



Trabajo Final de Grado

LA UTILIZACIÓN TRIBUTARIA COMO HERRAMIENTA PARA LA
PRESERVACION DEL MEDIOAMBIENTE EN LA ACTIVIDAD
HIDROCARBURIFERA EN RÍO NEGRO.

Autor: Andreu, Federico Emmanuel

Director: Mtr. Diego Luciano Perdriel

Año: 2023

Agradecimientos

A mi mamá, por su incansable labor para que pueda cumplir todas mis metas académicas, deportivas y personales.

A mi papá, por inculcarme los más preciados valores, y no dejarme bajar los brazos nunca.

A mis hermanos, grandes amigos y compañeros, por alentarme y ayudarme en todo momento.

A mi Jeni, enorme sostén en el último tramo.

A un gran amigo que ya no está presente, mí querido Roberto.

A todos mis amigos, por bancar en las buenas y en las malas mucho más.

A mis compañeros de estudio, muy pocos se convierten en amigos.

*A mi director del Trabajo Final de Grado por su dedicación y predisposición.
Gracias Luciano.*

Y a todas aquellas personas que me impulsaran directa e indirectamente a estudiar y progresar.

A Dios.

Que la gente crea, porque tienen en qué creer

(M.G)

Resumen

En el presente trabajo final voy a exponer y relevar los gravámenes y tributos ambientales vigentes con los que cuenta la Provincia de Río Negro en relación a la utilización tributaria como herramienta de protección, comparándolos con los tributos de otras provincias productoras de hidrocarburos como ser Neuquén, Chubut y Santa Cruz para así poder dilucidar el abanico de tributos de la provincia de Río Negro en cuanto a esta temática. Además de pretender evaluar si los mismos cumplen la finalidad por la cual han sido implementados, ya sea si su finalidad es desincentivadora o meramente recaudatoria.

El objetivo fue exponer estos tributos en la actividad hidrocarburífera, para que se pueda empezar a trabajar en el resarcimiento ecológico y ambiental que pueda llegar a generar dicha actividad, a través de tributos, si se quiere, como mecanismo de protección, para lograr cambiar y concientizar a las actividades industriales, a fin de generar un medioambiente sustentable a largo plazo, y a su vez, dar cumplimiento a la ley general de medio ambiente N° 25.675, a la Constitución Nacional. Y a la Constitución de la Provincia de Río Negro.

Índice

Agradecimientos	1
Resumen	2
Capítulo I	4
Introducción	4
I – Planteamiento del problema.	6
II- Metodología.	7
III – Objetivos.	8
Objetivo general	8
Objetivos específicos	8
Capítulo II	9
Marco Teórico	9
Tributos	13
Impuestos, tasas, y contribuciones especiales	14
Tributos ambientales	15
Contexto	15
Principios tributarios ambientales	18
Conceptos y definiciones de tributo ambiental.	20
Estructura básica de un tributo ambiental	21
Impuesto, Tasa y Contribución especial; beneficios y contras como Tributo verde	23
Generalidades de la tributación hidrocarburífera	24
Capítulo III	27
LEGISLACIÓN	27
Tributos de la ley Nacional de Hidrocarburos	28
Provincias productoras de hidrocarburos	30
La regulación de Recursos Hidrocarburíferos y la protección del Medio Ambiente en la Provincia de Río Negro	31
Comparativa con las otras provincias hidrocarburíferas.	33
CONCLUSIONES FINALES	37
Referencias Consultadas	38

Capítulo I

Introducción

Desde hace algún tiempo, en el mundo se han tomado seriamente las medidas de protección y se ha concientizado acerca del daño ecológico que causó el hombre a lo largo de la evolución, principalmente a partir del desarrollo industrial.

La globalización y el crecimiento de la tecnología aceleraron los procesos de contaminación, pero impulsó a la mejora de equipos y en el caso del sector industrial, no sólo mejoraron los procesos de producción sino también el de tratamiento de la contaminación que generan, como por ejemplo, la emisión de gases.

En el tema aquí expuesto, la actividad hidrocarburífera, es considerada de las más contaminantes que existen, es decir, la extracción del petróleo, transporte, refinamiento del mismo, etc. Por los diversos derivados que conlleva la actividad.

En la búsqueda constante de armonizar el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente, resulta imperativo analizar detenidamente los tributos ambientales asociados a la producción de hidrocarburos en la provincia de Río Negro. En el presente trabajo se propone no sólo examinar los impuestos existentes en este ámbito, sino también ampliar la perspectiva sobre los tributos ambientales vinculados a la producción de hidrocarburos, contribuyendo así a la formulación de planes ambientales que aseguren la calidad y protección del entorno.

Es acá donde me centraré en exponer los dichos tributos ambientales, entre ellos, los impuestos pigouvianos, que toman relevancia en Argentina ya que su aplicación es prácticamente nula, y en nuestra provincia, no es la excepción con respecto a la problemática.

Estos impuestos buscan transformar una externalidad negativa en positiva. Es decir, que sus ingresos tienen una finalidad y una asignación específica.

Una comparación de los tributos en Río Negro con las provincias productoras de hidrocarburos como ser Neuquén, Chubut y Santa Cruz también será llevada a cabo. Este análisis comparativo permitirá identificar posibles brechas o disparidades en las prácticas tributarias ambientales entre las provincias, brindando así una visión de las políticas fiscales relacionadas con la actividad hidrocarburífera en la región patagónica.

I – Planteamiento del problema.

En los últimos cincuenta años, la preservación del medio ambiente ha emergido como una de las problemáticas más críticas y apremiantes en la agenda internacional. Esto se debe a que las repercusiones no sólo afectan a todos los países del mundo, sino también a las generaciones venideras. La inquietud por el deterioro ecológico ha llevado a los Estados a implementar diversas medidas para frenar, o al menos minimizar, dicho deterioro. Dentro de las posibles acciones, los tributos ambientales han ganado un papel cada vez más destacado en los últimos años.

En la actualidad, nadie cuestiona la importancia a nivel internacional de la preservación ambiental, el valioso aporte que los tributos ambientales representan para esta causa y la necesidad de examinar estos tributos desde una perspectiva jurídica.

Las señales de degradación ambiental indican la necesidad de cambiar nuestras acciones para garantizar que el progreso humano sea sostenible. La advertencia de la naturaleza y sus efectos en la calidad de vida han llevado a la reconsideración del concepto tradicional de desarrollo. Como resultado, surge la noción de "Desarrollo Sustentable", que aboga por la combinación de objetivos de protección ambiental y crecimiento económico, la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer el bienestar futuro, y la consecución de metas de crecimiento y productividad sin dañar los ecosistemas.

El logro del desarrollo sustentable implica una integración tanto cualitativa como cuantitativa de políticas económicas y ambientales. Dentro de las diversas herramientas disponibles para alcanzar este objetivo, se encuentran los instrumentos económicos, como los fiscales vinculados al medio ambiente, que comprenden cualquier obligación financiera hacia el Estado (Nacional, Provincial o Municipal) con importantes implicaciones ambientales.

El desarrollo sustentable se ha convertido en una necesidad imperante para preservar el bienestar de la humanidad y de la biosfera, y la tributación ambiental es una herramienta que puede contribuir a lograr este objetivo al tiempo que se fomenta la justicia social y se mejora la calidad de vida de las

personas. Por ello, el presente trabajo busca explorar cómo se puede implementar la tributación ambiental en la provincia de Río Negro, en línea con los objetivos del desarrollo sustentable, y cómo se puede evaluar su efectividad en términos de protección del medio ambiente y de promoción de prácticas sostenibles.

