

“Medioambiente y Municipios. Una nueva realidad”

CP Elida Benitez y CP Georgina Maceratesi

1.- Tributación Medioambiental

1.1.- Tributos medioambientales. Conceptos.

1.2. Principios tributarios de las tasas medioambientales.

3. Propuesta de financiamiento al problema medioambiental de residuos.

4. Conclusión

1.- Tributación Medioambiental

1.1.- Tributos medioambientales. Conceptos.

El establecimiento de tributos medioambientales ha adquirido en los últimos años una gran importancia, la necesidad de una tutela efectiva e inmediata del medioambiente debido al perjuicio constante que la actividad del hombre le está produciendo requiere limitar al uso racional los recursos naturales siendo un medio idóneo y eficaz el establecimiento de este tipo de figuras tributarias en aras de satisfacer un doble interés, el uso racional de los bienes ambientales y la recaudación de ingresos tributarios.

En materia ambiental, todos los expertos coinciden en la necesidad de primar la prevención sobre la represión, puesto que en la mayoría de las ocasiones el daño causado resulta irreparable, al menos a corto y medio plazo, dada la lentitud de los procesos naturales. El Estado que adopta legislaciones impositivas de protección medioambiental, lo hace bajo la premisa de que

todos tienen el derecho de disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo de su persona, así como el deber de conservarlo.¹

El tributo ambiental no aparece sólo como medio para allegar recursos a las arcas públicas sino también como un instrumento de ordenación de las conductas, pensado para moderar aquellas que escapan de los estándares considerados por las normas administrativas como tolerables en cuanto a la contaminación asumible. Así, lo que persigue el tributo es una modificación de la conducta del sujeto pasivo, en el sentido de pretender una reducción de la acción contaminadora, a fin y efecto de que –por consiguiente– se minore el gasto público necesario para su defensa o reparación.

El actual auge de la aparición de impuestos medioambientales autonómicos tiene como fundamento último la voluntad de incrementar las normas de protección sobre el medio natural, por ser un valor que nuestra sociedad ya ha adquirido. Se trata, en su mayoría, de impuestos de naturaleza extrafiscal, ya que –pese a tener una finalidad recaudatoria– pretenden desincentivar aquellas actividades que se consideran dañinas para el medio ambiente.²

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

¹ Tondini, Bruno; "La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)", Centro Argentino de Estudios Internacionales www.caei.com.ar.

² Barbany, Montserrat; "La imposición medioambiental en la comunidad Autónoma de Aragón. Análisis de los impuestos medioambientales creados por la ley 13/2005 de 30 de diciembre.", Revista catalana de dret públic, núm. 35, 2007.

medioambientales debido al desarrollo primario en el que se encuentra la fiscalidad ambiental.

El Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Hacienda Locales, los 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”³.

Podemos decir que 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".

Altamirano señala que los mismos reposan en 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.⁴

Respecto de los tributos ecológicos abordaremos el concepto de tasas que corresponde a las prestaciones pecuniarias exigidas por la autoridad pública

³ Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales. <http://www.famp.es/famp/varios/haciendas/Informe.pdf>

⁴ Tondini, Bruno; “La Tributación Internacional y su relación con el Medio Ambiente (una posible solución al tema de las papeleras)”, Centro Argentino de Estudios Internacionales www.caei.com.ar.

como contraprestación por un servicio público divisible que la autoridad le presta al sujeto o le pueda prestar.

Estas tasas pueden ser por tratamiento de efluentes industriales, limpieza de calle y paseos públicos, siendo instrumentos que, conforme el principio contaminador pagador, deben adaptarse progresivamente para disuadir la contaminación en la fuente, fomentando los procesos de producción limpia.⁵

Particularmente, en las tasas ambientales establece que, dichas tasas resulten desincentivadoras por prestación de servicios, en la cual podría establecerse con criterios de progresividad ambiental entre los contribuyentes, respetando el límite del coste del servicio para el conjunto de la recaudación.⁶

Conforme la estructura de todo tributo, en el análisis particular de los ambientales, podemos definirlos 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 permitida⁷.

