



TESIS DE GRADO
“AGRICULTURA RESPONSABLE E IMPUESTOS
PROVINCIALES”

**Un análisis de la aplicación de incentivos tributarios en el
ámbito rural de la provincia de Buenos Aires**

FCE | Contador Público

Presentado por: MANNARINO, Nélica Yanina

Tutora de Tesis: Lic. BOERO, Paula

Lugar: La Plata – Buenos Aires

2020

Agradecimientos

A mi gran compañero Adrián, quién me ha comprendido y sostenido en los momentos más difíciles de la carrera (y la vida).

A Paula Boero, por haber confiado en mi proyecto y principalmente por ayudarme durante todo este proceso, quien con su dirección, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, quiero agradecer a mis amigas y compañeras de la facultad que me ayudaron de una manera desinteresada, gracias por toda su ayuda y buena voluntad.

RESUMEN

En la actualidad, uno de los cultivos que más se produce en la provincia de Buenos Aires es la soja. Las prácticas agrícolas convencionales ocasionan la producción de una escasa variedad de cultivos en el territorio Bonaerense, lo cual no es sustentable ni desde el punto de vista ambiental ni económico. Teniendo en cuenta esta problemática es que la presente investigación pretende abordar la siguiente cuestión: ¿cuenta la Provincia de Buenos Aires con un marco jurídico-fiscal que posibilite la implementación de políticas tributarias ambientales en el ámbito de la agricultura? Más específicamente, nuestra propuesta consiste en examinar la posibilidad de implementar un incentivo fiscal sobre la actividad agrícola, con el objetivo de fomentar el comportamiento hacia una agricultura responsable en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA RESPONSABLE, TRIBUTOS AMBIENTALES, INCENTIVOS FISCALES.

ABSTRACT

Nowadays, soybean is one of the most widely produced crops in the province of Buenos Aires. Conventional agricultural practices cause the production of a scarce variety of crops in the territory of Buenos Aires, which is not sustainable either from an environmental or an economic point of view. Considering this problem, this research aims to address the following question: does the province of Buenos Aires have a legal-fiscal framework that enables the implementation of environmental tax policies in the field of agriculture? More specifically, our proposal consists of examining the possibility of implementing a tax incentive on agricultural activity, with the aim of promoting a responsible behavior towards agriculture in the province of Buenos Aires.

Keywords: ENVIRONMENT, RESPONSIBLE AGRICULTURE, ENVIRONMENTAL TAXES, TAX INCENTIVES.

INDICE

CAPITULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
1. Fundamentación de la investigación	7
2. Objetivo general y específicos.....	8
CAPITULO II: ALCANCE, LIMITACIONES Y MARCO METODOLÓGICO	9
CAPITULO III: MARCO TEÓRICO	11
1. Antecedentes del estudio	11
1.1. Suecia	11
1.2. Noruega.....	12
1.3. Dinamarca	12
1.4. Francia	13
1.5. República Argentina: Las provincias de Córdoba y Santa Fe.....	13
2. Hipótesis	16
CAPITULO IV: AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	18
1. Consumo, Empresas y Medio Ambiente.....	18
2. Agricultura convencional y repercusiones medioambientales.....	21
3. Alternativas agrícolas sustentables	27
4. Políticas públicas agroambientales	31
4.1. Cuba.....	31
4.2. Nicaragua	32
4.3. República Argentina: Córdoba	32
4.4. República Argentina: Provincia de Buenos Aires	33
CAPITULO V: MARCO JURIDICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA	35
1. Tratados Internacionales.....	35
1.1. Convenio sobre la Diversidad Biológica - aprobada por Ley N° 24.375.	35
1.2. Protocolo de Kioto - aprobado por Ley N° 25.438.	35
1.3. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR - aprobado por Ley 25.841	36
2. Constitución Nacional y Constitución de la Provincia de Buenos Aires.....	37
3. Código Civil y Comercial de la Nación y Ley General del Ambiente	40
4. Leyes de la Provincia de Buenos Aires	42
4.1. Ley de Agroquímicos. Ley N° 10.699 (1988).....	42

4.2. <i>Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley N° 11.723 (1995)</i>	43
CAPITULO VI: TRIBUTOS AMBIENTALES	46
1. Aspectos preliminares y funciones de los tributos ambientales	46
2. Clasificación de los tributos ambientales	49
CAPITULO VII: LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS COMO INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL	54
1. Concepto y técnicas de incentivos fiscales.....	54
2. Experiencias nacionales de incentivos tributarios ambientales.....	55
3. Incentivos tributarios ambientales: posibilidad de aplicación en la Provincia de Buenos Aires.....	59
CAPITULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
ANEXOS	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Superficie implantada en las explotaciones agrícolas, en el territorio argentino.	23
Figura 2. Superficie cultivada en las Explotaciones agropecuarias, por cultivos dentro de la Provincia de Buenos Aires.	24
Figura 3. Oleaginosas. Porcentaje de superficie implantada por tipo de cultivo dentro de la Provincia de Buenos Aires.	25
Figura 4. Cereales. Porcentaje de superficie implantada por tipo de cultivo dentro de la Provincia de Buenos Aires.	25
Figura 5. Porcentaje de superficie cultivada de soja en la República Argentina.	26
Figura 6. EAP con prácticas de producción orgánica y agroecológica, por provincia, en unidades.	28
Figura 7. Rendimientos de trigo de La Aurora comparado con el promedio de la zona.	31

CAPITULO I: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Fundamentación de la investigación

La actividad económica humana, desde la revolución industrial hasta la fecha, ha provocado efectos desequilibrantes en el medio ambiente que terminan afectando tarde o temprano el bienestar de la población. Es por ello que estas actividades deben ser reguladas por el estado a través de políticas públicas específicas. Tanto economía, educación, cultura, ciencia y tecnología, servicios públicos y salud son áreas que están involucradas al momento de tomar medidas en relación a los problemas ambientales.

El medio ambiente es un bien esencial para la humanidad. En estos últimos años, la preocupación por la problemática ambiental se ha generalizado y los gobiernos son cada vez más conscientes del daño que provoca el modelo de desarrollo económico actual sobre ambiente. En nuestro país, el Estado garantiza la protección del mismo en el artículo 41 de la Constitución Nacional. Ya sea a nivel nacional, provincial o municipal, el gobierno debe procurar alcanzar un punto de equilibrio entre los intereses económicos de los productores y la perduración de los recursos naturales para las futuras generaciones. Uno de los modos en que este objetivo puede ser llevado a cabo es por medio de la estructuración de tributos que reordenen las conductas económicas de producción y consumo.

En la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta la superficie cultivada, se producen principalmente cuatro tipos de cultivos: soja, girasol, trigo y maíz. Siendo que la actividad agrícola es una de las principales generadoras del cambio climático y de gases de efecto invernadero, es necesario pensar alternativas de prácticas agrícolas que ayuden a mitigar el impacto ambiental y permitan diversificar la producción. En este sentido, este trabajo busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuenta la Provincia de Buenos Aires con un marco jurídico-fiscal que posibilite la implementación de políticas tributarias ambientales en el ámbito de la agricultura? Más específicamente, nuestra propuesta consiste en examinar la posibilidad de implementar un incentivo fiscal sobre la actividad agrícola, con el objetivo de fomentar el comportamiento hacia una agricultura responsable en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Luego de planteada la problemática de investigación abordada se establecerá, en el presente capítulo, el objetivo general y los objetivos específicos que estructuran la investigación. Se continuará en el segundo capítulo exponiendo brevemente la justificación de la relevancia de llevar a cabo este estudio, así como sus alcances y limitaciones. En el tercer capítulo, se desarrollarán los antecedentes sobre la temática

de referencia para poder plantear con mayor claridad la hipótesis de investigación. En el cuarto capítulo, se abordarán los conceptos de Responsabilidad Social Empresarial y Consumo Responsable, haciendo hincapié en la relación que hay entre ellos. En el mismo capítulo nos ocuparemos de analizar algunos de los efectos que provoca la agricultura convencional en el medio ambiente, para posteriormente señalar cuales son las alternativas de producción sostenible. Por último, se expondrán algunas de las políticas agroambientales aplicadas en países del Caribe y en la República Argentina. En el quinto capítulo, se buscará sustentar la implementación de incentivos tributarios por medio de un marco jurídico, por lo cual se detallarán las normas vigentes a la fecha. Para ello se analizarán tanto algunos de los tratados internacionales a los que adhiere la República Argentina como la normativa nacional y provincial al respecto. En el sexto capítulo, se analizará las diversas funciones que pueden tener los tributos ambientales y dos de las principales clasificaciones que puede hacerse de dichos tributos. En el séptimo capítulo, se analizarán algunos de los distintos tipos de incentivos tributarios que pueden aplicarse y se abordarán algunas de las experiencias implementadas en el país. Con esto estaremos en condiciones de verificar la posibilidad jurídico-fiscal de implementación en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Finalmente, habiendo realizado este recorrido podremos especificar las conclusiones a las que pudimos llegar y ciertas recomendaciones que pueden hacerse a fin de instrumentar un incentivo tributario en el territorio bonaerense.

2. Objetivo general y específicos

El Objetivo General del presente trabajo de tesis es analizar la posibilidad de implementar un incentivo fiscal sobre la actividad agrícola a fin de fomentar el comportamiento hacia una agricultura responsable en el ámbito tributario de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, los Objetivos Específicos planteados son los siguientes:

1. Desarrollar el concepto de responsabilidad social empresarial en el sector agrícola.
2. Describir las políticas públicas agroambientales existentes tanto en Argentina como en otros países de la región.
3. Detallar la normativa vigente sobre políticas agroambientales en el ámbito nacional y en la Provincia de Buenos Aires.

4. Analizar los diversos instrumentos tributarios ambientales, a fin de verificar la posibilidad de instauración de los mismos en el sector agrícola en la Provincia de Buenos Aires.

CAPITULO II: ALCANCE, LIMITACIONES Y MARCO METODOLÓGICO

En nuestro país existe escasa bibliografía que aborda este tema de investigación. Si bien se han encontrado artículos que tratan de los tributos ambientales en general, no abundan las investigaciones específicas sobre la aplicación y efectividad de los incentivos fiscales ambientales en el sector agrícola de la Provincia de Buenos Aires, motivo por el cual se tomarán como antecedentes en la materia al tratamiento que del mismo se hace en otros países. En este punto radica parte de la relevancia de la realización de un proyecto de las presentes características.

Es importante aclarar que, aunque nos serviremos de las experiencias impositivas internacionales y las implementadas en otras provincias de la República Argentina, nuestro trabajo se limita a la propuesta de un incentivo fiscal en la Provincia de Buenos Aires, por lo que la importancia de estas experiencias no radica en el análisis al que puedan ser sometidas en sí mismas, sino sólo en la medida en que sirven como un marco de referencia útil para el desarrollo de esta Tesis.

Si bien a lo largo del presente trabajo se dará cuenta de numerosas leyes, no se pretende realizar una interpretación jurídica de las mismas. Su utilización servirá a los fines de indicar la situación tributaria en la cual se encuentra la Provincia de Buenos Aires en relación con la normativa ambiental.

En este sentido, nos proponemos realizar una investigación de carácter descriptivo, en donde efectuaremos una aproximación a un tema poco estudiado como es el de la política tributaria ambiental de la Provincia de Buenos Aires en el sector agrícola. En primera instancia, por tanto, con esta investigación se pretende alcanzar una aproximación a la temática para determinar el grado de condiciones dadas y establecer prioridades para investigaciones futuras. Esto no nos impide, sin embargo, alcanzar algunos resultados preliminares mediante los cuales podemos realizar algunas recomendaciones que, llevadas a cabo, buscarían promover que el comportamiento de los productores tienda hacia una agricultura responsable.

El enfoque metodológico en la cual se enmarca la presente tesis se ubica dentro del campo de la investigación cuantitativa. Se pretende dar los primeros pasos que nos acerquen a la descripción de la realidad por medio de la recolección y análisis de la

información de fuentes confiables y válidas. Para la realización de este trabajo se utilizaron diversas fuentes bibliográficas: libros, revistas científicas, periódicos, informes estadísticos de entidades públicas como el INDEC, normativa vigente medioambiental y tributaria y documentos en general que permitirán obtener una idea clara sobre el tema objeto de investigación.

CAPITULO III: MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes del estudio

Los impuestos ambientales son herramientas con las que cuentan los gobiernos para proteger el medio ambiente con el fin de procurar reducir los efectos negativos que produce la contaminación. En la actualidad, varios países europeos han aplicado impuestos sobre los pesticidas, los cuales han sido un instrumento útil para reducir los riesgos y efectos negativos ocasionados por la utilización de agrotóxicos en la agricultura. Este tipo de medidas ha provocado cambios en el comportamiento del productor y ha fomentado el uso de prácticas agrícolas sostenibles.

A continuación, nos ocuparemos brevemente de algunas alternativas impositivas adoptadas por algunos países europeos que han hecho modificaciones en sus sistemas tributarios: Suecia, Noruega, Dinamarca y Francia. Posteriormente, presentaremos dos de las alternativas impositivas que alientan la actividad agropecuaria sustentable en el territorio argentino, más específicamente, en las provincias de Córdoba y Santa Fe. Con esto, habremos hecho un repaso sobre diversos antecedentes de tributos ambientales en el sector agrícola, con lo que estaremos en condiciones de formular nuestra hipótesis respecto a la posibilidad de instaurar un tributo ambiental que permita promover el uso de prácticas agrícolas sostenibles en la Provincia de Buenos Aires.

1.1. Suecia

En el año 1984, Suecia introdujo un impuesto especial sobre los pesticidas, cuyos ingresos financieros eran utilizados “para programas agroambientales destinados a reducir el uso de los pesticidas y promover el manejo adecuado de plagas” (Böcker & Finger, 2018). Posteriormente, a partir de 1995 dichos ingresos fueron destinados al Tesoro Nacional.

El principal objetivo de este impuesto consiste en la reducción del uso de pesticidas con el fin de minimizar el riesgo ambiental que ellos producen. De modo más específico, lo que se pretende es la reducción de residuos tóxicos en aguas superficiales y la incorporación de técnicas agrícolas que dependan en menor medida de los agroquímicos.

La aplicación de dicho impuesto ha reducido el uso de pesticidas en más del 50% desde la década de 1980. Sin embargo, en las últimas dos décadas, los aumentos de impuestos no han modificado la demanda de pesticidas en Suecia. Con respecto al impacto ambiental, se detectaron menores niveles de residuos de pesticidas en el

agua desde 1987 al 2014. Esta reducción no sólo fue producto de la implementación del impuesto, sino que además se desarrolló una política de asesoramiento dirigida a un manejo integrado de plagas y un endurecimiento de las condiciones para que se otorguen permisos para registrar y aplicar pesticidas. Dado que ambos instrumentos políticos, el impuesto a los plaguicidas y los programas para el manejo adecuado de plagas, se introdujeron al mismo tiempo, es difícil identificar, en este caso, el principal factor de influencia. (Böcker & Finger, 2018)

1.2. Noruega

En 1988, Noruega introdujo un impuesto a los pesticidas que consistía en un porcentaje sobre el valor de importación. Luego, en el año 1999, se cambió a un sistema diferenciado que se encuentra compuesto por una tasa base y una tasa adicional. Su objetivo consiste en disminuir la dependencia de los pesticidas químicos y aumentar la proporción de agricultores que producen en base a las buenas prácticas agrícolas.

Este sistema diferenciado consiste en una distinción de los pesticidas entre aquellos que son riesgosos para la salud humana y aquellos que son riesgosos para el medio ambiente. El criterio para clasificar los riesgos para la salud humana se basa en las Frases de riesgo y de seguridad (R/S). De acuerdo a la Directiva 2001/59 del Consejo, las frases R/S son una lista “que señala el tipo de riesgo especial que suponen las sustancias y preparados peligrosos [en donde se] incluye una relación de frases que contienen consejos de prudencia sobre las sustancias y preparados peligrosos” (Directiva N° 59 del Consejo, 2001, p.1). Respecto al riesgo ambiental la clasificación se basa en el impacto que tiene el pesticida sobre las lombrices de tierra, las abejas, las aves, los organismos acuáticos, entre otros. (Böcker & Finger, 2018)

1.3. Dinamarca

En el año 1996, Dinamarca introdujo un impuesto a los plaguicidas sobre el precio mayorista. La alícuota impositiva se diferenciaba teniendo en cuenta el tipo de pesticida utilizado. Luego, a partir del año 2013, como consecuencia del aumento del uso de pesticidas, se incorporó un sistema impositivo combinado y aún más diferenciado que el sistema anterior. Este último tiene en cuenta, por un lado, el grado de exposición por el uso de pesticidas, y por el otro, el grado de toxicidad de los mismos. El impuesto al grado de exposición, se calcula dependiendo del grado de concentración de sustancias activas que posea cada pesticida. Por otro lado, el impuesto a la toxicidad se calcula a través de un indicador de riesgo de pesticidas (también llamado Indicador de carga de pesticidas). Este último consta de tres categorías: 1) la toxicidad ambiental, 2) el destino ambiental y carga de

comportamiento y 3) el impacto en la salud humana. El esquema danés amplía el alcance en comparación con el sistema noruego, al agregar la categoría del destino ambiental. Las categorías 1 y 3 se miden de igual modo que en el sistema noruego. La categoría 2 se determina por la degradabilidad de las sustancias activas, el potencial de bioacumulación y el potencial de lixiviación (es decir, cuando los suelos pierden sus compuestos nutritivos) (Böcker & Finger, 2018). Es importante mencionar que los recursos fiscales se utilizaron para apoyar la agricultura ecológica y para servicios administrativos.