El objetivo principal de la problemática planteada en este trabajo final de grado es analizar cómo la tributación ambiental puede ser utilizada como herramienta de protección para un medio ambiente sustentable en la provincia de Río Negro. En particular, se busca evaluar de qué manera los instrumentos económicos fiscales pueden ser aplicados para fomentar prácticas ambientales responsables en las empresas y ciudadanos.

Este planteamiento conduce a la cuestión central de la investigación: ¿Cómo afecta la utilización tributaria como herramienta para la preservación del medioambiente en la actividad hidrocarburífera en Río Negro?

II- Metodología.

En la elaboración de este trabajo, he decidido utilizar el enfoque jurídico-descriptivo, principalmente para identificar la situación normativa actual del tributo mencionado. Este método descriptivo puede emplear tanto elementos cuantitativos como cualitativos, y en este caso he optado por elementos cualitativos, debido a que involucran un análisis subjetivo. Para acceder a la normativa nacional, provincial y doctrina necesaria, he utilizado medios digitales, como así libros de diferentes autores. Finalmente, he analizado la información obtenida para llegar a una respuesta al problema inicialmente planteado: ¿se pueden utilizar los tributos como herramientas para proteger el medio ambiente en la actividad hidrocarburífera?

III – Objetivos.

Objetivo general

El objetivo de este trabajo, consiste en analizar la viabilidad y efectividad de la implementación de la tributación ambiental como herramienta para la protección del medio ambiente en la provincia de Río Negro, con un enfoque específico en la actividad hidrocarburífera.

Objetivos específicos

- Revisar y analizar la legislación existente en la provincia de Río Negro en relación con la tributación ambiental, centrándose en su aplicabilidad a la actividad hidrocarburífera, analizando su naturaleza jurídica.
- Indagar sobre los gravámenes referidos al petróleo en Río Negro para analizar si existen en ellos términos de tributaciones ambientales.
- Comparar casos de implementación de tributación ambiental en otras provincias con características similares a Río Negro, identificando disposiciones o enfoques que han sido exitosos en Neuquén, Chubut o Santa Cruz.
- Identificar cuáles son las causas y consecuencias de la herramienta extrafiscal para preservar el medioambiente y determinar en qué medida pueden contribuir en la actividad hidrocarburífera.
- Describir los instrumentos extrafiscales más adecuados para implementar en la provincia de Río Negro, considerando las actividades de producción desarrolladas en la región, así como las competencias y condiciones institucionales de la provincia en relación con este ámbito.

Capítulo II

Marco Teórico

La conciencia sobre el daño ambiental causado por la actividad humana, especialmente a través del desarrollo industrial, ha llevado a la implementación de medidas de protección a nivel mundial. La globalización y el avance tecnológico, si bien aceleraron la contaminación, también impulsaron mejoras en equipos y procesos, incluyendo el tratamiento de la contaminación, como las emisiones de gases en el sector industrial.

En este contexto, la actividad hidrocarburífera, particularmente la extracción, transporte y refinamiento del petróleo, se reconoce como una de las más contaminantes debido a los diversos derivados involucrados. El foco de atención se centra en los tributos ambientales, especialmente los impuestos pigouvianos, que, a pesar de su relevancia, tienen una aplicación prácticamente nula en Argentina y presentan desafíos similares en nuestra provincia. Estos impuestos buscan convertir externalidades negativas en positivas, destinando sus ingresos a fines y asignaciones específicas.

Los tributos ambientales tienen una larga historia que se remonta a la antigüedad.

Sin embargo, los tributos ambientales modernos, casi como los concebimos hoy, comenzaron a implementarse en la década de 1970, cuando se produjo un aumento de la conciencia ambiental y se reconocieron los efectos negativos de la contaminación sobre la salud y el medio ambiente. En algunos países, los tributos ambientales se implementaron como parte de una reforma fiscal más amplia, mientras que en otros se introdujeron como medidas específicas para abordar un problema ambiental particular.

Por ejemplo, en 1970, los Estados Unidos introdujeron el Clean Air Act, que incluía provisiones para el control de la contaminación del aire y la implementación de impuestos sobre las emisiones de contaminantes. Desde entonces, muchos países han introducido tributos ambientales para abordar diversos problemas ambientales, como la contaminación del aire y del agua, el

cambio climático, la gestión de residuos y la conservación de recursos naturales.

Los tributos ambientales cobraron fuerza en el siglo XX por medio del economista británico Arthur Pigou (1877-1959) fue uno de los primeros defensores de la idea de utilizar impuestos para abordar los problemas de externalidades negativas, como la contaminación. En su obra "Economía del Bienestar" (1920), Pigou argumentó que los mercados no siempre asignan recursos de manera eficiente debido a las externalidades, que son los efectos indirectos de la actividad económica sobre terceros.

En 1973, en nuestro país, se estableció la primera entidad dedicada a asuntos ambientales conocida como la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH). Durante ese período se propusieron varios proyectos de ley que no llegaron a ser aprobados, marcando así los primeros intentos de establecer una infraestructura institucional ambiental en el país. A pesar de la existencia de una conciencia ambiental entre profesionales de otros organismos, como el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCYTH) y la Secretaría de Salud Pública de la Nación, la SERNAH fue disuelta durante el régimen militar de 1976.

La restauración de la democracia en 1983 vio un intento de consolidar la institucionalidad ambiental en Argentina. En 1986, se creó la Subsecretaría de Política Ambiental, que más tarde se transformó en la Comisión Nacional de Política Ambiental (CONAPA) en 1989, solo para ser disuelta en 1991. En este punto, la SERNAH fue reinstaurada, pero cambió su nombre a Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS).

En el período de 1991 a 1999, se implementó un proceso de centralización de responsabilidades políticas y de gestión en un solo organismo a nivel nacional, destacando la importancia de la política ambiental internacional en su gestión. Aunque formalmente satisfactorio, el proceso de descentralización durante las reformas del Estado fortaleció el papel de los municipios.

En 1993, mediante el Pacto Federal Ambiental y la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), se buscó fomentar la unificación y

coordinación de organismos provinciales relacionados con temas ambientales. Este pacto comprometió a las provincias a armonizar y aplicar la legislación ambiental en sus jurisdicciones. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional reconoció el medio ambiente como un bien jurídico protegido, incorporando el artículo 41 que consagra los derechos ambientales. Esta enmienda facultó al Estado Nacional a establecer "presupuestos mínimos de protección ambiental", mientras permitía a las provincias dictar normas complementarias con niveles de protección superiores.

Finalmente, en 1999, se inauguró una nueva fase en la política ambiental a nivel nacional con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA). Bajo su jurisdicción quedó la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS), establecida en 1991, que pasó a depender del Ministerio de Salud y Ambiente a partir de 2003, y posteriormente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Desde el 2006 hasta el 2015; momento en el cual se crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Clichevsky, 2002).

De esta manera, los años noventa, influyeron significativamente en el rumbo de las políticas públicas.

Los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado un extenso proceso de reformas fiscales verdes.

Esta organización cuenta con 34 miembros de los cuales entre los latinoamericanos se encuentran Chile y México, pero hay 12 Estados no miembros que se han adherido a las directivas de la organización como Argentina, Brasil y Colombia.

En los años 70, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomendó la importancia de la intervención estatal para proteger el medio ambiente, especialmente a través del principio de "quien contamina paga". La idea detrás de este principio es que las empresas y las personas que contaminan el medio ambiente deben ser responsables de los costos asociados con la limpieza y la reparación del daño causado. En otras palabras,

las empresas que contaminan deben pagar por las consecuencias de su impacto ambiental. Este principio se ha utilizado como base para el diseño de políticas ambientales y programas de gestión en muchos países.

