
LA CONTAMINACION AMBIENTAL:
un flagelo silencioso

FADeS Ediciones

COMPILADORES

*Daniel Ernesto Denmon
Dora Esther Ayala Rojas*

► FADES

La contaminación ambiental : flagelo silencioso / Daniel Ernesto Denmon ... [et al.] ; compilado por Dora Esther Ayala Rojas ; Daniel Ernesto Denmon. - 1a edición bilingüe - Corrientes : F.A.De.S Ediciones, 2016.
156 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-987-45542-3-9

1. Contaminación Ambiental. 2. Contaminación Acústica. 3. Contaminación del Agua. I. Denmon, Daniel Ernesto II. Ayala Rojas, Dora Esther, comp. III. Denmon, Daniel Ernesto, comp.
CDD 363.7392

AUTORES

Daniel Ernesto Denmon / Dora Esther Ayala Rojas / Eduardo Adolfo Tassano / Diego Santiago Rinaldi / Maria Lucrecia Bogado / Claudia Faustina Alonso / Jorge Horacio Echeverz / Ramona Isabel Gómez / Jorge Alberto Martínez / Armando Antonio Martínez Luna / Diana Carolina García Jaimes / Jeffrey Perez / Marta María de la Paz Arquier



ISBN Nº 978-987-45542-3-9

Editado por **Fades**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

moglialibros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Diseño de tapa y diseño editorial **Olamur Estudio**

olamurestudio@gmail.com

Marzo de 2016

— Índice

Prólogo	Pág. 9
Medidas tributarias para evitar la contaminación ambiental	Pág. 10
Una mirada médica de la epidemia silenciosa	Pág. 26
Contaminación ambiental por agroquímicos	Pág. 38
Delitos continuados en el derecho penal ambiental - Contaminación de aguas	Pág. 53
La contaminación sonora	Pág. 64
Criterios para la evaluación de la calidad de las aguas superficiales y los efluentes vertidos	Pág. 89
Residuos peligrosos en Corrientes - Argentina	Pág. 97
Biocombustible en Chaco - Argentina	Pág. 106
La contaminación de las aguas en Mexico el caso del río Lerma	Pág. 112
El impacto de las partículas fines	Pág. 130
L'impact des particules fines	Pág. 143

MEDIDAS TRIBUTARIAS PARA EVITAR LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

Daniel Ernesto Denmon¹
Dora Esther Ayala Rojas²

► El contexto: Políticas ambientales y Contaminación

En la actualidad, las visiones del fenómeno ambiental son moderadas y siguen el paradigma del Desarrollo Sustentable instaurado en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, aunque no siempre abordado de la misma forma.

Así, "...las preocupaciones ambientales que se denunciaron tímidamente en la década del sesenta (del siglo XX) se hicieron más tarde evidentes y motivaron una visión pesimista del porvenir de la sociedad con enfoques maltusianos y neo maltusianos negativos y desalentadores. Esta visión se expresó por un lado, en la crítica despiadada de lo que se denominó el paradigma del crecimiento y por otro, en el planteo de una falsa dicotomía entre desarrollo y medio ambiente traducida en la síntesis de "crecimiento cero".³

El nuevo paradigma del Desarrollo Sustentable se nutre de diferentes y variadas técnicas para lograr sus objetivos. Una de las posibilidades estudiadas es la lucha contra la contaminación ambiental por medio de Regulaciones, Medidas Tributarias e Incentivos Fiscales y para - fiscales.

La doctrina tributaria ambiental en su mayoría sostiene que contra la contaminación hay que lograr un nivel óptimo, que estaría dado por "la igualización del costo marginal de reducción de la contaminación y del costo marginal de los daños"⁴

Es a comienzos del presente siglo XXI cuando se generan los mayores cambios frente a la Contaminación Ambiental y se busca por todos los medios posibles lograr la protección del ambiente integrando las dimensiones ambientales, sociales

1 Profesor en Ciencias Jurídicas, Esp. en Docencia Universitaria y. en Dcho. Procesal Constitucional, Máster en Dcho. Ambiental, Doctorando del Doctorado en Derecho (UNNE), Prof. libre de la Cátedra Seminario de Derecho Ambiental y RR NN (Derecho, UNNE), Profesor de la Lic. en Gestión Ambiental (Ingeniería, UNNE), Investigador categorizado, integra Grupo de Investigación "Deodoro Roca" de la UNNE, dirigido por Dra. Dora Ayala Rojas. Presidente de la Fundación Ambiente y Desarrollo Sustentable (FADeS).

2 PhD. (UCES) Doctora en Derecho (UNR) Especialista en Derecho Financiero (U. SALAMANCA y UNL) Profesora Titular de Finanzas y Derecho Financiero UNNE. Investigadora Acreditada. Directora de Proyectos de I+D. Evaluadora Institucional.

y económicas⁵, tratando por sobre todas las cosas de sumar esfuerzos y apoyarse en los adelantos científicos y tecnológicos para revertir o reducir los grandes problemas del entorno.

Entre las grandes preocupaciones actuales resaltan el uso (y abuso) en el grado de apropiación de los recursos naturales que se ha transformado en un problema central para el valor *humanidad*, siendo el ambiente una parte de ese valor⁶.