En relación al sujeto pasivo, sería aquella persona, física o jurídica, que realiza la actividad degradante del medio natural. Borrero Moro⁸ 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.

⁵ Carbajo Vasco, Domingo y Porporatto, Pablo; "Aspectos Fiscales de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe", Fiscalidad y medio ambiente, Cuadernos del Instituto AFIP, 2009.

⁶ Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la financiación de las Haciendas Locales. <http://www.famp.es/famp/varios/haciendas/Informe.pdf>

⁷ Herrera Molina (2000). Citado por López-Guzmán Guzmán y Sánchez Cañizares en "Fiscalidad autonómica y medio ambiente. Una reflexión en torno al impuesto andaluz que grava la contaminación atmosférica. Revista de Estudios Regionales. Vol. Ext VIII. ISSN 0213-7585(2009),pp 351-358.

⁸ Borrero Moro (1999). Idem nota 7.

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 expresa Hamilton y Cameron⁹ que la disyuntiva entre la utilización de un tipo de gravamen único o con varios tramos ha sido objeto de un profundo debate doctrinal.

La cuantificación de la cuota íntegra, expresada en unidades monetarias, se obtendría aplicando la base imponible la tarifa establecida. Además, Lopez-Guzmán Guzmán¹⁰ expresa que de esta cuota íntegra 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

1.2. Principios tributarios de las tasas medioambientales.

Además de los principios constitucionales de la tributación que deben respetar todo tributo, existe la aplicación de otros principios, particularmente en la configuración de las tasas ambientales, de carácter general y de carácter especial, que deben reunirse de forma conjunta, al momento de establecer una tasa medioambiental.

⁹ Hamilton y Cameron (1994). Idem nota 7.

¹⁰ López- Guzmán Guzmán (2002). Idem nota 7.

Opina Domínguez Crespo¹¹ que, los llamados principios no pueden, en sentido estricto, ser calificados como tales, por tal razón, los denomina “atributos generalmente otorgados”, esto es, cualidades o propiedades que con frecuencia se identifican con la tributación medioambiental. Algunos de estos atributos resultan más desarrollados, al grado de que son auténticos principios que rigen esta clase de tributación. Otros atributos resultan adecuados a ciertas legislaciones y pueden ser perfectamente adoptados, modificados o rechazados por sistemas jurídicos distintos.

Entre los principios de carácter general, aplicables a las tasas, que González García¹² se menciona:

El *principio del beneficio*: atiende exclusivamente al valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio, independientemente del coste que suponga para la Administración. Los tributos basados en el principio del beneficio son aquellos en los que es posible identificar una cierta contraprestación entre quien paga y quién provee el servicio. Consecuencia de ello, es que este principio encuentra su desarrollo más idóneo en la figura de las tasas.

El *principio de cobertura de costes*: consiste en atender al valor, que vía coste, tiene para la Administración la prestación de un servicio. En consecuencia, este principio atiende a la relación entre el coste del servicio o actividad y la recaudación por tasa, de tal modo que la recaudación derivada de la tasa tienda a cubrir (total o parcialmente) los costes de administración y de

¹¹ Domínguez Crespo, Cesar Augusto “Tributos medioambientales: La necesidad de incluir sus principios rectores en nuestros Códigos Tributarios”. Libro Modelo de Código Tributario para América Latina: Tendencias actuales de tributación. Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Ed. Universidad del Rosario. Bogota. 2010.

¹² Gonzalez García, Gabriela; “Las posibilidades de la implementación de Tasas Medioambientales en el ámbito local”, INDETEC 1, Trimestre Fiscal, Número 75, México, Marzo 2003

mantenimiento de la organización, con inclusión de los gastos por intereses y amortización del capital invertido en la prestación del servicio o actividad. En el caso de las tasas, el límite es el costo del servicio, límite infranqueable, a partir del cual la cantidad requerida deja de ser una tasa.

El *principio de equivalencia*: Tiene en cuenta no solamente la relación entre el coste del servicio o la actividad y la recaudación de la tasa, sino también a la relación entre la prestación del servicio y la contraprestación (en un sentido económico) que paga el receptor del mismo, de tal modo que la recaudación derivada de la tasa no sólo tienda a cubrir los costes de prestación del servicio sino que además tienda a cubrir el valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio, independientemente del coste que suponga a la Administración.