La Constitución Nacional en la reforma de 1994, establece en su Artículo 41, que el Estado Nacional tiene la autoridad exclusiva y excluyente para elaborar normas que incluyan los "presupuestos mínimos de protección ambiental". En virtud de esta facultad, las provincias tienen la capacidad de promulgar normas adicionales, permitiéndoles establecer niveles de protección ambiental que superen los contemplados por la legislación nacional.

Históricamente, el sistema tributario argentino, no ha considerado con mayor importancia la preservación del medioambiente, más allá de lo establecido por la ley general de ambiente N° 25.675, por eso, resultaría necesario dar el puntapié inicial.

En el presente trabajo propondré la utilización de herramientas tributarias con fines extrafiscales – o como los define (Villegas, 2005) de ordenamiento, que son las prestaciones de dinero a las que recurre el Estado, no prioritariamente para lograr ingresos sino para determinar una conducta, un hecho u omisión. Suelen tener por objeto fomentar alguna actividad estimulando a los contribuyentes para que las emprendan o, por el contrario, su intención puede ser disuadirlos de llevar a cabo actividades que el Estado considera indeseables (omisión). Si lo que desea es incentivar, se adoptan beneficios tales como diferimientos para el pago de impuestos, exenciones o reducciones por tiempo determinado (Villegas, 2005). Esto último puede ir de la mano con la adopción de energías limpias. Estos impuestos ambientales, o de asignación específica, coexisten con las recaudatorias para el cuidado preventivo del medio ambiente debido a que en el transcurso del tiempo son mayores los daños ocasionados no reparables y en caso de que lo fueran, requieren de largos periodos y muy altos costos.

La instalación de un sistema de impuestos con propósitos parafiscales, como el enfoque principal en la preservación del medio ambiente, necesita llevarse a cabo a través de un entendimiento profundo y un análisis detallado de los

impactos de los impuestos individuales que conformarán el marco de referencia. Esto afectará principalmente la producción, la inversión, el gasto y el ahorro. (Bello, 2020).

El sistema tributario de nuestro país ha dado muestras de su poca efectividad, o dicho de otra manera, es posible que sus fines sean los meramente recaudatorios. Bajo este punto de vista, sería necesario hacer una reestructuración y aprovechar lo máximo posible el sistema de tributos, con vista a las generaciones venideras para un medioambiente sano y sustentable (Bello, 2020).

Dentro de esta hipótesis de cierta reforma si se quiere del sistema tributario, el principio de “quien contamina paga” se muestra eficaz para desalentar comportamientos que perjudican el equilibrio del medio ambiente y para generar fondos que cubran los costos requeridos para su preservación. Obviamente, deberán coexistir y coordinarse tributos con finalidades fiscales y extrafiscales, estos últimos, serían creados con la misión de preservar la vida, el medioambiente.

Tributos

Sainz de Bujanda dice que se entiende por tributo toda prestación patrimonial obligatoria – habitualmente pecuniaria – establecida por la ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia ley determine y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados (Sainz de Bujanda, 1962).

Además de ser una forma de obtener ingresos públicos, los tributos también tienen la función de ser herramientas de la política económica en general. Deben cumplir con los requisitos de estabilidad y progreso social, y buscar una mejor distribución de la renta que obtiene el fisco. Según la normativa, los tributos son los ingresos públicos que consisten en pagos monetarios exigidos por el Estado como resultado de su potestad imperio, con el objetivo principal

de obtener los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos. (Art. 4 Constitución Nacional)

Dino Jarach los define como aquellos recursos que el Estado obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio o sea por leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos - individuales o entidades - en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan.

Características comunes de los recursos tributarios en su obligatoriedad por imperio de la ley, siendo ésta fuente de las obligaciones tributarias dentro del marco de las facultades y de los límites que establezcan las constituciones modernas. (Jarach, 1996).

Villegas define los tributos como pagos en efectivo que el Estado demanda como resultado de su potestad de imperio, de acuerdo a lo establecido por la ley, para sufragar los costos que implica el cumplimiento de sus objetivos. (Villegas, 2005).

Impuestos, tasas, y contribuciones especiales

El impuesto es el tributo principal en las finanzas actuales y se caracteriza por ser una obligación unilateral impuesta por el Estado para obtener ingresos y satisfacer las necesidades públicas. Se exige a quienes se encuentran en situaciones consideradas como hechos impositivos, que son ajenos a la actividad estatal. La naturaleza jurídica del impuesto es de obligación unilateral impuesta por el Estado para cumplir con sus fines. (Villegas, 2005).

Los tributos se dividen en "vinculados", como tasas y contribuciones especiales, y "no vinculados", como impuestos. Los impuestos son los más comunes y pueden ser utilizados para abordar externalidades ambientales negativas sin necesidad de justificar un servicio u obra. La creación de impuestos extrafiscales recae principalmente en la Nación y las provincias según la Constitución. (Fonrouge, 2011).

Las tasas son tributos que involucran la prestación de un servicio individualizado al sujeto pasivo. Se consideran una contraprestación obligatoria por el uso de servicios estatales beneficiosos. Son utilizadas en mayor medida

por los municipios y requieren una prestación efectiva del Estado. (Jarach, 1996).

Las contribuciones especiales son tributos que se pagan debido a beneficios individuales o grupales derivados de obras públicas, gastos públicos o actividades especiales del Estado. Se caracterizan por la existencia de un beneficio que puede ser imaginario pero debe ser idóneo para originarse. Difieren de los impuestos y tasas en que requieren una actividad productora de beneficio. (Plazas Vega, 2000).

Tributos ambientales

Contexto

Los impuestos ambientales surgieron en el siglo XX, a partir de los estudios del economista inglés Arthur Cecil Pigou en la década de 1920. Pigou planteó la necesidad de que el Estado intervenga ante las discrepancias entre los beneficios sociales y privados generados por actividades que causan daño ambiental.

Una de las estrategias propuestas por Pigou para reducir el daño ambiental fue la imposición de tributos a las actividades generadoras de dicho daño, a las que denominó externalidades. Este mecanismo, conocido como Impuesto Pigouviano, es el origen de los impuestos ambientales. Su finalidad es internalizar las externalidades a través del uso del sistema de precios.

Pigou tienen como objetivo aumentar el costo marginal privado de las empresas contaminantes para que asuman la responsabilidad de los costos externos que imponen a la sociedad. (Pigou, 1946)

El diseño de este instrumento se basa en la premisa de que una empresa sólo contaminará hasta el punto en el que le resulte más económico pagar el impuesto que realizar cambios en sus procesos y adoptar tecnologías más limpias. Esto fomenta un comportamiento más amigable con el medio ambiente.

El costo del impuesto debe estar directamente relacionado con el costo marginal del daño causado. Los sujetos pasivos del impuesto son los agentes contaminadores, es decir, los contribuyentes propietarios de las fuentes que emiten sustancias que degradan el medio que se pretende mejorar. (Pigou, 1920)

Los impuestos Pigouvianos dieron lugar al principio de "El que contamina paga", que encuentra su origen en la Declaración de Río de 1992, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Aunque la declaración no utiliza exactamente esa frase, el concepto se refleja en el Principio N°16, que establece que las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos. Esto significa que aquellos que contaminan o dañan el medio ambiente deben asumir la responsabilidad y los costos de sus acciones, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Durante los últimos cincuenta años, la contaminación ambiental causada por el ser humano se ha convertido en una problemática urgente y de gran importancia a nivel internacional. Esta preocupación se debe a que afecta a todos los países, sin importar su ubicación, desarrollo económico o contribución contaminante, y también tiene consecuencias para las generaciones futuras. (Salassa Boix, 2016)

Para comprender estas medidas fiscales ecológicas, es importante tener en cuenta que la concepción de la actividad financiera del Estado ha evolucionado. Además de recaudar dinero para financiar los gastos públicos, se utiliza para alcanzar otros fines legítimos y exigibles. Algunos impuestos tienen una finalidad más allá de la recaudación, ya que se utilizan como mecanismos reguladores que influyen en el comportamiento de los contribuyentes. Entre estos impuestos con fines no fiscales se encuentran los destinados a proteger el medio ambiente. (Salassa Boix, 2016)

En lo que concierne a nuestro país, hacia fines del siglo diecinueve, se comenzó a regular en forma independiente los distintos recursos naturales, tanto a nivel nacional como provincial. Así, en 1886 se sanciona el Código de Minería de la Nación. Por su parte, varias leyes nacionales anteriores a la

primera mitad de la década del 70 del siglo pasado, se ocupan de regular otros recursos naturales.

