

POLÍTICAS FISCALES Y MEDIOAMBIENTE: Factibilidad de la implementación de tributos ambientales en la Municipalidad de Viedma

*Trabajo Final de
Carrera.-
Contador Público*

Directora:

Cra. Drebnieks Luciana

Alumna:

Del Frari María José



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	4
HIPÓTESIS	4
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	4
METODOLOGÍA DE TRABAJO	5
MARCO TEÓRICO.....	6
Medioambiente: Antecedentes y desarrollo de la institucionalidad ambiental.....	6
La definición de tributos ambientales	10
Instrumentos económicos de política medioambiental.....	13
MARCO NORMATIVO.....	14
La protección ambiental, ¿competencia de la Nación o de las provincias?.....	14
La potestad tributaria municipal	18
CAPITULO I: LA MATERIA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE VIEDMA	21
Análisis normativo de la institucionalidad ambiental del Municipio de Viedma	21
La Agenda Verde y las políticas públicas medioambientales	27
La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y el Centro Ambiental Patagónico GIRSU	30
CAPITULO II: LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO DE VIEDMA Y LAS POLÍTICAS FISCALES MEDIOAMBIENTALES	34
Las limitaciones a la potestad tributaria y los tributos en el Municipio de Viedma	34
Las políticas fiscales en el Municipio de Viedma y el medioambiente.....	38
CONCLUSIONES FINALES	43
BIBLIOGRAFÍA.....	45
REFERENCIAS NORMATIVAS.....	47
ANEXO I: ENTREVISTAS.....	49
Entrevista al Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente del Municipio de Viedma y Gerente General del Centro Ambiental Patagónico GIRSU	49
Entrevista al Subsecretario de Economía y Hacienda del Municipio de Viedma.....	63

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo final de carrera no podría haber sido posible sin el apoyo de mi familia, amigos y compañeros; pero tampoco sin la colaboración de las autoridades del Municipio de Viedma y, especialmente de los profesores de la Universidad Nacional de Río Negro, quienes sin dudas han estado predispuestos a ayudarme desde el comienzo. A todos ellos, ¡gracias!

INTRODUCCIÓN

El medioambiente resulta de gran importancia para el ser humano en cuanto es el sistema en el que este se desarrolla y lleva a cabo sus actividades; y es imprescindible para la economía mundial al funcionar como el mayor proveedor de recursos, además de ser el receptor de todos los desperdicios generados por el sistema de producción. Sin embargo, recién en 1972 la preocupación por el medioambiente comienza a ser incorporada en las agendas políticas de los gobiernos tras la necesidad de lograr un equilibrio entre lo económico, lo ambiental y lo social. Ello implicó considerar que los recursos naturales no son inagotables, obligando no sólo a pensar en el desarrollo económico del ahora, sino también en un desarrollo que sea sostenible en el tiempo, permitiendo su aprovechamiento por parte de las generaciones futuras. Para lograrlo el Estado tiene un rol fundamental ya que con su intervención es capaz de regular dicha problemática; y puede hacerlo de diversas formas, siendo los instrumentos económicos algunas de las herramientas para incidir en el comportamiento y en las prácticas de las personas con el objetivo de preservar y conservar al medioambiente.

Basado en lo anterior, el presente trabajo de investigación versa sobre las posibilidades de implementación de uno de los tipos de instrumentos económicos: los tributos ambientales. Dicho análisis se encuentra enmarcado en la Municipalidad de Viedma, teniendo a consideración aspectos institucionales, normativos y operativos en torno a las políticas públicas medioambientales y fiscales desarrolladas en la jurisdicción; pero sin dejar de tener en cuenta las implicancias, en materia ambiental, de los diferentes niveles de gobierno nacional y provincial, como así también los antecedentes internacionales sobre el tema. A tal efecto, se abordaron dos ejes centrales durante la investigación. Por un lado la materia ambiental en la Municipalidad de Viedma con la intención de conocer su institucionalidad y su potestad ambiental; y en base a ello las políticas públicas llevadas a cabo bajo la instauración de la Agenda Verde. Mientras que por el otro lado fue necesario indagar sobre la potestad tributaria y las políticas fiscales, observando los tributos municipales vigentes, su relación con el ambiente y la creación de un posible tributo ambiental acorde al eje central de las políticas públicas medioambientales que se están ejecutando en la localidad.

Por ende, este trabajo final de la carrera de Contador Público busca, desde su disciplina, dejar su aporte para el desarrollo de políticas públicas inspirado en la fiscalidad ambiental como una herramienta del Estado que permita el aprovechamiento de los recursos naturales desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental y la correcta asignación de los costos a través del principio de “quien contamina, paga”.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de esta investigación consiste en analizar la factibilidad institucional y normativa de la implementación de políticas fiscales ambientales en la Municipalidad de Viedma.

Del objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Analizar si el Municipio de Viedma cuenta con infraestructura y estructura orgánica acordes para la implementación de los tributos ambientales, considerando sus puntos fuertes y débiles respecto a su institucionalidad.
- Examinar las políticas medioambientales realizadas a partir de la implementación de la transversalidad de la Agenda Verde, y establecer posibles políticas fiscales acordes.
- Determinar qué tipos de instrumentos extra fiscales resultan óptimos para ser aplicados en la Municipalidad de Viedma, de acuerdo a las actividades de producción desarrolladas en la región, los principales recursos naturales afectados; y las competencias y condiciones institucionales del municipio respecto a la materia.

HIPÓTESIS

La hipótesis que el presente trabajo intenta demostrar consiste en que la estructura institucional y el marco regulatorio tributario vigente en la Municipalidad de Viedma no posibilitan la implementación de políticas tributarias ambientales en el corto y mediano plazo.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

A partir de la presente investigación se quiere conocer si es posible llevar adelante políticas fiscales ambientales en la Municipalidad de Viedma, y si estas lograrían su finalidad. Para ello es necesario cuestionarse: ¿Cómo el Estado puede intervenir en la problemática ambiental? ¿Cuál es la competencia de la Municipalidad de Viedma respecto a la materia? ¿Qué regulaciones fomentan el desarrollo sustentable en la localidad? ¿Es posible implementar tributos ambientales? ¿Cuál es la herramienta fiscal más idónea para influir sobre las decisiones de asignación de recursos y comportamiento de los agentes respecto al cuidado del ambiente? La Municipalidad de Viedma, ¿cuenta con infraestructura y estructura orgánica para la implementación de tributos ambientales? ¿Cuál sería el diseño de un tributo ambiental aplicable en la localidad? ¿Cómo incidiría un tributo ambiental en la agenda gubernamental y

en la transversalidad de la Agenda Verde? ¿Cuáles serían las ventajas y desventajas de su implementación?

METODOLOGÍA DE TRABAJO

La metodología del presente trabajo reside en una investigación teórica de tipo descriptiva, basada en técnicas cualitativas de relevamiento de información y su posterior análisis, como así también la observación de normativa nacional, provincial y municipal sobre la temática.

Las fuentes primarias e instrumentos de recolección de datos a utilizar son las entrevistas a las autoridades de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente; y de la Subsecretaría de Economía y Hacienda de la Municipalidad de Viedma; como también del Centro Ambiental Patagónico GIRSU; con la finalidad de ahondar en el estado de avance de las políticas públicas medioambientales, las posibilidades de implementación de tributos ambientales en la Municipalidad de Viedma, y el funcionamiento y financiamiento del sistema de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). Por su parte, el análisis de documentación sobre el tema, y de la normativa a nivel nacional, provincial y municipal en cuanto a regulaciones medioambientales; entre ellas las Ordenanzas N° 8.526 y N° 8.527, constituyen una fuente secundaria de información.

Bajo dicha metodología de trabajo, las tareas desarrolladas son las siguientes:

1) Examen de la evolución en la implementación de las políticas públicas medioambientales en la agenda de los gobiernos a nivel internacional, nacional y provincial para concluir sobre su desarrollo a nivel municipal en la Ciudad de Viedma, a través del análisis del marco normativo sobre la temática e información institucional.

2) Análisis de las cualidades institucionales, entre ellas de la infraestructura y estructura orgánica de la Municipalidad de Viedma, mediante la indagación de la Ordenanza N° 8.526 y la realización de entrevistas a autoridades de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, y de la Subsecretaría de Economía y Hacienda, con la finalidad de conocer las posibilidades de implementación de tributos ambientales en dicha jurisdicción.

3) Examen de las políticas públicas medioambientales realizadas a partir del establecimiento de la transversalidad de la Agenda Verde en la Ciudad de Viedma, entre ellas la Ordenanza N° 8.527 y el desarrollo del GIRSU. Ello a través de una entrevista realizada al Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, y Gerente General del Centro Ambiental Patagónico GIRSU, para conocer sobre el desarrollo de políticas públicas en torno a la temática y los

avances en el tratamiento de los residuos en la ciudad, su forma de gestión y financiamiento.

4) En base al análisis efectuado en los ítems anteriores, determinar un posible instrumento extra fiscal con fines ambientales a ser implementado en la jurisdicción; de acuerdo a las políticas públicas medioambientales desarrolladas en la ciudad, los principales recursos naturales afectados y las cualidades institucionales del Municipio de Viedma.

5) Elaboración de las conclusiones finales.

MARCO TEÓRICO

Medioambiente: Antecedentes y desarrollo de la institucionalidad ambiental

La Real Academia Española define al medioambiente como el “*conjunto de circunstancias o condiciones exteriores a un ser vivo que influyen en su desarrollo y en sus actividades*”¹. Este, a su vez, comprende valores naturales, sociales y culturales que existen en un lugar y momento determinado, tratándose del entorno que condiciona la forma de vida de la sociedad; y que se encuentra compuesto por elementos naturales y artificiales que se relacionan y que son modificados por la actividad humana.

La importancia del medioambiente ya se podía percibir en la Antigua Roma, ya que desde entonces ha sido materia de ordenamiento jurídico tributario al instituirse en el derecho romano tributos a la utilización de ciertas instituciones públicas. Sin embargo, la preocupación legal por el medioambiente comenzó recién en los años setenta, aunque ya existían algunos antecedentes bajo un punto de vista más económico que ecológico. Puntualmente, es en 1972, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano desarrollada en Estocolmo, que se impulsó la incorporación de la temática ambiental en la agenda de los gobiernos y en las estructuras institucionales y legales de los diferentes países, a través del establecimiento de una serie de principios a adoptar para la gestión racional del medioambiente. En adelante, todos los gobiernos, en mayor o menor medida, han incorporado el tema en los ámbitos administrativos y legislativos, lo que ha dado lugar al establecimiento de políticas ambientales a partir de diversas iniciativas legales, técnicas, institucionales y económicas.

