



Ameriso, Claudia
Benitez, Elida
Ferullo, Claudio
Gagliardini, Graciela
Maceratesi, Georgina
Raffo, Adriana
Tapia, María Alejandrina

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad

POLÍTICAS SOBRE RESIDUOS SÓLIDOS: “SANCIÓN VERSUS RECAUDACIÓN”

1- Introducción

El desarrollo económico, la industrialización, el aumento sostenido del consumo, y el crecimiento demográfico de los centros urbanos, han provocado una variación significativa en la composición de los residuos y de las cantidades en que son producidos, lo cual plantea el desafío de resolver su destino sin perjudicar el medio ambiente.

El creciente problema ambiental de los residuos, combinado con una mayor y comprometida conciencia ambiental de la opinión pública que manifiesta su descontento por proyectos llevados a cabo sin la adecuada planificación, obliga a repensar la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU).

Esta realidad ha obligado a las autoridades al reconocimiento, tanto en su ordenamiento jurídico como en la gestión, de la existencia de tales problemáticas y su difícil tratamiento.

En respuesta a ello, el Estado municipal comienza a incluirlos en la agenda local en búsqueda de soluciones eficientes y adecuadas a sus recursos disponibles, con el objetivo de implementar un proceso de gestión integral de residuos, con el mínimo costo financiero y social.

En los últimos años la cantidad de residuos municipales generados ha aumentado de forma continuada. Igualmente ha cambiado su composición, haciéndose más heterogéneos e incrementándose su toxicidad.

Estas tendencias los ha convertido en un problema ambiental de primera magnitud, que a pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda. Las políticas económicas y fiscales que aborden la cuestión de los residuos deben ir asumiendo progresivamente su importancia. Es imprescindible, no sólo por razones ambientales, sino también por una cuestión de justicia social, que los costos ambientales y sociales de la generación y tratamiento inade-



cuado de los mismos recaiga sobre sus responsables, y por tanto dejen de ser externalidades que asuma la sociedad en su conjunto.

Los residuos sólidos urbanos mal gestionados generan un impacto ambiental negativo muy amplio, donde se destacan:

- Transmisión de enfermedades a través de los vectores que se desarrollan en la basura.
- Contaminación del agua, del suelo y del aire.
- La contaminación del agua implica una secuela de enfermedades en los habitantes que no disponen de agua potable, así como el aumento de costos de la potabilización. También puede causar la pérdida de un bien escaso y esencial sin el cual la vida no puede existir.
- En el caso del aire, su carga de partículas resultantes de la quema de residuos transmite peligrosos contaminantes (dioxinas, furanos, mercurio y otros metales neurotóxicos, etc.) a los habitantes cercanos a los vertederos.
- La quema en los basurales genera muchas veces una densa humareda que provoca problemas de visibilidad que en muchas ocasiones han sido causantes de graves accidentes de tránsito. Además, los basurales a cielo abierto autocombustionan fácilmente, aunque también ocasionalmente los mismos vecinos los encienden creyendo que solucionan los problemas de contaminación ante la enorme presencia de roedores y otros vectores de enfermedades en sus residencias.
- Pérdida de recursos naturales al confinarse en un terreno los restos de los productos que consumimos mezclados entre sí y que podrían reciclarse.
- Los residuos contribuyen a agravar los anegamientos urbanos que están sufriendo las poblaciones, pues tapan los desagües impidiendo el correcto escurrimiento, aumentando el nivel de agua en calles y propiedades, con la consiguiente pérdida de bienes y hasta de vidas humanas.
- Es importante reflexionar también sobre los costos que deben asumir los municipios por el mal tratamiento de los RSU. Si bien no hay estudios al respecto, algunos conocimientos generales ayudan a entender este aspecto. Muchos de los gastos en salud, como los derivados de infecciones, intoxicaciones, parasitosis, etc., podrían disminuirse con un correcto tratamiento de los residuos. La contaminación de napas puede exigir tratamientos más costosos para la obtención de agua potable. La proliferación de micro basurales y la necesidad de definir políticas claras en cuanto al uso del suelo para tratamiento final de RSU promueven la desvalorización de terrenos y propiedades. Debemos mencionar también que



los costos operativos de realizar un correcto manejo de los residuos son perfectamente pre-
visibles, no así los que se producen por un mal manejo de los mismos.