El principio de provocación de costes: Se basa en el hecho de que quién provoca costes de forma especial puede ser llamado a contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en función del coste provocado, sin perjuicio de que se le pueda (e incluso se le deba) eximir del tributo si carece de medios para hacer frente al mismo. Sostiene la autora que parte de la doctrina defiende que éste es el principio rector de las tasas, no así el principio del beneficio, pues si bien el del beneficio encuentra su desarrollo idóneo en las tasas, el de equivalencia permite exigir tasas por actividades que no benefician al sujeto pasivo, o incluso por actividades que le perjudiquen. En este sentido, la razón de ser de la tasa es el principio de provocación de costes: quien provoca el gasto, paga.

Particularmente en el ámbito ambiental, se adicionan principios tributarios medioambientales a los que deben ajustarse estas tasas, siguiendo el análisis

de González García¹³, estos principios son, que encuentran sus orígenes en el Tratado de la Comunidad Europea:

Principio de un nivel de protección elevado: Esta dirigido a evitar problemas de armonización ambiental, basado en el establecimiento de valores mínimos que orienten a los Estados a adoptar medidas de protección ambiental más eficaces en virtud de las exigencias regionales y locales.

Cautela y Acción Preventiva: Se pretende evitar los riesgos de daños ambientales e impedir el agotamiento de los recursos naturales; de modo de evitar futuros daños al medioambiente de carácter irreversible.

Actuación en la Fuente: Busca evitar que la lesión ambiental se produzca y contiene la matriz de reforma en las actividades portadoras de daño ambiental, con el objetivo de atender oportunamente las causas que puedan producir perjuicio.

Quien contamina Paga: Este principio demanda que sea el contaminador quien soporte el coste de las medidas de reducción de la contaminación, impuestas por la Administración para conseguir niveles aceptables de calidad ambiental. Como principio de solidaridad supone la concreción de la tendencia de internalización de los costes sociales inducidos por la degradación ambiental. Así se establece que cada sujeto contaminante de asumir su responsabilidad sobre los costes ambientales que haya producido con su actuación contaminante. La recomendación de la OCDE de 1974 establecía que, en términos generales, los países no deberían apoyar a los contaminadores con subvenciones, beneficios fiscales o cualquier otra medida económica. No se trata solo de identificar a quien contamina para que pague, sino que,

¹³ Idem nota 12.

coincidiendo con la vía tributaria, la distribución de costes ambientales se realice entre los que usan, disfrutan o explotan los recursos naturales.

Este principio es el que mayormente propicia la creación de tributos medioambientales en virtud de su gran cualidad preventiva e incentivadora.

2.- Financiamiento medioambiental municipal en la provincia de Santa Fe.

Los gobiernos locales de la provincia de Santa Fe pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción¹⁴, con base en la capacidad contributiva de sus vecinos. Tienen, asimismo participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del producido del impuesto inmobiliario de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

La ley Orgánica de Municipalidades y modificaciones establece que éstas forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, administran libremente sus bienes.

Rige en forma complementaria la Ley 8.173 (con modificatorias) que crea el Código Fiscal Municipal que resulta de aplicación obligatoria para los municipios, siendo los recursos por él previstos para su financiamiento: tasas, derechos y contribuciones especiales.

En dicho Código se establecen los lineamientos de los principales tributos a cargo de los Municipios, entre otros, se menciona:

¹⁴ Artículo 107- 2º párrafo de la Constitución de la Provincia de Santa Fe.

Respecto de la Tasa General de Inmuebles, el CTM incluye en la definición del hecho imponible, servicios que se relacionan con el cuidado del medio ambiente “... *alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas,...*”

Por su parte, a su vez en el Derecho de Registro e Inspección, hace lo propio al incluir entre los servicios que presta a: “... 2 - *Preservar la salubridad, seguridad e higiene; ...4 - Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadoras a vapor y eléctricos; 5 - Supervisión de vidrieras y publicidad propia.*”

Además, se establece el Derecho de ocupación del dominio público, por la utilización de la vía pública, espacios aéreos o subsuelos.

