

IV. FISCALIDAD Y POLÍTICA AMBIENTAL

Por el DR. EMILIO J. CÁRDENAS

El Estado, dentro de su función reguladora de las conductas socialmente relevantes, tiene el irrenunciable deber de *proteger al medio ambiente*, desalentando los abusos y ataques que respecto del mismo derivan de la actividad del hombre, y aumentando el costo para todos aquellos que, con su accionar, lo degradan.

Esta es una expresión más de "tutela gubernativa", que se inscribe dentro de la evolución moderna del *derecho de la libertad*, imprescindible cuando existen intereses privados y colectivos en pugna o contradicción.

La *intervención del Estado*, a través de su poder de policía, se justifica plenamente por cuanto los mecanismos de mercado sólo funcionan correctamente si los precios reflejan, con toda plenitud para toda la sociedad, tanto los costos como los beneficios de la producción.

Hay habitualmente, sin embargo, distorsiones de los mecanismos de mercado que se debe tratar de corregir.

Primero, por cuanto existen las llamadas "externalidades".

Segundo, en razón de la temática que modernamente se ha desarrollado en derredor de los denominados: "bienes colectivos".

Un ejemplo de "externalidades" es la contaminación de distintos órdenes que, involuntariamente las más de las veces, puede provocar la actividad del hombre (y los costos que ello genera).

Respecto de los llamados "bienes colectivos", se trata de aquellos que sólo pueden utilizarse extendiendo el beneficio de su uso a personas *distintas* de quienes, de hecho, realizan el esfuerzo económico necesario para pro-

ducirlos o adquirirlos de terceros. (Por ejemplo, los efectos de la utilización de los filtros de aire, protectores de la contaminación atmosférica, utilizados, desgraciadamente no siempre, en las fábricas o motores.)

Corresponde, entonces, al gobierno el deber de *intervenir*, tanto para minimizar o limitar los mencionados "costos externos", como para estimular la producción y utilización de "bienes colectivos".

Para esto, en la función gubernativa *protectora* del medio ambiente hay, en nuestra opinión, por lo menos cuatro niveles distinguibles de actividad:

- (a) La *defensa del medio ambiente vinculado al derecho de propiedad* de todos aquellos perjudicados por la degradación del medio ambiente, fundamentalmente a través de la definición de responsabilidades, la disponibilidad de medidas precautorias o reparatorias, de contenido normativo o carácter judicial.
- (b) El dictado de *normas y reglamentaciones* protectoras del medio ambiente (en todo el espectro de la pirámide jurídica, incluso en el propio marco constitucional) definiendo en ellas tanto las conductas permitidas, como las prohibidas.
- (c) El ofrecimiento de *subsidios* a quienes deben producir o utilizar los "bienes colectivos". Estos *subsidios* pueden ser impositivos (una expresión más de política tributaria extrafiscal), incluyendo: deducciones, desgravaciones, amortizaciones aceleradas, etc. Son, en rigor, expresiones de políticas inductivas, indirectas, llamadas de fomento, aliento o estímulo. Se caracterizan por ser de contenido positivo. Una expresión, entonces, de la teoría "de la zanahoria" y no la "del garrote".
- (d) El establecimiento de *derechos o cargos* a pagar por todos aquellos que *generan contaminación ambiental* o por quienes *no utilizan "bienes colectivos"*.

La política de *subsidios* no puede, claro está, reemplazar a las *reglamentaciones*. Tiene, en cambio, que convivir con ellas. Esto es así por cuanto, generalmente, los subsidios sólo pueden canalizarse hacia inversiones en *equipos*, cuando la mejor forma de eliminar la contami-

nación es, frecuentemente, distinta pues consiste en: la necesidad de alterar procesos productivos, la posibilidad de recuperar desechos, la alternativa de utilizar subproductos, la opción de cambiar insumos, etc.

Por ello, en el mundo industrializado, aparece el conocido principio: "Contaminador-Pagador" y el interés protector se dirige, entonces, más bien, hacia el cobro de derechos o cargos a los contaminadores.

Los derechos o cargos se pagan, por lo general, por unidad de contaminación librada al aire o al agua.

El nivel de los derechos o cargos *no* es, sin embargo, fácil de definir, por cuanto deben "sintonizarse" de modo de reducir el total de la descarga a niveles que, en todos y cada uno de los casos, resulten socialmente aceptables.

Su administración es cara y requiere tanto de una policía continua, como de mediciones permanentes.

Algunos países establecen cargos crecientes por encima de "estándares básicos" definidos como admitidos. El problema (del que provienen los variados ataques que se dirigen en su contra) es que *no puede ser* que, pagando derechos, se pueda continuar contaminando. Por esto, la política de derechos y cargos debe, necesariamente, tener fronteras o límites bien definidos reglamentariamente.

Por último, cabe recordar otro mecanismo moderno, cual es el de utilizar los llamados "permisos para contaminar". A través de ellos, los gobiernos regulan (con bastante precisión), *el máximo* de contaminación a admitirse en el agua o en el aire.

Ellos son transferibles y vencen en plazos que oscilan entre los 5 y 10 años. Se intercambian pagando por ellos un precio respecto del que compiten contaminadores y ecologistas. A través de la "reventa" (en una suerte de "mercado secundario"), de los "permisos" (que, primariamente, pueden ofrecerse por subasta), los precios de los referidos "permisos" buscan su equilibrio y se van así ajustando a la realidad particular e individual del respectivo mercado.