

EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL NORDESTE ARGENTINO

Carlota Lía López Lecube - Dora Esther Ayala Rojas
Juan Carlos Báez - Daniel Ernesto Denmon
Gabriela Noemí Elgul - María Alejandra Silva
Ángela Sánchez Negrette



**EL DESARROLLO SUSTENTABLE
EN EL NORDESTE ARGENTINO**

FADeS EDICIONES

El desarrollo sustentable en el nordeste argentino /

Daniel Ernesto Denmon ... [et.al.]. - 1a ed. - Corrientes : F.A.De.S Ediciones, 2014.

130 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-987-45542-0-8

1. Recursos Naturales. 2. Desarrollo Sustentable. I. Denmon, Daniel Ernesto
CDD 333.7

Carlota Lía López Lecube,
Dora Esther Ayala Rojas
Juan Carlos Báez
Gabriela Noemí Elgul
María Alejandra Silva
Ángela Sánchez Negrette



ISBN N°978-987-45542-0-8

Editado por la Fundación Ambiente y Desarrollo Sustentable – F.A.De.S.

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

mogliaediciones@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Julio de 2014

Índice

PRÓLOGO	9
ESTRATEGIAS DE ACCION EN GESTION AMBIENTAL.....	11
Carlota Lía López Lecube	
GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS. LOS SUPUESTOS DE LA GLOBALIZACIÓN Y LAS RESPUESTAS DEL DERECHO	43
Dra. Dora Esther Ayala Rojas	
LA CUESTIÓN TRIBUTARIA AMBIENTAL. ALGUNAS REFLEXIONES.....	57
Juan Carlos Báez	
LAS EXTERNALIDADES Y SU INFLUENCIA EN EL AMBIENTE	71
Danlel Ernesto Denmon	
IMPACTO DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA DE 1994.....	89
Gabriela Noemí Elgul	
LA MIRADA SOBRE EL DESARROLLO SUSTENTABLE: ¿TIENE EN CUENTA LA INFANCIA Y EL TRABAJO INFANTIL?	105
María Alejandra Silva	
DESARROLLO SUSTENTABLE DEL PATRIMONIO URBANO Y ARQUITECTÓNICO. RETROSPECTIVAS EN EL NORDESTE.....	119
Dra. Arq. Ángela Sánchez Negrette	

LA CUESTIÓN TRIBUTARIA AMBIENTAL.

ALGUNAS REFLEXIONES

Juan Carlos Báez¹

INTRODUCCIÓN

Dice Ricardo Lorenzetti – Ministro de nuestra C.S.J.N. y destacado profesor de Derecho Privado y Derecho Ambiental – que el marco referencial del sistema social de Occidente, respondió a una construcción patrimonial de la persona que soslayó y en algunos momentos ocultó su dimensión personal. Esa situación – filosófica o antropológica – tuvo su consecuencia sobre el ambiente, porque llevó a los bienes hacia un punto de tensión extrema que exigió una urgente reconsideración de la humanidad como valor en sí; y del ambiente, como parte de ese valor.

¹ Contador Público. Especialista en Derecho Tributario por la Universidad de Salamanca y por la Universidad Nacional del Litoral. Especialista en Economía, Planificación y Proyectos por la Universidad Nacional de Asunción del Paraguay. Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional del Nordeste. Investigador Categorizado. Integrante de Grupo de Investigación y Desarrollo Consolidado (GIP) UNNE. Profesor Adjunto de Economía Política UNNE.

La mencionada reconsideración se traduce en términos socio económicos, como un pedido concreto: que la naturaleza sea no sólo un supuesto de hecho de la norma; y que su aprecio no dependa de su utilidad mercantil concreta, sino que se considere parte de un sistema de vida, lo que implica un cambio en el significado de todos los bienes en general y de los bienes comunes en particular, definido como un *estado ecológico del derecho, de la ciencia y de la vida*.

Desde esta posición, el ambiente impacta sobre todo el sistema y plantea uno distinto. Todas las disciplinas están convocadas, como el Derecho, la Economía, la Sociología, la Antropología; y tantas más. En lo que respecta al Derecho, participa de la cuestión ambiental desde sus esferas pública y privada, cada vez más conectadas entre sí por fuentes y principios, Tanto es así, que la frontera entre ambos se hace difusa y se evidencia cada vez más en un sistema articulado que sostiene el todo.