- En los basurales a cielo abierto, y más aún en los "rellenos sanitarios" o "vertederos controlados", se genera el gas metano, uno de los gases de efecto invernadero de importancia. Un correcto tratamiento de los residuos podría permitir a los municipios gestionar recursos a través de los mecanismos de desarrollo limpio (Certificados de Emisión) incluidos en el Protocolo de Kyoto.

- Se debe tomar conciencia de que hay un importante número de vecinos, a los que podríamos llamar "trabajadores informales de la basura" (cirujas), que viven de lo que obtienen en los basurales. Así, familias enteras y fundamentalmente niños pasan la mayor parte del día en estos sitios de alta insalubridad y corren riesgos de intoxicación, cortaduras, infecciones y hasta de muerte por peleas entre diferentes grupos o al ser atropellados por vehículos que se ocupan del transporte de residuos para su disposición final.

Por lo expuesto, se puede señalar que los problemas que se originan en el medio ambiente pueden ser de carácter: global, transaccional o local.

Problemas globales: son los que afectan a todos los países, como el calentamiento global, la deforestación indiscriminada, disminución de la biodiversidad, etc.

Problemas transaccionales: son alteraciones del medio ambiente que sufren otros países además del que ha desarrollado la agresión ambiental.

Problemas de carácter local: las consecuencias se dan en el mismo espacio donde se originan.

El presente trabajo tiene como objetivo la búsqueda de políticas eficientes sobre residuos sólidos urbanos para el mantenimiento de un desarrollo sostenible a nivel municipal. Entre ellas analizaremos aquellas que se vinculan con el financiamiento de los costos en que debe incurrir el municipio y de los diversos instrumentos viables, estudiaremos los económicos. Reflexionaremos sobre las distintas posturas que origina el principio "El que contamina paga". Intentaremos analizar las ventajas y desventajas de las dos posturas más aplicadas en las gestiones medioambientales.

2- Desarrollo y problemática

El "desarrollo sostenible" es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.



Existe un consenso generalizado respecto a la idea de que en la búsqueda de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo y no puede ser considerado en forma aislada.

El municipio es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de adecuación a las múltiples y cambiantes necesidades de los grupos. Se lo reconoce como la administración más cercana al ciudadano y a sus problemas; sus competencias y funciones de control, policía e intervención sobre lo que sucede en una comunidad local y en el entorno en que se sitúa; y es el llamado a establecer los mecanismos de control y actuaciones sobre las actividades que inciden negativamente en la calidad ambiental del medio donde se ubica la comunidad afectada.

La degradación urbano-ambiental es un factor limitante de la capacidad de las ciudades para contribuir al desarrollo. El uso inadecuado de los recursos naturales limita el desarrollo de las actividades económicas y sociales. Las condiciones ambientales tienen consecuencias sobre la salud pública, limitando la capacidad productiva de los ciudadanos.

Los riesgos ambientales a menudo destruyen los resultados de los esfuerzos hacia el desarrollo que han sido logrados a un alto costo.

La economía ambiental, comprende:

1. Derechos de propiedad: Es muy interesante su análisis ya que los recursos naturales y los residuos, en un principio, no son propiedad de nadie. Si la idea es privatizar, su aplicación en los residuos es algo más compleja, ya que a nadie le interesará poseer residuos sin valor económico; pero lo que se puede lograr, es que el que produce el residuo sea su propietario y será responsable de su eliminación.

