POLITICAS FISCALES Y MEDIAMBIENTE: FACTIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE TRIBUTOS AMBIENTALES EN EL MARCO DE UNA REFORMA FISCAL VERDE EN ARGENTINA

EXTRACTO TRABAJO DE MAESTRÍA EN TRIBUTACION

LORENA ALMADA

FCEYE, UNR

lalmada@fcecon.unr.edu.ar

Resumen:

La conservación y protección del medio ambiente se ha convertido en una de las cuestiones que más preocupan a la sociedad en la actualidad. Los gobiernos son cada vez más conscientes de este interés social, el medio ambiente ha sido reconocido como un bien jurídico digno de tutela, incluso constitucionalmente. Esta idea de protección no por medio de obligaciones prohibiciones, sino por medio de tributos, supone un cambio de mentalidad en el planteamiento del tema. En efecto, se pasa de un derecho de pura imposición estatal a un derecho que implica una colaboración y cooperación entre el estado y la sociedad en el sostenimiento del medio ambiente.

Por tanto, y considerando que países como la Argentina recién comienzan a transitar el camino del interés ambiental, y su relación con el ordenamiento fiscal, es que nos proponemos en este trabajo abordar el estudio de los denominados “tributos ecológicos”, como uno de los mecanismos que pueden implementarse, en la búsqueda de soluciones en torno a la cuestión ambiental.

La propuesta consiste en pensar un nuevo modelo tributario en favor del medio ambiente, es decir, la implementación de tributos ecológicos debería encuadrarse dentro de una reforma más general de nuestro sistema fiscal.

Palabras clave: Mediambiente; Tributos Ecológicos; Reforma Fiscal.

Abstract:

Environmental conservation and protection have become major societal concerns today. Governments are increasingly aware of this public interest, and the environment has been recognized as a legal asset worthy of protection—even at the constitutional level. This concept of protection—achieved not through prohibitions or mandatory obligations, but through taxation—represents a shift in mindset regarding how the issue is approached. Indeed, the focus is moving from a regime based purely on state imposition to one involving collaboration and cooperation between the state and society to sustain the environment.

Given that countries like Argentina are just beginning to address environmental concerns in relation to their tax systems, this study aims to examine "ecological taxes" as one of the mechanisms that could be implemented to find solutions to environmental issues.

The proposal entails envisioning a new tax model that supports the environment; in other words, the implementation of ecological taxes should be framed within a broader reform of our tax system.

Key words: Environment; Ecological Taxes; Tax Reform.

1. INTRODUCCIÓN

La proliferación de desastres ambientales acontecida en los últimos tiempos ha puesto de relieve la inminente necesidad de adopción de medidas efectivas tendientes al cuidado y preservación de los recursos naturales, a fin de garantizar su existencia y disfrute por las generaciones futuras.

Asimismo, las diferentes aristas de la problemática ambiental han impactado en las distintas ramas del saber, y se ha generado en el campo académico un debate permanente, referido a la necesidad de compatibilizar un mayor desarrollo con los objetivos de prevención y cuidado del medio ambiente.

Los gobiernos son cada vez más conscientes de este interés social, y del rol fundamental que debe asumir el Estado en el resguardo de esta cuestión.

Como correlato, en multitud de países, el medio ambiente ha sido reconocido como un bien jurídico digno de tutela, incluso constitucionalmente.

A fin de hacer efectivo ese mandato constitucional, el Estado puede recurrir a la utilización de diversos instrumentos o mecanismos. Dentro de este marco, la política tributaria adquiere un rol preponderante entre las políticas de estado.

Por tanto, y considerando que países como la Argentina recién comienzan a transitar el camino del interés ambiental, y su relación con el ordenamiento fiscal, es que nos proponemos en este trabajo abordar el estudio de los denominados “tributos ecológicos”, como uno de los mecanismos que pueden implementarse, en la búsqueda de soluciones en torno a la cuestión ambiental.