Con esta base es que venimos a dar cuenta, a poner en común, algunos de los resultados obtenidos durante la investigación del proyecto acreditado de la UNNE: *“Los tributos como instrumentos económicos de protección ambiental”*, que desde el año 2009 cuenta y se nutre con el trabajo de un grupo de investigadores de trayectoria interdisciplinar que le da identidad propia; tal como deberían ser, a nuestro modo de ver, los abordajes investigativos en el complejo mundo de hoy.

METODOLOGÍA

1.- En primer lugar, aclaramos que nuestro análisis será desde la especialidad tributaria, no ambiental; pero reconociendo la integración de múltiples disciplinas que se relacionan y alimentan como las partes al todo y viceversa. Tal integración – no yuxtaposición - implica la conservación de las identidades disciplinares, expresadas en sus diversos puntos de partida.

2.- Tendremos en cuenta el contexto, porque cualquier análisis debe partir de la realidad en que ubica y porque creemos que todo conocimiento es situado, contextualizado, vivido en sociedad, *nuestra* sociedad suramericana. (Creemos que ese es un modo de superar la construcción de saberes compilados, apilados y proyectados como válidos para *cualquier realidad*)

3.- Nuestro propósito en esta instancia, no será enfocar contenidos, es decir, la identificación conceptual de los tributos, que todos en general en mayor o menor medida conocemos, sino más bien, valorar un aspecto mucho más práctico y por tanto decisivo para la aceptación o el rechazo del tributo ambiental, esto es, valorar su finalidad; o lo que es lo mismo, preguntarse:

¿Para qué pueden ser usados los tributos ambientales?

Por supuesto que el enfoque reconoce la necesidad de una base conceptual, pero también con la misma solidez, requiere de habilidades que traduzcan “modos de hacer” la cultura tributaria, para que no sea solamente un concepto construido, sino que sea también actuante, situante, competente. Solamente así podemos dar cuenta de una cultura tributaria real (porque la formal es abundante y sus resultados son bien conocidos por todos).

Hace algún tiempo, en circunstancias de publicarse una entrevista que nos hicieran para una revista digital acerca de la viabilidad de los tributos ambientales, un interesado en el tema aprovechó el foro abierto y comentó algo así como:

“¡Claro, con estos entrevistados, las empresas tienen letra para seguir contaminado y pagando por ello, que al fin y al cabo, a ellas no les significa mucho!...”

La maravilla de la mencionada estructura digital nos permitió contestar, pero también advertir que es muy fácil confundir todas las medidas fiscales con los tributos, a veces por desconocimiento, pero otras, y esto es lo grave, con deliberada

intención. También, que estas confusiones pueden aumentar por:

- Las limitaciones de las herramientas jurídicas y políticas disponibles para ponerlos en marcha, hoy en discusión en un mundo que todavía se muestra ideológicamente fragmentado.

- El impacto que las decisiones de política ambiental pueden producir en la actividad humana en general y económica en particular, el hecho que fuerzan a los productores a internalizar los efectos externos para trasladarlos a los precios.

- La gran dependencia tecnológica para resolver los problemas ambientales.

Con estas consideraciones previas, conviene adentrarse específicamente en la identificación de los instrumentos económicos para el desarrollo sostenible.

DESARROLLO

Los instrumentos - o herramientas – mencionados, provienen de distintas disciplinas. Así por ejemplo, La Ciencia de la Administración, la Economía, las Finanzas Públicas, reconocen como adecuadas:

- la regulación
- el Acuerdo de Comercialización
- el tributo
- la ayuda (subsidio o subvención)

La regulación es la medida más antigua y más frecuentemente utilizada. Se instrumenta jurídicamente a través del Derecho Administrativo mediante Directivas, que obligan en cuanto a 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 nacio-

nales o internos y los comunitarios; y del desigual impacto de los niveles de competitividad entre regiones/jurisdicciones.

La regulación implica intervenciones estatales directas para introducir limitaciones al desarrollo de actividades consideradas perjudiciales para el ambiente, de modo que según los casos, pueden resultar prohibidas, sujetas a autorización administrativa previa, o condicionadas a determinados estándares técnicos.

Como ejemplo, podemos mencionar las medidas sobre cambio climático y contaminación atmosférica, que se establecen mediante Directivas sobre: calidad del aire, valores límites de sustancias contaminantes y/o limitación directa de emisiones. También las Directivas sobre contaminación de aguas.

Los acuerdos de comercialización, o mecanismos para el desarrollo limpio (artículo 12 del Protocolo Kioto) constituyen un modo particular de negociación, mercantil o sinalagmático, provienen en consecuencia del Derecho Empresarial.