Así, los problemas ambientales ocurren cuando no se toma en cuenta la presencia de externalidades negativas que no son reflejados en los precios al no ser considerados verdaderos costos en la producción pero que repercuten en toda la humanidad, los demás seres vivos y los elementos abióticos del planeta.

Por ello, para elaborar las políticas ambientales es necesario como primera medida, disponer de una tabulación precisa de los costos que genera enfrentar la contaminación y a su vez, relacionar esos costos con las ventajas de un ambiente no contaminado.

Ello es así porque "...en la mayoría de los casos, los costos de una supresión total de todas las emisiones contaminantes son superiores a los beneficios, e incluso si es deseable reducir las emisiones, no debe actuarse sino hasta el punto en que pueden justificarse los costos de una reducción de las emisiones en relación con los beneficios. En el terreno práctico esto significa que las políticas de medio ambiente no pueden sencillamente apelar a formas simples de intervención de todo o nada, sino que más bien deben tener en cuenta una ecuación más compleja entre diferentes intereses..."⁷

Las actividades humanas de Producción / Consumo como regla general, afectan distintos sectores del planeta tierra. En su mayoría, los costos de esas afectaciones no son incorporados a los precios de los productos finales. Esto significa que los costos de los productos y o servicios no son reales, en tanto y en cuanto no suman los costos socio-ambientales.

Por ello se sostiene que las políticas públicas tributarias pueden ser utilizadas para fomentar el cuidado del ambiente y para evitar la contaminación ambiental; cumpliendo una función reguladora tanto del consumo como de la producción e incentivando alternativas más *amigables* con el ambiente.

Los estudios en la materia han detectado la falta de colaboración entre los encargados de la materia fiscal y los que están a cargo de los temas ambientales lo que lleva a buscar soluciones modernas ya que "...en la intersección de las agendas fiscal y ambiental se encuentran importantes desafíos de política que los países de la región deben enfrentar. Figuran entre ellos, por ejemplo, el financiamiento del

³AYALA ROJAS, Dora, DENMON, Daniel, *Tributos Ambientales*, en *Quintas Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas - UNNE, (Corrientes- 2009)*, Moglia Ediciones, p. 102

⁴PERETTI, Enrique, *La valoración del daño ambiental* en LORENZETTI Ricardo (Dir.) *Derecho ambiental y daño*, (Buenos Aires, 2009) *La Ley*, pág. 369-401

⁵CIURO CALDANI, M.A., *Las partes y el todo en la teoría trialista del mundo jurídico*, (Rosario, 2007) *Fundación para las Investigaciones Jurídicas*, pág. 37.

gasto público y la inversión en infraestructura y gestión ambientales bajo condiciones macro fiscales restrictivas; la identificación de distorsiones y la adecuación de la estructura tributaria para internalizar las externalidades ambientales; el uso de tasas ambientales y pagos por servicios ambientales en los distintos niveles de gobierno; la posibilidad de introducir componentes ambientales en futuras reformas fiscales, así como muchos otros más.”⁸

“...Las medidas tributarias pueden acompañar este proceso hacia la sostenibilidad que se ha convertido en una prioridad de alcance mundial, mediante el diseño de políticas públicas de colaboración en materia tributaria y ambiental, tratando de lograr la armonización de los principios ambientales con el de capacidad contributiva...”⁹; este último principio, reconocido como la base de la estructura tributaria general¹⁰.

Actualmente, siguiendo los principios de protección del ambiente de base supra constitucional¹¹, se busca prevenir los daños ambientales dejando la opción de los tributos (política ambiental tributaria) para una segunda instancia a modo *ex post*, en los casos en que falla la prevención y precaución y se genera contaminación ambiental. Desde esta perspectiva, surge claramente la importancia de elaborar “...un concepto genérico de tributo ambiental como mecanismo de corrección del mercado para aportar a un desarrollo sustentable y describir sus caracteres principales... y si tales concepciones pueden favorecer a la protección efectiva del ambiente...”¹² Adelantos en la materia podemos observar en la Unión Europea que bajo el criterio / valor de la solidaridad, ha tomado el compromiso de mejorar su legislación ambiental, tomando en cuenta la problemática de la contaminación y pautar en un futuro cercano las políticas tributarias ambientales.

Y al considerar “...la solidaridad como valor fundamental cambia el paradigma en materia fiscal ambiental porque de ese modo ella ya no se traduce en una acción del Estado como único sostén, sino en acciones combinadas entre el Estado y la sociedad, que mediante valores comunes buscan proteger un derecho fundamental: el ambiente...”¹³

De esta forma, existen variadas causas que han llevado a generar nuevas investigaciones en materia Tributaria Ambiental. Algunas de esas causas las podemos resumir en:

I- La trascendencia de los problemas ambientales ha llevado a la necesidad de buscar las formas para paliar la Contaminación y una de ellas ancla en el carácter de los tributos como disuasorios de conductas contaminantes.

II- La complejidad de la problemática lleva a generar nuevas alternativas

⁶LORENZETTI, Ricardo, *Teoría del derecho ambiental*, (Buenos Aires, 2008), *La Ley*, prefacio.