2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La preocupación por la posibilidad de “sostener” el crecimiento económico sin enfrentar límites o restricciones insuperables dadas por la naturaleza se remonta a los mismos orígenes de la ciencia económica. Pese a ello, podría decirse que esta temática se mantuvo lejos del centro de atención hasta la década de los años 1970.

Esta “conciencia ecológica” surge a partir del deterioro que sufre la naturaleza como consecuencia del desarrollo industrial: los recursos naturales no son ilimitados y es necesario preservarlos, aunque esto encarezca los procesos productivos y modere el crecimiento (Herrera Molina, 2000).

De esta forma, junto con las primeras crisis del petróleo, surge un área completamente nueva del análisis económico, que se ocupa de abordar las relaciones ambiente-recursos naturales-economía ya sea como parte de las áreas de Economía Ambiental o de la Economía y Administración de los Recursos Naturales, o bien como una extensión de los análisis del Crecimiento Económico.

Como correlato deviene imprescindible la intervención estatal, tendiente a reglamentar e implementar medidas de protección del medio ambiente a fin de garantizar su existencia y disfrute por las generaciones futuras.

De esta manera, durante este período, se aprecia la promulgación de normas de regulación ambiental, unido al surgimiento de los grupos ecologistas modernos y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) más importantes.

Ya en 1971 la Comunidad Económica Europea emitió su primera comunicación sobre política ambiental y varios especialistas, con posterioridad al foro mundial representado por la Conferencia de Estocolmo (1972), establecieron las pautas pioneras de la problemática ambiental y comenzaron a delinear como estrategia las alternativas tributarias que ayudaban a su solución[11] y que culminaron con la primera adopción de postura por parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico: "El que contamina paga" (adoptado por el Consejo el 26/5/1972, y ampliado en los programas de acción de las Comunidades Económicas Europeas, del 10/4/1973).

También en esos años comienza a introducirse el medio ambiente como bien jurídico protegido en las Constituciones europeas y en el ordenamiento comunitario.

En el año 1986, la Comunidad Económica firma el Acta Única Europea en la cual, señala Campo (1998), se delinearon los principios de las políticas ambientales, y se estructuraron los límites de responsabilidades globales para proteger, conservar y mejorar el espacio ecológico y la salud de las personas.

También en este período, se escuchó por primera vez el concepto de **desarrollo sostenible**, **perdurable** o **sustentable,** precisamente en el Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987)[12], definido como aquél que *satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.*

Más tarde, la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992, esbozó una estructura de compromiso que, si bien en principio teórica, aparece como incuestionable y elemental para crear las tan deseadas bases del consorcio mundial de naciones (Campo, 1998). En el Principio 3° de dicha Declaración, se asumiría la misma definición de desarrollo sostenible a la que aludimos en el párrafo precedente. Otros documentos como la

[11] "L'action de la Communauté en matiére d'environnement", Revue du Marché Commun, Nº 153.

[12] Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Originalmente, se llamó Nuestro Futuro Común (*Our Common Future*, en inglés).

"Agenda 21" o el V y VI programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible han ido desarrollando este concepto y ofreciendo pautas para su progreso[13].

En la cumbre de Kyoto[14], 1997, se estableció el objetivo de fijar el compromiso de reducción de emisiones para los países desarrollados (5,6% promedio sobre un nivel base, de 1990) y un plazo para cumplimentarlo (período 2008 a 2012).

En enero de 1999 las Naciones Unidas propuso por primera vez la idea del *Global Compact* (GC) o "Pacto Mundial" ante el Foro Económico Mundial de Davos Suiza, con el objetivo de impulsar la adhesión a principios y valores compartidos en las empresas y en el mercado mundial[15].

Entre las distintas Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se pone de relieve la XXI Conferencia sobre Cambio Climático del año 2015 (COP21), que tuvo como resultado el Acuerdo de París[16]. Por medio de este instrumento, se fijan objetivos más ambiciosos, ante la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza del cambio climático.

