

ACERCA DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE GESTIÓN AMBIENTAL UNA BREVE APROXIMACIÓN A SU RECEPCIÓN LEGAL EN LA ARGENTINA.

Yamila Marian Castagnola

SUMARIO: I.- A modo de introducción. II.- Instrumentos económicos de mayor difusión. III.- Recepción en la normativa nacional. IV.- Recepción en la normativa de la provincia de Buenos Aires. V.- Bibliografía.

I.- A modo de introducción

Los aspectos económicos han estado permanentemente vinculados a la definición de políticas ambientales. Ello se manifestó incluso en la definición de algunos de los conceptos con más amplia difusión y aceptación en la materia. En este orden de ideas, inicialmente el concepto de “desarrollo” se identificó con el de “crecimiento económico”.

Sin embargo, estas ideas han ido cambiando en las últimas décadas al punto que desde la visión empresarial, la *“sostenibilidad es un sistema de producción y consumo capaz de garantizar una mayor equidad, calidad de vida y bienestar ambiental hoy para generaciones futuras”*¹.

¹ Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible, 1994.



En la actualidad, como consecuencia de vivir insertos en una sociedad de riesgos que se trasladan globalmente, estas cuestiones han ido adquiriendo mayor trascendencia y difusión².

Las nuevas miradas cuestionan, por ejemplo, “(...) la racionalidad económica del proceso vis à vis la lógica y los tiempos de los procesos naturales (el capital se ha globalizado, no así el trabajo ni los recursos naturales), y ponen en tela de juicio las posibilidades de la globalización basada en un modelo de crecimiento económico ascendente e ilimitado, en circunstancias en que se agotan muchos de los recursos naturales (fuentes no renovables de energía, fauna, flora, etc.) y se debilitan procesos vitales para la estabilidad del ecosistema planetario (ozono, clima, etc.). Se apunta además, a la insustentabilidad social del estilo actual de desarrollo en situaciones de creciente exclusión provocadas, o al menos exacerbadas, por la misma globalización”.³

En este contexto cualquier política ambiental que pretenda ser exitosa a largo plazo deberá instar a un cambio de conducta en los actores sociales en su relación con el ambiente. Así, por ejemplo, la inclusión de incentivos de naturaleza económica dirigidos al sector empresario a fin de que mejoren su desempeño ambiental, constituye la aplicación de instrumentos económicos de gestión ambiental basados en incentivos de mercado –que suplantán a los esquemas de regulación directa-.

Este análisis dinámico se enmarca dentro de lo que se ha llamado modelo – e incluso paradigma- de desarrollo. Más aun, desde un análisis meramente económico podría argumentarse que “... el medio natural tiene una dimensión mayor que considerarlo como un factor de producción más junto al trabajo y al

² María Paulina Martínez ha sostenido en este sentido que “... el siglo XXI es la centuria de la inteligencia, de la información, pero también es la centuria de los riesgos, de los “mega riesgos”, de la proliferación del daño ambiental, de la polución, de la contaminación, del deterioro del suelo, del agua, del aire, de la pérdida de la calidad de vida y del crecimiento económico, pues éste no puede escindirse del entorno natural”, MARTÍNEZ, M. P.: “El principio precautorio”, en Protección Ambiental, Cuadernos de Epoca, Serie Medio Ambiente, 1, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2008.

³ GUIMARÃES, R: “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”, Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía, Héctor Alimonda (coord.), Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2002, pp. 53-82.

capital. El medio ambiente no sólo proporciona servicios recreacionales y actúa como fuente de recursos y aborbedor de desechos, sino que es además sostén de la vida y base de toda actividad económica (...)"⁴

A continuación, nos proponemos sólo describir los instrumentos económicos más difundidos en los últimos años y analizar su recepción en la normativa legal de la Argentina.

II.- Instrumentos económicos de mayor difusión:

Impuestos Ambientales:

El uso de instrumentos de tipo tributario en las políticas fiscales ambientales no pueden ser concebidos como instrumentos de recaudación, puesto que su principal objetivo debe ser la promoción de cambios estructurales en el comportamiento de los sujetos económicos.