⁷ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos Económicos para el Medio Ambiente*, Clase 17 del Máster Internacional de Derecho Ambiental – MIDA – Universidad del País Vasco (España, 2006)

⁸ACQUATELLA, Jean y BARCENA, Alicia, *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, (Santiago de Chile, 2005), CEPAL Ediciones, Libro N°85, p. 20.

⁹AYALA ROJAS, Dora, DENMON, Daniel, *Tributos Ambientales*, en *Quintas Jornadas... óp. cit. p. 103*

que no sean tan rígidas y lineales; buscando nuevos modelos y esquemas conceptuales más flexibles.

III- Por otra parte, la extra fiscalidad produce, en líneas generales, una vía más favorable a los fines recaudatorios locales.

De todas maneras "...no se puede ignorar que la visión extra fiscal genera cierta tensión en la propia estructura interna del tributo y que es objeto en la actualidad de un apasionado debate en la doctrina financiera y tributaria, donde se ahonda en las categorías tradicionales de tributos y se contrastan cada una de ellas con las posibilidades que ofrece la dimensión extra fiscal..."¹⁴

Realizando una abstracción simple, al tratar un tema tan complejo como lo es la contaminación, se sostiene que sería necesario limitarla hasta el punto en que, para la sociedad en su conjunto, los beneficios de una mayor limitación de la contaminación sean inferiores al coste de los equipamientos de la lucha contra la misma o de la supresión de las actividades contaminantes.¹⁵

Otras cuestiones de debate en el área tributaria se refieren a los distintos principios tributarios y su aplicación al tema ambiental; y a ello deben sumarse principios específicos del derecho ambiental que han abierto la puerta para muchas investigaciones en la materia ya que se debe "...reconocer que es al tratar los principios tributarios donde surgen las mayores dificultades, al ser éstos directamente afectados por la extra fiscalidad, tal el caso ya mencionado del de "*capacidad contributiva o capacidad económica*" y también el no menos conflictivo del "*quien contamina paga*"."¹⁶

"En términos económicos, se debe limitar la contaminación hasta el punto en que el coste marginal de las medidas de reducción adicional sobrepase el beneficio marginal resultante de la disminución de emisiones. El nivel óptimo de lucha contra la contaminación corresponde a la igualización del coste marginal de reducción de la contaminación y del coste marginal de los daños"¹⁷.

En consecuencia, para elaborar políticas ambientales, primero es importante conocer y evaluar con el mayor grado de veracidad posible cuales son los costos de lucha contra la contaminación y después, reconocer qué ventajas o beneficios genera, por ejemplo, un ambiente sin contaminación, más limpio y sano.

Afirmamos que las políticas ambientales se pueden dirigir y llevar adelante de manera muy útil por medio de la tributación ambiental para fortalecer y mejorar la protección y la lucha contra la contaminación como una forma más de trabajar en favor del ambiente.

En líneas generales, se pueden generar diversos instrumentos y o planes de re-

¹⁰AYALA ROJAS, Dora, BAEZ Juan C. *La cuestión tributaria ambiental. Alcances y Perspectivas*, (Corrientes, 2013), *Revista de la Facultad de Derecho de la UNNE, Nueva Serie, Año 7, N° 13, Contexto*, pág. 29-39.

¹¹SPISSO, Rodolfo, *Derecho constitucional tributario*, (Buenos Aires, 2000) Depalma, Pág. 13.

¹²AYALA ROJAS, Dora, DENMON, Daniel, *Tributos Ambientales*, en *Quintas Jornadas... óp. Cit. p. 104*

¹³Ayala Rojas, Dora E., *Clase Magistral en el IX Posgrado Interdisciplinario en Derecho Ambiental de la Facultad de Cs. Ss. y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste - UNNE - Corrientes 2014.*

¹⁴Báez J. C. *Clase de VIII Curso de Posgrado Interdisciplinario en Derecho Ambiental, dictado en la Facultad de Derecho Cs. Ss. y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste, Año 2013.*

ducción para luchar contra la contaminación: 1.- Por medio de regulaciones que limitan las emisiones a un determinado nivel. 2.- Por medio de mecanismos de mercado como los impuestos o 3.- por medio de ayudas económicas para incentivar la reducción de emisiones al nivel deseado.

“Las herramientas de política pública provienen de aportes de distintas disciplinas. En cuanto al tema que nos concierne, la Administración, la Economía y las Finanzas Públicas, reconocen como adecuadas para financiar la actividad protectora del ambiente, a: -la regulación -el Acuerdo de Comercialización -el tributo -la ayuda (subsidio o subvención)”¹⁹

A lo largo del presente trabajo hablaremos sobre Regulaciones Tributos y Ayudas.

Los Tributos

Es mayoritariamente aceptado que los tributos son instrumentos que se pueden utilizar válidamente para lograr la reducción de la contaminación ambiental.

Dependiendo de las zonas y los rubros comerciales, las empresas pueden utilizar distintas tecnologías para mejorar sus procesos productivos y disminuir las emisiones contaminantes.

Por otra parte, la contaminación que se produce en los hogares, puede también ser reducida atendiendo a los gustos o circunstancias personales y sociales de los grupos humanos.