Adicionalmente, cabe aclarar que otro de los principios fundamentales por los que se rige la protección ambiental es el de "cautela y acción preventiva", que hace a la esencia del derecho ambiental (Rosembuj, 2004), y es el que ha motivado la puesta en marcha de los acuerdos internacionales de lucha contra la contaminación y deterioro del medio ambiente.

El mismo pretende evitar los riesgos de daños ambientales, así como impedir el futuro agotamiento de los recursos naturales (Herrera Monila, 2000).

Como menciona Herrera Molina (2010) "desarrollo sostenible" y "acción preventiva" no son sinónimos, pero el primero implica limitar el crecimiento en la medida necesaria para que sea posible mantenerlo en el futuro, lo cual implica la adopción de medidas preventivas, especialmente en relación con los recursos naturales.

La incongruencia de la economía de mercado con relación a la protección y mejora del entorno, en el sentido de que los daños producidos por la utilización indebida de los recursos naturales no son soportados por el agente contaminador, sino por la sociedad en su conjunto, -no recibiendo como

---

[13] La Agenda 21 es una guía para la acción surgida en la Cumbre de Río en 1992. El V y VI programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible recoge las propuestas de acción que rigen en la Unión Europea en materia ambiental desde 1992 –El V Programa comprende el período 1992-2000 y el VI julio 2001 a julio 2012-

[14] Allí se firma el protocolo de Kyoto, acuerdo internacional, jurídicamente obligatorio una vez que 55 países, por lo menos, entre ellos los países desarrollados que representan como mínimo el 55 % de las emisiones de CO 2 sobre el nivel base de 1990, lo hayan ratificado (el Protocolo ha entrado en vigencia el 16 de febrero de 2005, luego de que Rusia ratificara su adhesión). Establece objetivos jurídicamente vinculantes y calendarios para disminuir las emisiones de los países desarrollados.

[15] Esto para promover la confianza social y ambiental que se cree es necesario para mantener la nueva economía global. En reuniones preparatorias entre empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil la fase operativa del *Global Compact* de las Naciones Unidas fue oficialmente lanzada en julio de 2000 y actualmente, varios cientos de empresas de todo el mundo lo han suscrito.

[16] ACUERDO DE PARÍS. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

contraprestación ningún tipo de compensación-, lleva, forzosamente, al intervencionismo público, en pos de la preservación del medio ambiente.

Para ello, como bien indican Galarza y Fraga (2009), el Estado debe evaluar la gama de instrumentos a los cuales puede recurrir, cuidando de no tornar inoperable la actividad empresarial, por un lado, y, por el otro, de proteger debidamente el medio ambiente.

Dentro de los mecanismos utilizados a nivel mundial, se destacan la regulación directa -basada en el esquema mandato-control-sanción- y las distintas categorías de instrumentos económicos ambientales.

Una regulación de mandato y control adopta la forma de una regulación convencional de la actividad económica, a través del establecimiento de normas de obligado cumplimiento para los contaminadores. Generalmente éstas fijan límites de emisiones, de productos intermedios y/o finales (para garantizar unos estándares de calidad ambiental) y procesos técnicos de producción y descontaminación. Para controlar los posibles incumplimientos, que pueden ser objeto de sanción económica y/o penal, estos mecanismos cuentan con un sistema de monitorización ex ante y/o ex post (Gago y Labandeira, 1999). Este mecanismo regulatorio es el más común en la política ambiental, siendo el primero en aparecer cronológicamente. De hecho, conforman la primera generación de políticas ambientales, son imprescindibles para el control de numerosos problemas ambientales y constituyen la base sobre la que se desarrolla la intervención pública en este campo. Sin embargo, estas regulaciones presentan también abundantes problemas por una inadecuada configuración de los incentivos al contaminador (Bohm y Russell, 1985).

Las distintas categorías de instrumentos económicos ambientales, por el contrario, "afectan los costos y los beneficios de las acciones alternativas abiertas a los agentes económicos, con la finalidad de influenciar en el comportamiento de un modo que sea favorable a la protección del ambiente. Pretenden incentivar la disminución de la contaminación a partir de la opción de costes; que se verifique un cambio en el comportamiento del agente económico que haga antieconómica la continuidad de su actividad negativa y le induzca a ir en otra dirección"[17].