No obstante lo cual, es claro que se trata de una aplicación del principio contaminador-pagador. Este principio ha sido ampliamente discutido a nivel académico. En el plano internacional, en 1972 el Consejo de la OCDE, la organización que reúne a los países industrializados, adoptó una recomendación para su aplicación, y más tarde, en 1973, la Comunidad Económica Europea, lo aprobó en su seno, estando en pleno vigor actualmente.⁵

La doctrina especializada ha identificado dos funciones en los tributos ambientales:

⁴ GONZALEZ NIEVES, I.: Análisis económico del derecho ambiental, Buenos Aires, Heliasta, 2008, p. 22.

⁵ El principio en el texto de la CEE. señala que "las personas físicas o jurídicas, sean de derecho público o privado responsables de una contaminación, deben pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla con el fin de cumplir las normas y las medidas equivalentes que permitan alcanzar los objetivos de calidad o en caso que no existan estos objetivos con el fin de cumplir las normas y medidas equivalentes establecidas por los poderes públicos"



(a) Función de **redistribución**, en tanto obliga a los responsables de la contaminación a retribuir a la sociedad los gastos que ocasionan sus impactos ambientales.

(b) Función de **incitación**, en tanto es una carga que busca que los causantes de la contaminación pasen a invertir en medidas para reducirla o eliminarla.

Fondos Ambientales:

Son mecanismos innovadores de financiamiento que cubren los gastos recurrentes de parques y áreas protegidas, apoyan la conservación de la biodiversidad, promueven el uso sustentable de los recursos naturales como los bosques y fortalecen las instituciones locales involucradas en la conservación y el desarrollo sustentable.

Estos Fondos son útiles para proporcionar financiamiento a largo plazo. En general son creados y administrados por organizaciones privadas y se capitalizan a través de subsidios de los gobiernos y agencias donantes, de ganancias de intercambios deuda-naturaleza y con los impuestos y cuotas asignadas específicamente para la conservación.

Fondo de compensación ambiental:

Se trata de un sistema de indemnización conjunta que puede ser administrado por actores del sector público o privado. Su financiamiento proviene generalmente del cobro de cargas o contribuciones de los sectores involucrados en el tipo de daño que pretende prevenirse o subsanarse.⁶

En general, el fondo de compensación puede actuar complementariamente al régimen de responsabilidad civil o por seguro, y en garantía si los otros fallaren o fueran insuficientes.

⁶ VALLS, M.: *“Una luz en el camino. Los instrumentos económicos ambientales”* Revista Jurisprudencia Argentina, 24/7/2002.

Seguro ambiental:

El seguro ambiental obligatorio es una eficaz herramienta de gestión que cumple una función preventiva y reparadora. En este sentido, permite garantizar la recomposición del medio ambiente en los casos en que el responsable resulte insolvente o no pudiere afrontar completamente el costo de la reparación del daño causado. A su vez, las aseguradoras tienden a controlar las medidas de gestión ambiental del asegurado en forma previa a la suscripción del contrato, lo cual puede ayudar a minimizar daños futuros.

No nos explayamos sobre el tópico puesto que constituye el objeto de análisis de otro de los artículos de este Dossier.

III.- Recepción en la normativa nacional

Un breve repaso por la legislación Argentina nos permitirá observar cuáles son los instrumentos económicos para la gestión ambiental que han tenido recepción legal.

- ❑ Con **anterioridad a la reforma constitucional de 1994** nos parece destacable la siguiente normativa:

Ley 24.051 de Residuos Peligrosos: Incluye entre sus normas la tasa de generadores de residuos peligrosos fijando un valor límite de la misma equivalente al 1% de la utilidad presunta de la actividad.

Ley 24.196 de Inversiones Mineras: Establece un máximo del 3% sobre el valor “boca de mina” del material extraído para importe por regalías que podrían cobrar las provincias adherentes a la Ley y define la compensación por daño



ambiental fijando la constitución de una previsión especial para tal fin por las empresas del sector.