1.4. Francia

En el año 2000, Francia incorpora un impuesto por volumen sobre los pesticidas. Éste se introdujo como un impuesto general sobre las actividades contaminantes (TGAP), que se utilizó hasta el año 2009. Los pesticidas se dividieron en siete categorías impositivas de acuerdo a las frases R/S y los que debían abonar el impuesto eran los distribuidores. (Böcker & Finger, 2018)

Desde el 2009 en adelante, el TGAP fue reemplazado por una tarifa sobre la contaminación agrícola en la cual sólo se establecen tres categorías diferentes de pesticidas. Los pesticidas permitidos en la agricultura ecológica se cobran al nivel más bajo. Luego siguen los que son peligrosos para el medio ambiente que se cobran a una tasa intermedia. Y, por último, los pesticidas que son mutagénicos, cancerígenos o peligrosos para la reproducción se cobran al nivel más alto. Es decir, el objetivo es desalentar el uso de éstos últimos (Böcker & Finger, 2018). En esta nueva clasificación son los minoristas quienes debe pagar la nueva tarifa y los distribuidores deben indicar la tarifa en la factura para crear conciencia con la idea de reducir los riesgos ambientales. Una parte de lo recaudado mediante este impuesto es destinada al tratamiento de aguas residuales que fueron contaminadas por el uso de pesticidas.

Al mismo tiempo, Francia aplicó otro plan impositivo cuyo objetivo fue provocar un cambio en el uso de pesticidas a través del Impuesto al Valor Agregado. Mientras que los pesticidas sintéticos se gravaban con una tasa de IVA regular, los pesticidas permitidos en la agricultura orgánica y los que eran menos peligrosos, estaban sujetos al IVA reducido, lo que brindaba oportunamente una ventaja competitiva a la agricultura orgánica. En el año 2012, Francia abandona las tasas reducidas de IVA para los plaguicidas. (Böcker & Finger, 2018)

1.5. República Argentina: Las provincias de Córdoba y Santa Fe

Aunque la legislación argentina no tiene estructurado un sistema de tributos ambientales a nivel nacional, expondremos el funcionamiento de la aplicación de

tributos ambientales para la conservación y el control de la capacidad productiva de los suelos, en el marco de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPAs) dentro de la Provincia de Córdoba. Asimismo, mencionaremos dos propuestas impositivas presentadas en la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, que buscan alentar la actividad agropecuaria sustentable, de modo similar a los países europeos analizados.

Desde el año 2017, el Gobierno de Córdoba, en conjunto con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, llevó a cabo el Programa de BPAs, en la cual se beneficiaron alrededor de 7.900 productores de la provincia de Córdoba en el plazo de 3 años (Vaca, 2020). Durante ese plazo se entregaron bonificaciones por un monto aproximado de 300 millones de pesos. Dicho Programa está financiado por el gobierno provincial bajo la partida denominada "Promoción de BPAs" dentro del presupuesto de la cartera agropecuaria.

Por otro lado, se creó el Fondo Especial de Conservación del Suelo mediante la Ley Impositiva del año 2018, el cual operó hasta el 31 de diciembre de 2019. El objetivo de este fondo consistió principalmente en:

[...] contribuir al desarrollo sustentable de los recursos naturales de la Provincia de Córdoba en el marco de las Buenas Prácticas Agropecuarias de la misma. Dicho fondo contribuyó al fomento de acciones vinculadas a la conservación y control de la capacidad productiva de los suelos, la prevención de todo proceso de degradación de los suelos, [y] la recuperación de los suelos degradados [...]. (Ley N° 10508, 2017, art. 24)

El Fondo Especial estaba integrado por recursos provenientes a) del aporte obligatorio que deberían realizar los contribuyentes (correspondiente a un incremento de las valuaciones del impuesto inmobiliario rural del 0,07% de la base imponible), b) de otras leyes que contribuyan a la causa, c) del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal y d) de intereses, recargos y multas por la falta de pago en tiempo y forma del aporte.

En la provincia de Santa Fe, por medio del proyecto de ley N° 34097 del año 2018, se impulsó una iniciativa en la Cámara de Diputados provincial, a fin de eximir parcialmente del monto anual a pagar del impuesto inmobiliario rural a quienes no apliquen ningún tipo de agroquímico. Es importante resaltar que este proyecto aún se encuentra en Comisión, es decir, que todavía no se trató en la Legislatura Provincial Santafesina.

El mismo se implementaría a través de la incorporación del inciso ñ) en el artículo 166 del Código Fiscal de la provincia de Santa Fe (Ley 3456 T.O. 2014 y modificatorias).

Dicho artículo trata sobre las exenciones de carácter general dentro del impuesto inmobiliario, en la cual se pretende eximir parcialmente (cincuenta por ciento) del monto anual a pagar del Impuesto Inmobiliario rural a aquellas explotaciones agropecuarias que desarrollen actividades bajo el sistema de producción agroecológica u orgánica. El objetivo de este proyecto es promocionar este tipo de prácticas agrícolas, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y preservar el ecosistema para las futuras generaciones. (Proyecto de Ley N° 34097, 2018)

Paralelamente a esta iniciativa, se presentó otro proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (Proyecto de Ley N° 34316, 2018), con el objeto de desalentar el uso de agrotóxicos en la zona rural santafesina y preservar los recursos naturales. De este modo, se pretende incentivar la salubridad alimentaria y dignificar el trabajo de las familias agricultoras. Al igual que el proyecto señalado anteriormente, este también se encuentra en Comisión.

Dicho proyecto propone aumentar, a través de la modificación de los artículos 156 y 157 del Código Fiscal (Ley 3456 T.O. 2014 y modificatorias), hasta un 100 por ciento el impuesto inmobiliario de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales que utilicen algún tipo de agroquímico en el ámbito rural. (Proyecto de Ley N° 34316, 2018)

En el texto del proyecto de ley mencionado, se identifica a los contribuyentes que deberán abonar el impuesto adicional: “todos aquellos titulares de inmuebles rurales que utilicen plaguicidas, defoliantes, desecantes y sustancias reguladoras de crecimiento vegetal o fitorreguladores” (Proyecto de Ley N° 34316, 2018). Asimismo, la ley considerará a los fitosanitarios como a “todas aquellas sustancias o mezcla de sustancias destinadas a destruir directamente insectos, ácaros, moluscos, roedores, hongos, malas hierbas, bacterias y otras formas de vida animal o vegetal perjudiciales para la salud pública y también para la agricultura”. (Proyecto de Ley N° 34316, 2018)

Posteriormente, se realiza una fundamentación de la presentación del proyecto, otorgándole importancia a la peligrosidad del uso de los fitosanitarios, aclarando que los mismos son agrotóxicos porque están diseñados para destruir determinados organismos vivos, pudiendo ocasionar así efectos no deseados en otros seres vivos, incluyendo al ser humano. Por otro lado, se menciona que hay agrotóxicos que son persistentes y que se trasladan por medio del viento y del agua, produciendo intoxicaciones a grandes distancias de donde fueron aplicados. (Proyecto de Ley N° 34316, 2018)

Por último, es pertinente destacar que el proyecto aclara que no posee en absoluto un fin fiscal, sino que más bien lo que se intenta es desalentar el uso de productos

fitosanitarios en el ámbito rural santafesino (Proyecto de Ley N° 34316, 2018). Este tipo de incentivo busca principalmente preservar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la provincia a través de la reducción de agrotóxicos. (Proyecto de Ley N° 34316, 2018)

En resumen, podemos decir que, a nivel internacional, países como Suecia, Noruega, Dinamarca y Francia, han aplicado un impuesto específico sobre los pesticidas, con el fin de disminuir los riesgos que estos provocan tanto en el medio ambiente como en la salud humana. Junto con la incorporación de impuestos sobre los pesticidas, se fomentó, a través de distintos programas, la transición a buenas prácticas agrícolas. Francia, además del sistema impositivo mencionado anteriormente, agrega un IVA reducido sobre pesticidas, otorgándole así, una ventaja competitiva a la agricultura orgánica. En nuestro país, la provincia de Córdoba, con el objetivo de fomentar acciones vinculadas a la conservación y control de la capacidad productiva de los suelos, incrementa la valuación de los inmuebles rurales destinando los recursos fiscales obtenidos por dicho aumento al Fondo Especial de Conservación del suelo, en el marco de las BPAs. Por otro lado, en la provincia de Santa Fe se han presentado dos proyectos de ley, en los cuales se propone una diferenciación impositiva en el impuesto inmobiliario rural. De esta manera, se diferenciaría entre aquellas explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales que utilicen agroquímicos y las que no lo hacen, favoreciendo impositivamente a estas últimas. Cabe mencionar que estos dos proyectos de ley guardan cierta similitud con el mecanismo utilizado en Francia respecto a la aplicación de alícuotas reducidas de IVA para aquellos agricultores que no utilicen pesticidas, y con la propuesta que aquí presentaremos para la provincia de Buenos Aires. Por último, tanto los proyectos de ley presentados en Santa Fe como los instrumentos tributarios utilizados en los países europeos mencionados, tienen un mismo objetivo: la reducción del uso de pesticidas en la agricultura y el fomento de prácticas agrícolas sustentables, todo ello con el fin de asegurar tanto la salud de los ciudadanos como la preservación del medio ambiente.

2. Hipótesis

La hipótesis que guiará nuestra investigación es que la Provincia de Buenos Aires cuenta con un marco jurídico-fiscal que posibilita la implementación de políticas tributarias ambientales en el ámbito de la agricultura. Más específicamente, se examinará la posibilidad de implementar un incentivo fiscal sobre la actividad agrícola

con el objeto de fomentar el comportamiento hacia una agricultura responsable en la Provincia de Buenos Aires.

CAPITULO IV: AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

1. Consumo, Empresas y Medio Ambiente

Los cambios en el medio ambiente están relacionados con la forma en que las sociedades se encuentran organizadas. Tanto los sistemas de producción y consumo como el marco regulatorio de los gobiernos influyen en el cambio climático, la pérdida de la diversidad, la degradación de los recursos naturales y la contaminación.

La generación *millennial*, aquellos jóvenes nacidos entre 1984 y 2000, puesto que exigen saber más sobre las condiciones de producción de los bienes y servicios que las empresas ofrecen y como éstas repercuten en el medio ambiente, ha provocado grandes cambios en el consumo¹. Puesto que actualmente los millennials representan uno de los grupos más numerosos de consumidores y muestran una tendencia a optar por aquellas empresas que son social y ecológicamente responsables, estas últimas se ven obligadas a tomar acciones al respecto. En otras palabras, el comportamiento de los consumidores condiciona la competitividad, la imagen y el prestigio de las empresas, por lo que estas se ven obligadas a desarrollar nuevas estrategias que las posicionen como organizaciones socialmente responsables. Se entiende por consumidor responsable a “aquel que selecciona los bienes y servicios que va a consumir en función de la satisfacción de sus necesidades, manteniendo el equilibrio ambiental y preservando la naturaleza” (Arriaga, Oviedo & Camandona, 2013). Un consumidor responsable ejerce, de este modo, un consumo responsable. Esto nos muestra la relación existente entre las elecciones del consumidor responsable y la responsabilidad social empresarial. Es decir, la empresa que actúa de manera socialmente responsable produce un impacto positivo en la percepción que el consumidor tiene de la compañía, puesto que ésta cumple con sus exigencias. Veamos entonces algunas de las definiciones del concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de mayor trascendencia.

La Unión Europea, en su *Libro Verde*, define la RSE como “la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”. (Comisión Europea, 2001)

¹ Para ver más detalle de los hábitos de consumo de la generación Millennial puede consultarse el estudio publicado por la Consultora Nielsen en 2016: <https://www.nielsen.com/ar/es/insights/article/2016/infografia-millennials-y-el-consumo-en-argentina/>

Otra de las definiciones que puede utilizarse es la brindada por el Instituto ETHOS² de Empresas y Responsabilidad Social de Brasil en donde se establece que:

La RSE es la forma de gestión que se define por la relación ética y transparente de la empresa con todos los públicos con los cuales ella se relaciona y por el establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sostenible de la sociedad, preservando recursos ambientales y culturales para generaciones futuras, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las desigualdades sociales. (Instituto ETHOS, 2005)

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la RSE:

Es el reflejo de la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. (OIT, 2006)

Teniendo en cuenta las distintas definiciones mencionadas podemos concluir que la RSE es una nueva forma de gestionar, que se adopta de manera voluntaria y en donde las metas empresariales son compatibles con el desarrollo sostenible. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el Informe de la Comisión Brundtland de 1987, señala que, para asegurar el desarrollo sostenible se deben “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. (UNESCO, 2017). Es decir, se debe encontrar un equilibrio entre el crecimiento económico, la preservación del medio ambiente y el bienestar social para no comprometer la capacidad de las futuras generaciones. Cada decisión que la empresa tome respecto a la forma de llevar a cabo sus actividades tendrá impacto sobre los distintos grupos de interés (consumidores, comunidad, gobierno, accionistas, competidores, proveedores, entre otros), generando una percepción de éstos sobre los principios y valores que la empresa ejerce.

Por otro lado, los continuos cambios del mercado, las variaciones en las preferencias de los consumidores, la creciente contaminación, la escasez de los recursos, el cambio climático, las progresivas inundaciones y sequias, han ido transformando

² El Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social es una organización no gubernamental creada en 1998, con la misión de movilizar, sensibilizar y ayudar a las empresas a administrar sus negocios en forma socialmente responsable, volviéndolas aliadas en la construcción de una sociedad sostenible y justa.

progresivamente los valores y perspectivas de la actividad empresarial, favoreciendo la búsqueda de nuevas formas de producción mediante las cuales se pueda preservar los recursos naturales relacionados a su actividad.

Más específicamente, en el sector agrícola, se evidencia un creciente número de problemas que afectan al medio ambiente, tales como la reducción de la fertilidad del suelo, la deforestación, la contaminación de las aguas, la gran dependencia de los agroquímicos y la repercusión que éstos tienen en la salud de la población. Aunque los agricultores son en gran medida responsables por los daños que generan, y a pesar de que el sostenimiento de su actividad a mediano y largo plazo depende de la conservación ambiental, muy poco han hecho para corregir su conducta. Y si bien existen leyes específicas relativas a la temática, esto no ha sido suficiente, por lo que se requiere de una solución que involucre activamente a los principales responsables, es decir, a las empresas agrícolas. En este contexto, la adopción de prácticas agrícolas responsables por parte de los productores contribuye a la reducción de algunos de los efectos mencionados, tanto en el medio ambiente como en la comunidad. De acuerdo al glosario de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la agricultura responsable puede definirse del siguiente modo:

[Un] método integral de producción agrícola que combina las buenas prácticas agrícolas, la protección del medio ambiente, la seguridad y el bienestar de los trabajadores agropecuarios, el acceso al mercado a precios justos y vínculos más estrechos entre consumidores y productores. (FAO, 2009)

Dicha definición hace referencia a que las prácticas agrícolas deben realizarse teniendo en cuenta la responsabilidad social y medioambiental. Por medio de un manejo adecuado de plagas, un mejor uso de los nutrientes de los suelos, la restauración de los suelos degradados, iniciativas de agroforestación, y otras actividades que favorezcan al medio ambiente, se logra mitigar los efectos de la industrialización de la agricultura.

Por lo expuesto, podemos afirmar que la RSE genera importantes beneficios en la relación de los productores agrícolas con los distintos grupos de interés. Es decir, mediante la implementación de RSE no solamente se logran beneficios sobre el medio ambiente, sino que esto también permite generar ventajas competitivas duraderas para los productores agrícolas, puesto que logran mejorar su imagen social y su reputación.

2. Agricultura convencional y repercusiones medioambientales

Conceptos como Agricultura Convencional, Agroindustria y Agricultura moderna, se orientan en un mismo sentido. El principal objetivo de estas actividades es la maximización de la producción, sin tener en cuenta otros aspectos fundamentales tales como la biodiversidad, la salud humana y animal y la huella hídrica. Este tipo de producción trae una serie de problemas en el medio ambiente que ponen en duda su continuidad en el tiempo, ya que no tiene en cuenta las externalidades que genera (Sarandón & Flores, 2014).