Una mención especial merece la Ley Nacional N° 2.7972 de 1891, por ser la primera ley que regula la temática ambiental en la Argentina, precursora y premonitoria. Es una ley nacional, que, sin perjuicio de la falta de aplicación, aún sigue vigente. (Nonna, Dentone y Waitzman, 2011)

Más allá de lo mencionado anteriormente, los impuestos ambientales en Argentina son relativamente nuevos, tanto su divulgación como su implementación.

En 1994 con la reforma de la Constitución Nacional se incorporó a nuestra Carta Magna, el artículo 41 en protección al medioambiente que establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. 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. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual y potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

Como también desde el inicio de nuestra ley suprema lo expresa el preámbulo “promover el bienestar general” en este caso le podemos dar una interpretación acorde al tema planteado, garantizando un medioambiente sano para los habitantes de nuestro país.

En el ámbito de nuestra provincia en particular, el preámbulo de la Constitución de la Provincia de Río Negro reza: “...preservar los recursos naturales y el medio ambiente...”.

Las disposiciones requeridas por la Constitución se materializaron en la Ley 25.675, conocida como "Política Ambiental Nacional", que establece los requisitos mínimos para una gestión sostenible. Esta ley fue promulgada el 28 de noviembre de 2002. (Cafferatta, 2004).

La ley general del ambiente N° 25.675 prevé 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, los instrumentos de política y gestión, entre otros aspectos.

Principios tributarios ambientales

Siguiendo a (Capettini, 2017), los principios que guían la tributación ambiental no entran en conflicto con los principios tributarios generales.

En cambio, se complementan y refuerzan mutuamente. Además, destacan la importancia de los tributos ambientales como herramientas para proteger el medio ambiente. Entre estos principios se incluyen:

- Principio de ubicuidad: Este principio busca proteger el medio ambiente mediante todos los instrumentos disponibles y evitar problemas de armonización ambiental, basándose en estándares mínimos que guíen a los Estados hacia medidas de protección ambiental más efectivas de acuerdo con las realidades regionales y locales.
- Principio de sostenibilidad: Se refiere a una política y estrategia de desarrollo económico y social continuo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. Este principio busca equilibrar el crecimiento económico con la protección ambiental.
- Principio de prevención y cautela: Este principio indica que, cuando no hay certeza científica sobre la peligrosidad de una actividad, se deben tomar medidas preventivas para contrarrestar posibles riesgos. Se busca evitar daños ambientales irreversibles.
- Principio de los "costos de transacción": Este principio se basa en el teorema de Coase y sugiere que las partes llegarán a acuerdos eficientes si los

costos de negociación son bajos. Sin embargo, su aplicación puede ser complicada en situaciones donde no hay una negociación directa entre las partes, como en las relaciones entre productores y consumidores.

- Principio de "quien contamina paga": Este principio impulsa la creación de instrumentos tributarios que desincentiven la contaminación y compensen los daños causados. Quienes degradan el medio ambiente deben asumir los costos de reducir esa degradación y contribuir a mantener una calidad ambiental aceptable.

Estos principios buscan responsabilizar económicamente a los contaminantes, internalizar los costos sociales de la degradación ambiental en los precios de los productos contaminantes y promover la integración de la economía ambiental en la economía tradicional.

Así como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, las medidas tributarias ambientales provinciales desempeñan un papel crucial en la formulación de políticas y la gestión del entorno natural. Estas medidas se utilizan para influir en el comportamiento de los ciudadanos y las empresas con el fin de alcanzar objetivos ambientales específicos. En este contexto, las medidas tributarias ambientales comprenden dos categorías principales; los tributos ambientales y los beneficios fiscales ambientales.

Los tributos ambientales, se caracterizan por tener como objetivo principal la desincentivación de conductas contaminantes. Es decir, estos gravámenes, aunque tienen un propósito recaudatorio, están diseñados para desalentar actividades perjudiciales para el medio ambiente. Su aplicación puede contribuir a reducir la contaminación y promover prácticas más sostenibles.

Por otro lado, los beneficios fiscales ambientales son ventajas tributarias que buscan estimular actividades que sean beneficiosas para la protección del medio ambiente. Esto se logra a través de la anulación, reducción o aplazamiento de los pagos de impuestos, lo que hace que las actividades respetuosas con el entorno sean más atractivas desde una perspectiva fiscal.

Sin embargo, en el caso específico de la Provincia de Río Negro, su ordenamiento jurídico vigente se caracteriza por la ausencia de tributos

ambientales. Es decir, no existen impuestos, tasas ni contribuciones especiales que tengan como objetivo desincentivar la generación de energía mediante fuentes convencionales, como los hidrocarburos y los combustibles fósiles. En cambio, la provincia ha optado por emplear una serie de beneficios fiscales ambientales para promover activamente la generación de energía a partir de fuentes renovables.

Este enfoque refleja el compromiso de la Provincia de Río Negro con la transición hacia una matriz energética más sostenible y respetuosa con el medio ambiente. Estas iniciativas fiscales, contempladas en las leyes 5139, 5291 y 5375, incentivan la adopción de tecnologías y prácticas energéticas limpias, lo que contribuye a la protección y conservación del entorno natural de la región. Este enfoque proactivo en la promoción de fuentes de energía renovable destaca la importancia de la fiscalidad ambiental como una herramienta efectiva para lograr objetivos medioambientales a nivel provincial. (Bizarro, 2020).

Conceptos y definiciones de tributo ambiental.

Un tributo ambiental es todo aquel que tiene por finalidad proteger el medioambiente, con el objeto de afectar el comportamiento de los agentes económicos para satisfacer los objetivos propuestos. (Salassa boix, 2004).

Según lo ha expresado la Asociación Fiscal Internacional en 1995, los impuestos ambientales son herramientas tributarias diseñadas para beneficiar al medioambiente al influir en las decisiones económicas de las personas.

La tributación medioambiental tiene un amplio componente extrafiscal, dado que se utiliza para un fin diferente al meramente recaudatorio, puesto que junto a la obtención de medios para financiar los agentes públicos se establece el logro de determinar objetivos de política económica social.

(Salassa Boix, 2016) define a los tributos ambientales como aquellos gravámenes que no tienen como finalidad esencial obtener recursos sino desalentar la realización o utilización de conductas o bienes que atentan contra

el medioambiente, más allá de la asignación presupuestaria, como finalidad principal, y como finalidad secundaria la obtención de recursos económicos.

Estructura básica de un tributo ambiental

Según algunos expertos en la materia, una perspectiva doctrinal sostiene que la configuración fundamental de cualquier tributo ambiental se determina considerando el producto o sustancia contaminante sujeto a la imposición fiscal. En nuestro contexto, se refiere a la contaminación ambiental generada por los hidrocarburos. (Basualdo, 2011).

El análisis de la estructura de un tributo ambiental para la contaminación ambiental debería basarse en cinco elementos clave: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho imponible, determinación de la base imponible, fijación de la tarifa y la cuantificación de la cuota íntegra.