- ❑ Con **posterioridad a la reforma constitucional de 1994** encontramos las siguientes normas que regulan instrumentos de carácter económico:

Ley 25.675: La llamada Ley General del Ambiente prevé entre los instrumentos de política ambiental al desarrollo del régimen económico de promoción del desarrollo sostenible en los siguientes términos:

ARTICULO 8°.- Los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes:

- 1. El ordenamiento ambiental del territorio.*
- 2. La evaluación de impacto ambiental.*
- 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas.*
- 4. La educación ambiental.*
- 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental.*
- 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.*

A su vez, la norma establece la obligatoriedad de la contratación de un Seguro ambiental que tenga entidad suficiente para reparar el daño ambiental producido por su tomador.

ARTICULO 22.- Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un

seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación.

De la lectura de la norma se deriva fácilmente que el legislador impone la obligación de garantizar la recomposición del daño ambiental que se pudiere producir como consecuencia de una actividad caracterizada como riesgosa para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos. Dicha garantía puede asumir dos variantes: la contratación de un seguro de cobertura o la integración de un fondo de restauración ambiental.

La normativa nacional vigente prevé tres clases de seguros:

- Seguro de Responsabilidad Ambiental: resulta una herramienta útil de prevención del daño ya que valor de la prima como el monto asegurable tendrán relación directa con la gestión ambiental de la actividad en materia preventiva.
- Autoseguro: resulta una herramienta válida y eficaz para atender a los objetivos previstos por la LGA, ya que es de amplia difusión en la práctica aseguradora en general, así como las disposiciones de las leyes 24.557, 25.612⁷ y 25.670⁸.

⁷ Artículo 27: *Todo transportista deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar (...) la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente (...).*

Artículo 38: *Las personas físicas y jurídicas titulares o responsables de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, deberán asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar (...) la constitución de un autoseguro (...)*

⁸ Artículo 9: *Toda persona física o jurídica que realice actividades o servicios que implica el uso de las sustancias enumeradas en el artículo 3° [PCB] deberá contratar un seguro de responsabilidad civil (...) constituir un autoseguro (...) para asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales y dar cobertura a los riesgos a la salud de la población que su actividad pudiera causar.*

- Seguro de Caución Ambiental: en el caso del seguro de caución, el siniestro está dado por el incumplimiento del plan de remediación frente a un daño ambiental consumado. Esta garantía financiera asegura la recomposición del daño (finalidad reparadora) pero, a diferencia del seguro de responsabilidad, carece de una finalidad preventiva.

A nivel local, varias legislaciones provinciales en nuestro país han previsto también el seguro ambiental pudiendo citarse a título de ejemplo la Ley N° 1.875 (T.O. Ley N° 2.267) de la provincia del Neuquén que hace obligatoria a los responsables en los términos de dicha ley la contratación de seguros ambientales y la Ley N° 2.658 de la provincia de Santa Cruz que reproduce en su art. 29 el artículo 22 de la Ley nacional N° 26.675.

Por otro lado se prevé la creación de un Fondo de Compensación Ambiental en el artículo 34.

ARTICULO 34.- Créase el Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción y estará destinado a garantizar la calidad ambiental, la prevención y mitigación de efectos nocivos o peligrosos sobre el ambiente, la atención de emergencias ambientales; asimismo, a la protección, preservación, conservación o compensación de los sistemas ecológicos y el ambiente.

Las autoridades podrán determinar que dicho fondo contribuya a sustentar los costos de las acciones de restauración que puedan minimizar el daño generado.

La integración, composición, administración y destino de dicho fondo serán tratados por ley especial.

Autores como Rezk entienden que “En el caso argentino, el Fondo de Compensación Ambiental previsto por la Ley es en realidad un fondo de garantía colectiva. Su composición financiera, según experiencias ya disponibles a nivel provincial, incluye partidas presupuestarias especiales, fondos percibidos en concepto de multas, tasas, aranceles y recursos obtenidos a través de la acción de regreso que ejerce el Estado contra el verdadero responsable de los daños, en cumplimiento del principio contaminador-pagador.”⁹

Este fondo puede organizarse en distintos niveles gubernamentales (nacional, provincial, regional o local, sugiriéndose que su gestión será tanto más eficiente como eficaz cuando se verifique una fuerte participación local. Y, si bien aun no ha sido reglamentado por una ley especial en el ámbito nacional, existen experiencias locales que lo han puesto en marcha.