Teniendo en cuenta el relevamiento de los Códigos Tributarios y Ordenanzas Impositivas de los municipios de: Rafaela, Santa Fe, Firmat, Rosario, Totoras, Las Rosas y San Lorenzo se puede concluir que en materia medioambiental:

Respecto de la Tasa General de Inmuebles: los municipios analizados hacen propia la definición del hecho imponible conforme el CTM incluyendo como servicios relacionados con el medio ambiente el barrido, recolección de residuos, conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, especialmente, con la salvedad del municipio de Firmat que amplía el hecho imponible estableciendo además, “... *la defensa del medio ambiente y la organización, coordinación y control del tránsito vehicular*”.

Reconociendo en forma expresa la protección del medio ambiente. En todos los casos los sujetos pasivos, vemos que recae sobre los propietarios de los bienes inmuebles. En relación a la base imponible de la tasa, se determina

según el valor fiscal del inmueble, excepto Totoras que toma el metro lineal de frente. Además dispone que todos los inmuebles queden gravados con una sobretasa que se destinará a la construcción de desagües pluviales entubados en la zona urbana, su reparación, mantenimiento y limpieza. También establece, entre otros adicionales que, los inmuebles edificados, ubicados en zona de servicio de desagües cloacales, estén gozando o no del mismo, estarán gravados con la “Tasa de Mantenimiento del Servicio Cloacal” consistente en una suma mensual de pesos, independientemente de las bocas que posean.

Respecto del Derecho de Registro e Inspección en todos los casos analizados, al igual que CTM se incluye en la definición del hecho imponible, como servicio relacionado con el medio ambiente, el de preservar la salubridad, seguridad e higiene, excepto el municipio de Firmat que agrega: “...*control del cumplimiento de aspectos reglamentarios municipales específicos como: ruidos molestos, horarios, capacidad de espectadores o asistentes, intensidad de iluminación, ventilación y chimeneas, servicios sanitarios y de emergencia, depósitos y eliminación de materiales peligrosos;...*”

Cabe señalar que además encontramos en los Municipios analizados otras tasas relacionadas con el medioambiente, a saber:

En Rosario, se establece Derechos publicitarios, por el registro, habilitación y control de elementos publicitarios y control de anuncios que se exhiban en el territorio del municipio. Además, en concepto de Tasa por habilitación y control de antenas se abona por la habilitación reglamentaria y verificación del cumplimiento de los requerimientos de mantenimiento de estructuras e instalaciones y de control de los niveles de radiación generados, por antenas

activas sobre torres y elementos de soporte de los servicios de telefonía celular, sistema de trunking, similares y elementos irradiantes en frecuencias mayores a los 400 megahertz.

Por su parte, en Totoras, la abona la Contribución por Publicidad, por realizar propaganda en vehículos terrestres o aéreos con altavoces, música, o sonido transmitidos desde el interior, con o sin equipo amplificador; además, de la publicidad mediante anuncios en la vía pública, o que se perciben desde la vía pública o en lugares de acceso público. También, por las conexiones que realicen las instituciones deportivas de sus piletas de natación, estarán exentas del pago de la tasa Permisos de uso, siempre que arrojen agua limpia.

En Las Rosas, se fija dentro de las Tasa Retributivas de Servicios, la correspondiente al Servicio de Obras, correspondiendo una tarifa general por cada inmueble ubicado con frente a las cañerías distribuidoras de las colectoras de desagües cloacales y agua corriente; y tarifas para grandes consumos (Hoteles, Establecimientos de Asistencia Médica con Internación, Establecimientos de Enseñanza, etc). La Conexión de S.O.S. por la conexión domiciliar de agua Se abona por la Recolección de escombros y materiales residuales que exceda el m³. Asimismo establece multas a los propietarios y/o responsables que coloquen en la vía pública *residuos y escombros* fuera de los días fijados. En el caso de escombros, con más el adicional que en concepto de los gastos municipales ocasionare la prestación del servicio.

