obviamente, tras esta intervención pública tendrá lugar un desplazamiento paralelo a sí mismo de la función de oferta hasta alcanzar la posición S_2 y un movimiento a lo largo de la función de demanda que conducirá a una nueva situación de equilibrio representada por el punto A.

Desde luego cabe poca duda de que como consecuencia de esta decisión ha habido un aumento del bienestar colectivo, pues, como puede comprobarse, el excedente de los consumidores ha aumentado en el área $EAP_A P_E$, que es la diferencia entre el excedente después (área DAP_A) y antes de la de la subsidia-ción (área DEP_E). Ahora bien, como puede constatarse, el coste del aumento de bienestar que origina la producción X_A ($CAP_A P_E$) es superior al propio aumento de bienestar alcanzado ($EAP_A P_E$); lo que significa que el crecimiento de bienestar ha comportado un coste de eficiencia medido precisamente por la diferencia entre ambas áreas (triángulo ECA). Este último resultado se encuentra en línea con los anteriormente obtenidos y viene a indicarnos que si bien las modificaciones impositivas (y, como acabamos de ver, las intervenciones públicas en general) tienen como finalidad implícita la de maximizar el bienestar de los ciudadanos, la variada gama de distorsiones que introducen en el comportamiento de los agentes como consecuencia de las alteraciones en las condiciones de concurrencia que provocan, tienen como resultado final el que esos pretendidos aumentos de bienestar colectivo no se hagan en ocasiones sino a costa de menguar la eficiencia del sistema precisamente.