En América Latina: “*Venezuela fue pionera al crear el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en 1974, institucionalizando el tema ambiental al más alto nivel político, hecho que marca un hito para los países de la región. En Argentina, México y Brasil, por ejemplo, se establecen entidades ambientales*

¹ <https://www.rae.es/dpd/medioambiente>

a nivel de subsecretarías o viceministerios asociados con el sector de la salud y, posteriormente, con el de desarrollo urbano, vinculando el tema a problemas de contaminación y salud pública” (Gligo, 2001, p. 17).

Particularmente, en 1973, en Argentina, se creó la primera secretaría ambiental denominada Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SERNAH) y se elaboraron una serie de proyectos de ley que no llegaron a ser sancionados; siendo estos los primeros indicios del desarrollo institucional ambiental en nuestro país, aunque ya existía conciencia ambiental en los profesionales que trabajaban en otros organismos como el Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica (INCYTH) y la Secretaría de Salud Pública de la Nación. Sin embargo, el proceso militar de 1976 disolvió la SERNAH y recién en 1983, cuando se reestablece la democracia, el país intenta consolidar la institucionalidad ambiental. Para ello, en 1986, se crea la Subsecretaría de Política Ambiental, que luego se constituye en Comisión Nacional de Política Ambiental (CONAPA) en el año 1989 para finalmente disolverse en 1991; recreándose nuevamente la SERNAH que prontamente cambió su nombre por el de Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS).

“En el período 1991-1999 se implementó un proceso de concentración de responsabilidades políticas y de gestión en materia ambiental en un solo organismo a nivel nacional, que, desde lo formal, resultaba satisfactorio, poniendo como eje sustancial de su gestión a la política ambiental internacional. Dentro del proceso de reformas del Estado, la descentralización de las decisiones ha fortalecido el papel de los municipios, por lo menos en lo formal”. (Clichevsky, 2002, p. 22)

Ya en 1993, a partir del Pacto Federal Ambiental y con la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) se buscó promover a nivel provincial, la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental. De esta manera las provincias se comprometieron a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la legislación ambiental. Al año siguiente, con la reforma de la Constitución Nacional, el medioambiente fue reconocido como un bien jurídico protegido, consagrándose los derechos ambientales con la incorporación del artículo 41. A su vez, se facultó al Estado Nacional para dictar normas que contengan los “presupuestos mínimos de protección ambiental” y a las provincias para dictar normas complementarias, pudiendo establecer niveles de protección ambiental más altos a los previstos por la legislación nacional. Finalmente, en 1999, se inicia una nueva etapa en materia de política ambiental a nivel nacional con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA); quedando bajo su dependencia la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS) instituida en 1991, la cual pasó a depender del Ministerio de Salud y Ambiente desde el 2003 y 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.

De esta manera, en los años noventa, se inicia un proceso de cambio en el plano normativo-ambiental como también en el organizacional; que acompañado del crecimiento de organizaciones ambientales nacionales e internacionales; y del nuevo ambientalismo social², influyó significativamente en el rumbo de las políticas públicas. Organizaciones mundiales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante la OCDE) han enfatizado el rol del Estado como un agente económico capaz de regular el uso sustentable de los recursos mediante el desarrollo de perspectivas medioambientales a futuro, que fomentan el crecimiento económico al mismo tiempo que se promueve la preservación de los recursos naturales, también conocido como “desarrollo sustentable”. Para lograrlo, han avanzado en un marco de políticas planteado en la Estrategia para el Crecimiento Verde (Green Growth Strategy). Dicho marco es adoptado por los países de acuerdo a su nivel de desarrollo, disponibilidad de recursos y presiones ambientales; pero uno de los enfoques en común es “hacer que la contaminación sea más costosa que las alternativas verdes” para lo cual las reformas fiscales basadas en tributos ambientales se han presentado como una nueva alternativa frente a la problemática medioambiental. Por su parte, la OCDE ha enfatizado en la importancia del desarrollo de políticas ambientales y en el uso de instrumentos económicos, entre ellos los tributarios, para dicho fin. A su vez, la economía ambiental se ha constituido como disciplina, basada en las teorías de la internalización de las externalidades de Pigou (1920) y Coase (1960), quienes promueven la utilización de dichos instrumentos, especialmente los tributos extra fiscales³ los cuales tienen la capacidad de mediar sobre las decisiones de asignación de recursos y sobre las conductas de los agentes, promoviendo formas de producción y consumo compatibles con la conservación del medioambiente.

El fundamento jurídico para llevar adelante la internalización de los costos sociales provocados por la contaminación, según Pigou, es el principio de “quien contamina, paga”. Dicho principio promueve el establecimiento de tributos ambientales como instrumentos idóneos para internalizar los costos de la contaminación, mediante impuestos, tasas y contribuciones especiales que

² Movimientos sociales y comunitarios cuya causa principal es la protección y preservación del medio ambiente.

³ [...] “Existen casos en que la acción financiera del gobierno no se agota en la obtención del ingreso, sino que además intenta llevar a cabo, mediante medidas financieras, finalidades públicas directas. Podemos decir que la actividad financiera con finalidad extra fiscal procura atender el interés público en forma directa” (Villegas, 2017, p. 9). Cuando el fin es extra fiscal, las medidas pueden ser de distinta índole: a) disuasivas con respecto a actividades que no se consideran convenientes, mediante incrementos de alícuotas, adicionales o recargos, b) alentadoras para ciertas actividades a través de exenciones, diferimientos, deducciones o reintegros, c) o medidas para debilitar ciertas posiciones patrimoniales de los sujetos que se desea alcanzar con la percepción de tributos de alto monto.

deben ir acompañados de medidas correctoras que eviten efectos fiscales que perjudiquen a los administrados, así como de reformas en determinados tributos, beneficios fiscales y demás medidas que se pudieran tomar en una reforma fiscal orientada a la protección ambiental. De esta manera, en virtud del principio de “quien contamina, paga”, los tributos ambientales tienen como objetivo aumentar la carga tributaria a los sujetos que contaminan, beneficiando a aquellos que tengan comportamientos que contribuyan a la sustentabilidad del medioambiente. Se produce entonces un incentivo a reducir la contaminación a niveles aceptables, y a la utilización de materias primas, instalaciones y tecnologías de producción menos nocivas; además de perseguir fines recaudatorios que contribuyan al gasto público asociado al logro de un ambiente más sano y equilibrado.

En base a lo mencionado anteriormente, es importante destacar que no es la finalidad de dichas medidas reducir la contaminación a cero. Ello sería imposible ya que muchas de las actividades contaminantes que se desarrollan resultan imprescindibles para la economía y la sociedad; y por lo tanto la reforma fiscal basada en tributos ambientales no pretende eliminar la contaminación, sino más bien reducirla a niveles que permitan el desarrollo sustentable, siendo un instrumento preventivo frente al agotamiento de los recursos naturales. Consecuentemente, los tributos ambientales no son adecuados en los casos de conductas más graves, las cuales deberían estar prohibidas directamente por el Estado, pagándose por su incumplimiento una indemnización en concepto de responsabilidad civil por daño, o incluso una sanción administrativa o penal previamente establecida por ley.

La idea de proteger al medioambiente no por medio de obligaciones y de prohibiciones, sino a través de tributos requiere de un cambio de perspectiva en el planteamiento del tema. Comprender que el desarrollo social, económico y ambiental son esenciales y se apoyan mutuamente, es el primer paso; aunque también se requiere definir nuevas políticas públicas, siendo necesaria la adaptación de los diferentes sistemas, entre ellos el tributario, para que contribuyan a la preservación del medioambiente.

Sin embargo, *“Argentina ha establecido una estrategia tendiente a la protección ambiental, más que un planteamiento estratégico a favor del desarrollo sostenible, como se manifiesta en documentos oficiales. Se ha focalizado en la aparente contradicción entre desarrollo económico y calidad ambiental, definiendo cuáles eran las principales amenazas ambientales: los impactos de las diferentes formas de contaminación sobre la salud humana y las pérdidas registradas en la diversidad biológica. Se adoptó una actitud curativa/defensiva intentando permanentemente legalizar el cuidado del ambiente como externalidad económica y se transfirió a toda la sociedad la carga de los costos de remediación ambiental, lo que en la práctica ha impedido internalizar las externalidades o costos ambientales entre los verdaderos*

responsables de dichos costos. Se fortalecieron los estudios de impacto ambiental, la mitigación de eventuales impactos y las técnicas de remediación. Las estrategias se apoyaron preferentemente en mecanismos regulatorios y algunos mecanismos de mercado muy indefinidos” (Clichevsky, 2002, p.23).

De acuerdo a la cita anterior, se puede afirmar que en nuestro país no existe un sistema tributario que recepte la cuestión ambiental desde la extra fiscalidad, sino que predomina el establecimiento de normas jurídicas de ordenamiento como herramienta para regular en materia ambiental. Por dicha razón, si bien Argentina posee una historia institucional sobre ambiente de larga data y una actitud pionera en América Latina, ha optado por la medida más antigua y frecuentemente utilizada: la regulación; la cual implica intervenciones estatales directas para introducir limitaciones al desarrollo de actividades consideradas perjudiciales para el ambiente, de modo que pueden resultar prohibidas, sujetas a autorización administrativa previa, o condicionadas a determinados estándares técnicos; sin dar lugar a la utilización de instrumentos económicos, que como se mencionó anteriormente, permitirían internalizar los costos producidos por la contaminación y contribuir al desarrollo sostenible.

La definición de tributos ambientales

El sistema tributario *“es el conjunto de tributos –tomado como un todo- que establece un país en una determinada época”* (Villegas, 2017, p. 538) y *“cada conjunto de tributos es el resultado de las instituciones jurídicas y políticas de un país, de su estructura social, de la magnitud de sus recursos, de la forma de distribución de ingresos, de su sistema económico, etcétera”* (Villegas, 2017, p. 539).