Entre las diferentes clases de instrumentos económicos, se observa en los últimos años una predominante tendencia internacional a recurrir a la implementación de tributos ecológicos, con miras a solucionar el flagelo en cuestión. Si bien la imposición ambiental no constituye una novedad *per se* dentro del análisis económico, ya que los impuestos representan una vía tradicional para internalizar las externalidades negativas, sí que resulta singular su protagonismo actual, al convertirse en un elemento original de las reformas fiscales iniciadas en los países desarrollados[18].

El origen de los tributos verdes viene de los países europeos nórdicos, que los introducen en sus sistemas tributarios a lo largo de la década de los noventa, asumiendo el doble dividendo de la

[17] IV Jornadas Forum Ambiental, Barcelona, 2001.

[18] SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR: "La reforma fiscal verde: objetivos, logros y aplicación", Boletín Económico de ICE Nº 2717, del 21 de enero al 3 de febrero de 2002.

fiscalidad ambiental. Por un lado, para disminuir la carga sobre el ahorro y las empresas y, por otra, para implementar tributos que recauden y sirvan para la conservación y sostenibilidad del bien ambiental (agua, suelo, aire, residuos) (Rosembuj, 2006).

Por su parte, la protección del ambiente implica que lo deseable no es eliminar por completo la incidencia del hombre sobre el medio ambiente, sino conseguir un equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo económico. De esta forma, el ideal de los tributos ecológicos no es una recaudación cero, por el contrario, si una conducta es dañina para el medio ambiente lo que debe hacerse es eliminar y no establecer un tributo tan elevado que nadie realice el hecho imponible, sino una prohibición acompañada de sanciones (Herrera Molina, 2000).

Rosembuj (2004) destaca que en la línea de la Hacienda Pública clásica el ambiente, como la justicia, la seguridad, la defensa, tiene el atributo virtual de ser más necesaria cuando no se conserva, protege o restaura. Así, la necesidad de prevención del medio ambiente atiende uno de los fines generales del gasto público, a cuya contribución todos estamos obligados. En conclusión, el mencionado autor opina que la prioridad del tributo ambiental consiste en la recaudación, dentro del marco tributario regular y ordinario, para la aplicación a la prevención del riesgo, de daño, de la salud del ciudadano, en breve del mal ambiental.

No obstante, las desventajas que se le han atribuido a los tributos ecológicos, parece cierto, en palabras de Herrera Molina (2000), que el elemento ecológico irá integrándose cada vez más en el ordenamiento fiscal.

Según el citado autor, ante esta realidad es preciso reaccionar indicando los moldes adecuados para que esa “introducción del interés ambiental en el Derecho tributario” no suponga una quiebra del Derecho.

3. OBJETIVO GENERAL

Diseñar un nuevo modelo tributario en favor del medio ambiente a través de la formulación de recomendaciones de política tributaria.

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Establecer las diferencias entre las políticas de protección del medio ambiente, especialmente la referida a prohibiciones y a la de implementación de tributos.

b) Analizar los tributos vigentes nacionales, provinciales y municipales con el fin de reformularlos, incorporando la finalidad extrafiscal en forma directa sobre los insumos, procesos y productos generadores de la fuente de contaminación, promoviendo incentivos fiscales sobre los procesos productivos que se adapten al desarrollo sustentable esperado para el próximo milenio.

c) Proponer la creación de nuevos tributos de ordenamiento necesarios para corregir conductas negativas, para los cuales será ineludible vigilar el cumplimiento por parte del Estado del fin extrafiscal por el cual son creados estos tributos.

d) Identificar el nivel de gobierno que adopte el instrumento, éste debe ser aquel en cuya jurisdicción se circunscriben los efectos de la fuente de contaminación

e) Establecer políticas tributarias que respeten las bases constitucionales de la imposición, procurando una base consensuada entre la nación, las provincias y sus municipios.

f) Proponer un "Pacto Federal Ambiental" a suscribir por la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, que sirva de marco normativo para reglar y coordinar las potestades de los distintos niveles de gobierno, los criterios de tributación e incentivos a implementar y la forma de su coparticipación.

4. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

a) Se comenzó con el método deductivo en base a la lectura y análisis de la legislación vigente, a nivel nacional, provincial, municipal e internacional en materia ambiental. En el mismo sentido se realizó una lectura crítica de la bibliografía relevante en temas de protección medioambiental.

b) Se identificaron las principales características, parámetros y aspectos centrales en materia ambiental en las legislaciones analizadas en a).

c) Se efectuó un estudio comparativo de los tributos vigentes a nivel nacional, provincial y municipal.

d) Se analizó la posibilidad de incorporar la finalidad extrafiscal (protección del medioambiente) en los tributos identificados y analizados en c).

e) Se analizó la viabilidad de implementación de la modificación tributaria del punto d), en particular el nivel jurisdiccional adecuado en función de la jurisdicción atribuible al daño ambiental.

e) Se diseñó una propuesta de aplicación al sistema tributario argentino, de acuerdo a los resultados del punto anterior.

5. AVANCES O RESULTADOS

Esta tesis busca proponer el DISEÑO DE UN NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO EN POS DE LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, a tal fin, el presente trabajo se estructura en diez apartados bien diferenciados: en el primero hacemos una breve referencia a los principales problemas ambientales a los fines de identificar la problemática a abordar, en el segundo volcamos los conceptos fundamentales que caracterizan la política ambiental, y su vinculación con los tributos ecológicos, efectuando un breve repaso histórico; en el tercer apartado, analizamos la estructura institucional argentina capaz de orientar las acciones privadas y estatales que la problemática ambiental requiere teniendo en cuenta su desarrollo histórico; en el cuarto analizamos el marco jurídico, en especial y pormenorizadamente el texto del art. 41 de nuestra Constitución nacional, que consagra el deber del Estado de preservar un ambiente sano, introduciendo verdaderos principios rectores de derecho ambiental; en quinto lugar, desarrollamos el alcance de la

competencia municipal, por un lado, en materia ambiental, y, por otro, en materia tributaria, deteniéndonos particularmente en la potestad de los municipios para establecer impuestos; en el sexto apartado, exponemos los conceptos generales desarrollados en torno a los tributos ecológicos, y luego, nos abocamos a describir cada una de las categorías tributarias ambientales (impuestos, tasas y contribuciones especiales); en séptimo lugar identificamos los problemas de política tributaria que se presentan en materia ambiental al momento de plantear una reforma fiscal verde, para en el octavo y noveno apartado hacer recomendaciones de un nuevo modelo tributario en pos de la preservación del medio ambiente, para cerrar con nuestras consideraciones finales.

Es claro que la conservación y protección del medio ambiente se ha convertido en una de las cuestiones que más preocupan a la sociedad en la actualidad.

Si bien, en nuestro país, a partir del año 1994, el medio ambiente se halla reconocido como bien jurídico protegido constitucionalmente, la Argentina no ha logrado atenuar la preocupación social sobre la problemática por no contar con políticas uniformes en los distintos estratos de gobierno.

Aquí el mandato constitucional establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección en materia ambiental, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Aún frente al silencio normativo en materia ambiental es posible desentrañar la solidaridad, la subsidiariedad interterritorial y los mecanismos de articulación desde la hermenéutica de los principios contenidos en la ley 25675 General de Ambiente en sus artículos 4 y 5 sobre la actuación integrada entre la Nación y las provincias y en el artículo 9 cuando implementa el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la Nación.

Actualmente, las normas ambientales que contienen elementos tributarios atienden solo a algunos problemas que, por sus consecuencias actuales, pueden ser caracterizados como marginales. Solo existen tributos a la utilización de cierto tipo de energía, ó, la creación de incentivos compatibles con objetivos ambientales, tales como los regímenes de tierras áridas, régimen de promoción de energías renovables y la exención de las ganancias de ciertos sujetos que realizan actividades de disposición de residuos, vinculadas con el saneamiento y la preservación ambiental. No se han considerado las cuestiones principales: polución del agua y del aire, problemas con los vertidos, disposición de residuos y, en general, la contaminación, sino que en forma aislada o localmente.