Como lo expresa (Capettini, 2017) parte de la doctrina tributaria sugiere que los impuestos deben establecer claramente el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base imponible, el tipo de gravamen y las exenciones, todo ello siguiendo una estructura lógica que se ajuste a los objetivos fiscales y extra fiscales correspondientes. Esto es especialmente relevante en el contexto de un sistema tributario ambiental que contemple tributos óptimos para garantizar su viabilidad.

En términos generales, el monto de los impuestos se relaciona directamente con la capacidad contributiva del sujeto pasivo o contribuyente, ya sea en función de la renta, el consumo o la posesión de riqueza. No obstante, en el ámbito ambiental, se considerará la capacidad contributiva sostenible como indicador de valoración, basándose en el interés general, que no está definido por el mercado (Rosembuj, 2006).

- Sujeto activo: es quién se queda con el dinero recaudado, serían los entes públicos, es quien exige el pago del tributo. Normalmente es el Estado, a través de leyes destinadas a tal fin, adquiriendo a la vez ciertas obligaciones.

- Sujeto pasivo: es quien está obligado al pago del tributo, es justamente quien realiza el hecho imponible. Es el contribuyente, quien paga el tributo al ente público, pero no necesariamente es quien soporta la carga impositiva.

- Hecho imponible gravado: el hecho imponible del tributo debe tipificar la realización de la conducta, que resulta perjudicadora del medioambiente, para desalentar su realización. Es posible gravar cuatro categorías de hechos imposables de los tributos encaminados a la protección del medioambiente:

1. Gravar la explotación de los recursos naturales, en pos de desincentivar su uso o limitarlo.

2. Gravar el ciclo productivo, con el propósito de incentivar tecnologías más ecológicas.

3. Someter a tributación la transformación de materia prima en mercancía, puesto que se contaminan cíclicamente las reservas de materias primas.

4. Describir como hecho imponible la producción e intercambio de bienes.

- Base imponible: es la medida del daño ambiental que se pretende evitar, además se debe tener presente que la finalidad del impuesto es evitar o morigerar la contaminación, por lo que los sistemas de estimación objetiva han de basarse en elementos que incentiven la reducción de contaminación.

La idea de proteger el medioambiente por medio de tributos supone un cambio de mentalidad en el planteamiento del problema, que es actualmente lo que se hace por medio de prohibiciones y sanciones.

Se cambia de un derecho de pura imposición estatal a un derecho que implica una colaboración y cooperación entre el Estado y la sociedad para un medioambiente sustentable. (Gago, 2002)

Es por esto que las medidas fiscales en materia ecológica han presentado un gran auge en los últimos años.

Los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado un extenso proceso de reformas fiscales verdes.

Estos son tributos con fines extrafiscales y tienen como finalidad la protección ecológica y buscan la internalización de las externalidades generadoras a través del uso del sistema de precios, buscando alentar o desalentar conductas que benefician a la sociedad, como lo hace cualquier tributo con fines extrafiscales.

Generalmente algunos tributos ambientales se utilizan principalmente para obtener ingresos sin asignarlos a proyectos ambientales específicos. Aunque puedan tener un propósito extrafiscal, como desalentar ciertas prácticas dañinas para el medio ambiente, no especifican cómo se utilizará el dinero recaudado para lograr esos objetivos ambientales. Esto puede dar lugar a que los fondos se utilicen para otros fines y no para abordar los problemas ambientales para los que fueron inicialmente creados.

Impuesto, Tasa y Contribución especial; beneficios y contras como Tributo verde

La fiscalidad ambiental es un tema crucial en la actualidad, ya que la protección del medio ambiente se ha convertido en una prioridad global. En este contexto, los impuestos, tasas y contribuciones especiales son herramientas que los gobiernos utilizan para promover prácticas más amigables con el entorno. Cada uno de estos tributos tiene sus propias ventajas y desventajas en el contexto de la fiscalidad ambiental.

Los impuestos son una fuente importante de ingresos para el Estado. Cuando se aplican en el ámbito ambiental, pueden influir en la actividad productiva al gravar prácticas insostenibles, como la emisión de gases de efecto invernadero o la contaminación del agua. Esto puede motivar a empresas e individuos a adoptar comportamientos más responsables desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, los impuestos no proporcionan una contraprestación específica por parte del Estado, lo que podría llevar a su mal uso con fines fiscales en lugar de objetivos ambientales. Es decir, a menudo no cumplen con su propósito extrafiscal de fomentar el comportamiento sostenible.

Por otro lado, las tasas están estrechamente vinculadas a la prestación de servicios ambientales por parte del Estado. Esto se traduce en el principio de "quien contamina paga", donde aquellos que generan una mayor huella ambiental deben contribuir más económicamente. Esto puede ser una herramienta efectiva para incentivar un cambio de comportamiento hacia prácticas más sostenibles. Sin embargo, las tasas también presentan desafíos. El Estado asume la gestión de actividades de servicio ambiental y se enfrenta a la carga de mitigar situaciones ambientales negativas causadas por el sector productivo. Algunos contribuyentes pueden ver la tasa como un simple costo adicional en lugar de un incentivo para cambiar su comportamiento.

Finalmente, las contribuciones especiales son ingresos estatales vinculados a una finalidad específica sin requerir una prestación efectiva de servicios ambientales. A menudo, financian proyectos de obras públicas o servicios a corto plazo relacionados con el medio ambiente. Estas contribuciones presumen que quienes las pagan obtienen algún beneficio de la contraprestación del Estado, aunque esta no siempre sea efectiva. Además, no se aplican a todos, sino sólo a aquellos a quienes el legislador presume que obtendrán un beneficio directo de los proyectos u obras financiados. (Bariggi, 2021).

Generalidades de la tributación hidrocarburífera

(Brosio, 2013) expresa que los gravámenes aplicados al petróleo y el gas se dividen en dos categorías amplias: los impuestos en la fase inicial (upstream) y los impuestos en la fase final (downstream). Los impuestos en la fase inicial se implementan durante la exploración y extracción del petróleo crudo y el gas natural, con el propósito de distribuir los beneficios entre el gobierno y los inversores.

Aunque los impuestos en la fase inicial no se reconocen oficialmente como impuestos ambientales, esto concuerda con la teoría general, expresa Brosio. Los impuestos ambientales se basan principalmente en su efecto real en el comportamiento. Al elevar los precios para el productor o el consumidor, o para

ambos, se espera que reduzcan el daño ambiental a través de las correspondientes respuestas elásticas.

Aunque la principal intención de los impuestos en la fase inicial es generar ingresos, algunos de ellos, en su mayoría de manera no intencionada, tienen un impacto ambiental real al reducir la producción. Esto es especialmente evidente en el caso de las regalías y los impuestos aplicados a la extracción de recursos naturales.

Las regalías que se recaudan actualmente varían en complejidad. Algunas son comparables a impuestos sobre las ganancias simplificados. La regalía más común es la regalía bruta, que se calcula sobre la base del valor de mercado del producto y se aplica con una tasa ad valorem (con un porcentaje fijo o progresivo que aumenta con el precio o la cantidad de producción). (Brosio, 2013).

Por otro lado, existen los gravámenes en la Fase Final (Downstream): Existen dos tipos principales de impuestos aplicados al consumo de petróleo y gas: los impuestos generales de venta, como el IVA, y los impuestos específicos. Brosio manifiesta que surgen ciertas incertidumbres acerca de la capacidad de los impuestos generales de venta para ejercer un control ambiental, dado que estos impuestos se aplican a bienes y servicios en general, no únicamente a productos derivados de petróleo y gas natural. No obstante, los gobiernos pueden optar por aplicar estos impuestos de manera diferente según los productos. De hecho, existen diversas posibilidades en este sentido, por ejemplo; Aplicar la misma tasa general de impuestos a los productos derivados de petróleo y gas natural, eximir a estos productos del impuesto, imponer una tasa impositiva reducida a todos los productos y establecer impuestos distintos para cada producto.