Por su parte, los tributos son *“toda prestación patrimonial obligatoria establecida por ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia norma determine, y que está dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados”* (Sainz de Bujanda, 1985, p. 22). Dichos fines pueden ser meramente recaudatorios, donde el tributo obedece al fin fiscal de allegar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidades públicas; o dicha finalidad puede ser extra fiscal, siendo el tributo un instrumento de política social o económica con el objetivo de llevar a cabo diversos fines de interés general. Estos, además de servir como medios de política económica, deben atender al progreso social procurando una mejor distribución de la renta. Por lo tanto, es a partir de la extra fiscalidad que la tributación se ha vuelto uno de los instrumentos económicos que posibilitan la internalización de los costos producidos por la contaminación, al observarse que el sistema de precios no logra la valoración adecuada de los recursos naturales al ser, en su mayoría, de libre acceso. De esta manera, el Estado puede intervenir en el mercado para regular la problemática y salvaguardar los intereses colectivos sobre el medioambiente.

Sin embargo, es importante recalcar que aunque la recaudación no es la función primaria del tributo ambiental esta se encuentra implícita en su definición, ya que *“son aquellos impuestos, tasas y contribuciones especiales cuya estructura establece un incentivo a la protección ambiental, o bien compensa los daños ocasionados al medioambiente por los sujetos que soportan la carga tributaria”* (Ferré Olivé, 2009, p.63), permitiendo el financiamiento del gasto público necesario para la prevención, corrección y restauración del perjuicio ambiental. Por lo tanto, la recaudación es una de las finalidades de dicho tributo ya que permite solventar la preservación del medioambiente. A su vez la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT), define a los impuestos ambientales como *“aquellos cuya base imponible consiste en una unidad física (o similar) de algún material que tiene un impacto negativo, comprobado y específico, sobre el medioambiente”*⁴, definición que también es adoptada por la OCDE y la Agencia Internacional de Energía (IEA).

Como se mencionó anteriormente, los tributos ambientales pueden asumir la forma de impuestos, tasas o contribuciones especiales. Según la Ley General Tributaria Española *“impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente”* (Villegas, 2017, p.123). Particularmente, los impuestos ambientales son considerados de ordenamiento ya que son creados con la finalidad de determinar una conducta, fomentando a que los contribuyentes realicen ciertas actividades y disuadiendo otras que resulten nocivas para el medioambiente. Sin embargo, esta clase de tributo ambiental no se sustenta directamente en la capacidad contributiva al no referirse a ninguna manifestación directa de renta y/o patrimonio, por lo que en la teoría suelen darse dos posiciones. Por un lado, quienes expresan que se presenta la capacidad contributiva de manera indirecta mediante la revelación de consumo; y por otro, quienes consideran que constituye una excepción al principio de capacidad contributiva, siendo este sustituido por el principio *“quien contamina, paga”*. Por su parte, la OCDE adopta esta última postura al considerar como hecho imponible a la actividad contaminante que se grava de acuerdo a la magnitud del perjuicio. Dicha cuantía muchas veces resulta difusa y exige la implementación de ciertos indicadores que permitan aproximar el daño producido o a producirse; más allá de la capacidad económica del sujeto involucrado que aunque es considerada al momento de establecer el tributo, no es el determinante final del impuesto a pagar.

Respecto a las tasas, Villegas (2017) establece que *“son prestaciones tributarias exigidas a aquellos a quienes de alguna manera afecta o beneficia una actividad estatal”* (p.132), siendo la actuación gubernamental vinculante el elemento caracterizador más importante de este instituto. De esta manera, la tasa se paga por el aprovechamiento especial del dominio público o por la

⁴ <https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=4782&op=30085&p=1&n=20>

provocación de costos a la Administración Pública la cual realiza una actividad en favor del sujeto; por lo que puede decirse que si el servicio público se establece para cubrir una necesidad pública, la tasa se crea para financiarlo. Por lo tanto, la tasa ambiental modula su cuantía en función de los fines para los cuales fue creada, elevando la carga tributaria en aquellas modalidades del servicio que presta la Administración Pública para la preservación de los recursos que sean más rechazables y reduciéndolas en caso contrario, a fin de fomentar conductas conscientes referidas al uso de los mismos. Por ende, dichas tasas pueden ser utilizadas para cubrir costos de servicios ambientales y de medidas de control de la contaminación ya que tienden a la cobertura de dichas erogaciones públicas relativas a los bienes ambientales; mientras que al mismo tiempo reducen la necesidad de tales servicios al incidir en el comportamiento de los sujetos involucrados a través de la imposición del tributo.

Finalmente, *“las contribuciones especiales son tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades del Estado”* (Villegas, 2017, p.148). El fundamento de este tipo de tributo radica en la ventaja que obtiene el contribuyente como consecuencia de la actuación administrativa, conectándose directamente con el costo que la entidad pública soporta al realizar la obra. Sin embargo, cuando nos referimos a la contaminación, la contribución especial grava una actividad dañosa, que autorizada por la Administración Pública perjudica a un grupo de individuos que el Estado debe gestionar. Se trata de una contribución especial negativa que el ente público exige para financiar una obra, establecimiento o ampliación de servicios públicos que tienen como objeto corregir o disminuir el daño ambiental que se origina por la situación de ventaja de unos individuos frente a la colectividad. Por lo tanto, la contribución especial por gasto ambiental consiste en un tipo de tributación ambiental que permite financiar obras o servicios relacionados con el medioambiente produciéndose en el sujeto una ventaja económica (por obras como pueden ser las plantas depuradoras de agua, las instalaciones de reciclaje o tratamientos de desechos), y por lo tanto efectos positivos para el medioambiente y la sociedad en su conjunto.

La justificación de la tributación ambiental como instrumento económico para tratar dicha temática consiste en la falla de mercado que se produce tras la contaminación y degradación del medioambiente por parte de los productores y consumidores, que a través de su accionar, generan una externalidad negativa para la sociedad. Las externalidades son *“los efectos de la producción y del consumo que no se reflejan directamente en el mercado”* (Pindyck y Rubinfeld, 2009, p. 748) y que pueden ser negativas cuando la acción de una parte genera costos a la otra, o positivas cuando dicha acción beneficia a la otra parte.

“Como las externalidades no se reflejan en los precios de mercado, pueden ser una fuente de ineficiencia económica. Cuando las empresas no tienen en

cuenta los daños que causan las externalidades negativas, el resultado es un exceso de producción y unos costes sociales innecesarios” (Pindyck y Rubinfeld, 2009, p. 748). Por ello las externalidades deben ser internalizadas de tal forma que el sujeto contaminante pague el costo social que provoca; y para dicho fin “el tributo medioambiental no es una figura sesgada de la Administración, sino un instrumento de la sociedad civil para salvaguardar los intereses colectivos al bien ambiental, un instrumento de desestimulo y de carácter fiscal, anclado en la capacidad económica y cuyo impulso es el de disminuir la capacidad de contaminación”. (Yacolca Estares, 2013, p.50).

Sin embargo, debido a la diversidad de factores contaminantes se torna inexistente una única figura tributaria capaz de acotar por si misma tan amplia problemática. Muchas de las actividades contaminantes no pueden dejar de llevarse a cabo por ser imprescindibles para la economía y la sociedad, por lo que los tributos no buscan eliminar la contaminación pero sí que dichas actividades puedan disminuirse progresivamente de acuerdo con las facilidades que otorguen las nuevas tecnologías y con los niveles de pureza ambiental que se vayan alcanzando. Empero, los tributos ambientales no son los únicos instrumentos económicos a los que puede recurrir el Estado para regular la temática, pero si los fundamentales para el análisis del presente trabajo.

Instrumentos económicos de política medioambiental

El Estado, para regular la problemática ambiental, requiere de instrumentos de intervención de diferente índole. Estos pueden consistir en reglamentaciones administrativas basadas en permisos, autorizaciones, regulaciones y prohibiciones que pueden llevar a la aplicación de sanciones; o en mecanismos de mercado o instrumentos económicos. La OCDE ha recomendado la implementación de estos últimos, *“por ser un incentivo permanente para la reducción de contaminación y que produce un ahorro de costos en los agentes contaminadores, ya que le permiten buscar diferentes opciones para reducir la acción contaminante, siendo más flexible que las soluciones reglamentarias o administrativas”* (Ferré Olivé, 2009, p.62), que suelen ser criticadas por disminuir o eliminar la actividad económica, que aunque concluye con el problema de la contaminación, no es del todo una solución racional.

“Los instrumentos económicos se basan en el mercado y constituyen herramientas políticas que afectan el comportamiento de los agentes económicos para satisfacer los objetivos de política ambiental o modificar ciertos comportamientos mediante avisos en el mercado, en vez de realizarlo a través de normas sobre el control del nivel o forma de la contaminación” (Ferré Olivé, 2009, p. 61); por lo tanto, los instrumentos económicos son aquellos que inciden en los costos y los beneficios que enfrentan los diferentes agentes sociales, afectando en consecuencia sus decisiones.

En particular, los instrumentos económicos con fines ambientales, nacen en la ciencia económica para internalizar las externalidades negativas ambientales ya que permiten la percepción de los costos sociales de la contaminación generada por la producción y el consumo. Dichos costos deben ser contabilizados y afrontados por la parte generadora para lograr una asignación de recursos óptima y una igualdad entre costos privados y sociales, que son los que finalmente soporta la comunidad.

“Se puede indicar al respecto que estos instrumentos otorgan a los productores una responsabilidad directa de los costos que deben afrontar por la realización de actividades contaminadoras o perjudiciales para el medio ambiente” (Ferré Olivé, 2009, p.61). Además tienen ciertas ventajas: brindan mayor flexibilidad y control, conforman un sistema de incentivos que permite controlar y reducir la contaminación, generan ingresos adicionales, disminuyen las cargas de trabajo para los organismos responsables del control y la vigilancia de la contaminación; y son la base para implementar nuevas tecnologías. A su vez, con su implementación lo que se busca es una reforma del sistema tributario orientada hacia el desarrollo sostenible⁵, para lo cual se requiere lograr el equilibrio entre el bienestar económico, el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo social. Estos instrumentos contribuyen a tal objetivo ya que *“los ingresos de la fiscalidad ambiental favorecen al ambiente y permiten disminuir otros impuestos susceptibles de provocar distorsiones sobre la oferta de empleo o la inversión o el consumo”*⁶ (OCDE, 1994). Se produce entonces un “doble dividendo”: por un lado mejora la calidad del ambiente (primer dividendo) y por el otro se genera un efecto de mejora en la economía y la sociedad, ya que al incorporar el tributo ambiental, se pueden reducir otros tributos de carácter regresivos o distorsivos (segundo dividendo). Los costos de realización de objetivos ambientales son menores, se crean estímulos permanentes para disminuir comportamientos contaminantes y se genera una nueva fuente de ingresos públicos. Pero para que ello sea posible, *“se debe reestructurar el sistema tributario, realizando un diagnóstico de la situación económica, social y ambiental de nuestro país”* (Ferré Olivé, 2009, p.71).