2. Externalidades: constituye un concepto de suma importancia en la economía ambiental. Las externalidades son las consecuencias - económicas o extraeconómicas- del intercambio de bienes o servicios en el mercado y que pueden afectar a terceras partes, pudiendo las mismas ser positivas o negativas. El problema es como valorar estas externalidades y como cobrarlas. Con respecto a su valoración, una posibilidad es aplicar el principio "quien contamina paga".

Las externalidades pueden ser positivas o negativas. El ejemplo característico de una externalidad positiva es el de una empresa creadora de empleos que activa la economía de un pequeño pueblo y se convierte en polo de desarrollo. El ejemplo de la externalidad negativa es el menoscabo en la salud de los habitantes de una comunidad por la contaminación del humo de las chimeneas de las fábricas. Todas las externalidades pueden existir hasta cierto nivel, las mismas dependerán de la capacidad de mitigación o de neutralización de los



efectos nocivos generados en el medio por el agente económico. Desgraciadamente estos efectos pasan inadvertidos hasta que alcanzan niveles que son difíciles de revertir.

Los residuos sólidos urbanos son aquellos que se originan en la actividad doméstica y comercial de ciudades y pueblos.

El término residuos sólidos incluye a todos los materiales sólidos desechados de actividades municipales, industriales o agrícolas, que no son transportados por agua y que han sido rechazados porque no se van a utilizar.

Para poder disponer de los residuos eficazmente es importante distinguir los distintos tipos que hay. Es muy distinto el residuo industrial que el agrícola o que el doméstico y también son totalmente diferentes los residuos gaseosos o líquidos que los sólidos, o los radiactivos y los que no lo son.

Residuos sólidos urbanos: Los que componen la basura doméstica.

Residuos industriales: Los generados por la actividad industrial. Se pueden diferenciar entre:

Inertes.- Que son escombros y materiales similares, en general, no peligrosos para el medio ambiente, aunque algunos procedentes de la minería pueden contener elementos tóxicos.

Similares a residuos sólidos urbanos.- Restos de comedores, oficinas, etc.

Residuos peligrosos.- Que por su composición química u otras características requieren tratamiento especial

Residuos agrarios: Son los que proceden de la agricultura, la ganadería, la pesca, las explotaciones forestales o la industria alimenticia.

Residuos médicos y de laboratorios: Restos del trabajo clínico o de investigación.

Residuos radiactivos: Materiales que emiten radiactividad.

Los residuos sólidos municipales o urbanos comprenden todos los residuos que provienen de actividades principalmente humanas desarrolladas en los núcleos de concentración poblacional, tales como capitales, municipios y pequeñas poblaciones. Es aquí donde se genera una masa heterogénea producto de la actividad doméstica, comercial y de servicios, así como los procedentes de la limpieza de calles, parques y jardines.

Las medidas de reducción de residuos pueden agruparse en:

- 1) Prevención: comprar productos con el mínimo embalaje y el mínimo envase, no consumir innecesariamente, disminuir la cantidad de desechos potenciales, comprar productos con etiquetas ecológicas, eco diseño, etc.



- 2) Reducción: Consiste en deshacerse del mínimo de residuos posibles.
- 3) Reutilización: intenta alargar la vida de los productos y en el caso de que el producto no sirva para su función, darle otros usos.
- 4) Reciclaje: cuando no hay más opciones, el desecho de un producto debe hacerse con responsabilidad y depositándolo en su correspondiente contenedor de recogida selectiva, al punto verde, al punto limpio, etc. o bien, al sistema de gestión de residuos que sea propio del municipio o región.

Para alcanzar una solución eficiente, muchas ciudades del mundo han adoptado leyes bajo el concepto de Basura cero.

2.1 Teoría tradicional: Instrumentos de mando y control

La política ambiental más tradicional, se caracterizó principalmente por la legislación sobre emisiones, calidad ambiental, procesos y tecnologías. Estas regulaciones se conocen como instrumentos de "mando y control".