Uno de los principales problemas de la agricultura convencional es que el uso de agroquímicos trae aparejados problemas en el medio ambiente y en la salud humana. La intensificación en el uso de agroquímicos provoca impactos que perjudican los recursos que son propios de los sistemas agrícolas: uno de los más importantes es la capacidad productiva de los suelos, lo que genera que a largo plazo estos tengan menores rendimientos productivos, con lo cual el propio objetivo de maximizar la producción se ve comprometido. Por otro lado, se ven afectados otros sistemas que exceden el ámbito de la agricultura, como ríos, lagos, ciudades, entre otros. Se han advertido, por ejemplo, importantes evidencias de contaminación por agroquímicos en algunos ríos cuyas aguas son destinadas al consumo humano (Sarandon & Flores, 2014).

En Argentina, de un consumo de 73 millones de Kg/l de agroquímicos en el año 1995, se pasó a 317 millones de Kg/l en el año 2012 (Sarandón et al, 2015a). Es decir, un aumento aproximado de 334% en un período de 17 años. De acuerdo al informe desarrollado por la Facultad Ciencias Agronómicas (UNLP) sobre la utilización de agroquímicos en la Provincia de Buenos Aires, en el sector agrícola se utilizan mayores cantidades de pesticidas que en el sector ganadero. (Sarandón et al, 2015b) Asimismo, los cultivos de maíz, soja y girasol son los que presentaron mayores índices de agresividad, casi duplicando los índices de trigo, cebada y colza (Sarandón et al, 2015b). Además, puesto que las plagas se hacen cada vez más resistentes, los agricultores se ven condicionados a aplicar mayores cantidades de dosis de plaguicidas para el control de las mismas, debido a que su efectividad disminuye aceleradamente. Este dato no puede ser pasado por alto, puesto que la exposición crónica de bajas dosis de plaguicidas a largo plazo puede traer alteraciones en el sistema nervioso central, carencias en el sistema inmunológico e incluso peligrosas enfermedades como el cáncer (Sarandón et al, 2015b). La producción agrícola no solo genera, por tanto, un daño para el medio ambiente, sino que trae aparejado un riesgo potencial para la salud humana.

La pérdida de la capacidad productiva de los suelos es otro de los grandes problemas generados como consecuencia de las prácticas agrícolas. La erosión de los suelos, la merma de los nutrientes por la poca rotación de los cultivos y la pérdida de la estructura del suelo, son las principales causas de la disminución de la capacidad productiva (Sarandon & Flores, 2014). Esto desencadena que los productores necesiten de nuevas tierras para llevar a cabo su producción, dado que las mismas poseen poca capacidad productiva. La obtención de nuevas tierras motiva el desmonte, lo cual produce un gran impacto sobre la biodiversidad.

Veamos el modo en que está conformada la producción agrícola en la Provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta los efectos ocasionados por la agricultura convencional.

Durante el período 01-07-2017 – 30-06-2018 se sembraron en el país un total de 37.411.992,9 hectáreas de cereales, oleaginosas, legumbres, hortalizas, frutales, entre otros. Como podemos observar en la **Error! Reference source not found.**, la Provincia de Buenos Aires es una de las provincias con mayor cantidad de hectáreas destinada a la producción agrícola, con una superficie implantada de 11.331.799,8 hectáreas. Es decir, aproximadamente el 30,3% de la producción agrícola del país se realizó en la Provincia de Buenos Aires.

Figura 1. Superficie implantada en las explotaciones agrícolas, en el territorio argentino.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares.

Si tenemos en cuenta los datos reportados por el INDEC para el mismo período, podemos notar que los principales cultivos implantados en la provincia de Buenos Aires son los Cereales, Oleaginosas³ y Forrajeras⁴ (ver **Error! Reference source not found.**).

³ Oleaginosas comprende: soja, girasol, lino, maní y colza (planta utilizada para hacer aceites o margarinas).

⁴ Las forrajeras se componen de las plantas cultivadas para dar de comer a los animales.

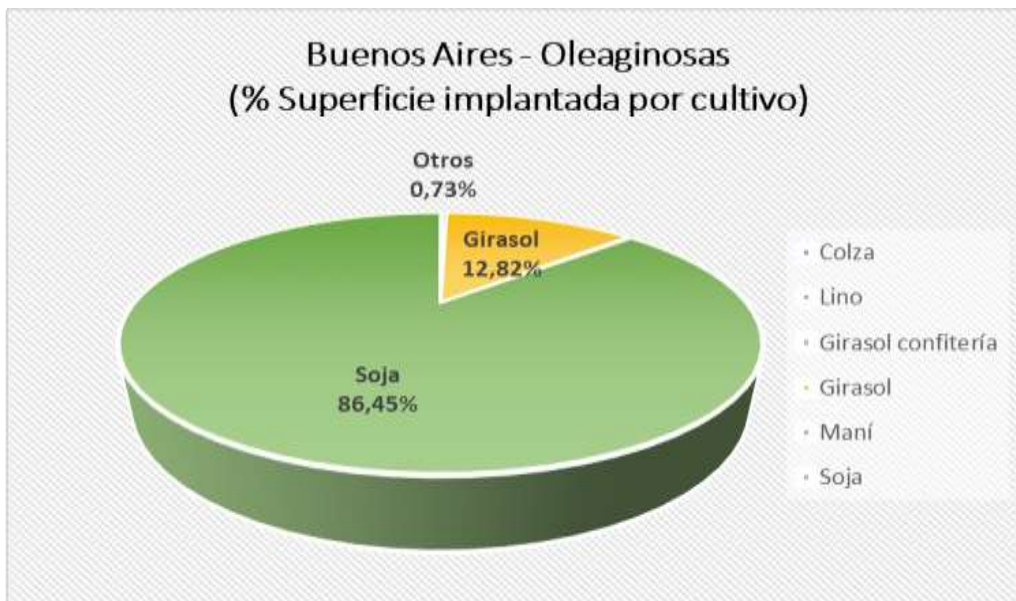
Figura 2. Superficie cultivada en las Explotaciones agropecuarias, por cultivos dentro de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares.

Dentro de las oleaginosas, podemos observar en la **Error! Reference source not found.** que el cultivo más implantado durante este periodo en la Provincia de Buenos Aires fue la soja, representando el 86,45% del total. En relación a los cereales, los cultivos más implantados son el maíz para grano con un 40,09% y el trigo pan con un 38,36% (ver **Error! Reference source not found.**).

Figura 3. Oleaginosas. Porcentaje de superficie implantada por tipo de cultivo dentro de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares. Agricultura.

Figura 4. Cereales. Porcentaje de superficie implantada por tipo de cultivo dentro de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares. Agricultura.

Asimismo, en la **Error! Reference source not found.** puede observarse que el cultivo de soja en la Provincia de Buenos Aires ocupó un total de 3.899.212,9 de hectáreas en 36.654 parcelas. Esto nos indica que, del total de la superficie destinada a producir soja, durante el período 01-07-2017 – 30-06-2018, en la República Argentina, el 31% corresponde a la Provincia de Buenos Aires.

Figura 5. Porcentaje de superficie cultivada de soja en la República Argentina.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares. Agricultura.

En el marco de los objetivos comprendidos en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, Argentina se comprometió a intensificar sus esfuerzos en promover una agricultura sostenible a través de la incorporación de prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, pero sin comprometer el equilibrio de los ecosistemas. Otras de las medidas con las que el país se comprometió fue duplicar la productividad y las ganancias de los pequeños productores mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, insumos de producción, conocimientos, y mayor participación en el mercado (CEPAL, 2019a). Esto implica que en los próximos años tanto las políticas agrarias y ambientales como las estrategias empresariales y particulares, deben estar alineadas con el alcance de esos objetivos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se evidencia que la producción de soja ocupa gran parte del territorio bonaerense y representa una proporción alta a nivel nacional. A pesar de las ventajas y beneficios que nos brinda la producción de soja y maíz en nuestro país, es necesario reconocer los impactos sociales y ambientales que este tipo de producción conlleva. Impactos en la salud de las comunidades, los desplazamientos de los campesinos, la deforestación, la degradación de los suelos, la contaminación de las aguas, entre otros, son consecuencias que deberían tenerse en cuenta si se pretende asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos a largo plazo.

3. Alternativas agrícolas sustentables

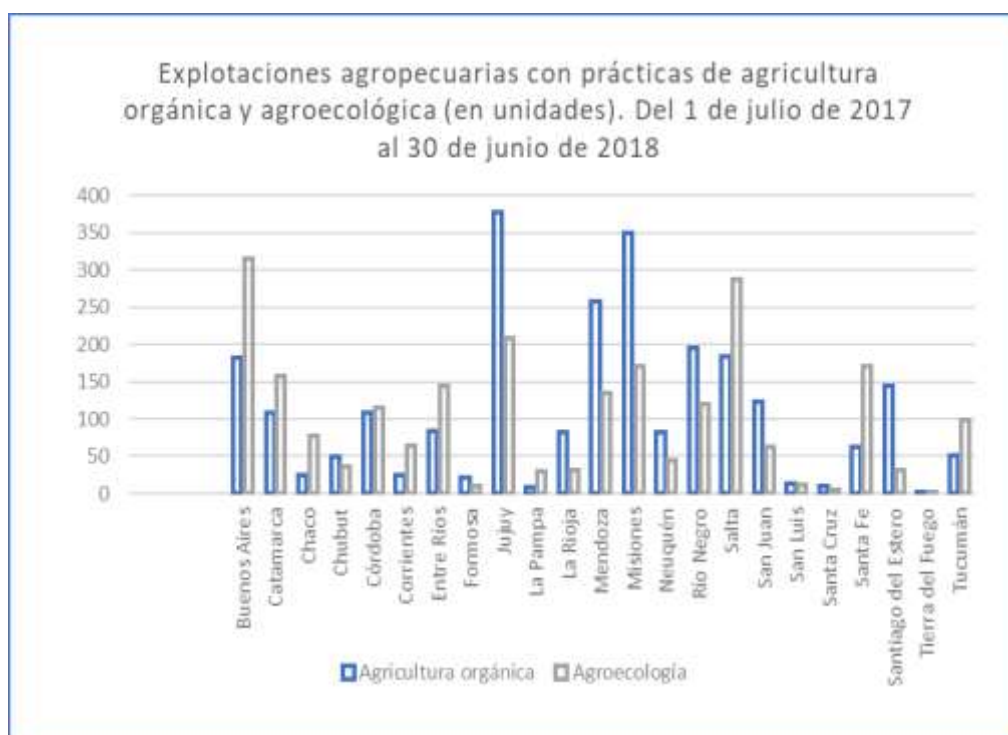
Como señalamos anteriormente, los gustos y preferencias de los consumidores están cambiando en relación a los alimentos que consumen, inclinándose cada vez más por un estilo de vida saludable, es decir por aquellos alimentos que sean más nutritivos y menos procesados y, además, que sean más amigables con el medio ambiente. Esto es consecuencia, en gran medida, de que estas nuevas generaciones son más conscientes de los efectos que provoca la agricultura convencional en el ambiente. Estos cambios promueven, por tanto, la aparición de otras alternativas de producción agrícola, como la producción orgánica y agroecológica, las cuales se basan en una producción sostenible.

Se entiende por producto ecológico, biológico u orgánico a aquel que proviene de un sistema de producción agropecuario sustentable en el tiempo y que, mediante el uso racional de los recursos naturales, manteniendo o incrementando la biodiversidad y evitando el uso de agroquímicos perjudiciales para la salud humana, brinde productos más sanos e inoctrinos a la sociedad (Ley N° 25.127, 1999). Siempre que la producción agrícola se realice dentro de los límites de la reglamentación de esta ley, el producto obtendrá la calificación de ecológico, biológico u orgánico.

La agroecología, en cambio, de acuerdo a la definición que otorga la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), es al mismo tiempo una disciplina científica, un conjunto de prácticas y un movimiento social. Como ciencia, estudia la interacción de los diferentes componentes del agroecosistema. Como un conjunto de prácticas, busca implementar sistemas agrícolas sostenibles que optimicen y establezcan la producción de alimentos. Como movimiento social, promueve la justicia social, nutre la identidad y la cultura, y refuerza la economía en zonas rurales.

Durante los últimos años se han ido incorporando estos tipos de producción alternativos (orgánico y agroecológico), distribuyéndose por todo el país. De acuerdo a los datos preliminares obtenidos del Censo Nacional Agropecuario 2018 (CNA), se identificaron en todo el territorio nacional 2.544 explotaciones agropecuarias (EAP) que produjeron de manera orgánica, mientras que 2324 lo hicieron de manera agroecología. Como se puede visualizar en la **Error! Reference source not found.**, la mayor cantidad de EAP con prácticas de agricultura orgánica se sitúan en la provincia de Jujuy, que concentró un total de 377 EAP. Luego le continúa la provincia de Misiones, con 349 EAP. Por su parte, la mayor cantidad de explotaciones con prácticas agroecológicas estaban localizadas en la provincia de Buenos Aires con 315 EAP, seguida por la provincia de Salta, donde se identificaron 287 EAP.

Figura 6. EAP con prácticas de producción orgánica y agroecológica, por provincia, en unidades.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC. CNA 2018. Resultados preliminares.

Todos los alimentos orgánicos argentinos contienen en su rótulo tanto un sello país diferenciador (Orgánico Argentina) como un sello de la certificadora de productos orgánicos. El logo “Orgánico Argentina” surge de la Resolución 1291/2012 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el cual aprueba el isologotipo oficial para poder distinguir obligatoria y exclusivamente los productos que

revistan la condición de orgánicos, en los términos de la Ley N° 25.127 y sus decretos reglamentarios.

Las certificadoras de productos orgánicos habilitadas por el SENASA son las siguientes⁵:

- Argencert S.R.L.
- Food Safety S.A.
- Letis S.A.
- Organización Internacional Agropecuaria S.A. (OIA)

Ahora bien, puesto que la certificación de los productos orgánicos es costosa y difícil de financiar para los pequeños productores, se genera una desigualdad económica y social entre ellos. Por tal motivo, aquellos productores que no pudieron acceder a dicho sistema, optaron por la producción agroecológica, la cual no se ajusta a un reglamento para obtener una certificación que habilite su comercialización. Ante la falta de un sistema formal que identifique y garantice que los productos agroecológicos fueron producidos respetando el medio ambiente, una de las soluciones locales ensayadas para hacer frente a esta problemática fue la “Certificación Participativa del Mercado Agroecológico”, implementada a través de una ordenanza del Municipio de Guaminí, Provincia de Buenos Aires. La misma da cuenta de una forma de producción de alimentos que promueve el compromiso con la salud, la ecología, la equidad y la certidumbre ambiental. Con la participación y colaboración de varios sectores (agricultores, profesionales, consumidores, el municipio, la cámara de comercio, bromatología, entre otros) se impulsó que la certificación que garantice la salubridad y calidad de los productos sea gratuita. (Aranda, 2017)

Por otro lado, la chacra La Aurora (que cuenta con 650 hectáreas), ubicada en Benito Juárez, al sudeste de la Provincia de Buenos Aires, fue premiada por la FAO como una de las 52 experiencias mundiales de explotación agroecológica por haber demostrado que una agricultura productiva sin agrotóxicos es posible y es rentable a gran escala. Desde el año 1997, en dicho establecimiento se cultiva trigo, sorgo y otros cereales, sin utilizar fertilizantes químicos ni herbicidas. Además, en la chacra se crían vacas, terneros y novillos de exportación, a los que prácticamente no se les aplican antibióticos ni antiparasitarios (FAO, 2016). A partir de la experiencia de La Aurora, se comenzaron a desarrollar y validar conceptos teóricos y experiencias

⁵ Para un detalle de las empresas certificadoras y sus isologotipos véase Anexo 1.

agroecológicas⁶, lo que incentivo a otros productores a producir de manera agroecológica⁷. Otro de los resultados principales surgidos de esta experiencia fue que se demostró que es posible aplicar los conceptos y principios de la Agroecología⁸ a sistemas extensivos en clima templado como los de la Región pampeana Argentina. (FAO, 2016)

A modo de ejemplo podemos observar los rendimientos de trigo de La Aurora en comparación con el promedio de la zona. Como se verifica en la **Error! Reference source not found.**, durante los años 2000-2010, en la chacra La Aurora se obtuvo un promedio de 3100 kg/ha de trigo, mientras en el resto de la zona, sembrada de modo convencional, se obtuvieron rendimientos de 3300 kg/ha en promedio. Es decir, mediante la práctica agroecológica solo se produjeron 200 kg/ha por debajo del promedio de la zona, lo que no implica una diferencia significativa en rendimientos.