MARCO NORMATIVO

La protección ambiental, ¿competencia de la Nación o de las provincias?

La contaminación ambiental es un fallo de mercado que produce costos sociales que afectan a la sociedad en su conjunto como sujeto titular del derecho medioambiental. Por lo tanto, la prevención y mitigación de los mecanismos que

⁵ Modelo de desarrollo económico que permite satisfacer las necesidades actuales sin poner en peligro la satisfacción de las generaciones venideras.

⁶ <https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/BibliotecaDigital/documentos/C04.pdf>

promueven el cambio climático, así como el diseño de políticas de adaptación socio-económica y ambiental, se convierten ya no en una necesidad, sino en una obligación y en un desafío para la comunidad actual.

“El proceso de modificación ambiental existe desde que el hombre inicia el desarrollo de la agricultura y los asentamientos poblacionales, pero están creciendo con un ritmo e impacto creciente desde los inicios de la Revolución Industrial, momento histórico a partir del cual la sociedad humana comienza a concretar decisiones tecnológicas y sociales que quebraron la relación entre ella y los entornos naturales” (Canziani y Milano, 2009, p. 11).

Se presenta entonces la novedad de la existencia de límites naturales en los sistemas geofísicos, biológicos y sociales mismos, la cual se vuelve fundamental para una humanidad que siempre creyó que el planeta y sus recursos eran infinitos; y con ello la necesidad de un cambio de paradigma en los modelos de desarrollo donde lo económico pasó a considerarse en conjunto con aspectos sociales y ambientales: *“a partir de ahora es necesario pensar las acciones de forma integrada considerando lo social, lo ambiental y lo económico en una sinergia”* (Canziani y Milano, 2009, p. 16); y donde el costo de la inacción es mucho mayor que el de la prevención. Por lo tanto, aunque las causas de la contaminación son globales, las soluciones son y serán regionales y locales; y frente a ello la responsabilidad de los Estados es fundamental: educación para el consumo responsable, legislación para regular el uso y preservación de los recursos, monitoreo y control para contemplar todas las externalidades e instrumentos económicos para promover el desarrollo integral y sostenible.

En tal contexto de demanda generalizada respecto de un mayor accionar del Estado en resguardo de la cuestión ambiental, se observa que en la Constitución Nacional Argentina, el medioambiente se encuentra tutelado como un bien jurídico desde la reforma de 1994 en la cual se incorporó el artículo 41. Dicho artículo establece en su primera parte:

“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, a la información y educación ambientales” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Este derecho tiene la peculiaridad de ser personalísimo, esencial, humano y predominantemente social, siendo considerado un derecho de tercera generación basado en conceptos de cooperación y solidaridad; y también de cuarta generación por su carácter intergeneracional. Por lo tanto, nuestra Carta

Magna impone al Estado el deber de proveer a la protección de un ambiente sano con lo que obliga a preservarlo, implicando la colaboración entre el Estado y la sociedad; y así la necesidad de prevención atiende a uno de los fines generales del gasto público, a cuya contribución estamos todos obligados.

En nuestro país, el derecho ambiental, se fue desarrollando de manera local ya que hasta la década de 1990 la Constitución Nacional no contenía una regulación expresa sobre la materia. Esto llevó a considerar que la protección ambiental era una competencia de las provincias por tratarse de una facultad no delegada a la Nación, las cuales se encargaron del dictado de leyes generales y sectoriales; y de competencia municipal, vinculada al urbanismo y la salubridad. Pero en 1994, con la incorporación del artículo antes mencionado se estableció: *“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”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994), presentándose la materia ambiental como una materia concurrente entre el Estado central, y los niveles políticamente autónomos, como las provincias y de estas con los municipios.

A partir de estos lineamientos establecidos en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales ratificados sobre la protección del medioambiente, el Congreso Nacional ha dictado una serie de leyes de presupuestos mínimos⁷ y la Ley N° 25.675 denominada “Ley General del Ambiente”. Dicha ley funciona como marco en materia de presupuestos mínimos al reunir aspectos básicos de la política ambiental nacional como son los principios de congruencia, prevención, precautorio, equidad, intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación; estableciendo que las demás leyes específicas mantendrán su vigencia siempre que no contradigan dichos principios y disposiciones contenidas en ella.

Respecto a las provincias, la mayoría de ellas prevé en sus constituciones el derecho a un ambiente sano y equilibrado, como así también regulan el mandato a las autoridades provinciales de adoptar las medidas necesarias para su preservación. En la jurisdicción a la que compete el presente trabajo, se observa que la Constitución Provincial, en su Sección Séptima versa sobre la política ecológica, estableciéndose en el artículo 84 que *“Todos los habitantes tienen el derecho a gozar de un medio ambiente sano, libre de factores nocivos*

⁷ Algunas de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas son: Ley 25.612 de Residuos Industriales, Ley 25.688 de Gestión de Aguas, Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, entre otras. A su vez se ha profundizado en el dictado de legislación sobre: a) Aire: Ley 20.284 de Preservación de los Recursos del Aire, b) Áreas protegidas: Ley 22.351 de Parques, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales, etc., c) Bosques: la Ley 13.273, etc. d) Además de otras sobre: energía, fauna, residuos radiactivos, hidrocarburos, minería, pesca, residuos peligrosos, suelo, evaluación de impacto ambiental, producción orgánica y energía eléctrica portátil.

para la salud, y el deber de preservarlo y defenderlo” (Constitución de la Provincia de Río Negro, 1988), enumerando seguidamente una serie de acciones a las que recurre el Estado con ese fin, para luego referirse en el artículo siguiente a la custodia de los ecosistemas naturales.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional la Provincia de Río Negro ha creado organismos abocados a la materia, entre ellos el Consejo de Ecología y Medio Ambiente (CODEMA) establecido en 1992 por la Ley N° 2.581 y disuelto en 2012 con el dictado de la Ley N° 4.741; siendo seguidamente la Ley M N° 4.741 la que declara a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como la máxima autoridad ambiental, la cual *“propicia el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible y responsable de los recursos naturales y la protección del ambiente, a fin de contribuir al desarrollo integral de la persona humana y garantizar a las personas y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente”* (Ley M N° 4.741, 2012). Sin embargo no solo se produjeron cambios en lo organizacional, ya que también se ha profundizado en el dictado de leyes ambientales como son la Ley M N° 3.660 de PCB Uso en Río Negro y la Ley M N° 4.664 de Emergencia Ambiental en el marco del desastre agropecuario por sequía en la cuenca que comprende las Lagunas Carrilauquen Chica y Carrilauquen Grande; entre otras.

Aunque es importante señalar que Río Negro reconoce en el artículo 225 de la Constitución Provincial la autonomía política, administrativa y económica del régimen municipal; las competencias medioambientales municipales, en términos generales, continúan definiéndose por cláusulas genéricas, supeditadas a las regulaciones y/o facultades provinciales. Tal dependencia muchas veces resulta un obstáculo, ya que cuando hay un problema ambiental, el municipio es el primer interesado en resolverlo dada la cercanía que tiene con los ciudadanos afectados.

En el caso de la Municipalidad de Viedma, la Carta Orgánica establece en su artículo 26 el Derecho al Ambiente, donde resuelve que *“los habitantes de Viedma tienen derecho a vivir en un ambiente adecuado y el deber de conservarlo”*. Por otro lado, el artículo 40 determina *“El Municipio promoverá políticas ambientales en concurrencia con la jurisdicción provincial y nacional para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras. Procurará que todas las intervenciones antrópicas, susceptibles de afectar el ambiente, prevean la preservación de los recursos naturales, coordinando con otros municipios, la Provincia y la Nación, las normativas que enmarquen las acciones de las políticas ambientales”* (Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma, 2010), para seguidamente referirse a la defensa del Río Negro y la salvaguarda ambiental.

Por lo tanto, y con la finalidad de coordinar, articular y ejecutar las múltiples políticas públicas en materia ambiental que se están llevando adelante en la Ciudad de Viedma, se ha creado la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, fijándose actualmente como meta la transversalidad de la Agenda Verde. Esta consiste en el cumplimiento de principios medioambientales en todo accionar que lleve adelante el gobierno, como así también en el desarrollo de políticas públicas con fines ambientales, como fue la aprobación de la Ordenanza N° 8.527 que establece el uso obligatorio de cestos de residuos domiciliarios en viviendas particulares, para brindar una mayor eficacia en el servicio de recolección y una mejor protección ambiental.

La potestad tributaria municipal

La Constitución Nacional Argentina en su artículo 1 ha adoptado, para el gobierno de la Nación, la forma representativa, republicana y federal, estableciendo que las provincias conservaran todo el poder no delegado al gobierno federal, dictando sus propias constituciones y asegurando la autonomía municipal.

El municipio es la primera comunidad política que procura el bien común de todos los que la forman. Se trata de una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial y Nacional, por lo cual su autonomía siempre se ve limitada por estos últimos.

“García Belsunce (1995) sostiene que la autonomía supone un poder de legislación propio y originario, que algunos llaman constituyente. Es la facultad de darse sus propias instituciones y de gobernarse por ellas mismas [...] La autonomía es un concepto político y no administrativo, mientras que la autarquía es un concepto administrativo y no político” (Salassa Boix, 2016, p. 183). Se trata entonces de una autonomía reglada o restringida en la medida del alcance y contenido en el orden institucional, político, económico, financiero y administrativo definido por la Nación y la provincia.

La potestad tributaria es parte de dicha autonomía y consiste en que *“el Estado está autorizado para generar tributos en forma unilateral y coactiva, esto es, prescindiendo de la voluntad de los obligados”* (Villegas, 2017, p.176). De acuerdo a tal definición, *“el municipio tiene competencia para crear cualquier clase de tributo que no se encuentre prohibido por una norma supranacional. Y esta normativa, a su vez, tiene límites que se desprenden de la propia Constitución Nacional”* (Naveira de Casanova, 2001, citado en Almada, 2014). De esta manera, si bien no existe una prohibición expresa respecto a que los municipios no pueden aplicar impuestos, la realidad es que su mayor fuente de financiación está dada por las tasas, ya que se les excluye la posibilidad de crear

cargas cuya potestad este expresamente limitada por la Constitución Nacional y el Derecho Intrafederal⁸.