La provincia de *Salta* dispuso por Ley 7.070 la creación del Fondo Provincial del Medio Ambiente destinado a la financiación y proyectos de gestión ambiental, promoción de actividades de educación ambiental y otras actividades y acciones legítimas relacionadas con el cuidado del medio ambiente;

La Pampa, por su parte y mediante Ley 1.352, creó el Fondo de Defensa de Intereses Difusos, destinado a la preservación de los intereses difusos de la población.

En el mismo sentido existen estos tipos de fondos en Chaco (Fondo Ambiental –Ley 3.964), Neuquén, Tucumán (Fondo Especial de Conservación del Suelo –Ley 6.253) y Formosa (Fondo Ambiental Provincial –Ley 1.060).¹⁰

Ley 25.019 sobre Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar incorpora beneficios fiscales para su promoción y desarrollo.

⁹ REZK, E.: “*Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino*”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 115, Cepal, Sgo de Chile, Noviembre de 2005

¹⁰ *Ibíd.* ant.



Ley 25.080 de Inversiones para bosques nativos: Se trata de una ley de adhesión, es decir que su aplicabilidad depende de la adhesión expresa por parte de las Provincias, que instituye un régimen de promociones para la inversión que se efectúe en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes (art. 1°).

Se incluyen en ella beneficios fiscales para las actividades comprendidas como estabilidad fiscal durante un período de hasta 30 años –prorrogable a 50 años a criterio de la autoridad de aplicación-.

ARTICULO 3.- [Las actividades comprendidas en el régimen de la ley] son: la implantación de bosques¹¹, su mantenimiento, el manejo, el riego, la protección, y la cosecha de los mismos, incluyendo actividades de investigación y de desarrollo, [e incluso] la industrialización de la madera cuando el conjunto de todas ellas formen parte de un emprendimiento forestal o forestoindustrial integrado.

Ley 26.093 de Biocombustibles dispone un régimen de promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles que tendrá una vigencia de quince años a partir de su aprobación.

La incorporación de biocombustibles a la matriz energética nacional tiene sustento en la necesidad de promover el uso de combustibles que comprometan en la menor medida posible el medio ambiente, en el marco de una política consistente con la aspiración plasmada en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

¹¹ La propia ley define al bosque implantado o cultivado como aquél que es obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente al sitio, con fines principalmente comerciales o industriales, en tierras que, por sus condiciones naturales, ubicación y aptitud sean susceptibles de forestación o reforestación según lo indicado en el ordenamiento territorial de bosques nativos adoptados por Ley Provincial (esto último según Ley 26.331)



La norma define como biocombustibles al bioetanol, biodiesel y biogás, que se produzcan a partir de materias primas de origen agropecuario, agroindustrial o desechos orgánicos, que cumplan los requisitos de calidad que establezca la autoridad de aplicación.

Al respecto, a fin de desarrollar toda la cadena de negocios de biocombustibles, la **Ley 26.334** especificó el Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol, que persigue el impulso de la conformación de cadenas de valor mediante la integración de productores de caña de azúcar e ingenios azucareros en los procesos de fabricación de bioetanol.

Ley 26.331 de Protección Ambiental de los bosques nativos establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Además, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

El artículo 30 crea el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

Dicho Fondo está integrado por las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas, las que no podrán ser inferiores al 0,3% del presupuesto nacional; por el 2% de las retenciones a las exportaciones de productos primarios y secundarios provenientes de la agricultura, ganadería y sector forestal, correspondientes al año anterior del ejercicio en cuestión; los préstamos y subsidios que sean otorgados por Organismos Nacionales e Internacionales; Donaciones y legados; entre otros enumerados en el artículo 31 de la Ley.



A su vez, el **Decreto Reglamentario 91/2009** prevé que este Fondo podrá ser instrumentado mediante un Fideicomiso para su administración, a ser operado por la Banca Pública. No obstante, hasta la efectiva instrumentación del fideicomiso funcionará con las asignaciones presupuestarias anuales.