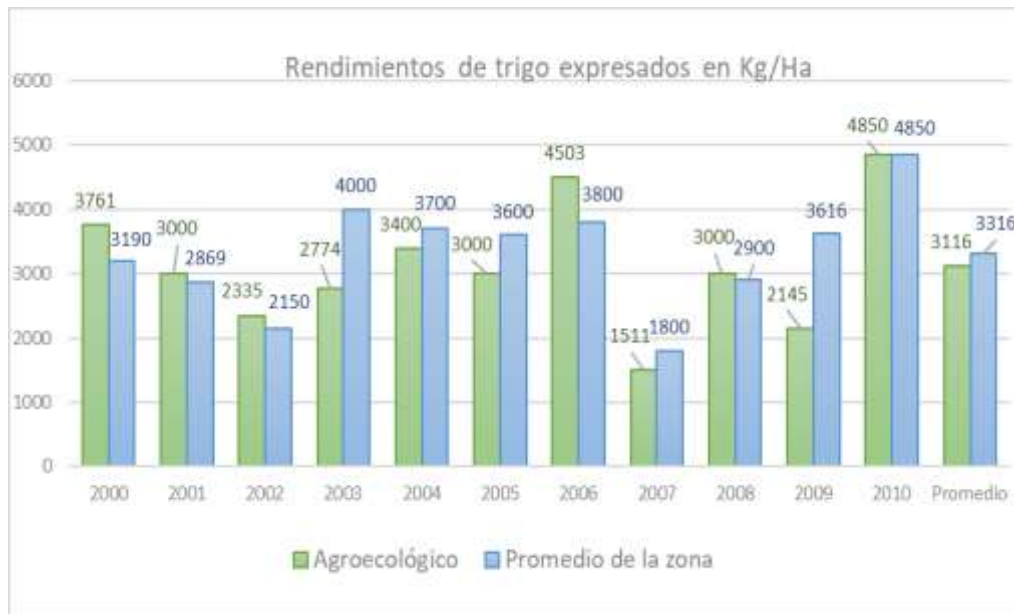
Deben tenerse en cuenta, además, los resultados económicos producidos por este tipo de agricultura no convencional: el fortalecimiento de los procesos biológicos permitió disminuir sustancialmente el uso de insumos y energía de tipo industrial necesaria para el proceso productivo, con lo que se logró bajar los costos y mejorar el margen bruto respecto al modelo convencional de la zona (FAO, 2016). La agroecología se presenta, por tanto, como una práctica que conserva la capacidad productiva de los suelos a la vez que reduce el impacto que se genera sobre el medio ambiente.

⁶ A modo de ejemplo puede mencionarse el proyecto de investigación conjunta entre la Facultad de Agronomía (UNLP) y el INTA, dirigido por Martín Zamora en 2011: la Chacra Experimental de Barrow. En esta chacra experimental, ubicada en el partido de Tres Arroyos de la provincia de Buenos Aires, se dividió el cultivo de trigo en dos módulos: uno de base agroecológica y el otro basado en el modelo agrícola convencional, con el objetivo de comparar ambos sistemas a nivel productivo y económico.

⁷ Uno de los casos más relevantes de mencionar es el del Municipio de Guaminí, que promovió desde la comuna este tipo de experiencias agroecológicas a fin de disminuir el impacto ambiental de la agricultura en sus comunidades.

⁸ Los principios de la agroecología incluyen la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los nutrientes, el aumento de la biodiversidad y el manejo adecuado de plagas, con el objetivo de reducir paulatinamente el uso de plaguicidas.

Figura 7. Rendimientos de trigo de La Aurora comparado con el promedio de la zona.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la FAO, 2016.

4. Políticas públicas agroambientales

Puesto que la agricultura es un proceso de producción que se encuentra ligado directamente a la naturaleza, es preciso tener en cuenta su papel en relación a los recursos naturales. La calidad y cantidad de los recursos naturales depende de las actividades productivas y del consumo de las personas, por lo que para garantizar la sostenibilidad del desarrollo agrícola es importante tener en cuenta la relación que existe entre la agricultura y el medio ambiente, de modo que se logre un equilibrio en dicha relación. Un conjunto de políticas agroambientales eficientes y eficaces son un medio adecuado para lograr este equilibrio.

Se denominan políticas agroambientales a todas las iniciativas del sector público para reducir los impactos negativos y maximizar los efectos positivos que repercuten en el medio ambiente como producto de las prácticas agropecuarias. Comenzaremos por citar algunas de las políticas agroambientales que se aplicaron durante la última década en países del Caribe para luego enfocarnos en nuestro país.

4.1. Cuba

A través del Programa Nacional de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar, Cuba busca promover aquellas tierras que son improductivas por medio de la aplicación de

prácticas orgánicas y de uso racional de los recursos. En la misma línea, impulsa un tipo de agricultura participativa, que consiste en que los agricultores sean los encargados de realizar los cambios correspondientes para mejorar los sistemas de producción, favoreciendo de esta forma el autoaprendizaje y la autogestión de los mismos. Conjuntamente, los productores reciben asesoramiento de distintas disciplinas para poder llevar a cabo su labor.

Entre los principales resultados obtenidos podemos mencionar que se han utilizados para la agricultura muchas áreas que se encontraban desaprovechadas. Se convirtieron alrededor de 5 mil basureros en jardines productivos, hubo un incremento de la reforestación en zonas urbanas y suburbanas, entre otras. Este programa ha permitido que muchos productores se capaciten y pongan en práctica sus conocimientos. (Chamizo & Casaza, 2017)

4.2. Nicaragua

El sector agropecuario, clave para la economía de Nicaragua, está comprendido por tres grandes zonas. Una de ellas, en donde se encuentran las principales zonas cafetaleras del país, posee más del 70% del total de la superficie certificada destinada a la agricultura ecológica. Asimismo, el país cuenta con una Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica que tiene por objeto promover el desarrollo de dichos sistemas de producción, mediante la promoción de prácticas y procesos de producción con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural. De esta forma, los agricultores producen usando los recursos disponibles en sus fincas de manera sostenible y contribuyen a la producción de bienes ambientales (por ejemplo, producción de oxígeno, belleza escénica, reserva hídrica, entre otros). Otro beneficio que aporta este Programa es el ahorro de divisas, ya que disminuye la importación de insumos sintéticos. (Ludewigs, 2014)

4.3. República Argentina: Córdoba

La provincia de Córdoba, a través de la Ley N° 10.663, es la primera provincia de la República Argentina que promulga una ley de fomento a las prácticas agrícolas sustentables. A través del Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias (“BPAs”), busca premiar a aquellos productores que desarrollen sus actividades agropecuarias cuidando los recursos naturales. La ley define al concepto de buenas prácticas del siguiente modo:

[el] conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas tendientes a reducir los riesgos físicos, químicos y biológicos en la producción, procesamiento, almacenamiento y transporte de productos de origen

agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto, la protección del ambiente y del personal involucrado, con el fin de propender al desarrollo sostenible. (Origlia, 2019)

El objetivo del Programa es instalar una política agroalimentaria, un cambio cultural en el sistema productivo e incentivar la adopción de estas prácticas. Es decir, lo que se pretende es incentivar económicamente a aquellos productores que cumplan y puedan acreditar las buenas prácticas agropecuarias. Las capacitaciones para la preservación del ambiente y el fortalecimiento de la responsabilidad social son requisitos esenciales para acceder a estos incentivos. Cabe aclarar que los aportes económicos que se les otorga a los productores son no reintegrables. La autoridad de aplicación es el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba, la cual dispone y administra el Fondo de Promoción y Desarrollo de las Buenas Prácticas Agropecuarias. Dicho Fondo estará financiado por sumas que se asignen en el Presupuesto Provincial, y por legados, donaciones, fondos no reembolsables, subsidios o créditos de organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, que reciba el Gobierno de la Provincia de Córdoba destinados al cumplimiento de los objetivos previsto por dicha Ley. (Ley N° 10.663, 2019)

Por otro lado, la provincia de Córdoba otorgó créditos con una tasa de interés totalmente subsidiada, a productores agropecuarios que quisieran realizar obras prediales de conservación de suelos en sus establecimientos, sean o no estos titulares del campo, y debiendo adherirse previamente al programa de BPAs (TodoAgro, 2018). Con la adopción del programa de BPAs, Córdoba ha logrado que muchas de sus localidades mejoren el bienestar de sus habitantes. Otro aspecto favorable del programa es que los propietarios de dichas explotaciones se ven estimulados a utilizar dichas prácticas, puesto que podrán mantener a largo plazo los rendimientos productivos y económicos como consecuencia de la conservación de sus suelos, lo que a su vez ha influido en el comportamiento de otros productores.

4.4. República Argentina: Provincia de Buenos Aires

En el año 2018 se presentó un proyecto de Ley N° 4777/18-19 en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objeto es el Fomento de la producción agroecológica en la provincia.

En dicho proyecto se define qué es un sistema de producción de base agroecológica, así como los principios elementales de la agroecología. Posteriormente, se hace referencia a la creación de un Registro Provincial de los productores agroecológicos, con el objeto de disponer de datos actualizados sobre la distribución espacial, rubros,

potencial productivo y cantidad de unidades productivas. Aquellos productores que estén inscriptos podrán obtener un sello de garantía gratuito para sus productos, de manera que puedan ser identificados fácilmente por sus compradores, mediante el Sistema Participativo de Garantía Agroecológico. Por otra parte, el proyecto de ley propone proteger a los productores agroecológicos de aquellos que utilicen agrotóxicos en sus predios y que sean linderos con sus establecimientos.

Otro punto relevante para nuestros objetivos es que el proyecto de ley propone, a fin de fomentar prácticas agroecológicas, la evaluación de la implementación de beneficios tributarios para aquellos productores que se encuentren inscriptos en el Registro Provincial de productores agroecológicos.

Este proyecto de ley se sustenta principalmente en la normativa Constitucional, leyes nacionales y provinciales y los Tratados Internacionales de protección de derechos humanos en el ámbito universal y americano en los últimos años. Algunos de estos sustentos jurídicos los analizaremos en el capítulo siguiente.

En resumen, la creciente demanda por parte de los consumidores de productos que sean más sanos para la salud e inocuos para el medio ambiente, crea nuevas exigencias en los mercados, por lo que resulta oportuno generar políticas públicas por parte del estado con el fin de inducir a las empresas a lograr un aprendizaje organizacional integral que incorpore las cuestiones ambientales en su estructura, favoreciendo de esta forma una participación más activa en el cuidado del medio ambiente.

Hay que resaltar que todo aquel que aplique este tipo de prácticas obtiene cierta ventaja competitiva para posicionarse en el mercado, pero también, como se puede observar en el caso de La Aurora, desde el punto de vista económico, aportan resultados económicos atractivos debido al gran ahorro en insumos, siendo un incentivo más para que los productores adopten prácticas agrícolas sostenibles. Asimismo, dichas prácticas contribuyen a la mejora del ecosistema social y medioambiental circundante.

La falta de capacitación y desconocimiento de dichas prácticas agrícolas, como la ausencia de infraestructura y financiamiento, trae consigo problemas para la adopción de las mismas por parte de los pequeños productores, ocasionando a largo plazo que queden afuera del mercado. Por tal motivo, es importante generar un conjunto de medidas que sostengan al pequeño productor a través de incentivos tributarios, capacitaciones y promoción de dichos productos.

CAPITULO V: MARCO JURIDICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

1. Tratados Internacionales

En las últimas décadas, el Congreso de la Nación Argentina aprobó diversos tratados internacionales relacionados con la preservación del medio ambiente. De este modo, se fueron incorporando en el derecho argentino normas jurídicas ambientales de fuentes internacionales sobre determinados temas.

Entre los principales tratados internacionales en materia ambiental, ratificados por la Argentina y en relación con los efectos de la agricultura, pueden mencionarse los siguientes: *Convenio sobre la Diversidad Biológica*; *Protocolo de Kioto* y *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*.

1.1. **Convenio sobre la Diversidad Biológica** - aprobada por Ley N° 24.375.

El *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (CDB) es un tratado internacional en donde cada Estado Parte se compromete con la conservación de la diversidad biológica en su territorio y la utilización de los recursos biológicos de manera sustentable. El CDB señala que “cuando existe una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esta amenaza” (Ley N° 24.375, 1994, Preámbulo). Como veremos, esto se corresponde con la definición del “Principio Precautorio” de la “Ley general del Ambiente”.

Los objetivos principales de este convenio son “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”. (Ley N° 24.375, 1994, art. 1°). Para ello, cada parte contratante deberá tomar medidas generales a efectos de conservar y utilizar en forma sostenible la diversidad biológica. El convenio menciona, además, que se podrán adoptar medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos a fin de promover la consecución de los objetivos mencionados.

1.2. **Protocolo de Kioto** - aprobado por Ley N° 25.438.

El Protocolo de Kioto es un protocolo de la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC), y un acuerdo internacional que tiene la finalidad de reducir las emisiones de seis gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global⁹. Argentina ratificó el Protocolo en julio del 2001 por medio de la

⁹ Los gases son: Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC) y Hexafluoruro de azufre (SF₆).

Ley N° 25.438, por lo que está comprometida a no aumentar sus emisiones de gases de efecto invernadero.

De acuerdo al informe de la FAO del 2001, “alrededor de la cuarta parte del principal gas de invernadero (CO₂) se deriva de fuentes agrícolas (cambios en el uso de la tierra, desforestación y quema de biomasa)”. (FAO, 2001, II, a, 4). La agricultura convencional, por tanto, contribuye en gran medida con el cambio climático, y es por este motivo que tiene una fuerte presencia en el *Protocolo de Kyoto*. En el artículo 2°, inc. a) de la mencionada ley se establece que, a fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las partes incluidas deberá desarrollar políticas y/o medidas de “promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático”. (Ley N° 25.438, 2001, art. 2°)

1.3. **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR** - aprobado por Ley 25.841

Integran el *Acuerdo* en cuestión los siguientes países: Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. En el artículo 1° del *Acuerdo* se establece que los Estados parte se comprometen con los principios dispuestos en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992, en donde se establecen un conjunto de principios centrales referidos a la protección del medio ambiente. Entre ellos podemos destacar el derecho a un desarrollo sostenible, es decir, que toda actividad debe realizarse teniendo en cuenta las necesidades de desarrollo y ambientales presentes y futuras; el establecimiento del principio precautorio (cuando haya peligro de daño grave o irreversible sobre el medio ambiente, no hace falta tener certeza científica absoluta para tomar medidas que eviten la degradación del ambiente) y del principio “quien contamina paga” (las diversas naciones deben fomentar la internalización de los costos ambientales).

En el artículo 4° se establece que el objeto del *Acuerdo* es “el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales” (Ley 25.841, 2001, art. 4°). Los países partes deberán cooperar con el cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales, a través de la adopción de medidas políticas, entre ellas, la protección del medio ambiente, la preservación de los recursos naturales, la fomentación del desarrollo sustentable y la comunicación e intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales.

En resumen, podemos decir que las principales amenazas que enfrentan los ecosistemas y la diversidad biológica son el cambio climático, el agotamiento de los

recursos naturales y la conversión de grandes extensiones de tierras en producción de alimentos. El constante deterioro del medio ambiente ha generado que las medidas nacionales respecto a su preservación sean insuficientes, traspasando dichos problemas ecológicos los límites fronterizos. Por tal motivo, a través de los acuerdos internacionales, los estados partes cooperan con el cumplimiento de los acuerdos ratificados, a fin de poder preservar el medio ambiente. Asimismo, como se indica en el *Convenio de Conservación de la Diversidad*, las partes deben adoptar medidas económica y socialmente idóneas que actúen como incentivos a fin de promover la consecución de los objetivos allí señalados. Dicho esto, es importante que se generen políticas tributarias y ambientales que promuevan la producción agrícola sostenible, que tiendan a la conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de los recursos biológicos (aguas, suelos, flora, fauna, etc.). Por último, la explícita incorporación del principio “precautorio” alude a que, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos sobre la biodiversidad, y aun no teniendo certezas científicas de dichos daños, se debe evitar su realización, ya que muchas veces los daños tienden a ser irreparables.

2. Constitución Nacional y Constitución de la Provincia de Buenos Aires

En nuestro país existe una importante variedad de normas ambientales, sin embargo, solamente abordaremos aquellas que están ligadas principalmente con nuestro trabajo. Con la intención de evaluar las competencias en relación al cuidado del medio ambiente que corresponden tanto a Nación como a la Provincia de Buenos Aires, se analizarán los artículos 41, 43 y 124 de la *Constitución Nacional* (CN), los cuales relacionaremos con el artículo 28 de la *Constitución de la Provincia de Buenos Aires* (CPBA).

El artículo 41 de la CN norma específicamente la protección y conservación del ambiente. Allí, se reconoce el derecho humano de vivir en un ambiente sano y equilibrado, a fin de que los habitantes puedan gozar de una mejor calidad de vida. En segundo lugar, se establece que todo daño que se provoque en el medio ambiente deberá restaurarse a su anterior estado. Por último, se incorpora el concepto de desarrollo sostenible, es decir que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin perjudicar las necesidades de las generaciones futuras.