Desde el punto de vista jurídico, el ejercicio de la potestad tributaria no reconoce más límites que los que derivan de los preceptos constitucionales. Por ello, *“en su origen, el tributo significó violencia del Estado frente al particular”* (Villegas, 2017, p.203), pero un cambio fundamental se produjo cuando se establecieron límites a dicha potestad. El principio de legalidad supone un límite formal que dispone que no existirá tributo sin una ley que lo establezca, mientras que la capacidad contributiva⁹ es la base de las garantías materiales.

“Ello es así por cuanto la generalidad exige la no exención (salvo motivos razonables) de quienes tengan capacidad contributiva, la igualdad supone que no se hagan arbitrarios distinguos, sino los que sean fundados en la capacidad contributiva (salvo fines extra fiscales); la proporcionalidad garantiza contra progresividades cuantitativas que no se adecuen a la capacidad contributiva graduada, según la magnitud del sacrificio que significa la privación de una parte de la riqueza; la confiscatoriedad se produce ante aportes tributarios que exceden la razonable posibilidad de colaborar al gasto público, la equidad y la razonabilidad desean la justicia en la imposición y tal concepto está expresado por la idea de que cada cual responda según su aptitud de pago” (Villegas, 2017, p. 213).

Pero dichas garantías constitucionales no son las únicas restricciones, ya que aunque las provincias dotan de potestades tributarias a los municipios, lo hacen con la limitación de considerar las incompatibilidades de los gravámenes municipales con los provinciales y nacionales. Frente a ello podemos observar que las normas que regulan la coparticipación federal establecen la no aplicación de gravámenes locales análogos a los distribuidos por dicho régimen. Según el artículo 9 de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, la adhesión de cada provincia se hará mediante una ley que disponga:

“[...] que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley [...]

[...] En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias impositivas sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no

⁸ Fuente normativa tributaria con jerarquía superior a las leyes nacionales, que comprende al régimen de coparticipación federal, los convenios multilaterales y pactos federales, siendo su objetivo evitar la múltiple imposición.

⁹ Aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos.

alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados [...]” (Ley N° 23.548, 1988).

De dicha norma resulta, que ante el universo de materias impositivas gravadas por parte del gobierno federal, los recursos tributarios de los municipios se ven acotados. Pero además de la Ley N° 23.548, la misma Constitución Nacional, al determinar las competencias tributarias, impone restricciones a la facultad de los municipios de hacerse de recursos, poniendo en juego su autonomía. Tales competencias se encuentran establecidas en el artículo 75, el cual en su inciso 1) determina que corresponde al Congreso *“legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994). A su vez, en el inciso 2) de dicho artículo procura al Congreso la facultad de *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994); y finalmente, en el inciso 30), que las leyes que dicte el Congreso pueden limitar las potestades provinciales y municipales, siempre que tengan como objetivo promover cuestiones de interés general y nacional, que superan el mero interés local¹⁰.

No obstante, si bien los municipios conservan su potestad tributaria en materia impositiva, esta parece estar reducida al mínimo por la normativa que no deja materias impositivas para gravar y por los diferentes preceptos constitucionales que limitan tal potestad. Por lo tanto, aunque su autonomía se traslade al derecho tributario concediéndoles facultades para dictar toda clase de tributos, los municipios sólo poseen amplias facultades para dictar y aplicar tributos vinculados, es decir aquellos en los cuales *“el hecho o circunstancia que genera la obligación de contribuir está estructurado en forma tal que se integra con una actividad o gasto a cargo del Estado que de alguna forma afecta al obligado”* (Villegas, 2017, p.121) beneficiándolo, como es el caso de las tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, no es así en el caso de los tributos no vinculados o impuestos, en los cuales *“no existe conexión del obligado con actividad estatal alguna que se refiera a él o que lo beneficie”* (Villegas, 2017, p.121) ya que no se podrían regular impuestos análogos a los coparticipables, es decir, semejantes en sus materias impositivas.

¹⁰ Artículo 75 inc. 30 de la Constitución de la Nación Argentina: *Corresponde al Congreso: “...Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.* (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

CAPITULO I: LA MATERIA AMBIENTAL EN EL MUNICIPIO DE VIEDMA

Análisis normativo de la institucionalidad ambiental del Municipio de Viedma

La Constitución de la Provincia de Río Negro y la Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma reconocen al municipio como célula fundamental de la organización política e institucional de la sociedad; concediéndole autonomía política, administrativa, económica e institucional para llevar adelante el gobierno y administración de los asuntos e intereses de sus ciudadanos. Por lo tanto, es a partir de dicha autonomía que se establecen las misiones y funciones del municipio, las cuales con el tiempo han cambiado de forma gradual. Históricamente, el municipio se ocupó de regular el uso y producción del suelo urbano y de construir infraestructura y equipamientos colectivos, como así también de prestar un conjunto de servicios básicos, tales como el alumbrado público, la recolección de residuos, etc. Ya en los años noventa, con el proceso de reforma estatal caracterizado por el ajuste financiero, las privatizaciones, la descentralización administrativa y el achicamiento de la administración central; la situación comenzó a modificarse; obligando a los municipios a redefinir roles y estrategias de intervención. Desde entonces la lista de incumbencias de la gestión municipal se ha engrosado tras los procesos de descentralización abarcando nuevos conceptos: actividad cultural, deportes y recreación; cuidado del medioambiente, ecología, defensa del consumidor, promoción social, atención a los grupos de riesgo, turismo, etc.

Particularmente en materia ambiental, la Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma en su preámbulo establece el objetivo de “*preservar el medioambiente y alentar el aprovechamiento racional de sus recursos naturales*”. Luego en su artículo 26 hace referencia al derecho al ambiente como el derecho a vivir en un ambiente adecuado y el compromiso de preservarlo, el cual es remarcado en el artículo 28 al mencionar como deber de los habitantes de Viedma “*preservar el ambiente, evitar su contaminación, participar en la defensa y reparación de los daños causados*”. A su vez, el artículo 33 narra sobre el desarrollo local sostenible con énfasis en el aprovechamiento y protección integral de los recursos naturales mediante una serie de acciones a desarrollar; y en el artículo 42 sobre la salvaguarda ambiental quedando expresamente prohibido el tránsito y la radicación de toda materia capaz de alterar el ambiente en forma irreversible. Finalmente, en su artículo 40 se refiere específicamente al ambiente, que como se mencionó con anterioridad, trata sobre la promoción de políticas públicas ambientales con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, procurando en todas sus intervenciones que se tenga a consideración la

preservación de los recursos naturales, de forma coordinada con otros municipios, la provincia y la nación, como así también con las normativas que enmarquen las acciones de las políticas ambientales.

Para llevar adelante su gestión, el gobierno municipal organiza sus instituciones bajo la forma representativa, republicana y democrática de gobierno; y se constituye por un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder de Contralor. El primero de ellos es ejercido por el Concejo Deliberante, encargado de sancionar ordenanzas, declaraciones y comunicaciones sobre las materias de competencia municipal; instituir impuestos, tasas retributivas de servicios, contribuciones por mejoras y demás tributos necesarios para el funcionamiento municipal; y establecer por ordenanza, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la estructura orgánica del municipio y sus reparticiones, entre otras funciones legislativas.

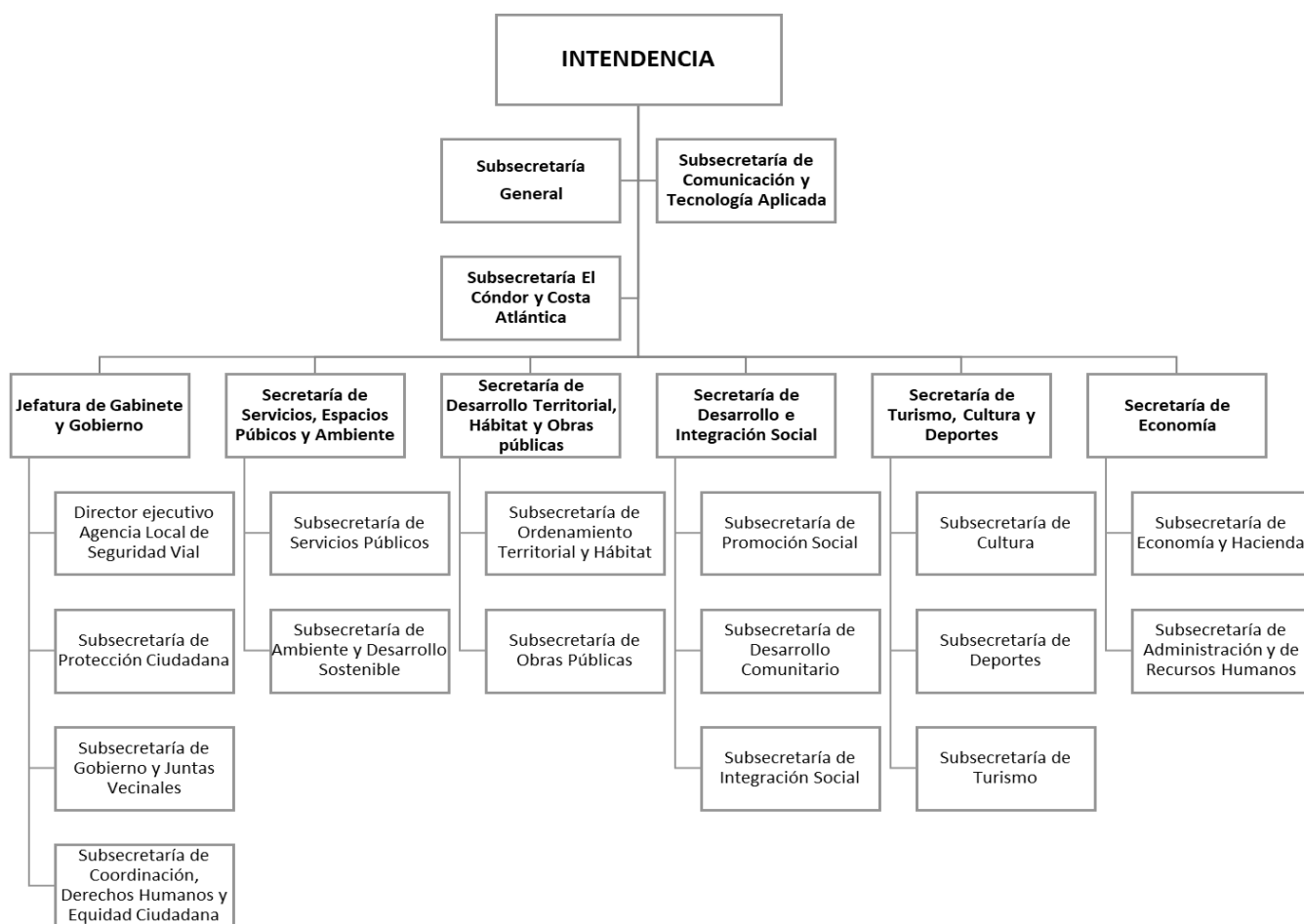
Por todo lo anterior y frente a la necesidad de llevar adelante acciones destinadas a disminuir el impacto ambiental y social que generan determinadas actividades productivas, tanto públicas como privadas, se ha avanzado en el dictado de legislación municipal en materia ambiental. Dicha legislación se ha establecido en concordancia con los mandatos constitucionales nacionales, provinciales y municipales, como también con leyes de carácter nacional y provincial sobre la materia; pero principalmente bajo los principios básicos instituidos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente N° 25.675¹¹ mencionados con anterioridad. Dichos principios han funcionado como guía rectora para la sanción de la Ordenanza N° 5.010 que establece la adhesión a la Ley Provincial N° 2.599 sobre eliminación y tratamiento de residuos o desechos patológicos o contaminantes; la Ordenanza N° 5.880 que expresa la prohibición del ingreso, producción, comercialización, fraccionamiento, distribución y utilización del PCB; la Ordenanza N° 2.702 que declara al Municipio de Viedma como zona no nuclear; la Ordenanza N° 6.971 que regula la autorización y habilitación de actividades que necesiten un control específico para garantizar el resguardo de los recursos naturales; la Ordenanza N° 3.146 que establece que el Poder Ejecutivo Municipal planifica, programa, y elabora proyectos para garantizar las tareas de plantar, cultivar y reponer árboles y plantas en las calles, plazas parques, paseos, costas y reservas; la Ordenanza N° 8.137 que aprueba el Convenio Marco para el Plan Integral de Residuos Sólidos Urbanos; entre otras.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo Municipal (PEM), ejercido por la Intendencia, debe promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante; administrar los bienes municipales, asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos, ejecutar las obras