La idea de proteger el medio ambiente no por medio de obligaciones prohibiciones, sino por medio de tributos, supone un cambio de mentalidad en el planteamiento del tema. En efecto, se pasa de un derecho de pura imposición estatal a un derecho que implica una colaboración y cooperación entre el estado y la sociedad en el sostenimiento del medio ambiente.

Para que en el medio ambiente se produzcan cambios – a corto y mediano plazo - orientados al desarrollo sostenible, los pilares en que debe basarse dicho desarrollo (el social, el económico y el ambiental) son esenciales y se apoyan mutuamente. La primera obligación del ciudadano es tomar

conciencia del problema ambiental. Esta toma de conciencia debe comenzar con una reacción proactiva al problema ambiental y no reactiva.

Los problemas ambientales llevan a definir nuevas políticas y sistemas de gestión ambiental, siendo estos problemas de carácter global, transaccional o local. Estos problemas actualmente son de una significación tal (calentamiento global, lluvia ácida, etc.) que no se solucionan solo con el cambio tecnológico, sino que también debe intervenirse mediante el dictado de pautas de conducta que inciden en el consumo de ciertos productos.

Más allá de los avances normativos de los países más desarrollados, los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[19] evidencian que los países latinoamericanos recién en los últimos años están comenzando a adoptar medidas tributarias ambientales dentro de su sistema fiscal, con Chile y México a la cabeza. No obstante, se trata

de medidas aisladas muy diferentes a las que incluyen las reformas tributarias ambientales de los países más desarrollados, quedando todavía un largo camino por recorrer en la Región Latinoamericana.

El esquema de reforma fiscal verde está basado en un potente y genérico impuesto de base energética, al que se adicionan otros tributos. En este marco Argentina con la promulgación de la Ley N° 26.190, modificada y ampliada por la Ley N° 27.191, inicia el objetivo de avanzar en una matriz energética más diversificada utilizando la mayor multiplicidad de recursos disponibles, renovables y no renovables, buscando el equilibrio entre costo, seguridad de suministro y disminución de emisiones GEI.

Si bien las fuentes alternativas coexistirán con las fuentes tradicionales de energía, en nuestro país queda una verdadera reformulación del impuesto al carbono, que implique un potente y genérico impuesto de base energética que logre que la economía en general invierta en tecnologías limpias.

Respecto del potencial que tiene nuestro país, sabemos que los vientos de la Patagonia están entre los mejores del mundo. La región del Noroeste Argentino (NOA) y cuyo tienen muy buenas mediciones de radiación solar. La región del Noreste Argentino (NEA) y la región Núcleo (Pampa húmeda) son propicias para el desarrollo de la biomasa. El país cuenta con gran cantidad de ríos para aprovechamientos hidráulicos.

Para ello es necesario desarrollar políticas públicas sobre la base de modelos exitosos, a los fines de superar barreras normativas, institucionales, económicas y sociales.

Para ello PROPONEMOS:

[19] CEPAL, Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, Naciones Unidas-Cepal-Cooperación Española, Santiago de Chile, 2017 y Gómez Sabaini, J.; Jiménez, J. Y Martner, R., Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Naciones Unidas- Cepal-Cooperación española, Santiago de Chile, 2017.

a) trabajar sobre dos ejes bien diferenciados, en primer lugar, reformular los tributos vigentes nacionales, provinciales y municipales incorporando la finalidad extrafiscal en forma directa sobre los insumos, procesos y productos generadores de la fuente de contaminación, promoviendo incentivos fiscales sobre los procesos productivos que se adapten al desarrollo sustentable esperado para el próximo milenio.