Los tributos ambientales son herramientas antiguas - ya explicadas por Pigou en 1950 en la Universidad de Cambridge en su obra “Economía del Bienestar” - que han vuelto a la discusión por su posibilidad de modificar conductas de productores y consumidores mediante el encarecimiento de las acciones nocivas para el ambiente.

En doctrina se reconoce que los tributos ambientales actúan por dos vías:

A.- La Subjetiva: Corrigiendo comportamientos, y

B.- La Objetiva: subsanando externalidades negativas que el mercado no contempla.

“...En el plano internacional se observa que los impuestos ambientales adquieren creciente importancia como parte integral de los planes de reforma fiscal en los países más desarrollados. Entre los que forman parte de la OCDE, la recaudación de impuestos ambientales representó un 2,5% del PIB en 1995, o casi un 7% de la recaudación tributaria total...”²⁰

¹⁵Cfr. ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos Económicos para el Medio Ambiente, Clase 17 del Máster Internacional de Derecho Ambiental – MIDA – Universidad del País Vasco (España, 2006)*

¹⁶BAEZ J. C, *Clase de VIII Curso de Posgrado Interdisciplinario en Derecho Ambiental, dictado en la Facultad de Derecho Cs. Ss. y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste, Año 2013.*

¹⁷ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos... Óp. Cit.*

¹⁸FITOUSSI, Jean y LAURENT Eloi, *La nueva ecología política. Economía y desarrollo humano, (Buenos Aires, 2011), Capital Intelectual, pág. 13.*

Los tributos ambientales se deben pagar sobre sustancias o actividades que tienen efectos negativos sobre el ambiente y por ello se entiende que buscan incluir los costos dentro del precio de los productos y servicios. Se basan en el principio de capacidad contributiva y siguen el principio ambiental “quien contamina paga”. Los tributos, siguiendo la clasificación general, pueden presentarse bajo la forma de Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales²¹.

El Impuesto en líneas generales “es el Tributo típico exigido por el Estado (Sujeto Activo) sin contraprestación en virtud de un hecho que la ley configura como hecho imponible que pone de manifiesto la capacidad contributiva del Sujeto Pasivo por su Renta (Ganancias), Patrimonio (Propiedad) o Consumo.”²²

Por su parte las Tasas son tributos que se exigen a quienes se identifican como beneficiarios de una actividad estatal con la prestación efectiva del servicio.

Las tasas pertenecen al mundo del Beneficio, y se pagan cuando uno recibe un beneficio o servicio²³ como contraprestación efectiva. Por ello generalmente son denominadas Tasas por Servicios.

Las Contribuciones Especiales son Tributos que nacen en razón de beneficios individuales o grupales derivados de obras y/o mejoras, siempre derivadas de gastos públicos o actividades especiales del estado en casos concretos.

Por su parte, existen diversas clases de Tributos que se denominan genéricamente impuestos ambientales, y que pueden dividirse para su mejor comprensión en:

a- Tributos sobre Emisiones, basándose en la cantidad de contaminación que genera una persona o empresa y haciendo las respectivas mediciones se fijan estos tributos para incentivar la disminución de las emisiones contaminantes.

b- Tributos sobre Insumos. Estos tributos tratan de desalentar el uso de algunos insumos que resultan muy nocivos para el ambiente y/o la salud de la población por medio de gravar algunos productos y dejar otros que son similares o que pueden sustituir a los primeros sin gravámenes. De allí en más rigen las reglas del mercado y por lo general por razones netamente económicas, al sumarse el tributo al costo de la producción, se dejan de lado los productos más contaminantes y se opta por los insumos sustitutos.

c- Tributos sobre Productos. Los tributos sobre productos son el último recurso de intervención estatal antes de prohibir determinados productos. Así, hay muchos productos permitidos pero que generan ciertos inconvenientes a los que se grava impositivamente muy fuerte para desalentar el uso de los mismos.

Los productos y o servicios que generan deterioros al ambiente, como consecuen-

¹⁹AYALA ROJAS, Dora E., *Algunos Instrumentos Financieros de Protección Ambiental, Conferencia de la autora, dictada en el Marco de las Jornadas conmemorativas del Mes del Ambiente, organizadas por la Secretaría de Ambiente de la Provincia del Chaco y realizadas en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Resistencia el 27-06-2012.*

²⁰ACQUATELLA, Jean y BARCENA, Alicia, *Política fiscal y medio... óp. Cit. p. 21*

²¹LASCANO, Marcelo, *El sistema tributario, alcances y propuestas, en Lascano Marcelo (Dir.) Impuestos. Doctrinas fundamentales 1942-2002, (Buenos Aires, 2003) La Ley, Pág. 692-696.*

cia directa de su producción o consumo, pueden gravarse con tasas más elevadas (es el caso por ejemplo de los Impuestos sobre los combustibles sólidos, aceites, pilas, y un largo etc.) mientras que deben gravarse en menor medida los productos o servicios sustitutos que son más amigables y beneficiosos para el ambiente (impuestos menores sobre la gasolina sin plomo, pilas recargables, aceites reciclados, etc.)

d- Tributos sobre la Explotación de Recursos. Generalmente estos tributos tienden a gravar la explotación de los recursos naturales, dando de ese modo, aunque sea indirectamente, un valor a los recursos naturales que se degradan o destruyen mediante la explotación comercial realizada por el hombre.