Suponen que los países desarrollados y las empresas privadas (Anexo I del Protocolo de Kyoto) que inviertan en proyectos de reducción o mitigación de emisiones contaminantes en países en vías de desarrollo o emergentes (no incluidos en el Anexo I del Protocolo de Kyoto) recibirán certificados de reducción de emisiones contaminantes – bonos de carbono - a cambio de inversión en tecnologías limpias en estos países. Los bonos son más baratos así que si los obtuvieran en sus mercados y los usan para completar las metas de reducción a las que se han comprometido. Se discute si implican un avance en la determinación de las responsabilidades “comunes pero diferenciadas” que en el sistema argentino, exige la Ley General del Ambiente N° 25675. A nivel regional – América del Sur – y en definitiva, son polémicos por las características culturales que están en juego (modos de negociación entre autoridades fiscales, empresas contaminantes, particulares, que refieren

elevados niveles de desigualdad y consiguientes dificultades para la actuación de los mecanismos de control).

En el ámbito de las Finanzas Públicas, el interés por el ambiente se hizo muy presente durante la década de los noventa para financiar los daños derivados de las actividades contaminantes. Para ello se recurrió al soporte teórico de la finalidad extra fiscal del tributo, al principio de controvertida aceptación en la doctrina pero que luego se abrió paso acompañando la participación estatal cada vez más activa en la Economía. La finalidad recaudatoria tuvo así un complemento de distribución cada vez más significativo con exenciones, desgravaciones, créditos beneficios, etc.; o su contrapartida. Aumento de alícuotas, pérdida o reducción de beneficios, etc. (paliar necesidades sociales, corregir desequilibrios regionales, incentivar, de alentar o desalentar actitudes a diferentes niveles de consenso) son algunos de los modos argumentativos más comunes de extra fiscalidad.

Aceptada la naturaleza extra fiscal de la tributación y siguiendo la clasificación generalmente aceptada, los tributos ambientales pueden asumir la forma de impuestos, tasas y contribuciones, los que serán tratados a continuación.

- Los impuestos son los que más dificultades conceptuales presentan para el caso, porque la cuestión ambiental es resistente al principio de la capacidad contributiva, principal distintivo de la figura, consagrada por su fuente alemana. Recordemos que la capacidad contributiva es el límite material el impuesto, lo legitima; porque implica la exteriorización de una renta, de un patrimonio o de un consumo. La relación de ese hecho – creado por ley - con una persona – sujeto pasivo – da nacimiento a la obligación tributaria.

Desde este punto de vista, el impuesto ambiental no se sustenta directamente en la capacidad contributiva, porque no refiere a ninguna manifestación directa de renta y /o patrimo-

nio, quedando la posibilidad de manifestación indirecta de consumo.

En la teoría, esta circunstancia dio lugar a dos posiciones:

1.- Por un lado quienes refuerzan la caracterización tradicional, expresan que hay capacidad contributiva de manera indirecta, ya que quien contamina supone el ejercicio de alguna actividad económica y por lo tanto se trataría de un impuesto indirecto al consumo. Este rasgo no favorece a la creación de la figura pues si carácter traslativo, haría recaer los efectos distorsivos sobre los que menos tienen.

2.- Por el otro, quienes consideran que por su finalidad extra fiscal constituye una excepción al principio de capacidad contributiva, que es sustituido por el principio contaminador – pagador, del Derecho Ambiental.

El principio “quien contamina paga”, es receptado por la Comunidad Europea y también por la Declaración de Río, 1992 – Hoy Río +20- , que pone en primer plano, grava, la conducta contaminante: *“con el objetivo de internalizar los costos ambientales mediante el fomento de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio y las inversiones internacionales”*.

Estrictamente, el hecho imponible es la actividad contaminante que se grava de acuerdo a la magnitud del perjuicio. (Pero si no tenemos capacidad contributiva, se torna difícil la cuantificación del tributo, en consecuencia los indicadores que se sugieren son difusos, como la prudencia, la proporcionalidad, la moderación, etc.) Este rasgo permite el afianzamiento de la teoría del daño del derecho privado y excluye la acción de política pública estatal, que tiene importantes consecuencias con respecto a la consideración patrimonial de los bienes comunes y aun de su ponderación judicial.

En cuanto a su estructura normativa, la dimensión ambiental tiene como base el artículo 41 de nuestra C.N. reforma-

da en 1994, que establece: la garantía de protección, las competencias entre Nación y Provincias y la prohibición de ingresar residuos peligrosos. En lo que atañe a nuestro enfoque tributario, la Constitución establece que la Administración y la Jurisdicción ambiental son provinciales; y la Legislación es prioritariamente federal y subsidiariamente local. A esto se agrega que por ley convenio de Coparticipación (N° 23.548) los municipios están obligados por los regímenes a los que se han adherido sus respectivas provincias.