b) crear nuevos tributos de ordenamiento necesarios para corregir conductas negativas, para los cuales será ineludible vigilar el cumplimiento por parte del Estado del fin extrafiscal por el cual son creados estos tributos.

c) suscribir por parte de la Nación con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, y estas con sus Municipios, un "Pacto Federal Ambiental", que servirá de marco normativo para reglar y coordinar las potestades de los distintos niveles de gobierno y los criterios de tributación e incentivos a implementar, así como la forma de su coparticipación.

d) Seguir las discusiones nacionales, sectoriales y específicas del tema siendo parte de cualquier esfuerzo para abordar el cambio climático, es importante mantener un enfoque integrado y completo para alcanzar los objetivos de mitigación de la manera más rentable para toda América Latina, mediante el uso de los Impuesto a la Fijación del Precio del Carbono.

Así, el nivel de gobierno que adopte el instrumento debe ser aquel en cuya jurisdicción se circunscriben los efectos de la fuente de contaminación, para lo cual es necesario el establecimiento de una base consensuada entre la nación, las provincias y sus municipios.

En este sentido, podemos afirmar que resulta más que claro que los municipios de las ciudades están llamados a jugar un papel fundamental en la implementación de las medidas dirigidas a disminuir el cambio climático y sus efectos nocivos, de conformidad con los objetivos de la Agenda 21[20] de las Naciones Unidas.

Dentro de las medidas a las que nos referimos, indudablemente juega un papel más que trascendental la aludida cuestión tributaria.

A este respecto, notamos que, en la Argentina, existe un régimen jurídico que limita, en buena medida, la posibilidad de que los gobiernos municipales dicten medidas de carácter fiscal en el sentido propiciado. En concreto, y sin perjuicio de las facultades existentes y la necesidad de articular los esfuerzos y competencias de tales jurisdicciones con la Nación y las Provincias, por las

[20] "Agenda 21" es una expresión acuñada en la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) para referirse al Plan de Acción que los Estados deberían llevar a cabo para transformar el modelo de desarrollo actual. En el documento final de las Naciones Unidas se dedicaba un capítulo -el nro. 28- al papel de las ciudades en este ambicioso deseo de cambio. Se reconocía tanto la responsabilidad de las ciudades como su capacidad de transformación. Hoy, más de 5.000 ciudades de todo el mundo están elaborando sus "Agendas Locales 21", a través de mecanismos de participación de la comunidad local, a fin de establecer objetivos compartidos para contribuir "localmente" al desarrollo sostenible de la sociedad planetaria. Las "Agendas 21 Locales" son una buena concreción de la vieja máxima ecologista "pensar globalmente y actuar localmente". Al respecto el sitio en Internet del Programa de la Naciones Unidas para el Medioambiente (UNEP) [Online], disponible en http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=52.

razones supra expresadas creemos que debería explorarse la posibilidad de otorgar una mayor autonomía normativa para las jurisdicciones locales, para que éstos puedan prever gravámenes con mayor libertad, a fin de modificar la conducta de los ciudadanos respecto de aquellos sectores difusos que escapan a los instrumentos económicos basados en el mercado.

En la Argentina, sin embargo, las modificaciones a las que aspiramos tendrían que venir de la mano de una readecuación del sistema de coparticipación federal, mediante la cual se produzca un verdadero fortalecimiento de las finanzas municipales que, además de los lógicos beneficios que acarrearía en materia de responsabilidad fiscal, coadyuvaría a que los municipios eviten recurrir a medidas cuestionables para poder financiarse, tales como el establecimiento de tributos que se superponen de manera excesiva con otros recaudados por otros niveles de gobierno .

Es decir, las políticas tributarias que se establezcan, sin perjuicio de que respeten las bases constitucionales de la imposición, no pueden ser ajenas a los lineamientos de coordinación mencionados. La combinación de políticas, evitará distorsiones en las condiciones de competencia o tratamientos discriminatorios en el libre acceso al mercado.

En este sentido CONCLUIMOS:

1) El ambiente es un título competencial multidisciplinar y expansivo que produce concurrencia en la actuación de la Nación, las provincias y los municipios según los títulos atribuidos en los Bloques Constitucionales locales.