Entonces, si una Política Pública u organismo estatal procura regular la reducción de la contaminación generada por los particulares, lo primero que deberá buscar, analizar y organizar serán los costos ambientales y las circunstancias en que cada uno de los contaminadores se encuentra. Esto muchas veces es imposible de lograr o tiene un costo muy elevado²⁴.

Por ello, por lo general, es mejor fijar mecanismos de precios, para los cuales son necesarias mucha menos información y generan en los contaminadores una rápida reducción de los niveles de contaminación que generan para evitar el pago del tributo "...los contaminadores para los que resulta más ligero el costo de una reducción de contaminación reaccionan por sí mismos a la señal desencadenada por un impuesto o un canon medioambiental. El argumento resulta quizá más claro con un ejemplo: Tomemos el caso de la utilización de un pesticida contaminante para la agricultura, y supongamos que los daños causados por aquél son proporcionales a la cantidad de producto utilizado, cuando el coste de una disminución de la utilización del pesticida varía de una explotación a otra. Un impuesto sobre el uso de pesticidas tendrá como efecto el que no resulte rentable el continuar utilizando pesticidas en aquellas explotaciones para las que su uso no les reporte gran cosa..."²⁵

Así, los contaminadores particulares, van a reducir el uso de los agroquímicos o contaminantes debido al impuesto que se suma a los costos de la producción y les conlleva menores beneficios o ganancias, pero continuarán usándolo en los casos que los pesticidas o contaminantes reporten altos beneficios en la producción y no influyan tanto en el costo del producto final.

Uno de los parámetros con los que se pueden concebir los impuestos estaría dado

²²BAEZ J. C, *Clase de VIII Curso de Posgrado Interdisciplinario en Derecho Ambiental, dictado en la Facultad de Derecho Cs. Ss. y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste, Año 2013.*

²³Ídem.

²⁴AIUNZÚA, Sebastián, *Los impuestos ambientales como instrumentos contra el cambio climático, publicación electrónica de la Fundación Terram disponible en www.terram.cl/index (09-07-2013)*

²⁵ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos... Óp. Cit.*

por la toxicidad del contaminante. Otros parámetros podrían ser la persistencia y la selectividad del mismo. Es decir, mediante el mecanismo del impuesto que repercute en el costo del producto, se lograría fomentar contaminantes más selectos y menos persistentes.

De esta forma, al incorporar o aumentar el impuesto del contaminante para que el mismo pase de ser rentable a no rentable para el productor o usuario del mismo, la mayoría de la doctrina tributaria ambiental está de acuerdo que, como reacción al impuesto, los particulares elegirán la forma de reducción menos costosa dejando de usar el contaminante o cambiándolo por uno que genere menor repercusión sobre el ambiente y que a su vez tenga menor costo²⁶.

Las Regulaciones

“La regulación es la medida más antigua y más frecuentemente utilizada. Se instrumenta jurídicamente a través del Derecho Administrativo mediante Directivas, que obligan por los resultados, pero dan libertad a los Estados miembros en cuanto a la forma concreta de llevarlos a cabo. Es de aplicación entre los miembros de la Comunidad Europea. Sus debilidades principales derivan de: las dilaciones o bloqueos provocados por el conflicto entre los derechos nacionales o internos y los comunitarios; y del desigual impacto de los niveles de competitividad entre regiones/jurisdicciones.”²⁷

Las políticas públicas ambientales que fijan regulaciones buscan que todos los que contaminan reduzcan uniformemente sus cuotas partes de contaminación y genera de esa forma desequilibrios resultando algunos más perjudicados que otros.

“... Las regulaciones que imponen a todos los contaminadores el limitar sus emisiones en la misma medida, o el utilizar ciertos procedimientos y técnicas constituyen, pues, una forma más costosa de alcanzar determinados objetivos ambientales que instrumentos de mercado con el mismo impacto global... El reparto de la reducción de la contaminación entre diferentes fuentes podría obtener el mismo resultado a un menor coste económico...”²⁸

Por ello es importante dejar sentado que la intervención por medio de políticas públicas ambientales incorporando los impuestos y cánones genera entre sus efectos positivos que los potenciales contaminadores traten de mejorar y disminuir sus niveles de contaminación ya sea innovando y o siendo más eficaces para

²⁶VILLAMIL SERRANO Armando y MATIES GARCÍA Joan, *Política económica del medioambiente*, (Madrid, 2011), Ramón Areces, Pág. 44

²⁷BAEZ, Juan C., *La Cuestión Tributaria Ambiental – algunas reflexiones*, en libro “El Desarrollo Sustentable en el Nordeste Argentino”, Ed. FADeS, (Corrientes, 2014), pp. 60, 61.

²⁸ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos...* Óp. Cit.

evitar el pago de los impuestos.