Para alcanzar lo mencionado anteriormente es indispensable que las autoridades nacionales desarrollen estrategias e implementen políticas para el uso racional de los

recursos naturales.¹⁰ Aquí encontramos, por tanto, la base de la política impositiva propuesta en este proyecto, cuyo fin último es promover prácticas agrícolas socialmente responsables.

En el tercer párrafo de este mismo artículo, la CN establece que “le corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas [...]”. (CN, 1994, art. 41). De acuerdo a la Ley General del Ambiente, por supuesto mínimo debemos entender a “(...) toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (LGA, 2002, art. 1°). Por este motivo, resulta relevante ver de qué modo la cuestión de la protección del medio ambiente se trata en la legislación de la Provincia de Buenos Aires.

El primer párrafo del artículo 28 de la CPBA establece, en concordancia con la CN, que “Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras [...]” (CPBA, 1994, art. 28). Es decir, los habitantes de la provincia de Buenos Aires no solamente tienen el derecho a un ambiente sano y equilibrado, sino también el deber de conservarlo y protegerlo. Esto se debe a que el ambiente es un bien de incidencia colectiva, es decir, pertenece a todos por igual, y no es susceptible de apropiación privada. Puesto que este artículo da cuenta de la incidencia de nuestras acciones sobre generaciones futuras se encuentra en clara relación, además, con la noción de desarrollo sostenible expuesta anteriormente. Este párrafo está respaldado por el artículo 43 de la CN, en donde se establece que toda persona, ante un acto que lesione o vulnere los derechos que protegen al medio ambiente, puede interponer acción expeditiva y rápida de amparo.

El artículo 124 de la CN establece que las provincias tienen la propiedad de los recursos naturales existentes en su territorio¹¹. Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 28 de la CPBA menciona que “La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio [...]” (CPBA, 1994, art. 28). Es decir, que tanto la propiedad como la potestad legislativa sobre los recursos naturales que se encuentran en el territorio provincial, están en manos de la Provincia de

¹⁰ “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales” (Constitución Nacional, 1994, Art. 41).

¹¹ “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.” (Constitución Nacional, 1994, art. 124).

Buenos Aires. Sin embargo, teniendo en cuenta el tercer párrafo del artículo 41, las provincias están condicionadas a las exigencias mínimas que la Nación impone a través de las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 28 de la CPBA, reconoce el derecho tanto a poder acceder como a recibir información y educación ambiental adecuada, idéntico reconocimiento que, plantea el segundo párrafo del artículo 41 de la CN.

En este mismo artículo de la CPBA se determina que toda persona humana o jurídica que en su proceder pueda dañar el ambiente, está obligada a tomar todas las precauciones necesarias para evitar dicho daño. Aquí la norma provincial agrega, en comparación con el artículo 41 de la CN, el concepto de evitar el daño ambiental, es decir se rige por el principio de prevención.

Si bien el comentado artículo de la Carta Magna nacional establece que las autoridades nacionales deben desarrollar estrategias e implementar políticas para el uso racional de los recursos naturales, el artículo 28 de la CPBA, además de planificar el aprovechamiento racional de los recursos naturales, pone el acento en promover acciones que eviten específicamente la contaminación del aire, agua, suelo y biodiversidad, como así también, en la conservación y restauración de la calidad de los mismos con el objeto de mantener la capacidad productiva¹².

Por otro lado, en relación a la distribución de potestades tributarias, el artículo 121 de la CN determina que las provincias pueden establecer todas aquellas contribuciones que no le han sido delegadas por ellas a la Nación¹³. Posteriormente, el artículo 123 de la CN establece que “cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. En este último artículo se les otorga a las provincias una serie de facultades como la potestad para dictar medidas tributarias, entre ellas, de carácter ambiental.

Las provincias pueden establecer, en virtud del artículo 75, inciso 2° de la CN¹⁴, impuestos indirectos, en forma concurrente con el Estado Nacional, e impuestos

¹² “Asimismo, asegurará políticas propias de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo a fin de mantener su integridad física y su capacidad productiva.” (CPBA, 1994, art. 28).

¹³ “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (CN, 1994, art. 121).

¹⁴ Corresponde al Congreso: “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente

directos, salvo aquellos que sean establecidos por Nación en todo el territorio del país y por tiempo determinado. Los derechos de exportación e importación, en cambio, solamente pueden ser aplicados, de acuerdo a los artículos 4º, 75 inc. 1º y 126 de la CN, por el Estado Nacional.

3. Código Civil y Comercial de la Nación y Ley General del Ambiente

El *Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC)*, en sus artículos 240, 241, 1710, 1711 y 1716, establece determinados puntos que son relevantes para la cuestión ambiental.

El artículo 240 del CCyC protege genéricamente los derechos de incidencia colectiva, establecidos en el marco del artículo 43 de la CN. Por derechos de incidencia colectiva debemos entender aquellos que tienen por objeto bienes colectivos. Como mencionamos anteriormente, los bienes de incidencia colectiva son aquellos que pertenecen a toda la comunidad y que no pueden ser apropiados individualmente. Es claro que, el medio ambiente es un bien de naturaleza colectiva. Es por ello que, tal cual como enfatizan Rivera & Medina (2014), esta clase de derechos “garantizan a la humanidad una vida digna y sustentable a futuro”. (p. 312). En el segundo párrafo del artículo mencionado, se establece que el ejercicio de los derechos individuales “no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros”¹⁵.

Posteriormente, en el artículo 241 del CCyC, se reconoce la existencia de normas de presupuestos mínimos, las cuales deben ser respetadas independientemente de su jurisdicción¹⁶. Esto debe interpretarse a la luz del tercer párrafo del artículo 41 de la CN, en donde se establece que la Nación debe dictar una legislación que contenga los

iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables [...]”. (CN, 1994, art. 75, inc. 2º)

¹⁵ “Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. (CCyC, 2014, art. 240)

¹⁶ “Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable”. (CCyC, 2014, art. 241)

presupuestos mínimos necesarios y asegurar, de este modo, la protección ambiental de forma uniforme a todos los habitantes de la Nación.

El artículo 1710 establece que toda persona tiene el deber, en cuanto de ella dependa, de evitar causar un daño no justificado, y de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud. Caso contrario, si el sujeto incumpliera con dicho deber, tendrá la obligación de no agravarlo y de reparar el daño generado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 1711 y 1716 del CCyC. Este último punto también debe ponerse en relación con el artículo 41 de la CN, en el cual se establece que, ante un daño ambiental, se generará la obligación de recomponerlo. Sin embargo, debe subrayarse que esta previsión no se enfoca solamente en la reparación del daño generado, sino que además señala el deber de evitarlo. Este punto, como vimos, también se destaca la CPBA que establece el deber de proteger y cuidar el medio ambiente que recae sobre todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires.

Habiendo concluido con la presentación de los artículos del CCyC expondremos algunos de los principales puntos de la *Ley General del Ambiente (LGA)*, en donde se establecen los principios, objetivos y herramientas necesarias para la política ambiental nacional. En ella, y en virtud del mandato constitucional del artículo 41, se determinan “los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”. (LGA, 2002, art. 1°)

Por otro lado, el artículo 2° inc. c) e i) de la LGA, establece que todos los ciudadanos pueden participar en los procesos de toma de decisiones como así también acceder libremente a la información ambiental existente, cuya información es proveída por el estado en los términos previstos por la Ley N° 25.831 (*Régimen de libre acceso a la información pública ambiental*). Asimismo, el artículo 41 de la CN, establece que todos los habitantes tienen derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y sustentable, además del deber de preservarlo, consistente con los principios establecidos en los artículos 4° y 5°, de la LGA. (Lorenzetti, 2014)

Los principios de la política ambiental nacional expuestos en la LGA son los siguientes: Principio de Congruencia, Prevención, Precautorio, Progresividad, Responsabilidad, Equidad intergeneracional, Sustentabilidad, Subsidiariedad, Solidaridad y Cooperación. Mencionaremos a continuación aquellos que se encuentran más estrechamente relacionados con la cuestión que nos ocupa.

Principio de equidad intergeneracional: “Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras” (LGA, 2002, art. 4°). Este principio se relaciona con el artículo 41° de la CN, en donde se menciona que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Principio de sustentabilidad: “el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras” (LGA, 2002, art. 4°), amparándose en el primer párrafo del artículo 41 de la CN.

Principio de prevención: “Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir”. (LGA, 2002, art. 4°)

Principio precautorio: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. (LGA, 2002, art. 4°)

En otras palabras, el principio de prevención pretende evitar un daño futuro predecible, en cambio, el principio de precaución apunta específicamente a impedir un daño potencial sobre el ambiente, aun cuando este no sea predecible científicamente.

Para evitar ambigüedades, el artículo 27 de la LGA define específicamente lo que debemos entender por daño ambiental: “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos” (LGA, 2002, art. 27). Posteriormente, el artículo 28 establece que aquel que cause el daño ambiental será objetivamente el responsable de remediarlo. En caso de que esto no sea técnicamente posible, la indemnización será monetaria, la cual será administrada por la autoridad de aplicación.

4. Leyes de la Provincia de Buenos Aires

A nivel Provincial podemos mencionar las siguientes leyes relacionadas con la temática ambiental.

4.1. Ley de Agroquímicos. Ley N° 10.699 (1988).

En el año 1988, la Provincia de Buenos Aires dictó la Ley N° 10699 que tiene como objetivo la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción

agrícola a través del buen manejo de los agroquímicos, así como también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente. Además, comprende la incorporación de “[...] métodos o prácticas de control de plagas que sustituyan total o parcialmente la aplicación de productos químicos o biológicos [...]” (Ley N° 10.699, 1988, art. 2°), como por ejemplo un manejo integrado de plagas, producciones agroecológicas y orgánicas.

Asimismo, se establece que el Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA), es quién debe adoptar todas las medidas necesarias a fin de cumplir con los objetivos mencionados en el párrafo anterior. También podrá convenir con Universidades y entidades oficiales y privadas, y programas de capacitación e investigación, respecto al manejo adecuado de agroquímicos, con el objetivo de disminuir los riesgos en la salud de los habitantes y la contaminación del medio ambiente.

4.2. Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley N° 11.723 (1995).

El objeto de esta Ley es “la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente, en el territorio de la Provincia de Buenos Aires [...]”. (Ley N° 11.723, 1995, art. 1°)

El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) es la autoridad de aplicación de la normativa ambiental de la provincia de Buenos Aires. Su función es planificar, coordinar y fiscalizar la ejecución de la política ambiental de la provincia, para mejorar y preservar la biodiversidad de su territorio y la calidad de vida de sus habitantes. El Poder Ejecutivo Provincial, a través del OPDS, deberá fijar la Política Ambiental y coordinar su ejecución descentralizada con los municipios, para lo cual deberá arbitrar las medidas necesarias para su correcta aplicación.

En el artículo 5° se establece que tanto el Poder Ejecutivo Provincial como los Municipios deben garantizar los derechos ambientales y los principios de política ambiental. Asimismo, el Poder Ejecutivo Provincial priorizará en sus políticas de crédito, de desarrollo industrial, agropecuario y fiscal, aquellas actividades de investigación, producción e instalación de tecnologías vinculadas con la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

A fin de proteger y conservar la flora autóctona y la fauna, la Provincia tendrá la obligación de fomentar el uso de métodos alternativos de control de malezas y otras plagas que permitan la reducción paulatina hasta la eliminación definitiva de pesticidas y agroquímicos. En relación a las especies cultivadas, el estado provincial busca

promover “la creación de zonas productoras de bienes libres de agroquímicos, plagas o enfermedades”. (Ley N° 11.723, 1995, art. 56, inc. c)

Posteriormente, la norma establece un conjunto de principios que rigen la implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo. Entre dichas medidas se menciona la posibilidad de un tratamiento impositivo diferenciado a fin de mejorar y proteger este recurso.

Habiendo detallado las normas ambientales que a nuestro entender son las más relevantes y atinadas con nuestro objeto de estudio, se manifiesta que el objetivo principal de las mismas, tanto a nivel Nacional como de la Provincia de Buenos Aires, es la protección y conservación del medio ambiente. Si bien el dictado de normas referentes a la protección del medio ambiente corresponde a la Nación, las provincias también pueden dictar leyes complementarias al respecto. Tanto el estado nacional como el provincial deben garantizar a sus habitantes el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Sin embargo, es importante resaltar que los habitantes tienen la obligación de conservar el medio ambiente y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. Es decir, que la cuestión no solo se reduce a los derechos sino también a las obligaciones respecto al cuidado del medio ambiente que tienen tanto los ciudadanos como el estado nacional, provincial y municipal. El medio ambiente es un derecho de incidencia colectiva que garantiza una vida digna y sustentable a las generaciones presentes y futuras, por tal motivo, tanto el estado como los ciudadanos deben adoptar todas las medidas necesarias para evitar dañarlo. Es por ello que toda persona, ante un acto que lesione los derechos que protegen al medio ambiente, puede interponer un recurso de amparo. El actor del daño sobre el medio ambiente será el responsable de repararlo o restaurarlo a su estado anterior. Desde nuestra perspectiva, y teniendo en cuenta el principio de prevención, expuesto en la LGA y en la CPBA, debemos subrayar que la cuestión no se reduce a la reparación del daño, sino que debe garantizarse que el mismo no se produzca, siendo este último aspecto el más importante. Además, de acuerdo al principio precautorio, pudimos ver que incluso cuando no se posee certeza científica al respecto es conveniente tomar medidas para evitar un daño potencial.

La realidad del régimen impositivo nacional y provincial deja poco margen para implementar nuevos tributos orientados a la protección ambiental. En la actualidad, las leyes existentes en la provincia de Buenos Aires relacionadas a la protección del medio ambiente, mayormente son por adhesión a una ley nacional, sin que se registre una propuesta legislativa propia que satisfaga las necesidades ambientales de la

región. Si bien lo óptimo sería la creación de un nuevo modelo tributario nacional que considere el cuidado del medio ambiente, esto no es posible a la brevedad.

CAPITULO VI: TRIBUTOS AMBIENTALES

1. Aspectos preliminares y funciones de los tributos ambientales

Los sucesivos fenómenos que muestran el deterioro del medio ambiente producto de la actividad humana, hacen que el Estado deba enfrentar dicho problema y tomar acciones al respecto. No podemos dejar de advertir que toda actividad productiva se realiza en contacto con el medio ambiente. En primer lugar, porque para la realización de toda actividad productiva es necesario el consumo de recursos naturales. En segundo lugar, porque dichas actividades contaminan el ambiente mediante los desechos eliminados en los suelos, aire y recursos hídricos. Esto genera diferentes inconvenientes como cambios en los ecosistemas, la aceleración del cambio climático y la acumulación de la basura.

Cuando una persona o empresa realiza sus actividades afectando el bienestar de terceros, no relacionados con dicha actividad, estamos en presencia de una externalidad. Estas se clasifican en dos tipos, positivas y negativas. Se entiende por externalidades positivas cuando la actividad económica beneficia indirectamente a terceros ajenos a la actividad. En este caso, por medio de ayudas o subvenciones el Estado busca incentivar estos efectos positivos. Por otro lado, se denomina externalidad negativa cuando una determinada actividad produce costos que no son soportados totalmente por el productor, sino que son trasladados a terceros ajenos a la actividad. En la actualidad, por ejemplo, con el fin de obtener mayores rendimientos de soja, los productores aplican cada vez más cantidad de agroquímicos, provocando que estas sustancias estén presentes en diferentes medios (suelos, aguas superficiales y subterráneas, alimentos, entre otros). En algunos casos incluso se termina afectando la salud de la población circundante. Para contrarrestar los efectos negativos, el Estado deberá intervenir a través de la implementación de políticas ambientales. En este contexto, las políticas fiscales son un instrumento importante para delinear modelos económicos de desarrollo sostenible con el objetivo de reducir o eliminar la contaminación sobre el medio ambiente.

El sistema tributario es el conjunto de los diferentes tributos que se recaudan en un país en un momento determinado (Riboldi, 2011). Los tributos “son prestaciones en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines” (Villegas, 2001, p. 67). Éstos pueden clasificarse, de acuerdo a su finalidad, en fiscales o extrafiscales. La finalidad del tributo es fiscal, cuando su cobro tiene razón de ser en la necesidad de obtener recursos para financiar los gastos públicos. En cambio, la tributación con fines extrafiscales es ajena a la obtención de ingresos, es decir, su objetivo es alterar la

conducta de los contribuyentes para que actúen de determinada manera. Algunos usos de este último tipo de tributo son los impuestos a los cigarrillos, a las bebidas alcohólicas, entre otros.