Los instrumentos de Regulación Directa o bien de Comando y Control, consisten en la "promulgación y obligatoriedad de leyes y normas que prescriben objetivos de calidad ambiental y de manejo y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Se basan en la ecuación coerción-sanción", y constituye una de las principales formas de intervención, con la que cuentan los Estados para ejercer control normativo en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Estas normas puede expresarse en términos de la calidad del ambiente receptor, grado de contaminación del agente nocivo arrojado al ambiente o grado de extracción de un recurso natural.

La mayoría de las legislaciones ambientales son del tipo directo de reglamento, por el cual el que contamina se ve obligado a cumplir por ley. Para asegurar su cumplimiento se prevén diversas penas, por ejemplo, multas, encarcelamiento y/o el cierre definitivo de aquellas instalaciones que transgredan la ley. En este marco general, los gobiernos han aplicado reglamentos de varias maneras:

-Especificando un objetivo para el medio ambiente, sin que necesariamente se describa el modo de alcanzarlo, o qué tecnología deberá utilizarse para su consecución;

- Exigiendo que se use cierta tecnología en determinadas industrias para reducir la contaminación, sin especificar el objetivo ambiental.



- Estipulando el objetivo y la tecnología que se utilizará para alcanzarlo, como el reglamento mas riguroso.

Uno de los métodos normativos mas comunes para los gobiernos ha sido el establecimiento de normas ambientales especiales, por ejemplo, una norma de calidad que defina el valor de cierto contaminante en el agua o en la atmósfera, tal vez en función del volumen de concentración; o una norma de emisiones, en la que se especifique la cantidad de cierto tipo de emisiones de determinada fuente en el medio ambiente; y en otros casos programas para reducir la cantidad de residuos sólidos domiciliarios.

Las normas ambientales tienen una gran ventaja; son claras y aplicables, por lo menos en teoría y además rigen para todos aquellos que contaminan. No obstante, ha habido muchas dudas respecto de su eficacia.

En muchos casos los reglamentos se han formulado de manera irregular y reactiva, atendiendo sólo algunos problemas y, por consiguiente, haciendo que a veces la contaminación se transfiera de un medio a otro. Es posible que sea difícil o incluso imposible aplicar y hacer cumplir las normas en el amplio espectro de industrias, zonas geográficas y tecnológicas. A su vez, las normas generales pueden llegar a ocasionar grandes dificultades a las compañías, dado que todas ellas se enfrentan a diferentes problemas de reducción de la contaminación. Si bien renovar fábricas anticuadas o menos eficaces puede llegar a ser muy costoso, quizá no se justifique construir nuevas instalaciones que no contaminen debido a los gastos de capital o las condiciones de mercado.

Sin embargo, el método de mando y control ha atraído un coro de críticas cada vez mayor, especialmente por su efecto en la elaboración de nuevas tecnologías ecológicas. Otro factor que interfiere es que cada vez hay mas pequeñas y medianas empresas a las que es más difícil llegar y controlar. Obviamente la situación se complica más aún si queremos trasladar el control a los generadores de residuos sólidos urbanos.

Por lo general las empresas han reaccionado, se han centrado en tratar de cumplir con las normas, y con ello reducir los costos lo más posible. La industria no quiere verse obligada a llevar a cabo transformaciones tecnológicas que impliquen gastos o que reduzcan la productividad, y que no se sabe si incrementarán o no los beneficios. Por consiguiente, se ha frenado la búsqueda de nuevas soluciones tecnológicas. La formulación de la política normativa demuestra a menudo una predisposición sistemática contra la nueva tecnología, y a favor del status quo.

Existe un alejamiento cada vez mayor de los métodos tradicionales de mando y control que fijan normas receptivas. El Consejo para el Desarrollo Sostenible de la presidencia de EEUU sostiene que si bien al recurrir los gobiernos a los reglamentos de mando y control se



ha mejorado de manera radical la capacidad de proteger la salud pública y el medio ambiente del país, lo que la sociedad necesita es adoptar estrategias más amplias de protección ambiental. Según el mismo, las normas y reglamentos que se basan en la tecnología no sirven para todos los casos, y pese a que algunas veces pueden alentar a la innovación tecnológica, también la pueden perjudicar. Por otra parte, a menudo se ha centrado la atención en medidas de limpieza y control, en vez de concentrarse en la obtención de productos y procesos que prevengan la contaminación.