En San Lorenzo, se dispone la tasa por Desinfección, desinsectación y desratización, en la actividad comercial, industrial o de servicios.

Se observa en los municipios analizados la intención de protección del medio ambiente en la definición del hecho imponible, en el caso particular de la tasa

que contempla la recolección de residuos, no es propiamente una tasa medioambiental, ya que no considera la cuantificación del tratamiento de tales residuos (reciclaje y/o eliminación). Sólo se limita a la recolección y el traslado a otro lugar.

En lo relativo a las demás tasas que prevén el servicio relacionado con el medio ambiente, el de preservar la salubridad, seguridad e higiene, control se encuentra similar situación, sus definición es tan amplia que no describe los servicios concretos a cambio de la contraprestación por cuidado del medio ambiente, salvo el caso de Firmat, Sin embargo en todo los casos, al momento de cuantificar la tasa, en su base imponible, no presenta la razón técnica del daño ambiental.

Sólo el caso de Las Rosas, con la tasa por recolección de los escombros se aproxima a una tasa ambiental, al considerar que el cobro por la recolección de los escombros estará relacionada a la cantidad de la misma, aunque queda sin considerar el tratamiento que se le destina a dichos elementos.

3. Propuesta de financiamiento al problema medioambiental de residuos.

La problemática de los residuos no es un tema sencillo de resolver. Por un lado, el constante crecimiento de la cantidad de residuos como consecuencia del aumento de la población, la aparición de nuevos productos y nuevas formas de consumir basada en el uso de productos de vida cada vez más corta o descartables. Por otro lado, la no inclusión del tema en el sistema económico vigente, dado que ello implica la reconversión de los métodos de producción que el mercado no provee incentivos para ello.

La tasa de basuras domésticas

Como primer paso para resolver el tema, es importante subdividir en dos grandes grupos en base al origen de los residuos, es decir, aquellos residuos de origen domestico y residuos comerciales.

Considerando los residuos de origen domestico existen diversas formas para exigir su cobro del servicio. La más habitual es mediante el establecimiento de una tasa, el hecho imponible de la cual es la recolección, transporte y tratamiento de las mismas.

Para originar un incentivo que estimule la reducción lo más indicado sería gravar de forma más que proporcional la generación de residuos, es decir, definir una tasa marginalmente creciente que hiciera las funciones de un impuesto con finalidad ambiental, yendo más allá de la cobertura de costes. Con lo cual a mayor cantidad –medida en kilos- de residuos generados por persona más se pagaría. Ecológicamente esto sería justificable porque el impacto ambiental de los residuos también es marginalmente creciente, mientras que socialmente se justificaría porque incluso tasas proporcionales a la cantidad de basuras generadas son profundamente regresivas, ya que al aumentar la renta por cápita también aumenta la generación de residuos por cápita, pero de forma menos que proporcional. Por otro lado, el hecho que los ciudadanos más ricos pagasen más de lo que proporcionalmente les correspondería posibilitaría que estos sufragasen el coste del servicio de basuras de los ciudadanos más pobres, así como eventualmente el coste de establecer límites de generación por debajo de los cuales se estuviera exento de pago. Pero es sabido que las tasas presentan un límite importante, y es que el importe de la tasa no podrá exceder el costo del servicio, de modo que aunque no limita explícitamente las tasas marginalmente crecientes sí que

imposibilita aplicarlas con la finalidad compensatoria expuesta más arriba porque no puede hacerse pagar a nadie más del coste del servicio que efectivamente se le presta.

Otra opción, a pesar que más complicada de llevar a la práctica, sería establecer una tasa de tarifa plana, pero alta, con un sistema amplio de desgravaciones para los ciudadanos que generen menos residuos y que reciclen más, de modo que resultase de hecho en una tasa marginalmente creciente.

Por otro lado, las tasas de cobertura de costes son, en general, instrumentos de política ambiental muy regresivos respecto la renta, aspecto que por si solo puede cuestionar su aplicación, a menos que con éstas se pueda conseguir crear un incentivo hacia la reducción y reciclaje que se considere suficientemente positivo como para compensar esta regresividad.