Los tributos ambientales son uno de los tantos instrumentos que tienen los gobiernos para proteger el medio ambiente. Las principales razones por las cuales se utilizan los tributos ambientales, de acuerdo a la Agencia Europea de Medio Ambiente (2016), son las siguientes:

- a) Permitir la internalización de las externalidades. Es decir, permiten incorporar al precio de producción el costo de los efectos negativos que de otra forma no sería soportado por la parte que causo el daño. Si las externalidades fueran positivas se incluirá en los importes a percibir por el beneficiario.
- b) Proporcionar incentivos con algunos de los siguientes objetivos:
 - a. modificar el comportamiento, tanto de los consumidores como de los productores, a favor del uso eficiente de los recursos naturales,
 - b. estimular la incorporación de tecnologías limpias,
 - c. reforzar el acatamiento a las leyes.
- c) Permitir obtener fondos para cubrir los gastos que tienen los gobiernos en medio ambiente.
- d) Actuar como instrumentos de política a fin de atender los problemas ambientales actuales, como por ejemplo las emisiones del transporte, los residuos y los agroquímicos utilizados en la agricultura.

En el análisis económico de la política ambiental se acostumbra a distinguir entre instrumentos regulatorios e instrumentos económicos. Cuando hablamos de instrumentos regulatorios estamos haciendo hincapié en aquellas medidas que actúan fijando límites entre lo que se puede hacer y lo que no, sancionando los comportamientos que no cumplen con lo reglamentado (por ejemplo, a través de multas). Este tipo de intervenciones son las aplicadas más comúnmente por parte de los gobiernos. En la actualidad, se utiliza este tipo de instrumentos, por ejemplo, para poner límites a las empresas respecto a la cantidad de aguas residuales que pueden verter en una determinada cuenca, de manera que no supere la cantidad permitida por la política ambiental.

Por otro lado, los instrumentos económicos “son herramientas políticas que afectan las decisiones de los agentes económicos para satisfacer los objetivos de política ambiental o modificar ciertos comportamientos mediante avisos en el mercado” (Ferre

Olivé, 2009, p. 61). Si tenemos en cuenta las funciones mencionadas anteriormente, los instrumentos económicos son utilizados para cumplir con las funciones b) y d).

Lo que se estudia en este trabajo es la posibilidad de la introducción de herramientas tributarias ambientales de tipo “incentivador” dirigidas principalmente a la prevención y disminución del potencial daño ambiental. La aplicación de multas o sanciones no son descartadas como elementos con cierta utilidad, sin embargo, estas entran en operación a posteriori, es decir, una vez que el daño ya se ha generado. Muchas veces, el daño ocasionado ya no puede ser reparado, con lo cual, a fines ambientales, esta estrategia no es efectiva.

Si bien existen objeciones respecto al hecho de que el aspecto incentivador desplaza a un segundo plano la obtención de fondos, es necesario aclarar que los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, también pueden ser utilizados como herramientas de política económica y social en la medida que contribuyan al bien común. Por lo tanto, cuando hacemos referencia a un tributo ambiental de tipo incentivador estamos ante la presencia de un instrumento económico cuya finalidad es extrafiscal. Esto se sustenta en el fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en donde se establece que:

El poder impositivo tiende, ante todo, a proveer de recursos al tesoro público, pero constituye, además, un valioso instrumento de regulación económica. Tal es la función de fomento y asistencia social del impuesto, que a veces linda con el poder de policía y sirve a la política económica del Estado en la medida en que responde a las exigencias del bien general, cuya satisfacción ha sido prevista en la Ley Fundamental como uno de los objetivos del poder impositivo. En este aspecto, las manifestaciones actuales de ese poder convergen hacia la finalidad primaria, y ciertamente extrafiscal, de impulsar un desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas. (CSJN, 1959, Fallo: 243:98)

Asimismo, el fallo anteriormente mencionado, sostiene que el uso del poder tributario para lograr el desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas es una atribución que las provincias conservan, dentro de su jurisdicción, siempre y cuando ello no se superponga con los fines perseguidos por el gobierno federal de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional. (CSJN, 1959)

2. Clasificación de los tributos ambientales

De acuerdo con la Agencia Europea de Medio Ambiente los tributos ambientales se clasifican, según sus principales funciones predominantes, en tres tipos diferentes: tasas de cobertura de costes, impuestos ambientales de finalidad fiscal e impuestos incentivos (Jiménez-Beltrán, 2016). Se denomina tasas de cobertura de costes a aquellas que se crean con el fin de cubrir los costos de los servicios ambientales, como por ejemplo la tasa cobrada a los usuarios del servicio de saneamiento de las aguas cloacales. Los impuestos ambientales de finalidad fiscal son aquellos que son implementados con el fin de obtener recursos, es decir, son principalmente recaudatorios. Por último, los impuestos incentivos son aquellos que buscan influir en el comportamiento de los productores o consumidores con el fin de proteger el medio ambiente.

Por otro lado, si seguimos la interpretación de Ferré Olivé, los tributos ambientales se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Ferré Olivé señala que la estructura de los tributos ambientales establece un incentivo a la protección ambiental, o bien compensa los daños ocasionados al medio ambiente por los sujetos que soportan la carga tributaria. (Ferré Olivé, 2010). A continuación, señalaremos brevemente las definiciones de tasa ambiental y de contribución especial ambiental para luego enfocarnos específicamente en el concepto de impuestos ambientales.

Una tasa ambiental es una contribución económica que realiza al Estado el sujeto obligado del pago (beneficiario) por un servicio público obtenido. De esta forma, el estado puede recuperar parte de los gastos derivados de proteger, preservar y prevenir la contaminación ambiental. Por otro lado, las contribuciones especiales ambientales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por parte del sujeto pasivo de un beneficio consecuencia de la ejecución de una obra o prestación de un servicio público de carácter ambiental.

El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (2011) definen a los impuestos ambientales como “aquellos cuya base imponible está determinada por una unidad física (o una unidad física similar) de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico sobre el medio ambiente” (p. 3). La noción de impacto negativo hace referencia a un daño sobre el medio ambiente dentro de los límites aceptables y de tal forma que se pueda reparar.

En el marco de la Directiva 2004/35/CE se establece que la prevención y reparación de los daños medioambientales deben llevarse a cabo mediante la aplicación del principio “quien contamina paga”. Puesto que en este principio es que se fundamentan

un gran número de políticas ambientales, es necesario que consignemos aquí algún detalle al respecto. El Principio “quien contamina paga” está plasmado en el principio 16 de la Declaración de Río:

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. (Declaración de Río de Janeiro, 1992)

De acuerdo a la Recomendación N° 436 del Consejo del 3 de marzo de 1975, el principio “quien contamina paga” refiere a que los costos de la contaminación deben atribuirse al responsable de generarla. Siempre que dicha contaminación se encuentre dentro de los límites dispuestos por la autoridad ambiental para asegurar un ambiente aceptable. Asimismo, allí se define como responsable de la contaminación a toda persona humana o jurídica, que mediante su accionar deteriora o daña el medio ambiente o bien crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro.

El principio “quien contamina paga” puede llevar a diversas interpretaciones erróneas por parte del agente contaminador, ya que este puede considerar que si paga puede contaminar, o creer que está habilitado a contaminar siempre que esté por debajo de los límites aceptables establecidos por la autoridad ambiental, con lo que la protección al medioambiente se reduce drásticamente. Los tributos fundamentados a partir de este principio gravan los aspectos negativos del comportamiento del productor o consumidor, enfocándose solamente en las consecuencias y en los daños ya provocados.

Como vimos, el artículo 41 de la CN establece que todo daño ambiental genera la obligación de restaurar el ambiente a su anterior estado. Sin embargo, no en todos los casos de degradación ambiental se puede retrotraer al estado original, por lo que en estas situaciones no queda más que resarcir el daño económicamente. El inconveniente de esto es que, si bien se indemniza, estos daños irreversibles comprometen el derecho de generaciones presentes y futuras a un ambiente sano. Podemos sostener, por tanto, que siempre es mejor evitar el daño ambiental. Por esta razón es importante enfocar el problema desde otra perspectiva, es decir centrándonos en aquellos actores que buscan llevar a cabo sus actividades sin contaminar. Lo que aquí se propone es transformar el principio “quien contamina paga” en el principio “quién no contamina no paga”. Es decir, todos aquellos agentes

económicos que eviten o disminuyan la producción del daño ambiental que podría generarse por el desarrollo de su actividad, serán beneficiados a través de incentivos fiscales por el hecho de no contaminar. La política ambiental debe incentivar, por tanto, un cambio en la actitud de los actores económicos de forma que sus actividades sean amigables con el medio ambiente.

Otra perspectiva que puede mencionarse es el reemplazo del concepto de impuesto ambiental por el término de impuesto con incidencia ambiental, realizada por la OCDE. Allí se define al impuesto con incidencia ambiental como cualquier pago obligatorio y no retributivo al gobierno central gravado sobre una base imponible, que, se entiende, debe tener cierta relevancia para el medio ambiente. Los impuestos son no retributivos en la medida que los beneficios otorgados por el estado a los contribuyentes no guarden relación directa con los pagos realizados por parte de estos (OCDE, 2001). Esta definición abarca un concepto más amplio que el otorgado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea para definir impuestos ambientales, ya que comprende aquellos tributos que se aplican para maximizar efectos positivos en el medio ambiente o bien reducir aquellos que sean negativos. Es decir, no requiere de un impacto negativo comprobado, sino que enfatiza más bien en aquellos efectos ambientales potenciales, ya sean negativos o positivos. Por tal motivo, el término de impuesto con incidencia ambiental es el más apropiado, ya que consta de un mayor alcance. Dicha definición puede incluir incentivos fiscales para promover aquellas actividades con externalidades ambientales positivas, como por ejemplo la incorporación de incentivos fiscales para aquellos productores agrícolas que adopten prácticas amigables con el medio ambiente.

Los instrumentos tributarios ambientales pueden dividirse, de acuerdo a Ferré Olivé, en las siguientes categorías: Impuestos especiales sobre productos, impuestos generales sobre consumos e insumos, impuestos sobre las emisiones, certificados Verdes, permisos de Emisión-Licencias negociables, depósitos reembolsables, impuestos diferenciales, subsidios e incentivos.

- a. Impuestos especiales sobre productos: estos impuestos son aquellos que se aplican sobre bienes y servicios que contaminan durante el proceso de fabricación, consumo o eliminación como residuo. Por ejemplo, los pesticidas, fertilizantes, envases no retornables, aceites usados, baterías, residuos, etc. La Comunidad Europea aplica impuestos especiales sobre estos productos señalados anteriormente.

- b. Impuestos generales sobre consumos e insumos: se trata de impuestos sobre la contaminación añadida, cuyo objetivo es incrementar el costo de los productos y desalentar el consumo de aquellos bienes y servicios que contaminan el medio ambiente. En la misma línea que los impuestos sobre consumos, a través de la implementación de los impuestos sobre los insumos se busca gravar la utilización de ciertos insumos que dañan el medio ambiente y así, alentar a los empresarios a que compren otras materias primas menos contaminantes.
- c. Impuestos sobre las emisiones: son aquellos que consisten en pagos sobre emisiones que se liberan al ambiente como gases tóxicos, aguas sucias, ruidos industriales o de aviones, entre otros.
- d. Certificados Verdes: los certificados verdes son títulos negociables que prueban que los sujetos están empleando energías limpias, como la producción de energía eléctrica de fuentes renovables. De esta forma se evita el agotamiento de los recursos naturales y la liberación de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera.
- e. Permisos de Emisión-Licencias negociables: En el Protocolo de Kyoto se fijaron los límites para las emisiones de GEI de los países industrializados. Por medio de los permisos de emisión, el estado fija a priori un tope máximo de emisiones permitidas, otorgando títulos por dicho volumen que luego son distribuidos entre las empresas. Es decir, los tenedores de esos títulos tendrán licencias para contaminar hasta un determinado límite anual. Estos permisos se expiden por tonelada de dióxido de carbono (CO₂) equivalente, y son negociables en el mercado.
- f. Depósitos reembolsables: consisten en el pago de un depósito que realiza el consumidor al momento de la adquisición de un producto potencialmente contaminante, que será reembolsado al devolver el envase al centro de desechos o recuperación.
- g. Impuestos diferenciales, subsidios e incentivos.
 - a. Impuestos diferenciales: mayormente estos tipos de impuestos se aplican en el área de transporte. Aquellos vehículos que contaminan deberán abonar impuestos más altos a fin de alentar la compra de vehículos limpios. Este tipo de impuestos forman parte de los sistemas tributarios incentivadores y aplican el principio “quien contamina paga”.

- b. Subsidios ambientales: los subsidios consisten en una asistencia financiera dirigida a incitar reducciones en la contaminación, y generalmente son otorgados para el desarrollo de tecnología limpia.
- c. Incentivos: son instrumentos que dan un tratamiento específico a determinadas actividades a fin de modificar el comportamiento de los actores económicos. Entre estos es que podemos encuadrar a los incentivos fiscales, los cuales desarrollaremos con cierto detalle en el siguiente capítulo.

CAPITULO VII: LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS COMO INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. Concepto y técnicas de incentivos fiscales

Los incentivos fiscales consisten en tratamientos particulares que el Estado otorga a determinadas actividades o regiones, de modo que estas resulten atractivas para la inversión y el desarrollo. Por medio de estos instrumentos el Estado pretende generar un cambio en el comportamiento de los actores económicos con un costo fiscal limitado (Cruells & Olive, 2012). Cabe aclarar que, si bien todo incentivo tributario es un beneficio, no todo beneficio es un incentivo tributario, aunque ambos lleven a una reducción de la recaudación. Mientras que un incentivo tiene como objetivo causar una modificación en el comportamiento de los actores económicos, los beneficios no tienen ese fin, sino que solo buscan otorgar ayudas económicas a los contribuyentes. Es decir, los beneficios mayormente se otorgan para darle un trato más favorable a determinados contribuyentes o tipos de consumos. Una actitud más responsable de los diversos actores económicos con respecto al medio ambiente es un tipo de modificación de comportamiento que el Estado puede buscar mediante el establecimiento de incentivos tributarios (CEPAL, 2019b). La disminución de la recaudación se justifica, en este caso, por la existencia de importantes externalidades positivas para el medio ambiente y la salud de los ciudadanos, lo que redundará, a su vez, en menores gastos por parte del Estado en las áreas de Medio Ambiente y Salud. Veamos las formas más comunes en que pueden presentarse los incentivos fiscales:

- **Sistemas de depreciación acelerada:** Estos sistemas de amortización permiten al contribuyente descontar costos de un activo en un periodo de tiempo menor que el determinado por el fisco. Este método no cambia el valor total de la deducción durante la vida útil del bien, sino que produce un adelantamiento de las deducciones.
- **Deducciones fiscales:** Las deducciones fiscales, por su parte, consisten en un monto que el legislador le permite restar al contribuyente de la base imponible.
- **Diferimientos impositivos:** Este tipo de incentivos consiste en posponer o retrasar la tributación en el tiempo. La aplicación de estos incentivos no supone ni la eliminación ni la disminución de la tributación, sino más bien una distribución del impuesto a lo largo del tiempo.
- **Créditos fiscales:** Son aquellos montos que se deducen del pago de impuestos o permiten rebajar los mismos.
- **Tasas reducidas:** Consiste en la aplicación de una tasa menor a la alícuota general aplicable a ciertas transacciones o sujetos.

- Exenciones: Una exención es definida como un período en el cual se exime del pago de los impuestos exigidos por un gobierno, que puede otorgarse de manera parcial o total. Las exenciones pueden ser subjetivas, objetivas o mixtas. Mientras que las exenciones subjetivas son aquellas que se aplican en función de las particularidades del sujeto pasivo, las objetivas se aplican en función del tipo de actividad, independientemente del sujeto que la desarrolla. Las exenciones mixtas son una combinación de ambas.

El impacto de la aplicación de una exención dependerá del impuesto sobre el que recaiga la misma. Las exenciones aplicadas en impuestos directos son utilizadas, generalmente, con el objeto de atenuar la carga en ciertos contribuyentes, por lo que es posible, mediante ellas, incentivar el desarrollo de ciertas actividades productivas. Una exención sobre un impuesto indirecto repercute, en cambio, sobre los bienes y servicios, por lo que al haber una menor carga fiscal estos serán más baratos para los consumidores y serán más competitivos en el mercado.

Junto con las tasas reducidas, las exenciones tienen la ventaja de ser instrumentos que pueden administrarse fácilmente por el estado. Mayormente, entre una tasa reducida y una exención se opta por la aplicación de la primera ya que el costo fiscal suele ser menor. Sin embargo, la tasa reducida requiere de un mayor costo administrativo en comparación con la exención. (Agostini & Jorratt, 2013)

Las deducciones, los créditos por inversión y los sistemas de amortización acelerada son instrumentos que se diferencian de las exenciones y las tasas reducidas debido a que los primeros se otorgan en relación a una inversión material. Es decir, con la aplicación de deducciones, créditos fiscales o sistemas de amortización se pretende reducir el costo de inversión con el fin de incentivar a las empresas a que realicen nuevas inversiones que de otra forma no hubieran podido realizar. (Agostini & Jorratt, 2013)

2. Experiencias nacionales de incentivos tributarios ambientales

Actualmente, la legislación argentina no posee un sistema de tributos ambientales a nivel nacional, provincial o municipal. Sólo existen algunas medidas tributarias aisladas con objetivos medioambientales claros. Entre ellos, podemos encontrar ciertos incentivos relacionados con energías renovables y algunos tratamientos específicos en jurisdicciones locales, orientados a la reducción de la contaminación, protección ambiental, entre otros.