A los impuestos específicos se les conoce como impuestos al consumo de bienes específicos. Por lo general, se aplican a un conjunto limitado de bienes y servicios que tienen un alto potencial de recaudación debido al tamaño de su base imponible y la sensibilidad del precio en la demanda.

No existe controversia en la doctrina al clasificar a los impuestos específicos sobre productos derivados del petróleo como impuestos ambientales. En general, se aplican utilizando una escala absoluta, no relativa. La base imponible se calcula en términos físicos, como litros o toneladas, y no en términos monetarios. Desde un punto de vista técnico, son impuestos específicos, no ad valorem.

Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz, son las provincias de la región que cuentan con un reservorio de petróleo y gas natural en su territorio, por ende son encargadas del cobro de estos impuestos y tasas ambientales, a través de diferentes entes especializados.

Tributos ecológicos y petróleo

El concepto de impuestos ambientales, según la OCDE, se refiere a aquellos cuya base imponible se relaciona con una unidad física de algún material que ha demostrado tener un impacto negativo específico en el medio ambiente. Ejemplos de estos impuestos incluyen aquellos sobre emisiones contaminantes del aire y emisión de dióxido de carbono. En América Latina, los tributos ecológicos tienden a centrarse en gravar combustibles, energías y, sobre todo, recursos no renovables, aunque muchos de estos impuestos fueron inicialmente concebidos con objetivos recaudatorios, sin un seguimiento efectivo sobre la reducción de la contaminación por parte de las autoridades pertinentes.

La implementación de reformas fiscales ambientales en América Latina se enfrenta a desafíos significativos, ya que, además de las diferencias culturales, se observa una convivencia de subsidios con impuestos a actividades relacionadas con la energía fósil. En países ricos en hidrocarburos y otros recursos naturales, los subsidios y los precios distorsionados son comunes, permitiendo a sectores extensos de la sociedad explotar los recursos naturales de manera desproporcionada.

Los impuestos ambientales buscan abordar estas incongruencias y generar un "doble dividendo". No sólo buscan eliminar las externalidades negativas generadas, sino también reducir las distorsiones tributarias asociadas. En términos generales, los países latinoamericanos comparten políticas tributarias similares, que incluyen tasas por la extracción de recursos renovables y no renovables, impuestos a los combustibles y el pago de autorizaciones ambientales para el desarrollo de proyectos. Estos instrumentos buscan no sólo financiar el desarrollo, sino también internalizar los costos ambientales asociados con la explotación de recursos naturales.

Capítulo III

LEGISLACIÓN

El Título I de la Ley Argentina de Hidrocarburos N° 17.319 establece los fundamentos y principios que rigen la gestión de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos en el territorio de la República Argentina y su plataforma continental:

1. Patrimonio Estatal: Los yacimientos de hidrocarburos pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado Nacional. Esto significa que son recursos fundamentales bajo el control del gobierno para el beneficio del país y su población.
2. Responsabilidad de Actividades: Las actividades relacionadas con la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos se llevarán a cabo por empresas estatales, empresas privadas o mixtas, en conformidad con la ley y las regulaciones establecidas por el Poder Ejecutivo.
3. Política Nacional de Hidrocarburos: El Poder Ejecutivo definirá la política nacional con respecto a las actividades mencionadas anteriormente. El objetivo principal es garantizar el suministro interno de hidrocarburos y mantener reservas adecuadas para cumplir con esta finalidad.

Tributos de la ley Nacional de Hidrocarburos

La sección 6ª de la ley detalla los tributos que se aplican a los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación en la industria de hidrocarburos. Los principales aspectos son:

1. **Tributos Provinciales y Municipales:** Los titulares de permisos y concesiones deben pagar los tributos provinciales y municipales existentes en el momento de la adjudicación. Durante la vigencia de los permisos y concesiones, no pueden aplicarse nuevos tributos ni aumentarse los existentes, excepto tasas retributivas de servicios y contribuciones de mejoras.
2. **Tributos Nacionales:** Los titulares también están sujetos a tributos nacionales, incluyendo derechos aduaneros, impuestos, regalías y otros. Esto incluye el impuesto a las ganancias eventuales y otros impuestos específicos establecidos en la ley.
3. **Impuesto a la Renta:** Los titulares deben pagar un impuesto especial a la renta basado en su utilidad neta. El impuesto se calcula de acuerdo con fórmulas específicas que consideran la producción y los gastos de exploración.
4. **Regalías:** Los concesionarios de explotación pagan regalías mensuales sobre los hidrocarburos líquidos y gaseosos extraídos. Las tasas varían según el tipo de hidrocarburo y pueden ser ajustadas por el Poder Ejecutivo.
5. **Valor de los hidrocarburos:** El valor de los hidrocarburos extraídos se determina según el precio de venta en el mercado. En caso de exportación, se basa en precios reales o referencias establecidas periódicamente.
6. **Canon por Exploración y Explotación:** Se establecen cánones anuales por kilómetro cuadrado para los titulares de permisos de exploración y concesiones de explotación. Los montos varían según el período y se incrementan anualmente en el caso de la prórroga.

Por otra parte, la Ley 26.197, promulgada el 3 de enero de 2007, tiene un impacto fundamental en la gestión de los recursos de hidrocarburos en Argentina. Al sustituir el artículo 1º de la Ley Nº 17.319, la legislación establece la propiedad y administración de los yacimientos de hidrocarburos líquidos y

gaseosos. A través de una transferencia de competencias, la ley redefine los roles del Estado nacional y las provincias, estableciendo un marco integral para la industria petrolera en el país.

Reorganización de Propiedad y Administración

- Los yacimientos de hidrocarburos situados en el territorio argentino y su plataforma continental pertenecen al patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado nacional o de los Estados provinciales, según su ubicación geográfica.
- Los límites de propiedad se definen con precisión: los yacimientos ubicados a partir de las DOCE (12) millas marinas desde las líneas de base definidas por la Ley N° 23.968 pertenecen al Estado nacional.
- Los Estados provinciales tienen control sobre los yacimientos dentro de sus respectivos territorios, incluyendo áreas adyacentes al mar hasta DOCE (12) millas marinas.
- La provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur controla los yacimientos dentro de su territorio y mar adyacente, con respeto a acuerdos con la provincia de Santa Cruz.

Transferencia de Competencias y Facultades

- Las provincias asumen el ejercicio pleno del dominio originario y la administración de los yacimientos en sus territorios y mar territorial.
- Las concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos, así como otros contratos relacionados, se transfieren automáticamente a las provincias.
- Las regalías de las concesiones en vigor se calculan y abonan a las jurisdicciones correspondientes.
- Se establecen reglas claras para la transferencia de información petrolera, que incluye documentos técnicos, estadísticas, auditorías y otros datos relevantes.

Funciones de las Provincias como Autoridades de Aplicación

- Las provincias ejercen funciones de control, fiscalización y cumplimiento contractual.
- Tienen la autoridad para exigir el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales en áreas de inversión, explotación y pago de cánones y regalías.
- Pueden extender plazos y aplicar sanciones según lo establecido en la Ley N° 17.319 y su reglamentación.

Posteriormente la Ley 27.007, promulgada el 29 de octubre de 2014, introduce modificaciones en el marco regulatorio de la industria de hidrocarburos. Establece cánones y regalías para la exploración y explotación, definiendo tarifas según períodos y áreas. También introduce bonos de prórroga y explotación basados en reservas y precios de cuenca. Las regalías se calculan como un porcentaje de la producción en boca de pozo y pueden reducirse en función de factores como productividad y ubicación. La ley busca equilibrar la explotación de recursos con distribución justa de beneficios y fomentar el desarrollo sostenible en la industria de hidrocarburos.