IV.- Recepción en la normativa de la provincia de Buenos Aires

A nivel provincial nos ha parecido oportuno hacer referencia a las siguientes normas:

Ley 11.720 de Residuos Especiales establece el régimen de gestión de estos residuos, imponiendo la obligación de abonar una tasa por su gestión a los generadores, transportistas, almacenadores, tratadores y/u operadores de plantas de disposición final de estos residuos.

Se establecen las siguientes tasas:

- **Tasa Anual:** que debe ser abonada por generadores, transportistas, almacenadores, tratadores y/u operadores de plantas de disposición final de residuos especiales.
- **Tasa Especial:** en concepto de fiscalización, habilitaciones y sus sucesivas renovaciones

La fórmula polinómica a partir de la cual se calcula el monto de la tasa anual que deben abonar generadores, transportistas y operadores de residuos



especiales, incluye entre sus términos el nivel de complejidad ambiental del establecimiento como así también su envergadura (potencia instalada + personal total + superficie cubierta).

La ley también prevé la incorporación de beneficios que recogen la llamada función de incitación de los impuestos ambientales, los que deberían reflejarse en términos negativos de la mencionada fórmula:

ARTÍCULO 6.- El Poder Ejecutivo a través de la Autoridad de Aplicación procurará la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que como resultado de la optimización de sus procesos, cambios de tecnologías y/o gestión ambiental en general: minimicen la generación de residuos especiales, reutilicen y/o reciclen los mismos.

Ley 13.163 crea un Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental con destino al tratamiento y disposición final de residuos.

ARTICULO 5.- (Texto según Ley 13403) Créase el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social y de tratamiento y disposición final de Residuos según lo establezca la reglamentación para cada caso, el que se integrará con los siguientes recursos:

- a) Los fondos que en concepto de impuestos provinciales recauden los Municipios en su carácter de agentes de recaudación, de acuerdo a lo establecido en los artículos 3º y 4º de la presente Ley;*
- b) Los fondos que se le asignen en la distribución de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural;*



- c) *Los fondos de la coparticipación correspondientes a los Municipios en el régimen de la Ley 10.559 y modificatorias o del Régimen que lo reemplace, que anualmente se le asignen;*
- d) *Los fondos que se le asignen por la distribución de los Juegos de Azar habilitados en el territorio de la Provincia.*

Facúltase al Ministerio de Economía a establecer el tratamiento presupuestario y/o financiero de los fondos a que se refiere el presente artículo.

ARTICULO 6.- (Texto según Ley 13403) Los recursos del Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental serán distribuidos entre las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires según lo siguiente:

- a) *El ochenta por ciento (80%) con destino a la atención de los servicios de Asistencia Social, de acuerdo a un índice de vulnerabilidad social en cuya composición deberá contemplarse de manera relevante la cantidad de población bajo la línea de indigencia para cada caso, siendo esta distribución responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Humano;*
- b) *El veinte por ciento (20%) con destino al tratamiento y disposición final de residuos, en función de la población de cada distrito. Asimismo, los recursos correspondientes a los Municipios cuya disposición final de residuos se efectúe según lo normado por el Decreto-Ley N° 9111/78, conformarán una masa especial de fondos que se asignarán a los Municipios respectivos de acuerdo a lo que determine la reglamentación.*

Ley 13.592 de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos establece en su artículo 21 la creación de un Fondo para la protección y restauración ambiental que estará conformado por lo ingresado en concepto de partidas presupuestarias asignadas anualmente, lo recaudado en concepto de multas por



infracción a la ley, lo percibido en concepto de acciones judiciales de reparación tendientes a restaurar o recomponer el ambiente.

V.- Bibliografía

GUIMARÃES, R: *“La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”*, Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía, Héctor Alimonda (coord.), Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires, 2002, pp. 53-82.

GONZALEZ NIEVES, I.: *Análisis económico del derecho ambiental*, Buenos Aires, Heliasta, 2008.

MARTÍNEZ, M. P. y otro: *“El principio precautorio”*, en Protección Ambiental, Cuadernos de Epoca, Serie Medio Ambiente, 1, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2008.

REZK, E.: *“Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino”*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 115, Cepal, Sgo de Chile, Noviembre de 2005.

VALLS, M.: *“Una luz en el camino. Los instrumentos económicos ambientales”* Revista Jurisprudencia Argentina, 24/7/2002.