En relación a los incentivos fiscales y regímenes energéticos podemos citar algunas de las leyes nacionales implementadas: Ley N° 25.019 (Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar), Ley N° 26.093 (Ley de Biocombustibles) y Ley N° 26.190 modificada por la Ley N° 27.191 (Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica).

1) Ley N° 25.019 (1998). *Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar.*

El artículo 1° de la misma declara de “interés nacional la generación de energía eléctrica de origen eólico y solar en todo el territorio nacional”. La ley establece los siguientes beneficios impositivos:

- ✓ Diferimiento en el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por el término de 15 años para aquellas inversiones de capital destinadas a la instalación de centrales y/o equipos eólicos o solares.
- ✓ Toda actividad de generación eléctrica eólica y solar que vuelque su energía en los mercados mayoristas y/o que esté destinada a la prestación de servicios públicos, gozará de estabilidad fiscal,¹⁷ por el término de 15 años.

2) Ley N° 26.093 (2006). *Regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles.*

Se entiende por biocombustibles al bioetanol¹⁸, biodiesel¹⁹ y biogás²⁰, aquel combustible que se produce a partir de materias primas de origen agropecuario, agroindustrial o desechos orgánicos (art. 5°). Los beneficios impositivos son los siguientes:

- ✓ Durante la vigencia del régimen, se permite la devolución anticipada del IVA por la compra de bienes de capital o la realización de obras de infraestructura correspondientes al proyecto. Dicha devolución corresponderá una vez transcurridos como mínimo 3 ejercicios fiscales anuales posteriores a aquel en que se realizaron las inversiones.

¹⁷ Se entiende por estabilidad fiscal a “la imposibilidad de afectar al emprendimiento con una carga tributaria total mayor, como consecuencia de aumentos en las contribuciones impositivas y tasas, cualquiera fuera su denominación en el ámbito nacional, o la creación de otras nuevas que las alcancen como sujetos de derecho a los mismos” (Ley N° 25019, 1998, art. 7°).

¹⁸ Bioetanol: es obtenido por medio del maíz, sorgo, caña de azúcar, remolacha y también del trigo y la cebada.

¹⁹ Biodiesel: se obtiene a partir de aceites vegetales o grasas animales, nuevas o usadas.

²⁰ Biogás: se forma a partir de la descomposición de materia orgánica (biomasa).

Previamente de concretar su devolución el fisco acreditará a su favor el saldo para compensar con otras obligaciones fiscales.

- ✓ Con respecto al Impuesto a las Ganancias podrán optar por amortizar en forma acelerada los bienes afectados a la producción de biocombustibles.
- ✓ Los bienes afectados a los proyectos no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, a partir de la fecha de aprobación del proyecto y hasta el tercer ejercicio cerrado luego de la puesta en marcha.
- ✓ En el artículo 20 se invita a las Provincias a adherir, mediante sus respectivas legislaturas, al régimen de promoción mencionado.

Teniendo en cuenta este último ítem, la Provincia de Buenos Aires adhiere a través de la Ley N° 13719, con el objeto de promover la investigación, desarrollo, generación, producción y uso de biocombustibles en su territorio. Allí se establece que serán beneficiadas aquellas personas físicas y/o jurídicas constituidas en la República Argentina, con plantas radicadas en el territorio de la provincia de Buenos Aires que se encuentren habilitadas y registradas para la producción de biocombustibles, en el marco de la Ley Nacional N° 26.093. Los beneficios que se otorgarán son los siguientes:

- ✓ Exención del pago de los impuestos a los Ingresos Brutos e Inmobiliario por el término de quince años, siempre que se cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2° y cuyos proyectos sean para autoconsumo o bien estén promovidos por la Ley N° 26.093.
- ✓ Exención del pago de los impuestos a los Ingresos Brutos e Inmobiliario por el término de diez años siempre que se cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2° y cuyos proyectos sean para venta al mercado interno o para exportación.
- ✓ Todos aquellos actos jurídicos relacionados con la producción de biocombustibles, como así también aquellos involucrados en la construcción de la planta, estarán exentos del Impuesto de Sellos.
- ✓ Estabilidad fiscal: este beneficio se mantendrá por el término de quince o diez años según corresponda.

A través del dictado de la Resolución Normativa N° 13/2011 la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires reglamento tales beneficios provinciales.

3) Ley N° 26.190 modificada por la Ley N° 27191 (2015). *Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica.*

Dicho Régimen comprende los siguientes beneficios fiscales:

- ✓ Amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias correspondiente a los bienes u obras de infraestructura incluida en el proyecto de inversión. Los beneficiarios podrán optar por practicar las respectivas amortizaciones a partir del período fiscal de habilitación del bien.
- ✓ Devolución anticipada del IVA respecto a los bienes u obras de infraestructura incluidos en el proyecto de inversión. El mismo se hará efectivo luego de transcurrido como mínimo un período fiscal contado a partir de aquél en el que se hayan realizado las respectivas inversiones
- ✓ Tanto los beneficios de amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y de devolución anticipada del IVA no son excluyentes entre sí, es decir que pueden solicitarse en forma simultánea a ambos tratamientos fiscales.
- ✓ Los bienes afectados por las actividades promovidas no integrarán la base de imposición del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, desde el principio efectivo de ejecución de las obras hasta el octavo ejercicio inclusive desde la fecha de puesta en marcha del proyecto.
- ✓ Exención del impuesto sobre la distribución de dividendos o utilidades: no quedarán alcanzados por el Impuesto a las Ganancias en la medida que los mismos sean reinvertidos en nuevos proyectos de infraestructura en el país.

La Provincia de Buenos Aires, por medio de la Ley N° 14.838, se adhiere a la Ley Nacional N° 26.190 y su modificatoria Ley N° 27.191, con la finalidad de diversificar la matriz energética existente y de manera sustentable para el ambiente. Los beneficiarios de la presente Ley, estarán exentos por el término de quince años del pago de los siguientes impuestos:

- ✓ Impuesto inmobiliario: aquellos inmuebles que estén afectados a la instalación de centrales de generación de energía eléctrica a partir del aprovechamiento de fuentes renovables.
- ✓ Impuesto de Sellos: actos o contratos específicos de la actividad.

- ✓ Impuesto sobre los Ingresos Brutos por la actividad de generación de energía eléctrica a partir del aprovechamiento de fuentes renovables.

Asimismo, toda actividad de generación eléctrica a partir del aprovechamiento de fuentes renovables, que vuelque su energía en el mercado mayorista y/o esté destinada a la prestación de servicios públicos, gozará de estabilidad fiscal por el término de quince años.

Cabe aclarar que aún no se ha dictado la correspondiente Resolución Normativa que reglamente dichos beneficios impositivos.

A nivel local podemos mencionar la exención otorgada por la Ciudad de Salta por medio de la Ordenanza N° 13.254 en el año 2007. El municipio cobra una tasa de protección ambiental, a cambio del control, regulación, certificación, inspección, prevención y reparación del medio ambiente. Son sujetos pasivos los propietarios de los bienes que directa o indirectamente produzcan alteraciones en el medio ambiente, ya sean de forma transitoria o permanente. Por otro lado, aquellos contribuyentes que efectúen acciones tendientes a disminuir o eliminar la contaminación ambiental, o que implementen un sistema de gestión ambiental debidamente certificado por la autoridad administrativa ambiental, serán eximidos en un cincuenta por ciento del tributo que corresponda abonar. Asimismo, la ordenanza señala que los contribuyentes estarán exentos por tiempo un determinado y siempre que se mantengan los niveles de contaminación dentro de los estándares establecidos.

En esta última tasa se puede visualizar claramente un tributo con finalidad extrafiscal. La norma hace una diferencia entre quienes contaminan el ambiente y quienes no lo hacen, otorgando un incentivo tributario a estos último. Aquellos contribuyentes que efectúen acciones tendientes a disminuir o eliminar la contaminación ambiental o implementen un sistema de gestión ambiental debidamente certificado, se verán beneficiados por una exención en el monto a abonar.

3. Incentivos tributarios ambientales: posibilidad de aplicación en la Provincia de Buenos Aires

Como vimos, la Provincia de Buenos Aires se ha adherido a varias leyes nacionales de incentivos dirigidos al campo energético, otorgando exenciones tanto en el impuesto inmobiliario como en ingresos brutos. Sin embargo, no existen leyes propias abocadas a la problemática agropecuaria de la provincia. Por este motivo, es que debería

avanzarse en proyectos que sean beneficiosos para el sector agropecuario, a fin de cambiar el comportamiento hacia prácticas sostenibles.

Cada provincia tiene la propiedad y la potestad legislativa sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio. Por tal motivo, el estado provincial puede recurrir a la implementación de políticas fiscales y agropecuarias. Entre estas podemos mencionar, por ejemplo, la promoción de alternativas de producción agrícola que conduzcan a la eliminación definitiva del uso de agroquímicos y a la conservación de suelos. A nivel nacional, esta propuesta tiene, como vimos, un antecedente en la Provincia de Santa Fe, en donde se propuso una diferenciación impositiva en el impuesto inmobiliario rural en beneficio de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales que produzcan evitando la utilización de agroquímicos. En una misma línea, pero a nivel internacional, pudimos observar la propuesta de un mecanismo similar en Francia, en donde se propusieron alícuotas reducidas de IVA para las explotaciones agrícolas que no utilicen pesticidas.

En este sentido, consideramos que si se pretende otorgar un incentivo a aquellos pequeños productores cuyas explotaciones agrícolas sean sustentables, a fin de favorecer el medio ambiente y promover un mayor bienestar en la población, lo más atinado es utilizar esquemas de exenciones o tasas reducidas, ya que son instrumentos fáciles de administrar en comparación con las demás técnicas. Si bien el costo fiscal es mayor en las exenciones que en las tasas reducidas, si tenemos en cuenta que no se busca un aumento de la recaudación, sino que la finalidad es proteger al medio ambiente y a la población, este no es un punto que influye en la elección del tipo de incentivo. Debe tenerse en cuenta aquí la función extrafiscal de los impuestos. Por otro lado, considerando que las tasas reducidas implican un mayor costo administrativo, las exenciones se presentan como la mejor opción a utilizar. Puesto que lo que se busca es atenuar la carga impositiva de los pequeños contribuyentes e incentivarlos para que desarrollen prácticas agrícolas sostenibles, como la producción agroecológica u orgánica, esta exención debería recaer sobre algún impuesto directo. Asimismo, dicha exención tendría la característica de ser objetiva, ya que se asignaría en función de la actividad. Teniendo en cuenta la potestad del estado provincial de implementar políticas fiscales tendientes a la protección de los recursos naturales y del medio ambiente dentro de su territorio es que proponemos entonces la implementación de incentivos fiscales en el impuesto inmobiliario rural a fin de afectar la conducta de los pequeños productores agropecuarios en favor de una producción sustentable.

El tributo ambiental que aquí proponemos podría implementarse por medio del dictado de una Ley Provincial que incorpore los artículos específicos, en el apartado del impuesto inmobiliario, dentro del Código fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Siempre y cuando no se pierdan de vista los objetivos ambientales del proyecto (la responsabilidad social del sector agrícola y el cumplimiento de los derechos contemplados en el artículo 41 de la CN), el mismo debería contar con cierta flexibilidad a la hora de fijar el porcentaje de eximición, de modo que los gobiernos que estén en gestión puedan adaptarlo de acuerdo a sus necesidades. Al igual que el Programa de BPAs, deberá comprender capacitaciones que acompañen al productor en la incorporación de estas nuevas prácticas, como la responsabilidad social, la nutrición y rotación de suelos, entre otros.

La implementación de la exención estará condicionada a la certificación de determinados parámetros de calidad ambiental que la provincia, en conjunto con otros organismos públicos, deberá establecer mediante mecanismos que sean transparentes y funcionales a la hora de la fiscalización y el monitoreo en materia ambiental.

La exención parcial o total del pago anual del impuesto inmobiliario rural será otorgada a todos aquellos inmuebles de hasta cien (100) hectáreas destinados principalmente a la explotación agrícola bajo el sistema de Producción Agroecológica u Orgánica, siempre que el contribuyente sea propietario, usufructuario o poseedor de ese solo inmueble, realice por sí la explotación y se encuentre debidamente inscripto en el impuesto sobre los Ingresos Brutos. La proporción exenta se calculará sobre el gravamen liquidado, de acuerdo lo establece el artículo 178 del Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires. Por último, la exención será instrumentada por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), mediante resolución fundada en el cual se indicará la clase de práctica realizada y la superficie afectada.

CAPITULO VIII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Comenzamos la investigación planteándonos si es posible implementar, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un incentivo tributario sobre la actividad agrícola a fin de fomentar que el comportamiento de los productores tienda hacia una agricultura responsable.

Para ello nos ocupamos, en primer lugar, de abordar el concepto de Responsabilidad Social Empresarial y pudimos dar cuenta de la relación existente con el Consumo Responsable. Puesto que el comportamiento de los consumidores condiciona la competitividad, la imagen y el prestigio de las empresas, estas se ven obligadas a desarrollar nuevas estrategias que las posicionen como organizaciones socialmente responsables. Aplicado al ámbito de la agricultura, las prácticas agrícolas también deben realizarse teniendo en cuenta la responsabilidad social y medioambiental si es que se pretenden mitigar los efectos de la industrialización de la agricultura. Dentro de las alternativas agrícolas sostenibles, la producción orgánica y agroecológica se presentan como prácticas que conservan la capacidad productiva de los suelos y reducen el impacto que se genera sobre el medio ambiente, lo cual es visto con buenos ojos por una buena parte de los consumidores. Además, desde el punto de vista económico, estas prácticas aportan resultados atractivos debido al ahorro en insumos.

Entre los principales resultados ambientales obtenidos de la implementación de políticas agroambientales en los países de la región mencionamos los siguientes: las tierras que se encontraban desaprovechadas fueron utilizadas para producir productos sanos y amigables con el medio ambiente, hubo un aumento de la reforestación en zonas urbanas y suburbanas y se incrementó la superficie certificada destinada a la agricultura ecológica. A nivel social y económico, muchos productores recibieron capacitación en relación a dichas prácticas favoreciendo el autoaprendizaje y la autogestión de los mismos. Esto permitió el desarrollo rural y el ahorro de divisas debido a la reducción de insumos extranjeros. Se observó, además, que la creciente adhesión al BPAs en la provincia de Córdoba mejoró el bienestar de los habitantes que residen en zonas aledañas a dichas producciones sostenibles. Por último, mencionamos que, en la Provincia de Buenos Aires, la idea de implementar políticas agroambientales está en auge debido a que la agricultura está en el centro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

A continuación, nos propusimos dar cuenta de la legislación que avala nuestra propuesta de implementar un incentivo tributario que fomente la agricultura responsable. Así, vimos que Argentina se comprometió, como Estado parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del *Protocolo de Kioto* y del *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*, a cooperar con el cumplimiento de los acuerdos a fin de poder preservar el medio ambiente. Para ello, el país debe desarrollar políticas tributarias y ambientales que promuevan la producción agrícola sostenible a la luz de las consideraciones del cambio climático y que tiendan a la

conservación de la diversidad biológica y a la utilización sostenible de los recursos biológicos.

A nivel nacional, abordamos la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial de la Nación y la Ley General del Ambiente. Allí pudimos observar que el medio ambiente es un derecho de incidencia colectiva que garantiza una vida digna y sustentable a las generaciones presentes y futuras. Por tal motivo, el estado debe aplicar todas las medidas necesarias para evitar dañarlo. Además, mencionamos el principio de sostenibilidad, el principio de prevención y el principio precautorio, cuyos aportes hacen referencia a una gestión apropiada del medio ambiente, a fin de prevenir los efectos negativos que se puedan producir sobre el mismo y adoptar todas las medidas necesarias para impedir la degradación ambiental.

A nivel provincial, nos enfocamos en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Agroquímicos y la Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Allí pudimos dar cuenta que cada provincia tiene la propiedad y la potestad legislativa sobre los recursos naturales (aire, suelo, agua y biodiversidad) que se encuentran en su territorio. Asimismo, vimos que el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires debe priorizar, en sus políticas agropecuarias y fiscales, aquellas actividades de investigación, producción e instalación de tecnologías vinculadas con la protección, conservación y restauración de los recursos naturales y del ambiente. También, podrá incorporar métodos o prácticas de control de plagas que sustituyan total o parcialmente la aplicación de agroquímicos, a fin de preservar la salud de la población y el medio ambiente. Por otro lado, las provincias tienen la potestad para dictar medidas tributarias, entre ellas, de carácter ambiental. Pueden establecer impuestos indirectos, en forma concurrente con el Estado Nacional, e impuestos directos, salvo aquellos que sean establecidos por Nación en todo el territorio del país y por tiempo determinado.