Asimismo se pueden citar ejemplos aplicados en otros países:

Pago por bolsa o pay-per-bag. Consiste en que el municipio establece la obligatoriedad de utilizar bolsas de basura homologadas, las cuales serían las únicas recogidas por el servicio de basuras.

Pago por adhesivo o pay-per-tag. Éste es un caso análogo al anterior, pero no son las bolsas de basura lo que está homologado por el municipio sino unos adhesivos que se deben pegar a las bolsas de basura convencionales.

Los sistemas de pago por bolsa y pago por adhesivo no están exentos de problemas. Por un lado, se ha observado una tendencia en los vecinos a compactar la basura para tratar de minimizar la necesidad de comprar bolsas o adhesivos homologados. Por otro lado, también se han dado casos de falsificación de bolsas y adhesivos

Pago por contenedor o pay-per-can. En este caso los hogares disponen de un contenedor particular que es recogido puerta a puerta. La base imponible de la tasa de basuras es el tamaño y la periodicidad a la que sea recogido el contenedor, aspectos que el usuario decide según su generación de residuos.

Un inconveniente de este sistema es que requiere una importante inversión inicial para comprar los contenedores particulares de los usuarios.

Otros sistemas. Otro método posible consiste en pesar individualmente todas las bolsas en el momento de su recogida, ya sea por los operarios que realicen el servicio o mediante un sistema de acceso a los contenedores con tarjetas magnéticas.

La segunda propuesta consistiría en mantener los habituales contenedores colectivos convencionales, pero éstos deberían ser abiertos mediante una tarjeta magnética (tipo monedero, p.e.) mediante la cual se pagaría instantáneamente la tasa, proporcional al peso de la basura depositada, que sería pesada automáticamente.

Hay algunos problemas más, se podría dar el caso que algunos vecinos optasen por lo que se ha dado en llamar *turismo de residuos*, es decir, llevar sus residuos a barrios o ciudades donde continúe vigente el sistema convencional de recogida con el objeto de ahorrarse el pago, o peor aún, que optasen por verterlos ilegalmente. De todos modos, estudios holandeses y americanos revelan que el *turismo de residuos* existe pero no es significativo y, además, mediante una armonización de los sistemas de recogida dentro de una ciudad y con las poblaciones vecinas éste aún deviene menos importante.

Por otro lado, una ventaja de los sistemas de pago por generación es que son transparentes y claros para el usuario, de modo que es razonable esperar que

la mayoría de la población considere justo pagar de acuerdo a los residuos generados, pues en el fondo se trata de la única base imponible realmente lógica.

Tasas no vinculadas a la generación de Residuos: el peor sistema es justamente el dominante, consistente en una cuota fija por hogar. En este caso la tasa no solo no es marginalmente creciente, sino que a parte de regresiva es marginalmente decreciente: a más basura generada, menos se paga por kilo.

En este sentido, una solución casi tan sencilla, pero mucho más justa (si bien igualmente no generadora de incentivo) consiste en definir una tasa proporcional al número de habitantes por hogar. Otras propuestas de establecimiento de tasas no vinculadas a la generación de residuos, podrían ser aquellas ligadas al consumo de agua (como se hace en Barcelona y en otros municipios de su área metropolitana) o a los metros cuadrados de cada hogar (esto es lo que se hace en muchos municipios italianos). Ambas presentan el grave inconveniente de no generar incentivo; la primera presenta la ventaja que en general existe una fuerte correlación entre consumo de agua y generación de residuos, a pesar que "exhibe una clara discordancia entre el hecho imponible y la base imponible, sin relación entre dichos elementos del tributo" (Rosembuj, 1995, 216). La segunda presenta la ventaja que previsiblemente la tasa sería menos regresiva respecto la renta que el resto de otras propuestas, pero también presenta una discordancia entre hecho y base imponible.¹⁵

4. Conclusión

¹⁵ Puig Ventosa, Ignasi; "Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje.", Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius. Ponencia presentada en las jornadas "*Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*", organizadas el 7 y 8 de noviembre de 2000 por la Fundación Ecología y Desarrollo.