Existen varias diferencias entre los impuestos y las regulaciones. Una de ellas radica en que mientras los primeros constituyen efectivamente un incentivo que impulsa a las empresas y a los particulares a procurar reducir sus emisiones de contaminantes, las segundas exigen solamente los cambios necesarios para respetar las reglas, sin asegurar la reducción de las emisiones.

Aunque "...los impuestos ambientales logran por un lado reducir la contaminación, pero por otro pueden coartar determinados emprendimientos al aumentar los costos finales de los productos, aunque en la práctica este problema no es tan amplio..."²⁹

En ambos, mecanismos económicos (impuestos) y medidas reguladoras, la injerencia del Estado en la actividad privada para minimizar la contaminación "... requiere la vigilancia y control administrativo. Para ello son necesarios y, hasta cierto punto obligatorios, que se fijen y definan "ex ante" los criterios que se aplicaran para lograr los objetivos de disminuir la contaminación y cuáles serán las sanciones a quienes incumplan..."³⁰

"... En el supuesto de no observancia, todavía se necesita en ambos casos un marco administrativo y jurídico para dictar las disposiciones adecuadas que hagan respetar las medidas impuestas... No obstante, se observan diferencias entre las autoridades fiscales y las autoridades reguladoras en materia de medio ambiente, en sus actuaciones para aplicar y hacer respetar las medidas impuestas. En su aplicación práctica, estas diferencias pueden constituir importantes factores que influyen sobre la previsible eficacia relativa de las políticas que utilizan. Estas diferencias suministran, así, interesantes elementos para proceder a una evaluación comparativa de puesta en práctica y de eficacia..."³¹

Hay que reconocer, ciertamente, que la mayoría de los instrumentos económicos afectan los precios de los productos y/o servicios. Esto es sencillo de prever debido a que, al agregar un impuesto ambiental, como una tasa sobre la contaminación, aumenta el costo de verter los contaminantes a los que se refiere y el productor de bienes y servicios, que busca maximizar las ganancias, se torna casi obligado a limitar la contaminación hasta el punto en que la tasa o impuesto sea igual al costo de controlar el o los contaminantes.

Otros instrumentos económicos, apuntan a la limitación de la producción o disponibilidad de un bien restringiendo su suministro. Así, aunque sea indirectamente, terminan incidiendo sobre el precio final del producto o servicio. El ejemplo típico

²⁹ *Idem.*

³⁰ DÍAZ Vicente, *El carácter extra fiscal de la tributación y la imposición medioambiental*, en Díaz Vicente (Dir.) *Tratado de Tributación*, Tomo II, Vol. I, (Buenos Aires, 2004), Astrea, Pág. 594-622

³¹ ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos...* Óp. Cit.

de estos instrumentos estaría dado por fijar “topes de emisiones”, y de esa forma limitar la cantidad de contaminación autorizada o permitida, y generando de esa forma permisos de contaminación que por efecto del tope tenderán a aumentar su precio.

“Una herramienta fundamental de análisis económico es la transacción entre precio y producción. *Los mecanismos de mercado* tratan de alterar este comportamiento interviniendo en el precio o, cuando no es posible intervenir directamente sobre el precio, limitando la producción...”³²

Ambas metodologías permiten a las autoridades del Estado modelar el mercado de emisiones (elevando el precio o por el contrario limitando el suministro) buscando el nivel de contaminación aceptable social y ecológicamente. Los mecanismos de intervención en el precio o de limitación de la producción son más apropiados bajo ciertas condiciones.

Los impuestos sobre contaminación son uno de los incentivos de mercado más ampliamente utilizados, y como tal se encuentran ejemplos en numerosos países de la Comunidad Europea³³.

La tasa total afecta a las bases de las compañías, de manera que se fomenta la búsqueda de métodos innovadores y de coste efectivo para reducir sus vertidos.

Los impuestos sobre contaminación se utilizan habitualmente para las situaciones de contaminación del aire y el agua.

Si bien el concepto de calcular la tasa en función de la cantidad de contaminantes es claro y sencillo, las compañías deben monitorizar continuamente sus vertidos para determinar estrictamente sus cánones a pagar. Puesto que la tasa total se basa en este supuesto, las compañías pueden tener tendencia a no informar de todos sus vertidos. Por tanto, se debe poner en marcha una política de control del cumplimiento con credibilidad.

Las tasas sobre productos se pueden utilizar para generar beneficios que se emplean en la construcción de instalaciones para tratar la contaminación asociada con los productos en cuestión.

Un sistema de permisos comercializables permite a los reguladores establecer la cantidad total de contaminación que puede ser emitida. La mayoría de los programas de permisos comercializables se han basado en requerimientos legales de reducción de la contaminación.

Los mecanismos compensatorios permiten el desarrollo económico en áreas que casi han cubierto la capacidad de asimilación del ecosistema.

Si bien, en teoría, la política de compensaciones permitiría a las nuevas compa-

³²*Idem.*

³³ANTONIO, Arnaldo, *Impuestos Ambientales*, (Buenos Aires, 2007), Buyatti, Pág. 195

ñas instalarse en una región geográfica en la que, de otra manera, no podrían hacerlo. En realidad, el gran coste de capital asociado con la adquisición de mecanismos compensatorios puede perjudicar a las pequeñas compañías.