En general se considera que las normas constituyen una forma poco eficiente de la ejecución de la política ambiental. Esta posición se justifica fundamentalmente en dos razones:

- Las mismas tienden a basarse en factores que no se relacionan con ninguna evaluación objetiva de los beneficios y los costos.
- Aunque se acepte una norma, su ejecución tiende a requerir sanciones legales que no constituyen la forma menos costosa de asegurar el cumplimiento y control.

Generalmente la normativa surge de algún acuerdo explícito o implícito entre las partes afectadas acerca de lo que es "aceptable" o "razonable". En esta forma, una norma puede volverse más rigurosa si hay una protesta pública o presión de la opinión pública acerca de algún aspecto de la contaminación, o puede relajarse si los contaminadores afirman que su implementación resulta demasiado "costosa".

Es probable que, en términos políticos, los "criterios sanitarios fijen la calidad mínima deseable o económicamente eficiente, mientras que la negociación de los grupos de presión determina el nivel de la norma por encima de este mínimo"

Desde el punto de vista económico, se critica el carácter poco científico de tal proceso, donde no relaciona las normas con los beneficios y los costos.

Sin embargo, el problema de establecer estándares es que su resultado será económicamente eficiente solamente de forma accidental, es decir, es poco probable que asegure el nivel óptimo del impacto o de uso de los recursos.



2.2- Teoría moderna: Impuestos ambientales

A partir de las deficiencias encontradas en la Teoría tradicional, comienza a surgir un cambio estimulado por una serie de factores que llevaron a incrementar el apoyo oficial a los impuestos ambientales:

- Un cambio hacia políticas de mercado y desregulaciones;
- Una creciente conciencia acerca de las limitaciones del gobierno en general, y de los instrumentos tradicionales de "mando y control" en sistemas de regulación ambiental;
- Un aumento en la preocupación acerca de la inoperancia de las regulaciones en materia de problemas ambientales incipientes;
- La necesidad de encontrar herramientas eficientes y flexibles para alcanzar un progreso ambiental.

El impuesto ambiental, según Kogels (Internacional Fiscal Association 1995) se refiere a los instrumentos impositivos destinados a mejorar el medio ambiente a través de la influencia de las decisiones económicas de los seres humanos. El término "impuesto ecológico" (como sinónimo de impuesto medioambiental) se utiliza a menudo de forma poco técnica para todo el conjunto de tributos medioambientales debido al desarrollo primario en el que se encuentra la fiscalidad ambiental.

Arthur Cecil Pigou fue el propulsor de la propuesta de gestión e innovación del impuesto ambiental. El mecanismo por él creado se lo conoce como Impuesto Piguviano, y es el origen de los denominados impuestos ambientales, cuya finalidad es lograr la internalización de las externalidades generadas a través del uso del mismo sistema de precios. Los impuestos ambientales de inspiración piguviana, pretenden servir de contrapeso para incrementar el costo marginal privado de las empresas contaminantes de tal forma que los agentes económicos se responsabilicen por el costo externo que trasladan a la sociedad.

El diseño de este instrumento parte de la idea de que a la empresa sólo le resulta conveniente contaminar hasta el nivel en que le sea más barato pagar el impuesto que modificar sus procesos adoptando tecnologías más limpias, lo que incentiva un comportamiento más amigable con el ambiente. La tasa del impuesto debe estar relacionada directamente con el costo marginal del daño causado. Los sujetos pasivos del impuesto son los agentes contaminadores es decir, los contribuyentes propietarios de las fuentes que emiten sustancias que degradan el medio que se pretende mejorar.