En consecuencia, en nuestro país la posibilidad de crear tributos ambientales puede darse en los tres niveles de gobierno.

En las legislaciones provinciales los impuestos orientados a la protección ambiental están relacionados con: ♦ la generación de residuos sólidos y urbanos, domiciliarios y especiales, como en la provincia de Buenos Aires; ♦ los productos forestales derivados de la extracción de bosques fiscales o particulares, como en la Provincia de Salta, ♦ el uso de energías renovables, como en la provincia de Santa Cruz.

Mención aparte merece la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde en el año 2010 se incorporó a su Código Fiscal un título específico que se denominó “Gravámenes Ambientales” y que sigue los lineamientos que en la materia regula la Comunidad Europea.

El título comprende dos capítulos, que legislan sendos impuestos. Ellos son:

♦ *Impuesto a la generación de residuos sólidos urbanos húmedos no reciclables* (papel, cartón, alimentos) por particulares, comercios e industrias y producidos en cierta cantidad (hay un mínimo exento). La liquidación la realiza el propio contribuyente incluido en el padrón confeccionado por la Autoridad Ambiental y sin perjuicio de las facultades de verificación posterior por el gobierno de la Ciudad.

♦ *Impuesto a la generación de residuos áridos y afines* (escombros, tierra) que se origina usualmente por remodelaciones y/o demoliciones. El código fiscal establece como requisito previo a la presentación de los planos de obra o demolición, el pago del impuesto. La base imponible es el costo del metro cuadrado de la obra a remodelar o demoler, según el caso. Si se efectuara una reutilización de residuos áridos, se puede solicitar la exención.

Las tasas no pertenecen al mundo de la capacidad contributiva sino al del beneficio, acordes con su fuente, el derecho anglosajón. Son importantes como fuente de recursos de las jurisdicciones locales, esto es, de los municipios, por una antigua tradición – hoy superada – que sostenía la imposibilidad de los municipios para cobrar tributos.

En la práctica, estas figuras tributarias responden más a finalidades recaudatorias que ambientales, sin perjuicio que algunos municipios han comenzado tareas de divulgación y debate de las llamadas tasas ecológicas, que se cobran como adicionales de las retributivas de servicios – el caso de los municipios de La Plata, Salta, Río Tercero, entre otros).

Las más generales refieren como hechos imposables a: la gestión y tratamiento de residuos (Salta, Bariloche, Rafaela); la extensión de certificados para transportar y manipular residuos peligrosos (Comodoro Rivadavia); la generación de residuos patógenos (San Francisco, Córdoba); el control de efluentes (Villa Mercedes, San Luís).

Si bien existen otras también de uso común, como las tasas por distribución de agua potable o de seguridad e higiene, que pueden contener aspectos ambientales, entendemos que funcionan en realidad como tasas retributivas de servicios que en el mejor de los casos, conllevan algún control ambiental de modo subsidiario, pero no con efecto directo de prevención o protección del ambiente.

En cuanto a las posibilidades de aplicación de las tasas, consideramos que la cuestión tributaria municipal debe ser remarcada hoy muy especialmente y en todos los foros posibles, por el auge de la llamada “explosión urbana horizontal”

Este fenómeno, se caracteriza por la expansión horizontal - de allí su nombre - de las grandes ciudades, que invaden los territorios de sus alrededores, reflejando un nuevo rostro de la globalización. No es la población rural la que va a la ciudad sino a la inversa, es la población de la ciudad la que va al entorno rural. Este proceso de *conurbanización* crea espacios híbridos: semirurales o semiurbanos, de rasgos propios, viejos y nuevos, donde la tributación ambiental puede y debe notarse, en un espacio de reasignación de significados de lo territorial y de revalorización del gobierno local, enfoque que necesita considerar otros papeles de los gobiernos locales, acompañando la tradicional provisión de los servicios básicos. Y las tasas ecológicas, pueden hacer un aporte significativo.

Las *contribuciones llamadas especiales*, como la de mejora, tienen la misma naturaleza que las tasas. Requieren para su configuración de la obtención de una ventaja particular – beneficio - derivada de la realización de una obra pública. A partir de ella, la doctrina italiana, en particular a partir de los textos de A.D. Giannini (1938) señaló la posibilidad de otras figuras por analogía y contraste con ella, que si bien no llamaron todavía ambientales, son muy cercanas.

