

Proyecto de ley sobre Impuesto Ecológico

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe presentó ante la Cámara de Senadores de la Legislatura provincial, para su tratamiento en sesiones extraordinarias, un proyecto de ley en el que se propicia la incorporación al sistema tributario provincial del denominado Impuesto Ecológico, aunque su designación completa es “Impuesto por presión sobre el ambiente natural y construido”.

La Bolsa de Comercio de Rosario ha visto con preocupación el intento de creación de este nuevo impuesto, cuyo único objetivo parecería ser recaudatorio. Se trata de una iniciativa de una llamativa ambigüedad y vaguedad en la definición del objeto y hecho imponible: *“grava la externalidad negativa generada por toda actividad económica que por su dimensión, ubicación, operatoria e infraestructura, ocasione impactos negativos sobre el ambiente o la población”*.

Cabe tener presente que, para que constituyan externalidades negativas, los impactos provocados por una actividad deben ser concretos, definidos y comprobables. En cambio, este proyecto pretende gravar a ciertas actividades por el sólo hecho de la susceptibilidad de generar impactos negativos.

Por otra parte, en los considerandos iniciales del proyecto se declara que el impuesto busca *“...reducir los efectos negativos producidos por los desechos contaminantes sobre el medio ambiente”*. Se pierde de vista que este objetivo ya está contemplado en la Ley Provincial 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, en su decreto reglamentario, en las resoluciones sobre efluentes gaseosos, líquidos y sólidos, y en el régimen de infracciones y sanciones ambientales de la Ley 13.060.

Dichas normas establecen que toda persona física o jurídica responsable de proyectos, obras o acciones que afecten o sean susceptibles de afectar el ambiente, está obligada a presentar ante la autoridad de aplicación un estudio e informe de evaluación del impacto ambiental de todas sus etapas. A partir de dicho informe, cumplidas que fueren las condiciones, exigencias y normas que establezcan parámetros físicos, químicos y biológicos que determinen la calidad ambiental aceptable, la autoridad de aplicación otorga o no la habilitación correspondiente. Desde ese momento, y sin perjuicio de quedar sometida a los controles e inspecciones que se establezcan, la actividad que se desarrolle no debería presentar consecuencias nocivas al medio ambiente.

Por ello, en primer lugar, cabe manifestar la contrariedad que causa la pretensión de imponer nuevas cargas a contribuyentes que no desarrollan conductas contaminantes o perjudiciales para el medio ambiente o la población.

Por otra parte, el proyecto violenta los principios del Derecho Ambiental argentino, con raigambre en los tratados internacionales de Río de Janeiro de 1992 y en el propio texto constitucional, cuyo artículo 41 establece que la protección ambiental es una obligación y no un derecho del Estado provincial a obtener recursos económicos por su alteración. Y, en el caso de producirse una modificación negativa del ambiente, “generará prioritariamente la obligación de recomponer”, con lo que siquiera es admisible la posibilidad de sustituir el daño por una indemnización suficiente. En nuestro ámbito no existe la figura de “contaminante pagador”.

En lo que se refiere a la forma de cálculo de la base imponible establecida en el proyecto –de una notable complejidad–, se transgrede uno de los principios esenciales a los que deben ajustarse las normas jurídico-tributarias, que es el principio de certeza. Dicha fórmula viene a convalidar que el fin último del gravamen es meramente recaudatorio y no el de contribuir a preservar y mejorar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. De otra forma no se explica que los factores que determinan la cuantía del tributo sean la capacidad de almacenaje de granos y el nivel de facturación total del sujeto pasivo, que no están asociados al comportamiento ambiental de la empresa y, por ende, no son indicativos de mayor capacidad contributiva.

Adicionalmente, esa fórmula polinómica atenta contra el principio de equidad tributaria, en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados.

La fórmula de cálculo prevista en el proyecto constituye una clara y palpable discriminación hacia las actividades relacionadas con el comercio y el procesamiento de granos. En efecto, el factor AG (determinado por la capacidad de acopio de granos de la planta utilizada), que potencia el resultado impositivo, incide entre 3 y 30 veces más que la categorización de la actividad en función de parámetros realmente indicativos de impacto ambiental, como efluentes, residuos tóxicos, riesgos potenciales, etc.

Más allá de todo lo expresado, es indudable que el tributo proyectado traerá aparejados nuevos costos para las empresas alcanzadas, con caídas en sus márgenes de rentabilidad, y evidentes asimetrías intra e interprovinciales. Los sujetos pasivos perderán competitividad respecto de sus competidores no gravados, estén éstos radicados en el territorio santafesino o en otras jurisdicciones.

Un comentario final acerca del contexto en el que se proyecta este nuevo tributo. El país soporta un incremento de la presión tributaria global sin precedentes. Tomando valores del año 2012, la presión tributaria nacional alcanzó al 31,74% del PBI. Si se agrega la presión fiscal provincial del 5,6% y la de los municipios, estimada en un 2%, se totaliza el 39,34% del PBI. De esta forma, Argentina presenta una presión tributaria global más alta que los Estados Unidos (27% del PBI), Inglaterra y Alemania (36%) y levemente más baja que Francia e Italia (43%).

Pero estos guarismos se incrementan drásticamente si la presión se mide sobre los contribuyentes que efectivamente pagan sus impuestos. Si se asume, conservadoramente, que el PBI informal es del 30%, la carga tributaria global sobre los que realmente contribuyen alcanzaría al 56% del PBI.

Planificar en este escenario la creación de un nuevo impuesto provincial de las características apuntadas, puede constituirse en un lastre difícil de soportar para las empresas alcanzadas, además de desalentar la radicación de nuevas inversiones, las que emigrarán a otras jurisdicciones con un tratamiento más favorable.