¹¹ La Ley N° 25.675 determina 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 principios de la política ambiental, entre otros.

públicas, otorgar permisos y habilitaciones; recaudar los recursos y proponer la estructura del PEM y la organización funcional de sus reparticiones; entre otras funciones que le permitan llevar adelante las políticas necesarias para la gestión del municipio, siendo particularmente en materia ambiental, el encargado de ejecutar la política ambiental, para lo cual debe velar por el cumplimiento de la legislación antes mencionada.

Fue entonces que en dicho contexto de instauración de normativas en materia ambiental, y en simultáneo con la implementación de la Agenda Verde, mediante la Ordenanza N° 8.526 del año 2021, se adaptó el funcionamiento estratégico y operativo de la estructura orgánica municipal. Todo ello con el fundamento de mejorar la distribución de responsabilidades, de adaptarse a las nuevas realidades, de mejorar los procesos burocráticos, y de visibilizar la política pública vinculada al medioambiente y al desarrollo comunitario en ese contexto. Consecuentemente, se derogó la Ordenanza N° 8.338 y se aprobó una nueva estructura funcional del PEM, con sus respectivos niveles de secretarías y subsecretarías, detallando sus misiones y funciones. Por lo tanto, la estructura orgánica del PEM quedó compuesta de la siguiente manera:



Esquema 1: Estructura orgánica del Poder Ejecutivo de la Municipalidad de Viedma determinada por la Ordenanza N° 8.526.

La configuración de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente fue una de las novedades de la reforma estructural del Municipio de Viedma, ya que antes de ello *“indirectamente, la Subsecretaría de Servicios Públicos se encargaba por acción y cotidianeidad de la implementación de los contratos y del servicio público cotidiano; y el área de Ambiente estaba vacía de gente y contenido”*¹². Mientras el área de Servicios Públicos accionaba en conjunto con Obras Públicas; Ambiente lo hacía con Turismo y Desarrollo Económico; razón por la cual, históricamente, la Subsecretaría de Servicios Públicos y la Subsecretaría de Ambiente operaban por separado, a pesar de la estrecha relación que existe entre los servicios públicos y el medioambiente. En base a ello, en el año 2021 el Municipio de Viedma decidió unir ambas secretarías, *“[...] ¿cómo no va a estar atravesado por una cuestión ambiental el área que se dedica a la gestión de los residuos, al alumbrado público, al mantenimiento de los espacios verdes?, por lo tanto se unificaron y se jerarquizó como Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente”*¹² se refirió el actual secretario de la misma. Desde entonces y por primera vez, dicha secretaría cuenta con presupuesto propio, el cual es económicamente significativo porque hace a las funciones de la histórica Subsecretaría de Servicios Públicos pero que ahora también se destina al cuidado del medioambiente y a los espacios públicos de la ciudad. Con la ejecución de dicho presupuesto el área puede llevar adelante sus misiones, entre las cuales se encuentra la de *“definir y conducir las políticas públicas vinculadas al servicio público, los espacios verdes y el cuidado del ambiente, brindando herramientas para integrar las acciones del Estado Municipal al desarrollo sostenible, la protección ambiental y la higiene urbana”* (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021), para lo cual desempeña las siguientes funciones:

“1. Diseñar políticas públicas orientadas integral y transversalmente, con el fin de brindar herramientas de desarrollo sostenible aplicadas a los servicios públicos, el mantenimiento de los espacios verdes y la higiene urbana.

2. Fomentar la participación de la comunidad, en todos los procesos tendientes a mejorar las condiciones de habitabilidad de la ciudad.

3. Cumplir y hacer cumplir los marcos normativos vigentes para el control de acciones e intervenciones que generen impacto o tengan incidencia en las relaciones de la comunidad con el ambiente.

4. Diseñar y promover políticas para el cuidado del medio ambiente y la conservación de la flora, la fauna y la prevención de la contaminación fluvial y marítima.

5. Intervenir en todo proyecto de Ordenanza y/o Decreto relacionado con las funciones del área en toda otra actividad relacionada con las áreas de su competencia.

¹² Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

6. Formular el proyecto anual de la secretaría a su cargo para ser presentado a la Secretaría de Economía de conformidad con la normativa vigente.

7. Intervenir en toda otra actividad relacionada con las áreas de su competencia.

8. Diseñar y formular políticas en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

9. Diseñar, regular y fiscalizar las políticas públicas y las condiciones generales para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación y recuperación de los recursos naturales.

10. Supervisar la correcta prestación de los servicios internos a la organización Municipal y los externos ordinarios destinados a mejorar la calidad urbana y ambiental.” (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021).

A su vez, con la nueva estructura y bajo la dependencia de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, se ha incorporado una subsecretaría abocada exclusivamente a la materia ambiental: la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta tiene a su cargo la fiscalización del cumplimiento de los marcos normativos pero también es la encargada de todas las políticas públicas y articulaciones institucionales de educación ambiental, de acciones frente al cambio climático, y de diferentes intervenciones que hacen a la higiene urbana, al cuidado del medioambiente y a la misión de *“definir y coordinar al espectro de programas comprendidos en políticas públicas municipales que requieran la necesidad de conducir la interacción de la comunidad con el ambiente”* (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021), ocupándose de:

“1. Diseñar y promover políticas públicas para la protección del ambiente, y la relación de la comunidad con la flora, la fauna y la prevención de la contaminación fluvial y marítima.

2. Velar por el cumplimiento de las atribuciones del municipio emanadas de los marcos normativos vigentes en todo lo inherente al cuidado del ambiente.

3. Propiciar las herramientas necesarias para la radicación de inversiones en el marco de un desarrollo sostenible y amigable con el ambiente.

4. Diseñar y coordinar articulaciones programáticas con actores de la educación, la inclusión social, la economía circular y la promoción ambiental para el desarrollo de políticas públicas.

5. Diseñar y formular políticas en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer reglas claras y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y el espacio público, para asegurar su

conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.

6. Diseñar, regular, fiscalizar y hacer cumplir las políticas públicas y condiciones generales emanadas de las legislaciones vigentes para el uso, manejo, aprovechamiento, conservación y recuperación de los recursos naturales.

7. Brindar herramientas de transversalidad e integralidad a las misiones y funciones de la Subsecretaría de Servicios Públicos, y toda otra que requiera asistencia para promover el cuidado del ambiente y la salud de la comunidad en sus competencias.

8. Promover la participación activa de la comunidad en la construcción de la co-responsabilidad en el cuidado del ambiente, y las directrices planteadas en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).” (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021).

Dichas funciones hacen énfasis en el desarrollo sostenible que propone combinar los objetivos de protección ambiental con los de crecimiento económico, satisfacer las necesidades de hoy sin afectar el bienestar de mañana y alcanzar las metas de crecimiento y productividad sin la destrucción de los ecosistemas. Por lo tanto, en ejercicio de dichas funciones y atribuciones, la Municipalidad de Viedma ha comenzado a desarrollar políticas públicas orientadas hacia la preservación del medioambiente y de los recursos naturales. Ello permite considerar que tales reformas en la organización municipal en complemento con la transversalidad de la Agenda Verde han permitido un incipiente accionar en materia ambiental por parte del gobierno local y que, de acuerdo a las autoridades municipales este: *“[...] está atravesado principalmente por pautas de educación ambiental pero que a su vez tienen que tener correspondencia con acciones directas respecto de ordenanzas, marcos normativos, o tasas municipales que sean la fuente de financiamiento de las políticas públicas”¹³.*

Por ende, mientras los marcos normativos legitiman la implementación de las políticas públicas, el desarrollo de la institucionalidad ambiental la posibilita:

“[...] el desafío más importante y en lo que se puede mejorar hoy, es en la articulación interna, con el resto de las secretarías y las áreas del municipio, construyendo el marco conceptual para mejorar los marcos normativos. Mantener la fiscalización y la exigibilidad, pero a su vez favorecer la concientización y la educación ambiental a través de todas las políticas públicas que se implementan en el municipio, para contar con una institución fuerte como gobierno local, que sea legitimada por la sociedad y la comunidad para actuar

¹³ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

en favor y en defensa del ambiente, y que no sea ni un órgano de control ni la Justicia la que tenga que exigirle a un gobierno local que actúe o intervenga en determinada política ambiental”¹⁴.