Además, debido a la multitud de factores que intervienen en el sistema de permisos, los mecanismos compensatorios están habitualmente sujetos a extensas regulaciones sobre cómo deben ser calculados, su aplicabilidad y restricciones geográficas.

El programa de mecanismos de tipo burbuja ofrece un instrumento interesante para que las compañías reduzcan el total de sus costes de control de la contaminación combinando las emisiones de diferentes focos y midiendo solamente la suma de las emisiones en lugar de cada una de ellas de manera individual.

Los programas voluntarios se adoptan con frecuencia para evitar el aumento de las leyes y regulaciones que aparecen como resultado de degradaciones medioambientales (ver artículo 26 de la ley 25.675)

Bien supervisado y aplicado, un sistema de títulos negociables garantiza una reducción cuantitativa de la contaminación, si bien a un coste incierto, mientras que un mecanismo centrado en los precios, como el impuesto medioambiental, ejerce un impacto incierto sobre el volumen de las emisiones, pero en cambio marca el coste marginal para los contaminadores.

Aunque se sostiene que "...En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aún no se realiza una revisión detallada de las distorsiones y otras fallas de política existentes, incluidas las relativas a subsidios, renunciadas y exenciones tributarias y garantías públicas por pasivos contingentes, entre otras que puedan calificarse de fuentes de incentivos antagónicos a la consecución de metas nacionales de desarrollo sostenible. La competencia fiscal entre países, o entre provincias de un sistema federal, para atraer inversiones y proyectos vía el otorgamiento de exenciones fiscales en sectores basados en recursos naturales (minería, forestación, entre otros) y en actividades de reconocido impacto ambiental constituye otra falla de política que resulta evidente en América Latina y el Caribe..."³⁴

Subsidios, incentivos fiscales y otras ayudas financieras.

En la gran categoría de instrumentos fiscales dirigidos a luchar contra la contaminación, además de los impuestos a la contaminación existen los impuestos indirectos y los incentivos fiscales a la inversión.

Una ayuda financiera, por cada unidad de reducción de contaminación compara-

³⁴ACQUATELLA, Jean y BARCENA, Alicia, *Política fiscal y medio...* óp. Cit. p. 22.

da a la situación existente, conduce a los contaminadores particulares a reducir la contaminación en la misma cantidad y a escoger la misma tecnología que si se enfrentasen a un impuesto al mismo nivel sobre cada unidad de contaminación. Cuatro son las diferencias principales entre la utilización de las ayudas financieras y el uso de los impuestos y cánones:

1. Para el cálculo de la ayuda financiera es indispensable definir un nivel de referencia de vertidos con el que se compararan los vertidos constatados.
2. En cuanto al gasto público se sostiene que las ayudas financieras hacen más pesado el gasto público, lo que exige el cobro de otros impuestos para financiarlas, mientras que los impuestos ambientales contribuyen a incrementar los ingresos fiscales, permitiendo así, como contrapartida, reducir otros impuestos.
3. El riesgo que estas ayudas constituyen al cabo del tiempo es el de convertirse en una forma de protección encubierta para algunos sectores. Son tomadas también, en algunas ocasiones, como medidas para - arancelarias que generan grandes problemas cuando se debaten cuestiones comunitarias internacionales.
4. Pueden existir circunstancias, sin embargo, en que están justificadas las ayudas financieras, especialmente para cubrir los gastos de investigación y desarrollo, en medidas de control de la contaminación y en tecnologías limpias.

Conclusiones

A efectos de salvaguardar el medio ambiente deben tenerse en cuenta:

A) los impuestos que se han introducido en los sistemas jurídico positivos como consecuencia de una fructífera acción doctrinaria y jurisprudencial, para alcanzar un objetivo ambiental específico.

B) Impuestos inicialmente creados por otras razones (no la preservación del ambiente) pero que tienen incidencia en los objetivos ambientales, y que son pasibles de incrementar, modificar o disminuir en función de estos nuevos objetivos.

C) Beneficios y deducciones de impuestos a fin de incentivar a las empresas a montar determinados equipamientos para luchar contra la contaminación. Estos incentivos presentan el carácter de ayudas financieras más que el de impuestos y por ello, el concepto de "gasto fiscal" puede ser un medio para estimar su amplitud, así como los costos presupuestarios implicados. "En un sistema puramente de mercado, las compañías tendrían libertad para emitir tanta contaminación como estuvieran dispuestas a pagar. Sin embargo, en muchas sociedades no es aceptable que las compañías reciban permiso para contaminar sin restricciones. En estos casos, los impuestos sobre contaminación se utilizan conjuntamente con un sistema de permisos que establece un límite que el contaminante no puede exceder"³⁵.