Los impuestos Piguvianos dieron paso a la creación del principio "el que contamina paga" acogido por la comunidad internacional como principio rector de las políticas públicas



que utilizan instrumentos económicos para favorecer el desarrollo ambientalmente adecuado (ONU 1992) Los estudios de Pigou tenían como finalidad poner de manifiesto las divergencias entre los objetivos del bienestar privado contra los del bienestar común. Para él, la forma de conciliar estos intereses es a través de la intervención del Estado, quién deberá asumir la tutela de la seguridad social y de las oportunidades de educación, vivienda y sanidad.

Ronald Howard Coase, continuador de Pigou, establece que al detectar una actividad contaminante se propongan arreglos entre el contaminador y el afectado sin la intervención del Estado. De acuerdo al Teorema de Coase debe evaluarse hasta qué punto la sociedad está dispuesta a tolerar la actividad que genera la contaminación en función de los beneficios que dicha actividad produce.

La crítica que él manifiesta al principio de "quien contamina paga" termina siendo "el que paga contamina", dado que la cuantía de este pago será mucho menor que el verdadero desgaste ambiental.

Otro problema que se observa en la aplicación del principio "contaminador - pagador", en las nuevas posturas, es la correcta determinación de la base imponible, ya que no se pueden medir en forma objetiva el efecto producido por las contaminaciones por aire, agua y suelo.

El Estado debe establecer una adecuada asignación de los recursos, privilegiando el bienestar social, y en el impuesto sobre la contaminación debe considerar su finalidad extrafiscal, ya que se debe aplicar una tasa que determine y refleje el costo social de la degradación ambiental.

En la aplicación de estos impuestos se debe considerar:

- Una relación entre la base imponible y las consecuencias de la contaminación.
- Que existan en forma eventual productos sustitutos de aquéllos que ocasionan la contaminación, y
- Que si los sujetos sobre los que recae el impuesto modifican su proceso productivo, se les otorgue algún beneficio tributario que aliente el cambio.

El Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, define a los tributos ambientales como "aquellos impuestos, tasas y contribuciones especiales o figuras que integran rasgos propios de diversas categorías tributarias cuya estructura establece un incentivo a la protección ambiental o bien compensa los daños ocasionados al medio ambiente por los sujetos que soportan la carga tributaria"¹.



Son tributos medioambientales en sentido amplio todas las prestaciones pecuniarias de Derecho Público (impuestos, tasas, contribuciones especiales y los tributos especiales) que sirven directa o indirectamente para realizar objetivos de política ambiental.

En este ámbito hay que incluir también los beneficios fiscales y otras medidas desgravatorias de carácter fiscal.

Dice Herrera Molina que conforme la estructura de todo tributo, en el análisis particular de los ambientales, se pueden definir de la siguiente manera:

El hecho imponible de un tributo ambiental estará constituido por actividades que directa o indirectamente deterioren el entorno, siendo, por tanto, su campo natural la contaminación permitida

En relación al sujeto pasivo, sería aquella persona, física o jurídica, que realiza la actividad degradante del medio natural. Identifica los siguientes agentes: a) productor de actividades contaminantes, b) consumidor de productos contaminantes, y c) titular de los bienes patrimoniales con los que se realiza la actividad contaminante.

En tanto la base imponible de un tributo ecológico es la medida del daño ambiental que se pretende desalentar. Su determinación es de carácter exclusivamente técnico.

Asimismo, respecto al tipo de gravamen, es un aspecto complejo del diseño de un tributo ambiental, si se considera su proporcionalidad o progresividad, tal como expresan Hamilton y Cameron que la disyuntiva entre la utilización de un tipo de gravamen único o con varios tramos ha sido objeto de un profundo debate doctrinal.

Además, López-Guzmán expresa que dos son los aspectos concretos que han de analizarse para la determinación de los posibles efectos distributivos de la tributación medioambiental (elemento fundamental para determinar la posible progresividad, proporcionalidad o regresividad del tributo): su posible traslación a los consumidores finales y, por otro lado, qué porción o parte de ella podría afectar directamente a determinados grupos de referencia.