Provincias productoras de hidrocarburos

La Constitución de la Provincia de Río Negro establece:

Artículo 70.- La Provincia tiene la propiedad originaria de los recursos naturales existentes en el territorio, su subsuelo, espacio aéreo y mar adyacente a sus costas, y la ejercita con las particularidades que establece para cada uno. La ley preserva su conservación y aprovechamiento racional e integral, por sí o mediante acuerdo con la Nación, con otras provincias o con terceros, preferentemente en la zona de origen. La Nación no puede disponer de los recursos naturales de la Provincia, sin previo acuerdo mediante leyes convenio que, contemplen el uso racional del mismo, las necesidades locales y la preservación del recurso y de la ecología.

Artículo 78.- Los yacimientos y minas son propiedad de la Provincia. Esta fomenta la prospección, exploración, explotación e industrialización en la región de origen. La ley regula estos objetivos, el registro, otorgamiento de

concesiones, ejercicio del poder de policía y el régimen de caducidades para el caso de minas abandonadas, inactivas o insuficientemente explotadas.

Artículo 79.- Los yacimientos de gas, petróleo y de minerales nucleares existentes en el territorio provincial y en la plataforma marítima, son bienes del dominio público provincial. Su explotación se otorga por ley, por convenio con la Nación. La Provincia interviene en los planes de exploración o explotación preservando el recurso, aplicando un precio diferencial para los hidrocarburos cuando éstos son extraídos en forma irracional, y asegurando inversiones sustitutivas en las áreas afectadas, para el sostenimiento de la actividad económica. La ley fija los porcentajes de los productos extraídos que necesariamente deberán ser industrializados en su territorio. La Provincia toma los recaudos necesarios para controlar las cantidades de petróleo y gas que se extraen.

La regulación de Recursos Hidrocarburíferos y la protección del Medio Ambiente en la Provincia de Río Negro

Nuestra provincia ha demostrado un compromiso en abordar ampliamente asuntos relacionados con la gestión de los recursos hidrocarburíferos y la preservación del medio ambiente a lo largo de los últimos años. Un conjunto de leyes específicas ha sido promulgado con el objetivo de regular y equilibrar los intereses económicos y ambientales en la región.

En primer lugar, es relevante destacar la adhesión de Río Negro a leyes nacionales relacionadas con la explotación de hidrocarburos. Esta acción demuestra la alineación de la provincia con los estándares nacionales y su compromiso con una gestión responsable de estos recursos. La creación de un cuerpo de policía dedicado a la regulación de la industria de hidrocarburos es un paso importante para garantizar que las operaciones se lleven a cabo de manera segura y sostenible.

Una de las áreas clave de enfoque de las leyes rionegrinas es la distribución equitativa de las regalías a los municipios. Esto asegura que las comunidades

locales se beneficien de manera justa de la explotación de los recursos naturales en su territorio y fomenta el desarrollo regional.

La ratificación de tratados relacionados con la producción de hidrocarburos es una señal de la voluntad de Río Negro de participar en acuerdos internacionales que regulen esta industria de manera responsable. Esto contribuye a la cooperación regional e internacional en la gestión de recursos compartidos.

Uno de los hitos más notables es la creación de un "Plan de Remediación Ambiental," una medida que subraya la preocupación por abordar y reparar los daños causados al medio ambiente por la industria de hidrocarburos. Esto demuestra un enfoque proactivo para garantizar que las actividades industriales no tengan un impacto duradero y perjudicial en el entorno natural de la provincia.

Sin embargo, una observación crítica es la ausencia de tributos de asignación específica, es decir, extrafiscales, para financiar una agenda verde. Estos impuestos podrían desempeñar un papel crucial en la mitigación de los efectos negativos de la producción de hidrocarburos y sus actividades derivadas, contribuyendo a la transición hacia fuentes de energía más limpias y sostenibles.

Además, la legislación aborda la distribución de fondos resultantes de la renegociación de contratos relacionados con hidrocarburos, lo que puede ser un mecanismo efectivo para asegurar que la provincia siga beneficiándose de manera justa de sus recursos naturales.

Por último, el marco regulatorio que fomenta la recuperación de pozos inactivos o de baja productividad es una estrategia valiosa para aumentar la producción de hidrocarburos de manera eficiente y sostenible.

Estas leyes reflejan el firme compromiso de la provincia de Río Negro en la gestión equitativa y sostenible de sus recursos naturales, así como en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el camino hacia una verdadera transición hacia una economía verde y sostenible podría requerir la

implementación de tributos extrafiscales y un enfoque aún más proactivo en la mitigación de los impactos ambientales de la industria de hidrocarburos.

Comparativa con las otras provincias hidrocarburíferas.

En nuestro país, la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos está regulada por leyes provinciales que establecen un marco legal para esta importante industria. Las provincias de Santa Cruz, Chubut y Neuquén son algunas de las provincias con vastos recursos de hidrocarburos. A continuación, se realiza una comparación de las regulaciones clave en estas tres provincias:

Aspecto	Provincia de Santa Cruz	Provincia de Chubut	Provincia de Neuquén
Ley o Decreto Principal	Ley 3117	Ley Provincial XVII – 102	Ley de Hidrocarburos 2453 y Ley 2600
Propiedad de los Recursos Hidrocarburíferos	Propiedad del Estado Provincial	Propiedad del Estado Provincial	No especificado (según la ley nacional y provincial)
Condiciones para Obtener Concesiones	Prórroga de concesiones por ley o acuerdo de prórroga	Concesiones y permisos otorgados por la autoridad	Concesiones y permisos otorgados por la autoridad
Canon por Servidumbre	Sí	Sí	Sí
Tasas Municipales	Sí	No específicamente mencionadas	No específicamente mencionadas
Fondo para el Fortalecimiento Institucional	Sí	No específicamente mencionado	No específicamente mencionado

Aspecto	Provincia de Santa Cruz	Provincia de Chubut	Provincia de Neuquén
Impuesto de Sellos	Sí	No específicamente mencionado	No específicamente mencionado
Regulación Ambiental	Sí	Sí	Sí
Participación Estatal en la Rentabilidad	Sí (mediante cánones, tasas y fondos)	Sí (mediante cánones y regalías)	Sí (mediante cánones y regalías)
Protección Ambiental	Sí	Sí	Sí
Desarrollo Local y Empleo	No específicamente mencionado	Sí	Sí
Sanciones por Incumplimiento	No específicamente mencionado	Sí	Sí
Autoridad de Aplicación	No específicamente mencionada	Secretaría de Estado de Hidrocarburos	Poder Ejecutivo Provincial y otras autoridades
Normativa Complementaria	Regulaciones específicas en acuerdos de prórroga	Reglamentaciones y disposiciones específicas	Reglamentaciones y disposiciones específicas
Destino de los Fondos Extraordinarios	No especificado (según la ley nacional y provincial)	Inversiones en infraestructura y desarrollo local	No específicamente mencionado

Comparativa de las regulaciones relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos en las provincias de Santa Cruz, Chubut y Neuquén en Argentina:

En nuestro país, la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos está regulada por leyes provinciales que establecen un marco legal para esta importante industria. Las provincias de Santa Cruz, Chubut y Neuquén son algunas de las provincias con vastos recursos de hidrocarburos. A continuación realizaré una comparación de las regulaciones clave en estas tres provincias:

Propiedad de los Recursos Hidrocarburíferos:

- En Santa Cruz, la Ley 3117 establece que los recursos hidrocarburíferos en la provincia son propiedad del Estado provincial.
- En Chubut, la Ley Provincial XVII N° 102 también reconoce la propiedad estatal de los recursos naturales, incluyendo los hidrocarburos.
- En Neuquén, la propiedad de los recursos hidrocarburíferos no está específicamente mencionada en las leyes provinciales, y se rige por la legislación nacional y provincial.