Por lo expuesto, la Provincia de Buenos Aires tiene la posibilidad de implementar políticas fiscales y agropecuarias con el fin garantizar a sus habitantes el derecho a un ambiente sano y equilibrado.

Posteriormente, en relación a la parte tributaria, se verifica que las políticas fiscales pueden ser utilizadas como instrumentos para delinear modelos económicos de desarrollo sostenible con el objetivo de reducir la contaminación sobre el medio ambiente. El objetivo de los tributos con fines extrafiscales es alterar la conducta de los contribuyentes para que actúen de determinada forma, es decir que no tiene fines recaudatorios. Los tributos ambientales, los cuales son tributos con fines extrafiscales,

permiten modificar el comportamiento de los productores a favor del uso eficiente de los recursos naturales y actuar como instrumentos de política a fin de atender los problemas ambientales actuales. La implementación de los tributos con fines extrafiscales se sustenta en el Fallo 243:98. Además, la CSJN sostiene que el uso del poder tributario para lograr el desarrollo pleno y justo de las fuerzas económicas es una atribución que las provincias conservan, dentro de su jurisdicción, siempre que no se superponga con la de la Nación.

Observamos, asimismo, que los tributos fundamentados a partir del principio “quien contamina paga” gravan los aspectos negativos del comportamiento del productor, enfocándose solamente en las consecuencias y en los daños ya provocados. Por ello es importante abordar el problema desde una perspectiva diferente, centrándonos en aquellos productores que buscan llevar a cabo sus actividades sin contaminar. Es decir, enfocarnos en el principio de prevención y en el principio precautorio a fin de evitar daños irreversibles en el medio ambiente. De aquí surge la necesidad de un nuevo principio: “quién no contamina no paga”. En otras palabras, aquellos productores que no contaminen en el desarrollo de sus actividades podrán adquirir beneficios fiscales. De esta forma se promoverá una transición hacia actividades agrícolas que se desarrollen respetando el medio ambiente. Es en esta línea que, a fin de generar cambios en el comportamiento de los agentes económicos, puede optarse por la aplicación de incentivos tributarios, ya que el objetivo es beneficiar a aquellos productores que desarrollen actividades agrícolas sostenibles. Como vimos, estos incentivos tributarios estarían comprendidos dentro de los impuestos con incidencia ambiental. Caba destacar, por otra parte, que la aplicación de incentivos que otorguen beneficios fiscales a quienes no contaminan no significa que se deje de lado la aplicación de instrumentos regulatorios (multas, entre otros). Estamos frente a instrumentos que pueden ser utilizados de manera complementaria.

Puesto que la Provincia de Buenos Aires no posee un sistema de tributos ambientales y al haber poco margen para implementar nuevos tributos orientados a la protección ambiental, lo más conveniente, en este caso, es la instrumentación del incentivo por medio de los tributos provinciales vigentes. Lo que se pretende es, por tanto, reorientar la función del tributo vigente para poder dar respuesta a los efectos ambientales que surgen de las prácticas agropecuarias convencionales aplicadas en el territorio provincial.

Luego de clasificar diversas formas de incentivos tributarios pudimos advertir que las exenciones, puesto que son instrumentos de fácil administración, y cuyo costo administrativo es menor en comparación con las demás técnicas, se presenta como la

forma más adecuada para implementar un incentivo que promueva este tipo de prácticas agrícolas sostenibles. Si bien el costo fiscal puede ser mayor en relación a las tasas reducidas, es preciso destacar que lo que se procura es la protección del medio ambiente, por lo que estamos en presencia de tributos con fines extrafiscales. Estos tributos previenen, por otro lado, gastos públicos referidos al medio ambiente y la salud. Asimismo, puesto que lo que se busca es reducir la carga impositiva de los pequeños contribuyentes e incentivarlos para que desarrollen prácticas agrícolas sostenibles, esta exención debería recaer sobre algún impuesto directo. Es por ello que consideramos que una opción viable sería la aplicación sobre el impuesto inmobiliario rural. Finalmente pudimos advertir que dicha exención debería ser clasificada como de carácter objetivo, puesto que se asignaría en función de la actividad y no en función del sujeto que la desarrolla.

Podemos afirmar, por tanto, que en la Provincia de Buenos Aires están dadas las condiciones legales y tributarias para poder implementar un incentivo fiscal, específicamente una exención en el impuesto inmobiliario rural, sobre la actividad agrícola, con el objetivo de fomentar que el comportamiento de los productores tienda hacia una agricultura responsable.

Habiendo realizado este recorrido, estamos en condiciones de efectuar las siguientes recomendaciones a fin de colaborar con el desarrollo de un sistema tributario provincial que contribuya a la protección del medio ambiente en el ámbito agrícola:

- ✓ Diseñar un sistema de certificación de fácil acceso para los pequeños productores agrícolas que desarrollen sus actividades en forma sostenible.
- ✓ Elaborar un conjunto de medidas que permitan el desarrollo de programas de capacitación para acompañar al productor en la incorporación de estas nuevas prácticas agrícolas y la promoción de dichos productos.
- ✓ Implementar una política fiscal de exención al impuesto inmobiliario rural para aquellas explotaciones agrícolas que desarrollen sus actividades de manera sustentable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostini, C., & Jorratt, M. (2013). Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 130.
- Arriaga, M. C., Oviedo, R. R., & Camandona, M. R. (2013). La Responsabilidad Social Empresaria en la relación “empresa-cliente”. *Saberes*, 5, 23-35.
- Böcker, T., & Finger, R. (2016). European pesticide tax schemes in comparison: An analysis of experiences and developments. *Sustainability*, 8(4), 378.
- CEPAL, N. (2019a). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales.
- CEPAL, N. (2019b). Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe.
- Chamizo, F. & Casaza, J. (2017). Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe. *Análisis de casos de Costa Rica, Cuba, Panamá, Paraguay y Brasil*.
- Declaración de Río de Janeiro. (1992). La declaración del Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Río de Janeiro República Federativa del Brasil., aprobada en Estocolmo el, 16*.
- Ferre Olivé, E. F. (2009). Impuestos Ambientales. *Fiscalidad y medio ambiente*, 57.
- Ferré Olivé, E. H. F. (2010). Legislación Ambiental y política tributaria. *Criterios Tributarios*, 26(159).
- FAO. (2009). Glosario de agricultura orgánica. Roma.
- Instituto ETHOS. (2005). *Conferencia Internacional. Oficinas de gestión*. (p. 3). São Paulo.
- Lorenzetti, R. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación - Comentado. Tomo I* (p. 799). Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni.
- Ludewigs, T. (2014). Políticas Agroambientales en América Latina y el Caribe. *Análisis de casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua*.
- OECD. (2001). Environmentally related taxes in OECD countries: Issues and strategies.
- Riboldi, J. (2011). SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO: Algunas consideraciones. *OIKONOMOS*, (2), 41-55.
- Rivera, J. & Medina, G. (2014). *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado, TOMO I* (p. 312). Buenos aires: La Ley S.A.E. e I.

- Sarandon, S. J., Flores, C. C., Abbona, E. A., Iermanó, M. J., Blandi, M. L., & Oyhamburu, M. (2015b). *Uso de agroquímicos en la Provincia de Buenos Aires, Argentina: las consecuencias de un modelo agropecuario*. La Plata: V Congreso Latinoamericano de Agroecología-SOCLA.
- Sarandón, S., Flores, C. C., Abbona, E., Iermanó, M. J., Blandi, M. L., Oyhamburu, M., & Ferraris, B. (2015a). *Relevamiento de la utilización de Agroquímicos en la Provincia de Buenos Aires—Mapa de Situación e incidencias sobre la salud*. La Plata: Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires—Universidad Nacional de La Plata.
- Sarandón, S.J. & Flores, C.C. (2014). *Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de agroecosistemas sustentables*. La Plata: Editorial de la UNLP.
- UNESCO. (2017). Capítulo III. El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación. *Desarrollo sostenible: origen del término y rasgos principales*.
- Unión Europea. Directiva (UE) 2001/59 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de agosto de 2001. Sobre disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas. Diario oficial de la Unión Europea.
- Unión Europea. Directiva (UE) 2004/35 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004. Sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Diario oficial de la Unión Europea.
- Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*. 7° edición. Buenos Aires: Depalma.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- Aranda, D. (2017). Guaminí: 1500 hectáreas agroecológicas, libres de transgénicos y químicos. Recuperado el 25 de Junio 2020, de <https://www.ecoportal.net/temas-especiales/desarrollo-sustentable/guamini-1500-hectareas-agroecologicas-libres-de-transgenicos-y-quimicos/>
- Comisión Europea, Ed. (2001). *Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=ES>
- Cruells, H. D., & Olive, E. H. F. (2012). Incentivos Fiscales y energías renovables. *Administración Tributaria*, 34, 2. Recuperada de:

https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_34/Espanol/e-book_rev_34-es.pdf#page=6

FAO. (2001). Variabilidad y cambio del clima: un desafío para la producción agrícola sostenible. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/X9177s/X9177s.htm>

FAO. (2016). La Aurora: producción agroecológica de cereales y carne en una granja extensiva al sur de Buenos Aires. Argentina: Recuperado de: <http://www.fao.org/agroecology/detail/es/c/457971/>

INDEC. (2018). Censo nacional agropecuario. Resultados preliminares. *Buenos Aires*. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>.

Jiménez-Beltrán, D. (2016). El Tributo Ambiental: Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente. Recuperado el 5 de agosto 2020, de <https://www.eea.europa.eu/es/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>

OIT. (2006). Iniciativa InFocus sobre responsabilidad social de la empresa. Subcomisión de Empresas Multinacionales. Oficina Internacional del Trabajo, 295º Reunión. Ginebra. Recuperado de <http://libguides.ilo.org/corporate-social-responsibility-es>

Origlia, G. (2019). Córdoba es la primera provincia en tener por ley las buenas prácticas agrícolas. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/cordoba-es-primera-provincia-tener-ley-buenas-nid2297905>

TodoAgro. (2018). Córdoba destina \$53 millones en crédito, a tasa cero, para conservación de suelos y proyectos productivos. Recuperado de: <http://www.todoagro.com.ar/noticias/nota.asp?nid=36794>

Unión Europea. Recomendación (UE) 1975/436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de marzo de 1975, Relativa a la imputación de costes y a la intervención de los poderes políticos en materia de medio ambiente Diario oficial de la Unión Europea. Recuperado de: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/3aa99873-6943-4751-9c00-1170f07d9a5d/language-es>

Unión Europea. Reglamento (UE) 2011/691 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2011. Sobre las cuentas económicas medioambientales europeas. Diario oficial de la Unión Europea. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0001:0016:EN:PDF>

Vaca, C. (2020). Buenas Prácticas Agropecuarias de Córdoba: el martes presentarán las novedades del ciclo 2020. *Agroverdad*. Recuperado de:

<https://agroverdad.com.ar/2020/07/buenas-practicas-agropecuarias-de-cordoba-el-martes-presentaran-las-novedades-del-ciclo-2020>

Zamora, M. et al. (2015). Agroecología vs agricultura actual I: producción, costos directos y márgenes comparados en cultivos extensivos en el centro sur bonaerense, Argentina. In *V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA*. La Plata. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/53373>

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

Constitución de la Nación Argentina. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 15 de diciembre de 1994. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Boletín oficial de la provincia de Buenos Aires. La Plata, 13 de septiembre de 1994. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion/cpppal.htm>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 1959. Lorenzo Larralde y otros s/ demanda de inconstitucionalidad, sentencia del 2 de marzo de 1959, Fallos: 243:98. Recuperada de: <https://sj.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=listarPorTomo>

Ley N° 10.663. Ley de Programa de Buenas prácticas agropecuarias. Boletín oficial de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 16 de octubre de 2019. Recuperado de: http://www.alimentosargentinos.gob.ar/bpa/documentos/LEY_BPA_cordoba.pdf

Ley N° 10508. Código Tributario Provincial -Ley N° 6006, T.O. 2015 y sus modificatorias-. Boletín oficial de la Provincia de Córdoba. Córdoba, 26 de diciembre de 2017. Recuperado de: <https://portal.rentascordoba.gob.ar/frontend/page?4,sitio.if-codigo-tributario-provincial,O,es,0>

Ley N° 11.723. Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 9 de noviembre de 1995. Recuperado de: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf>

Ley N° 13.719. Adhesión a la Ley Nacional 26093 de Biocombustibles. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 20 de septiembre de 2007. Recuperado de: <https://normas.gba.gov.ar/documentos/VrAXquOB.html>

Ley N° 14.838. Adhesión a la Ley Nacional 26190 y su mod. N° 27191 de Fuentes Renovables. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 22 de septiembre de 2016. Recuperado de: <https://normas.gba.gov.ar/documentos/xAzJkUoB.htm>

- Ley N° 24.375. Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado y abierto a la firma en Río de Janeiro el 5.6.92. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de octubre de 1994. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>
- Ley N° 25.127. Producción ecológica, biológica y orgánica. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 8 de septiembre de 1999. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/59885/norma.htm>
- Ley N° 25.438. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 13 de julio de 2001. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67901/norma.htm>
- Ley N° 25.831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 6 de enero de 2004. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91548/norma.htm>
- Ley N° 25.841. Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. Ciudad de Asunción, Paraguay. 22 de junio de 2001. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm>
- Ley N° 26.093. Ley de Biocombustibles. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 12 de mayo de 2006. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116299/norma.htm>
- Ley N° 26.190 (actualizada). Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 23 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123565/texact.htm>
- Ley N° 26.994, art 240 y 241. Código Civil y Comercial de la Nación. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de octubre de 2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000239999/235975/norma.htm>
- Ley N°10.699. Ley de Agroquímicos. Boletín oficial de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 29 de septiembre de 1988. Recuperado de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-10699.html>
- Ley N° 25.019. Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar. Boletín oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de octubre de 1998. Promulgada parcialmente. Recuperado

de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/53790/norma.htm>

Ordenanza N° 13.254. Código tributario Municipal. Consejo deliberante de la Ciudad de Salta, 13 de diciembre de 2007. Recuperado de: https://www.dgrmsalta.gov.ar/rentasmuni/jsp/informacionInst/ORD_Nro_13254_Tributaria_2009.pdf

Proyecto de Ley N° 34097. Incorporación del inciso ñ) en el artículo 166 del Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe (Ley 3456 TO 2014 y sus modificatorias). Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Fecha de ingreso 2018. Recuperado de: <http://186.153.176.242:8095/index.php?go=d&id=33913>

Proyecto de Ley N° 34316. Modificación de los artículos 156 Y 157 del Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe (Ley 3456 TO 2014 y sus modificatorias). Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe. Fecha de ingreso 2018. Recuperado de: <http://186.153.176.242:8095/index.php?go=d&id=34133>

Proyecto de Ley N° 4777. Promoción y desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de base agroecológica. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Fecha de ingreso 2018. Recuperado de: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/18-19D4777012018-11-2915-45-41.pdf>

Resolución Normativa N° 13/2011. Exenciones para productores de biocombustibles y de software. Reglamentación beneficios tributarios. Recuperado de: <http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Normas/Resoluciones/2011/R013-11.htm>

ANEXOS

❖ Anexo 1

Certificadoras de productos orgánicos



ARGENCERT S.R.L.

Bernardo de Irigoyen N° 972, 4° "B" (C1072AAT) - Buenos Aires.

Teléfono: (+54) 011 4363-0033

Fax: (+54) 011 4363-0202

info@argencert.com.ar

www.argencert.com.ar



FOOD SAFETY

Av. Pedro Goyena N° 1695 (C1406GWF) - Buenos Aires.

Tel/Fax: (+54) 011 4632-4544 / 4632-4589

foodsafety@foodsafety.com.ar

www.foodsafety.com.ar



LETIS S.A.

Of. Central: San Lorenzo N° 2261, 1° "A" (S2000KPA) - Rosario.

Tel/Fax: (+54) 0341 426-4244

letis@letis.org

Of. Buenos Aires: Perú N° 375, 1° "10" (C1067AAG) - Buenos Aires.

Tel/Fax: (+54) 011 15 3260-3919

internacional@letis.org

www.letis.org



**Organización
Internacional
Agropecuaria**

— **Certificamos
confianza y calidad**

OIA (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL AGROPECUARIA)

Of. Central: Av. Santa Fe N° 830 (B1641ABN) - Acassuso (Bs. As.).

Tel/Fax: (+54) 011 4793-4340

oia@oia.com.ar

Of. Región Cuyo: Coronel Rodríguez N° 810, PB "1" - 5ta. Sección (M5502AJR) - Mendoza (Mendoza).

Tel/Fax: (+54) 0261 438-1288

oiacuyo@oia.com.ar