Entre las principales razones para introducir impuestos ambientales se pueden mencionar la integración de las externalidades ambientales en los precios, su efecto incentivador, la minimización de los costos de control de la contaminación, el fomento de la innovación, el incremento de los beneficios, entre otros.

Los impuestos bien diseñados y correctamente implementados generan altos beneficios, como mejoras en el medio ambiente, innovación y competitividad, en el empleo, en el sistema fiscal.



A la hora de aplicar impuestos ambientales pueden surgir algunos problemas tales como:

- La dificultad de establecer el tipo impositivo en el nivel adecuado, es decir, aquel nivel que realmente refleje el costo ambiental de una determinada actividad o producto.
- La inexistencia potencial de recursos alternativos.
- La dificultad de invertir los ingresos de los impuestos ambientales en resolver un determinado asunto ambiental. Frecuentemente los ingresos simplemente se destinan a un fondo general.
- Los impuestos ambientales pueden dañar la ventaja comparativa de industrias, a no ser que se establezcan deducciones impositivas para las empresas eco-eficientes de un mismo sector industrial.

Una buena formulación de la estrategia ambiental de un Estado, debe permitir el conocimiento de los principales problemas ecológicos del territorio, y conocer cuáles serán los instrumentos con los que se procurará su prevención o corrección.

Además, deberán contar con información básica y suficiente sobre las actividades comerciales, industriales, y de servicios que se desarrollan en su jurisdicción con el fin de tomar las decisiones pertinentes a fin de lograr una planificación integral del cuidado del medio ambiente.

Altamirano señala la existencia de dos teorías: la teoría de la compensación, esto es, que paga quien hace necesario que el gobierno despliegue una actividad de depuración y en consecuencia se lo grava con un tributo en función del costo que ocasiona a la administración. La otra, es la teoría del valor por la que paga quien se beneficia por el hecho contaminante y se le impone un tributo en función de las utilidades que obtiene por dicha actividad.

En el camino hacia el desarrollo sostenible, se deben integrar las políticas económicas y ambientales, con una reforma fiscal ambiental orientada en dicho sentido. Se deben coordinar la política ambiental y el marco fiscal, aunque estudios de la CEPAL indican que la mayoría de los países carecen de una plataforma operativa que permita la coordinación de políticas y desarrollo conjunto de instrumentos económicos entre autoridades ambientales y fiscales.

Asimismo, Gago Rodriguez, Lavandeira Villot y Rodriguez Mendez indican tres fases en el diseño de las reformas fiscales verdes:

- Revisión profunda del sistema fiscal vigente, con un triple objetivo: la sustitución, bajo el principio de neutralidad fiscal, de los tributos que penalizan la mano de obra por



impuestos sobre las actividades nocivas para el medio ambiente; la introducción de la imposición indirecta de nuevos argumentos o elementos ecológicos, y la eliminación de aquellos incentivos fiscales que promuevan la realización de actividades incompatibles con el concepto de entorno natural.

- La creación e introducción de nuevos impuestos ecológicos en el ámbito de la imposición indirecta - por ejemplo, impuestos sobre los fertilizantes, o sobre los aceites usados.
- En forma paralela a las dos primeras fases, la tercera fase consistiría en incorporar políticas de compensación y mitigación para los grupos más perjudicados por esta reforma fiscal verde.

El fundamento teórico de la imposición ambiental es, por tanto, considerarla como una solución óptima a un fallo de mercado y, ha de comenzar a considerarse como alternativa regulatoria. Debe presentarse, como un instrumento de carácter finalista por su aplicación al objetivo de corrección para el saneamiento y mejora del medio ambiente.

Los instrumentos fiscales contribuyen al financiamiento de cualquier política llevada adelante para la protección del medio ambiente. Éstos, impuestos o tasas, deberán estar diseñados de modo que resulten compatibles con la planificación económica y la competitividad.

3- Conclusión

Visto los pro y contra de las distintas posturas, podríamos decir que no es posible optar por una de ellas como la mejor, dado que ninguna, por sí sola, puede corregir de manera eficiente la problemática ambiental.