La Agenda Verde y las políticas públicas medioambientales

La reestructuración del organigrama de la Municipalidad de Viedma que instaaura a la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente como un área abocada a la materia, y la normativa ambiental sancionada por el Concejo Deliberante, han posibilitado institucionalmente la implementación de la Agenda Verde; concepto de agenda gubernamental que considera y procura cumplimentar, en todo accionar del gobierno, los principios medioambientales como guía rectora para el desarrollo sostenible; promoviéndose la preservación del medioambiente al mismo tiempo que se atienden los intereses económicos y sociales. Por lo tanto, tras la incorporación de tales reformas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo municipal han de llevar adelante sus facultades en concordancia con dicha agenda. *“En materia ambiental en el corto, mediano y largo plazo, se trabaja de la misma manera, una búsqueda de transversalizar una agenda ambiental para no solo sanear y cuidar al ambiente, sino evitar que se contamine”¹⁴*. Consiguientemente, cada política pública y cada gestión del Estado Municipal deben contemplar los objetivos medioambientales de esta nueva agenda que se instaaura y se vuelve transversal a la agenda de gobierno que el Municipio de Viedma acostumbraba a desarrollar.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) ha recomendado tal iniciativa, *“para nosotros la Agenda Verde es un tema central y como tal lo llevamos adelante bajo una coordinación estratégica con el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación del cual somos parte. Su ministro Matías Kulfas¹⁵ señaló a la Agenda Verde como un aspecto central para el desarrollo productivo y sustentable del país. Ello es fundamental para la inserción en mercados desarrollados y dependerá, entre otras cosas, del ciclo de vida de nuestros productos en las respectivas cadenas de valor”¹⁶*, afirmó Ruben Geneyro, presidente de INTI.

Se trata entonces de promover el desarrollo sostenible a través de políticas de progreso productivo que puedan armonizar la preservación de los recursos naturales con la productividad y la competitividad, lo que resulta ser un gran desafío para los municipios que pese a la centralización en materia ambiental y

¹⁴ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

¹⁵ Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación desde diciembre de 2019 a junio de 2022

¹⁶ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/agenda-verde-una-clave-para-el-cuidado-del-ambiente-y-la-insercion-en-mercados>

la división de poderes, no dejan de ser el nivel de gobierno más cercano al pueblo y a sus necesidades, siendo el primero en atender sus inquietudes.

Por eso, y más allá del tratamiento de la cuestión ambiental a nivel nacional y provincial, el espíritu de la Carta Orgánica del Municipio de Viedma es que este intervenga y lleve adelante políticas públicas orientadas a la preservación del ambiente y de los recursos naturales, para lo que se le confiere la potestad, no sólo de ejecutar la política ambiental, sino también la de exigir y la de denunciar a quien incumpla la misma.

Bajo dichas potestades, y especialmente respecto a la potestad de ejecución de la política ambiental, la Municipalidad de Viedma ha llevado adelante una serie de medidas y proyectos tendientes al cuidado del medioambiente tras la implementación de la Agenda Verde. Entre ellas se encuentra el Plan de Forestación, el cual está orientado a la promoción y al cuidado de las especies nativas a través de la plantación de árboles en diferentes espacios de la ciudad. Dicho Plan de Forestación surge de la declaración de utilidad pública de la defensa, conservación, mejoramiento, ordenamiento, ampliación y recuperación de los espacios verdes y del arbolado público que forman parte del ejido Municipal de Viedma; y que a su vez se propicia con el Proyecto de Apadrinamiento de Espacios Públicos que se ha articulado a través de iniciativas por parte de instituciones y empresas privadas para mejorar los espacios verdes; y con la colocación de ceniceros ecológicos en el marco de cooperación con la empresa Camuzzi Gas del Sur, la cual ha construido dichos ceniceros a partir del reciclado de caños de plástico recuperados de los descartes propios de su actividad.

Asimismo se han realizado intervenciones en educación ambiental. En primer lugar se han llevado adelante actividades de concientización en las escuelas mediante visitas y encuentros para dar a conocer las políticas públicas locales en materia ambiental con el objetivo de lograr la participación ciudadana en el cuidado del medioambiente, además de enfatizar la importancia que representa la separación y clasificación de residuos para el reciclaje y la economía circular. Mientras que en segundo lugar, mediante la adhesión a la Ley Yolanda¹⁷, se estableció la obligatoriedad para la formación integral en perspectiva de desarrollo sostenible para todas las personas que se desempeñen en la función pública, en todos sus niveles y jerarquías con la realización de las respectivas capacitaciones.

Todas ellas son algunas de las políticas públicas que se han implementado en simultáneo con el desarrollo de la Agenda Verde y que se relacionan

¹⁷ Ley Nacional N° 27.592 que tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública. Su nombre es en homenaje a Yolanda Ortiz quien fue la primera Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de América Latina, en 1973.

principalmente con los espacios verdes y el mantenimiento de los mismos a través de la colaboración y la concientización de los ciudadanos. Sin embargo, el eje central de la política pública medioambiental del Municipio de Viedma parece encontrarse en los residuos; lo que se relaciona estrechamente con todas las políticas públicas que se vienen desarrollando para lograr una ciudad más limpia. Ello se debe a que los residuos son considerados por las autoridades municipales como una problemática importante ya que, en lo que hace a las competencias e incumbencias municipales, son el principal factor que contamina los recursos naturales propios del ejido municipal, *“dentro de las competencias municipales la gestión de los residuos es una de las más importantes porque tiene impactos múltiples, no solamente vinculados a la higiene urbana sino también a la salubridad de la población y a la sanidad de los recursos naturales”* [...] *“si no se lo gestiona de manera adecuada es un factor de contaminación en potencia sumamente grave”*¹⁸. Por ello además de la implementación del GIRSU, que se abordará en una sección aparte del presente trabajo, se han puesto en práctica diferentes medidas para que los residuos no terminen en lugares indebidos contaminando los recursos naturales de la localidad, como es el caso del Río Negro.

Entre las diferentes acciones que se llevaron a cabo con esa finalidad, se encuentra la sanción de la Ordenanza N° 8.527 que determina que cada frentista es responsable de depositar correctamente sus residuos domiciliarios y que por lo tanto es obligatoria la colocación de un cesto/canasto del tamaño acorde a los residuos producidos, debiendo ser ubicado de manera tal que los animales no tengan alcance a los mismos pero sin dejar de ser accesibles para el recolector; además de que los residuos deben estar contenidos en recipientes acordes y correctamente cerrados, permaneciendo en la vía pública dentro de las franjas horarias fijadas para su recolección. Por otra parte, los comerciantes y quienes organicen espectáculos públicos deben asegurar la no acumulación y dispersión de desechos; y respecto a los residuos producidos por poda de árboles y jardinería, estos serán responsabilidad del frentista en su disposición inicial, no pudiendo obstruir el paso de peatones, de vehículos, la visión de los conductores ni el escurrimiento del agua. Además, en su título segundo se refiere a los grandes generadores y generadores especiales de residuos, a los cuales define como *“toda persona física o jurídica que, según los parámetros establecidos en esta Ordenanza, generan residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones diferenciales y requieran de la implementación de programas particulares de gestión”* (Ordenanza N° 8.527 del Municipio de Viedma, 2021), estableciendo el deber de estos de inscribirse en el registro correspondiente y de presentar un programa de gestión en el cual deben informar la disposición final de los residuos generados. Por último, y antes de referirse en la sección

¹⁸ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

segunda a las faltas y sanciones vinculadas a la higiene urbana, al arbolado público y al ambiente; reglamenta la disposición de los residuos voluminosos, los cuales en conjunto con los restos de obra, deberán ser colocados en contenedores específicos, sujetos a una serie de requisitos establecidos en la misma normativa, para luego ser descargados en sectores autorizados para ello. Para dicho fin se dispone de un Depósito Voluntario de Residuos no convencionales (DVR), el cual consiste en un predio con volquetes para depositar residuos de forma diferenciada, que permita a los ciudadanos deshacerse de basura de gran tamaño como ramas, vidrios, plástico, escombros, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, textiles y otros elementos que no pueden ser retirados por el sistema de recolección de residuos domiciliarios.

En base al análisis de dicha normativa y de las diferentes medidas adoptadas por el Municipio de Viedma, se puede deducir que dentro de sus objetivos se encuentra el de evitar la dispersión de los residuos para que no terminen dispuestos de manera incorrecta afectando la higiene urbana, la salubridad de la población y la sanidad de los recursos naturales. Sin embargo, estas medidas no siempre son suficientes para impedir que los residuos terminen por ejemplo, en el Río Negro. Y aunque la contaminación del río ya se trata de una cuestión de jurisdicciones e incumbencias mixtas¹⁹, el Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente afirmó: “De todas maneras, si un gobierno local, como el de Viedma, que está en la zona de costa del Río Negro no gestiona de manera adecuada sus residuos, estos al ingresar en el sistema pluvial pueden terminar en el río, por eso se terminan tomando medidas para impedirlo. [...]”²⁰, refiriéndose seguidamente a un ejemplo de dichas medidas: la colocación de canastos de retención de residuos sólidos urbanos en las estaciones de bombeo que evacúan el sistema pluvial, para que los desechos arrojados por los vecinos fuera de lugar no terminen en el cauce del río.

La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) y el Centro Ambiental Patagónico GIRSU

“Las letras GIRSU son las siglas de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU), son siglas genéricas. Nosotros tenemos constituido el Centro Ambiental Patagónico GIRSU entre Viedma, Patagones y San Javier, que es el primer consorcio abocado a la gestión de los residuos”²⁰.