Una de las dificultades fundamentales de los impuestos sobre contaminación es establecer la tasa en una cantidad apropiada, de manera que sea para la compañía un incentivo para emprender tareas que son percibidas como medidas costosas para el control o la prevención de la contaminación. En principio, a una compañía le sería exigido un canon igual a la cantidad de perjuicio que causara al ambiente; sin embargo, resulta muy difícil determinar previamente la magnitud de la tasa para mitigar este perjuicio. Adicionalmente, en la mayoría de los países no es posible, por razones políticas, establecer tasas lo suficientemente altas para que cubran totalmente los daños al ambiente. Además, la inflación afecta de manera negativa a las tasas si no se reajustan según una base regular o sino están sujetas a alguna variable económica por ejemplo tantos litros de combustibles. Una ventaja de los impuestos sobre contaminación es que generan beneficios. Mientras que en muchas ocasiones pueden ser canalizados para

³⁵ARLANDIS, Fernando, *Ecotasas – Instrumentos... Óp. Cit.*

asignar fondos o subvenciones y utilizarlos para ayudar a la industria en su financiación de inversiones en prevención de la contaminación, para financiar los esfuerzos en el seguimiento y control del cumplimiento, u otras inversiones relacionadas con el ambiente.

En síntesis y pese a las dificultades derivadas de la complejidad propia de un objeto como el ambiente, “sostenemos que la intervención pública a través de medidas de política fiscal - tributos - resulta favorecedora del fortalecimiento de los niveles de protección ambiental; pero resaltando además, la necesidad de que vayan acompañadas de acciones extra fiscales alentadoras de la precaución ambiental. En ese camino y para resguardar al máximo los resultados, tales acciones deberían integrarse primordialmente con medidas directas de educación ambiental, en todos los niveles del sistema.”³⁶

Desde esta posición compleja y pluridimensional el ambiente impacta sobre todo el sistema planteando uno distinto, que se llama para muchos, ecológico³⁷, donde todas las disciplinas están convocadas. Este artículo es una pequeña muestra de su interacción con la actividad financiera del Estado, cada vez más conectada con la cuestión ambiental por sus fuentes y principios.

³⁶LÓPEZ LECUBE, Carlota, *Estrategias de acción en gestión ambiental*, en *El Desarrollo sustentable en el nordeste argentino*. Denmon D. (et.al). (Corrientes,2014), Pág. 11-41.

³⁷RODRIGUEZ, Carlos, *Derecho ambiental argentino*, (Corrientes, 2005), Moglia, pág. 19.

BIBLIOGRAFIA

AYALA ROJAS, Dora, DENMON, Daniel, Tributos Ambientales, en Quintas Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas – UNNE, (Corrientes- 2009), Moglia Ediciones.

PERETTI, Enrique, La valoración del daño ambiental en LORENZETTI Ricardo (Dir.) Derecho ambiental y daño, (Buenos Aires, 2009) La Ley.

CIURO CALDANI, M.A., Las partes y el todo en la teoría tripartita del mundo jurídico, (Rosario, 2007) Fundación para las Investigaciones Jurídicas.

LORENZETTI, Ricardo, Teoría del derecho ambiental, (Buenos Aires, 2008), La Ley, prefacio.

ARLANDIS, Fernando, Ecotasas – Instrumentos Económicos para el Medio Ambiente, Clase 17 del Máster Internacional de Derecho Ambiental – MIDA – Universidad del País Vasco (España, 2006)

ACQUATELLA, Jean y BARCENA, Alicia, Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común, (Santiago de Chile, 2005), CEPAL Ediciones, Libro N°85, p. 20.

AYALA ROJAS, Dora, BAEZ Juan C. La cuestión tributaria ambiental. Alcances y Perspectivas, (Corrientes, 2013), Revista de la Facultad de Derecho de la UNNE, Nueva Serie, Año 7, N° 13, Contexto.

SPISSO, Rodolfo, Derecho constitucional tributario, (Buenos Aires, 2000) Depalma.

FITOUSSI, Jean y LAURENT Eloi, La nueva ecología política. Economía y desarrollo humano, (Buenos Aires, 2011), Capital Intelectual.

LASCANO, Marcelo, El sistema tributario, alcances y propuestas, en Lascano Marcelo (Dir.) Impuestos. Doctrinas fundamentales 1942-2002, (Buenos Aires, 2003) La Ley.

AIUNZÚA, Sebastián, Los impuestos ambientales como instrumentos contra el cambio climático, publicación electrónica de la Fundación Terram disponible en www.terram.cl/index (09-07-2013)

VILLAMIL SERRANO Armando y MATIES GARCÍA Joan, Política económica del medioambiente, (Madrid, 2011), Ramón Areces.

BAEZ, Juan C., La Cuestión Tributaria Ambiental – algunas reflexiones, en libro “El Desarrollo Sustentable en el Nordeste Argentino”, Ed. FADeS, (Corrientes, 2014).

DÍAZ Vicente, El carácter extra fiscal de la tributación y la imposición medioambiental, en Díaz Vicente (Dir.)

Tratado de Tributación, Tomo II, Vol. I, (Buenos Aires, 2004), Astrea.

ANTONIO, Arnaldo, Impuestos Ambientales, (Buenos Aires, 2007), Buyatti.

LÓPEZ LECUBE, Carlota, Estrategias de acción en gestión ambiental, en El Desarrollo sustentable en el nordeste argentino. Denmon D. (et.al). (Corrientes, 2014).

RODRÍGUEZ, Carlos, Derecho ambiental argentino, (Corrientes, 2005), Moglia.