En la actualidad, la importancia de la cuestión ambiental se posiciona con mayor fuerza como tema central en las discusiones políticas y económicas de un mundo globalizado.

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 tipo impositivo o los instrumentos 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 Langer¹⁶, hace al desarrollo de capacidades de análisis, reflexión, concientización y acciones individuales y colectivas, y al cambio de hábitos, actitudes, comportamiento y valores.

Entiende Angulo Hernández¹⁷, que las posibilidades de apoyo y aceptación por el público a la fijación de medidas impositivas ambientales, dependen en gran medida que las acciones a realizar se encaminen de manera eficiente y económica a la disminución o reducción de una clase específica de contaminación reconocida por el colectivo como nociva, por lo tanto, el mejoramiento y conservación del medioambiente son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar conjuntamente el Estado y los particulares.

Las políticas públicas ambientales que ayudan a generar prácticas y comportamientos orientados a la formación de una conciencia o cultura ambiental, no se basa únicamente, en medidas impositivas, sino que deben

¹⁶ Langer, Natalia. "Un municipio pequeño, una gran conciencia ambiental". Del Taller "Políticas públicas de educación ambiental en ámbitos de gobierno municipales"

¹⁷ Angulo Hernández, Antonio Ramón. "Medio ambiente y tributación". Management, año XVI, n° 28, julio-diciembre 2007, p. 73-82.

estar orientadas a un marco más amplio, que aporte 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.

Las reformas tributarias del futuro deben insertar la fiscalidad ambiental entre las medidas de distinto orden, pero teniendo en cuenta que no todas las fuentes de recursos tributarios sirven a la protección ambiental y que el diseño que se haga del sistema tributario habrá de ser compatible con la planificación económica y con la competitividad.

Siendo conscientes de los daños ambientales irreparables y del inexorable agotamiento de los recursos naturales, el desarrollo sostenible hace especialmente urgente la adopción de acciones específicas¹⁸

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

Estas tendencias han convertido los residuos en un problema ambiental de primera magnitud, que ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda política ambiental. En este mismo sentido, las políticas económicas y fiscales que aborden la cuestión de los residuos deben ir asumiendo progresivamente una importancia creciente. Es imprescindible, no sólo por razones ambientales, sino también por una cuestión de justicia, que progresivamente los costes ambientales y sociales de la generación y tratamiento inadecuado de los residuos recaigan sobre sus responsables, y por tanto dejen de ser externalidades que asume la sociedad en conjunto.

¹⁸ Villar Ezcurra, Marta; "Desarrollo sostenible y tributos ambientales", Crónica Tributaria N°107, 2003 (123-137), San Pablo

La aplicación de este principio de corresponsabilidad tiene otra virtud, a saber, haciendo recaer el coste de tratamiento de los residuos en sus responsables se crea en éstos un incentivo para la reducción de su generación. Adicionalmente, se incentivará el reciclaje si las políticas de residuos penalizan más los tratamientos finalistas de residuos (vertederos e incineradoras) que los preventivos.

Así, las nuevas disposiciones legales deberán promover que la fiscalidad de los residuos sea acorde a estos nuevos criterios de corresponsabilidad, mediante la aplicación del principio de quien contamina paga (por ejemplo, los impuestos por vertido y emisiones o la mayoría de lo articulado en los regímenes sancionadores), el principio de responsabilidad del fabricante (estipulando la necesidad de que el fabricante se haga cargo -al menos financieramente- de sus productos una vez terminada su vida útil, mediante sistemas de depósito y devolución o mediante sistemas integrados de gestión), la obligación de restituir los impactos creados (cuando éstos sean reversibles) sin olvidar que en materia de gestión de residuos también se corresponsabiliza al ciudadano pidiéndole su participación en las diferentes recogidas selectivas, con el esfuerzo que esto conlleva.¹⁹

¹⁹ Puig Ventosa, Ignasi; " Incentivos económicos para avanzar hacia la reducción y el reciclaje de residuos urbanos", Revista interdisciplinar de gestión ambiental, 48, p. 22-32 Diciembre 2002.