Giannini expresa al respecto, que hace falta estudiar también la prestación debida por quienes, como consecuencia de las cosas que poseen, o del ejercicio de una industria, comercio o cualquier otra actividad, provocan un gasto o el aumento del gasto, por parte del ente público.

La idea de la contribución por gastos ambientales tiene por el trabajo de la doctrina italiana, una vía para ser construida desde este paralelo con la contribución de mejoras, aunque en principio con efecto *ex post*, como una *contribución de per-*

juicio. Así la refiere la doctrina española, en especial la Escuela de Salamanca y también la mejicana.

En este marco, la contribución debería pagarse como consecuencia de una actividad contaminante que requiera efectuar un gasto público reparador. Consideramos que ese carácter no permitió su mayor difusión, pero demuestra el antiguo interés por la figura, abonando la construcción desde la perspectiva civilista, de la responsabilidad por daño ambiental, hoy gran protagonista de este nuevo escenario disciplinar.

Las Ayudas- llamadas por nosotros subsidios o subvenciones – tienen el propósito de contribuir a la reducción de obstáculos para la adopción de normas ambientales, que implican costos materiales y de adaptación de las empresas, incentivando a éstas a mejorar sus niveles de protección ambiental, si es posible, más allá de lo establecido por las normas.

Las ayudas tienen su fundamento en la idea de asumir en cooperación y colectivamente, parte de los costos ambientales, en búsqueda prospectiva de beneficios significativos para el conjunto social. (Inversiones, adaptaciones del aparato productivo, divulgaciones de resultados, asesoramiento, desgravaciones, etc.)

Las cuantías de las ayudas están en relación con la actividad, con la finalidad, con las características de las empresas ayudadas, con las regiones en que se ubican, con los consumidores finales, entre otras dimensiones.

Su valor positivo descansa en que reflejan mejor el carácter preventivo y que se apoyan en valores: la solidaridad, la cooperación, el interés colectivo, etc.

CONCLUSIONES

En torno a la posibilidad de aplicación concreta de estas figuras, nuestras conclusiones pueden agruparse en tres líneas

que resaltan las dificultades y fortalezas posibles, para ser tratadas - a diferentes niveles – tanto en foros generales como específicos. Ellas son:

Teóricas - En lo que respecta a los tributos, la principal dificultad de los impuestos es la incorporación de la capacidad contributiva, que hacen difusa la cuantificación de la base imponible. El principio contaminador pagador es contradictorio al derecho tributario, pues el mejor tributo es el que no se paga. Quedan excluidas de esta dificultad, las tasas y las contribuciones especiales, que no responden a la capacidad contributiva y tienen estructuras más asimilables para el mercado. En lo que respecta a las Ayudas, representan actualmente el modo más asequible de protección ambiental. Los otros mecanismos, a nuestro criterio, no son los mecanismos de protección más favorables.

Económicas - En América Latina hay una posición garantista de protección ambiental, de contenido constitucional pero con escasa creación efectiva de tributos ambientales, lo que obedece en gran medida a que el sector privado los ve como fuentes de costos adicionales que frenan el crecimiento. Esta situación es paradigmática en América Latina y debiera ser objeto de fortalecimiento de las políticas públicas.

Políticas - La consideración ambiental a nivel municipal - que podría comenzar con los residuos – sería estimulante para fortalecer la dimensión local de instituciones y culturas, así como favorecer el reconocimiento de sus propias particularidades y problemas. Haciendo frente de esta manera a la dimensión difusa de lo externo y global, podrían conseguirse acuerdos que protejan los intereses comunes – como el ambiente - de las comunidades pequeñas.

Estos ejes deberían debatirse y en su caso potenciarse, mediante la educación ambiental y la divulgación planificada y sostenida de resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala Rojas Dora *“El Derecho ante los desafíos de la globalización”*, en Actualidad y Prospectiva, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Resistencia, Iberia, 2011, pág. 105 a 122.

Damarco Jorge (Dir.) *“Derecho Tributario y Procedimiento Tributario. Tratado Jurisprudencial y doctrinario”*; Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2010.

Lafourcade Paula, *“Hacia una micro región fiscal en el centro de la Provincia de Buenos Aires”*, en Investigación y Docencia, Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, año 2011, N° 44, pág., 125 a 138.

Lorenzetti Ricardo (Dir.) *“Derecho Ambiental y Daño”*, Buenos Aires, La Ley, 2009.

Maccari Bruno y Montiel Pablo, *“Gestión cultural para el desarrollo”* Buenos Aires, Ariel, 2012.