Concesiones y Permisos:

- En Santa Cruz, las concesiones pueden otorgarse a través de acuerdos de prórroga y deben cumplir con una serie de obligaciones financieras, incluyendo cánones y tasas.
- En Chubut, la Ley Provincial XVII N° 102 regula la concesión de permisos y concesiones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la provincia.
- En Neuquén, las concesiones y permisos son otorgados por la autoridad provincial de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos 2453 y regulaciones adicionales.

Regulación Ambiental:

- Todas las provincias reconocen la importancia de la protección ambiental en la actividad de hidrocarburos y establecen requisitos estrictos para cumplir con las normativas ambientales durante todas las etapas del proceso.

Participación Estatal en la Rentabilidad:

- Las tres provincias establecen mecanismos para que el Estado provincial participe en la rentabilidad de la actividad de hidrocarburos a través de cánones, tasas y regalías.

Desarrollo Local y Empleo:

- Chubut promueve el desarrollo económico y la generación de empleo en la provincia a través de la actividad de hidrocarburos al fomentar la contratación de trabajadores locales y el uso de proveedores regionales.
- Neuquén también enfatiza el desarrollo local y la generación de empleo como parte de su regulación.

Sanciones por Incumplimiento:

- Chubut y Neuquén establecen sanciones para las empresas que no cumplan con sus disposiciones, lo que puede incluir multas y la revocación de concesiones en casos graves de incumplimiento.

Autoridad de Aplicación:

- Mientras que Santa Cruz no especifica una autoridad de aplicación en el texto proporcionado, tanto Chubut como Neuquén tienen entidades designadas para supervisar y regular la actividad de hidrocarburos.

Tasa Anual de Control Ambiental (Neuquén):

- Neuquén introduce una Tasa Anual de Control Ambiental para financiar la implementación y supervisión de la Ley Ambiental en el sector de hidrocarburos, con montos calculados según distintos parámetros.

Al comparar las distintas legislaciones provinciales en materia hidrocarburífera se pueden identificar disposiciones o enfoques que han sido exitosos en una provincia o que pueden servir de modelo para implementar en las otras. Esto puede ser un puntapié para mejorar las leyes en general.

La comparación facilita la identificación de divergencias y disparidades entre las legislaciones provinciales.

A su vez, la comparación puede revelar procesos administrativos más eficientes que se han implementado en una provincia y que podrían ser replicados en otras. Esto puede llevar a mejoras en la gestión gubernamental y en la prestación de servicios a la población.

Por otro lado, al comparar legislaciones, se puede evaluar cómo se alinean con normas nacionales e internacionales. Esto es crucial para asegurar que las leyes cumplan con estándares técnicos, derechos humanos y compromisos internacionales

CONCLUSIONES FINALES

La preservación del medioambiente desempeña un papel fundamental en la viabilidad a largo plazo del desarrollo económico. No sólo constituye la principal fuente de recursos para las actividades económicas, sino que también es el medio que sustenta la vida misma. El agotamiento de estos recursos se ha convertido en un problema global, agravado por el crecimiento continuo de la actividad humana. Para abordar esta problemática, la intervención estatal desempeña un papel crucial al regular el uso de los recursos naturales, incluyendo políticas públicas relacionadas con aspectos tributarios y fiscales.

A partir de lo anteriormente expuesto, se puede concluir que tanto la provincia de Río Negro como otras provincias productoras de hidrocarburos han establecido políticas ambientales mediante su legislación. Esto demuestra que Río Negro no sólo cuenta con la infraestructura y la estructura organizativa necesaria para la implementación de políticas públicas ambientales, sino que estas ya están en marcha en la provincia. La financiación a través de tributos y la promulgación de normativas con objetivos ambientales son consecuencias que respaldan el desarrollo de estas políticas públicas.

Sin embargo, la implementación de políticas fiscales ambientales, en particular los impuestos ambientales, no avanza al mismo ritmo. Aunque en nuestra provincia algunos tributos se consideran ambientales, carecen de un propósito extrafiscal más allá de la recaudación, lo que impide influir en el comportamiento contaminante de las empresas y en la internalización de los

costos generados por ellas. A corto y mediano plazo, no se vislumbra la adopción de estas medidas en los planes gubernamentales, ya que la atención inicial se centra en la educación ambiental para fomentar la colaboración ciudadana y en la regulación basada en sanciones y prohibiciones para controlar actividades contrarias a los objetivos ambientales de la "Agenda Verde".

Por lo tanto, aunque Río Negro cuenta con la estructura institucional y un marco normativo que permitirían la implementación de políticas tributarias ambientales, su ejecución no es posible en el corto y mediano plazo debido a la falta de inclusión de estas medidas en el plan de gobierno actual y al enfoque recaudatorio de los tributos.

En conclusión, esto refuta la hipótesis del presente trabajo, aunque no descarta que estas medidas se consideren a largo plazo, ya que las autoridades provinciales coinciden en la necesidad de que el sistema tributario se alinee con los principios de la Agenda Verde. En este sentido, una reforma fiscal podría abordar comportamientos que continúan generando costos sociales a través de la contaminación y convertir los impuestos ambientales en un instrumento facilitador de proyectos futuros.

Referencias Consultadas

- Bariggi, M. (2021). "Tributo ambiental y finalidad ambiental extrafiscal. Organismo recaudador ambiental. El caso de la provincia de Buenos Aires." *Revista Anuales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad Nacional de La Plata. UNLP, Año 18/Nº 51-2021.
- Bello, A. (2020). "El uso de la tributación como herramienta para la preservación del medioambiente en la actividad minera." *Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas*.

- Bizarro, V. (2020). "Tributación ambiental y energías renovables en la provincia de Río Negro." *Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.*
- Brossio, G. (2013). "Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental." *Organización de las Naciones Unidas.*
- Cappettini, A. (2017). "La tributación ambiental: Herramienta de protección para un medioambiente sustentable." Trabajo Final de Graduación. *Universidad Siglo XXI.*
- Clichevsky, N. (2002). "Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina." *Editorial CEPAL.*
- Gago Rodríguez, Labandeira Villot y Rodríguez Méndez. (2002). "Imposición ambiental y reforma fiscal verde: tendencias recientes y análisis de propuestas." *Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo, España.*
- Jarach, D. (1996). *Finanzas públicas y derecho tributario.* 3ª edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Nonna, Dentone y Waitzman. (2011). *Ambiente y residuos peligrosos.* Buenos Aires: Editorial Estudio.
- Pigou, A. (1920). *The Economics of Welfare.* 1ª edición. Londres: Macmillan & Co.
- Pigou, A. (1946). *La economía del bienestar.* Madrid: Ediciones Aguilar.
- Plazas Vega, M. (2000). "Los tributos vinculados." *Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 2,* Bogotá.
- Rivero, S. (1996). "La preservación del medioambiente y el diseño de una adecuada política ambiental." *Jornadas Tributarias. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas.* Mar del Plata.
- Rosembuj, T. (1995). *Los tributos y la protección del medioambiente.* Madrid: Ediciones Jurídicas S.A.
- Sainz de Bujanda, F. (1962). *Hacienda y Derecho.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Salassa Boix, R. (2014). *Los tributos ecológicos y el principio quien contamina paga.* Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

- Salassa Boix, R. (2016). "Fiscalidad y petróleo: un análisis tributario-ambiental a partir de gravámenes concretos." *Revista de Derecho*, 45. Universidad del Norte.
- Villegas, H. (2005). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 5ª edición. Buenos Aires: Ediciones DePalma.