Es por ello que para solucionar los problemas del medioambiente teniendo en cuenta su alta complejidad, es importante señalar que no bastan las medidas de "mando y control" o instrumentos económicos de política fiscal que sean adoptados por los Estados; por lo que se hace necesario considerar otros aspectos en la definición de las políticas públicas encaminadas a buscar soluciones medioambientales, siendo una de las principales la inclusión de la educación.

Así la educación ambiental, expresa Langer, hace al desarrollo de capacidades de análisis, reflexión, concientización y acciones individuales y colectivas, y al cambio de hábitos, actitudes, comportamiento y valores.

Las políticas públicas ambientales que ayudan a generar prácticas y comportamientos orientados a la formación de una conciencia o cultura ambiental, no se basan únicamente, en medidas impositivas, sino que deben estar orientadas a un marco más amplio, que apor-



te a la creación de una conciencia colectiva o pública para preservar la vida y las condiciones del medio ambiente, a través de la educación, las políticas de desarrollo con sostenibilidad y gobernabilidad.

Por todo lo expuesto podemos concluir que previo a la adopción de una política de gestión en materia de residuos sólidos urbanos u otro elemento contaminante, será necesario prever y mitigar la reacción de la comunidad al respecto.

En el camino hacia el desarrollo sostenible, se deben integrar las estrategias económicas y ambientales, con una reforma fiscal ambiental orientada en dicho sentido.

En todos los casos debería buscarse un incentivo a la protección ambiental.

La importancia y prioridad asignada a las cuestiones medioambientales ha puesto en primera línea de debate el uso de instrumentos económicos de regulación como parte de las políticas ambientales y, como una categoría destacada dentro de ellos, el diseño y aplicación de nuevas figuras impositivas con dicha finalidad.

La utilización de los tributos ambientales ha tenido un ámbito muy reducido de aplicación debido a que la mayoría de los municipios ha preferido el uso de instrumentos legales y normativos para la protección del medio ambiente, siguiendo el esquema mandato-control-sanción. Pero la continua extensión del deterioro ambiental ha evidenciado los límites de la regulación tradicional.

Además, si bien es posible que los instrumentos económicos de mercado faciliten otras herramientas para la ordenación ambiental, su uso es aun limitado. Por experiencia, se sabe que interesa cada vez mas servirse de los instrumentos económicos, aunque todavía es necesario combinarlos con los elementos de mando y control. Por lo tanto, los instrumentos económicos de mercado no deben considerarse como sustitutivos de reglamentos, sino como sus complementos.

A medida que evolucionan las políticas ambientales en los países en desarrollo, deben utilizarse más los instrumentos de mercado que, entre otras cosas, dan incentivo financiero para la innovación en la búsqueda de controles de contaminación, y tecnologías y usos que producen pocos desechos.

Las fuerzas del mercado no podrán por sí mismas generalizar la adopción de tecnologías ecológicas, ni mucho menos fomentar la introducción y uso de tecnologías de producción menos contaminante. Los gobiernos tendrán que recurrir más a una combinación de instrumentos económicos, reglamentación, programas de incentivos y convenios voluntarios con la industria y otros sectores de la economía.



4- Bibliografía

- Ameriso, Claudia; Benites, Elida y otros "Instrumentos fiscales que contribuyen al financiamiento de las políticas locales del medio ambiente". Octubre 2012.
- Ferré Olive Edgardo Héctor "Legislación ambiental y política tributaria". Octubre 2010.
- Gago Rodríguez, Alberto., Labandeira Villot, Xavier y Rodríguez Méndez, Miguel "Experiencia, efectos y pautas de diseño de reformas fiscales verdes: una puesta al día" Hacienda Pública Española, Monografía 2001.
- Mendezcarlo Silva Violeta y otros "Las teorías de Pigou y Coase, base para la propuesta de gestión e innovación de un impuesto ambiental en México. Junio 2010.