2) La Constitución Nacional, las Constituciones Provinciales y las leyes ambientales nacionales y provinciales no introducen principios ni mecanismos suficientes para la articulación de un sistema descentralizado federal y cooperativo en la gestión del ambiente. La vis expansiva de lo ambiental tiende a la centralización de competencias.

4) Es necesario articular las competencias ambientales desde los principios de solidaridad y subsidiariedad que sustentan al Estado Federal de base municipal y las relaciones de participación, colaboración, cooperación, coordinación y auxilio.

6. BIBLIOGRAFIA

BOHM, P. y C.S. RUSSELL (1985): «Comparative Analysis of Alternative Policy Instruments». En A. KNEESE y J. SWEENEY (eds.) Handbook of Natural Resource and Energy Economics. Elsevier Science, Amsterdam.

CAMPO, Gustavo (1998): “Problemática de los tributos medioambientales”, Doctrina Tributaria Errepar (D.T.E.), T. XVIII.

GAGO, A. y X. LABANDEIRA (1999): La Reforma Fiscal Verde. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

GALARZA, César J. y FRAGA, Diego N. (2009): “Las haciendas locales ante el cambio climático a propósito de la aplicación de tributos “verdes” en las municipalidades de España y la Argentina”, El Derecho, Nº 12.395, Suplemento Tributario, p. 1 y ss.

HERRERA MOLINA, Pedro (2000), Derecho Tributario Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales SA, Madrid.

ROSEMBUJ, Tulio (2006): “La reforma fiscal verde”, IMP 2006-18 (2° quincena Septiembre), p. 2220 y ss.

ROSEMBUJ, Tulio(2004): “Tributos ecológicos en el ámbito municipal”, Revista Criterios Tributarios, ISEFI, Año XIX, Nº 147.

PAGINAS CONSULTADAS:

ACUERDO DE PARÍS. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Banco Mundial. (2023). World Bank Group. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/

http://www.berettagodoy.com/newsletter/nuevo-regimen-de-fomento-para-la-inversion-en-energias-renovables/

http://www.econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/bibliotecadigital/bd/cetri/reforma.pdf

http://www.greenpeace.org/argentina/es/campanas/cambio-climatico/

http://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/una-lista-de-como-las-politicas-de-trump-afectan-al-medio-ambiente

http://www.planetica.org/el-problema-de-los-residuos-y-su-solucion

https://arsi.gob.ar/wp-content/uploads/2023/06/INFORME_ARSI_TASAS_AMBIENTALES_2017_2022_ACTUALIZADO.pdf

https://cites.org

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_7719,

https://municipalidadsalta.gob.ar/wp-content/uploads/2023/12/BOLETIN-No-2.596-Fecha-de-Edicion-Viernes-29-Diciembre-2023-Edicion-Especial-CON-FIRMA-DIGITAL.pdf

https://uc.socioambiental.org/es/conservação-da-biodiversidade/especies-amenazadas-de-extinción.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios._anos_2021-2023.pdf

https://www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/CTM-2022-ordenanza-15921.pdf

https://www.cpanqn.org/assets/pdf/organismos/municipios/jdla/3369_-_22_Aprobaci%C3%B3n_Ordenanza_Tarifaria_2023.pdf

https://www.oecd.org/en/publications/effective-carbon-rates_9789264260115-en.html

https://www.pwc.com.ar/es/publicaciones/renovar2-energias-renovables-en-argentina.html

Vid. página Web de la Federación Argentina de Municipios (Online), disponible en http://www.famargentina.com

Vid. página Web de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) (Online), disponible en http://www.flacma.org/PortalAmbiental/tabid/111/Default.aspx.

Vid. página Web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (Online), disponible en http://www.ambiente.gov.ar

Vid. página Web del "Acuerdo Mundial de los Alcaldes y Gobiernos Locales sobre la Protección del Clima"; [Online], disponible en http://www.globalclimateagreement.org/index.php?id=7593