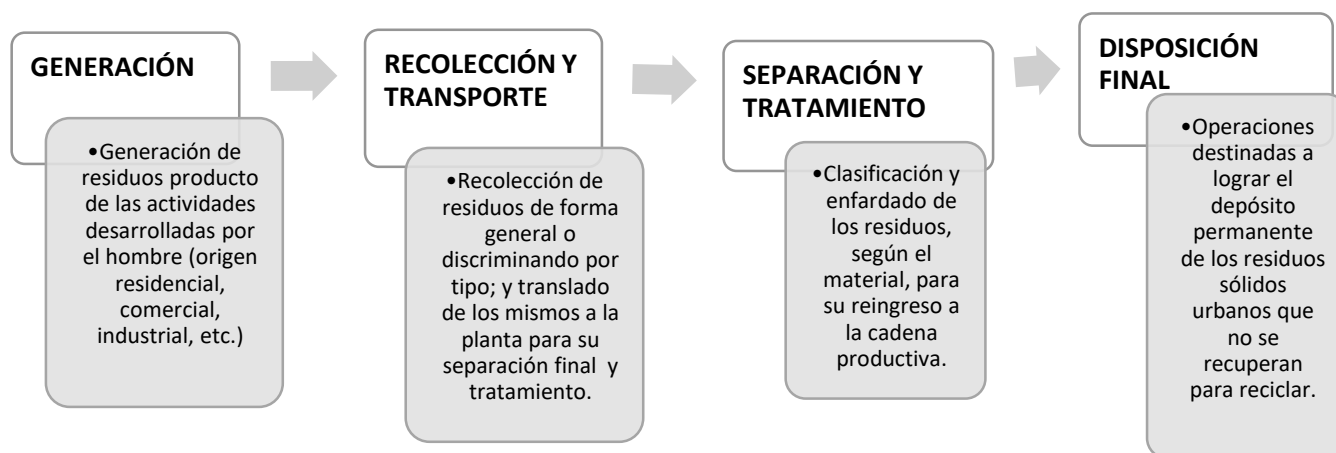
Por consiguiente, mientras que el GIRSU consiste en un sistema de manejo de los residuos sólidos urbanos (RSU) que tiene como objetivo la reducción de los residuos enviados a disposición final; el Centro Ambiental Patagónico GIRSU es el ente público no estatal compuesto por Viedma y San Javier de la Provincia

¹⁹ Cuando una o más jurisdicciones tienen competencia sobre un determinado bien público.

²⁰ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

de Río Negro, y por el Partido de Patagones perteneciente a la Provincia de Buenos Aires; que fue creado por ley para llevar adelante el cometido de dicho sistema para lo cual se encarga de integrar regionalmente la gestión, supervisión, operación y mantenimiento de las plantas de tratamiento de residuos y de relleno sanitario de dichos municipios; además de promover acciones tendientes al cuidado del planeta a través del reciclado y de buenas prácticas en la gestión de residuos desde el hogar hasta su disposición final. *“Una forma de disminuir la disposición final de residuos es someterlos a procesos de reúso y reciclado tantas veces como sea posible, antes de ser descartados definitivamente y enviados a su disposición final. El proceso de reciclado, al utilizar como insumo los materiales recuperados de los RSU dando lugar a su valorización, permite, al mismo tiempo, reemplazar y ahorrar los recursos naturales que sustituyen”*²¹.

En consecuencia, el reciclado es muy importante para el cuidado del medioambiente ya que se estima que en Argentina cada persona genera alrededor de un kilogramo de basura por día, lo que equivale a cuarenta mil toneladas en todo el país. Por lo tanto, todas las etapas detalladas en el Esquema 2, contribuyen a disminuir la cantidad de residuos que son depositados en la tierra para su degradación, permitiendo reutilizar diferentes materiales como el metal, cartón, papel, vidrio y plástico.



Esquema 2: Etapas de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Consultada en: <http://girsupatagonico.ar/contenido/girsu/2/que-es-girsu.html>

Sin embargo, para que los materiales reciclables puedan ser reutilizados la separación en origen juega un papel fundamental. Esta consiste en que cada vecino separe desde su hogar los residuos y los deseche de manera diferenciada: por un lado los materiales secos reciclables y por el otro los

²¹ <http://girsupatagonico.ar/contenido/girsu/2/que-es-girsu.html>

húmedos, no reciclables o biodegradables; para lo cual se han instalado estaciones de separación voluntaria en distintos puntos de la ciudad:

“Lo que es la corriente de residuos reciclables, cada uno de los municipios tiene su forma, sus puntos verdes, sus estaciones de reciclado y sus campanas amarillas. Viedma tiene 17 estaciones de reciclado y 20 campanas amarillas que son recolectadas a través de distintos contratistas para ser llevadas a la planta de reciclado. En su mayoría, en las estaciones de reciclado, los residuos están preclasificados mínimamente en: papel y cartón, vidrio y aluminio, y plástico; eso ayuda un poco en el proceso de preclasificación porque por ejemplo en las campanas amarillas esta todo mezclado”²².

Ello permite que los materiales reciclables ingresen a la planta preclasificados para su separación final y su compactación, a fin de ser vendidos en diferentes puntos del país. Pero a pesar de la implementación de tales medidas, en un noventa por ciento, los residuos son recolectados por un camión compactador de los cestos domiciliarios sin ser clasificados previamente. *“Pasamos del 4% de la ciudadanía que reciclaba a un 10%; por eso es necesario instalar más estaciones de reciclado para que la gente pueda depositar en ellas los residuos que separa desde su hogar, ya que al no contar con un servicio de recolección diferenciada domiciliaria todo lo que ya se dispuso en la bolsa de húmedos va a compactación y relleno sanitario”²².* Por lo tanto, todos los residuos que ingresan a la planta a través de la recolección domiciliaria no son tratados para su reciclaje sino que transitan el siguiente proceso:

“En cada una de las jurisdicciones, cada municipio se encarga de la recolección de los residuos y de llevarlos hasta la planta de transferencia. Una vez que ingresan a la planta de transferencia ahí termina la incumbencia de cada municipio como ente autónomo y empieza la jurisdicción y el proceso de tratamiento por parte del consorcio” [...] “Adentro ya de la planta, se reciben los camiones recolectores, y cada dos camiones recolectores se transfieren a un camión con bateas desmontables, con lo que se ahorra el 50% de los viajes hasta el relleno sanitario. Allí se dispone el residuo domiciliario, y la empresa que opera lo recibe, lo compacta, lo recubre y lo remedia [...]”²².

En consecuencia, la no separación de los residuos por parte de los vecinos de la ciudad lleva a que tanto los residuos reciclables como los no reciclables sean enviados a disposición final. Aunque dicha disposición final se hace a través de un sistema de relleno sanitario en el cual los residuos quedan encapsulados entre los materiales de la cubierta superior y un sistema de membranas; el ideal sería que sólo los residuos no reciclables sean dispuestos en la tierra, y los

²² Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

demás sean reciclados y utilizados nuevamente como materia prima; para reducir aún más el impacto en el medioambiente.

En cuanto al financiamiento de dicho sistema, se observa que respecto a la recolección de los residuos domiciliarios cada jurisdicción se financia con la tasa municipal destinada a la higiene urbana. Viedma terceriza el servicio de recolección; mientras que el Partido de Patagones, que limita con esta última, lo hace por administración municipal al igual que San Javier; localidad que se ubica a 28,5 kilómetros de Viedma y que lleva adelante el servicio de recolección con asistencia de vehículos de IDEVI²³. Respecto al GIRSU este se financia con la partida presupuestaria 111 de rentas generales y por articulaciones con organismos provinciales, nacionales e internacionales al igual que los demás proyectos que emanan de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, que como se mencionó con anterioridad, por haber sido jerarquizada cuenta con un presupuesto propio. Pese a ello, su secretario afirma que “[...] para las políticas ambientales, no en todos los casos, pero en la gran mayoría, hay que buscarle un tributo específico, porque si no, ¿cómo se hace para financiarlas sin perjudicar las arcas municipales o sin desfinanciar otros programas y otras secretarías?”²⁴. Razón por la cual en el año 2020 mediante la Ordenanza N° 8.380 se constituyó una tasa municipal denominada “Tasa GIRSU”, la cual debe ser abonada por los ciudadanos en contraprestación a los servicios diferenciales consistentes en la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos; y una Sobretasa GIRSU para los grandes generadores y generadores especiales de residuos, que requieran de un tratamiento especial y en mayor volumen elevando los costos del servicio; las cuales se abordarán en el siguiente capítulo.

Por ende y de acuerdo al análisis efectuado en el presente capítulo, se observa que la Municipalidad de Viedma ha avanzado en el desarrollo de políticas públicas ambientales, no sólo desde el plano institucional y normativo, sino también desde el plano operativo, pensando ya en la forma de financiamiento de los nuevos proyectos en torno a la implementación de la Agenda Verde y del GIRSU. En relación a este último, en el corto plazo trabajando desde la educación y la concientización, como los primeros pasos para la disposición diferenciada de los residuos; pero con objetivos más ambiciosos en el mediano y largo plazo: “el objetivo a mediano plazo, en los próximos años, es poder ir hacia un mecanismo de recolección diferenciada”²⁴.

²³ Instituto de Desarrollo del Valle Inferior

²⁴ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

CAPITULO II: LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO DE VIEDMA Y LAS POLÍTICAS FISCALES MEDIOAMBIENTALES

Las limitaciones a la potestad tributaria y los tributos en el Municipio de Viedma

Además de las limitantes generales a las potestades tributarias municipales expuestas con anterioridad; relacionadas a los preceptos contenidos en la Constitución Nacional Argentina y en la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, cada ejido municipal tiene sus propias particularidades al momento de crear un tributo.

En el caso del Municipio de Viedma y de acuerdo a las entrevistas realizadas, se observa que el principio de legalidad cobra gran importancia cada vez que desde la Secretaría de Economía se comienza a esbozar un nuevo proyecto de ordenanza y se da inicio al proceso de creación de un gravamen o la modificación de uno ya existente, ya que *“no hay tributo sin ordenanza que precise la medida de la obligación tributaria”* (Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma, 2010), siendo además los principios de igualdad, proporcionalidad y progresividad la base para el ejercicio de dicha potestad tributaria.

Por lo tanto, a fin de cumplir con dicho principio se debe llevar a cabo el proceso de “Formación y sanción de las ordenanzas”, como así lo denomina la Carta Orgánica de Viedma en su capítulo tercero. Las ordenanzas son normas jurídicas de rango inferior a la ley, emitidas por entes locales, como los municipios. En el ejido municipal de Viedma, estas tienen su origen en proyectos que pueden ser presentados por el Concejo Deliberante, por el Intendente, por el Tribunal de Cuentas o por los ciudadanos. En el caso de las ordenanzas fiscales estos últimos no tienen el derecho de iniciativa y, *“el circuito que persiguen, volviendo a la parte recaudatoria, es desde la Subsecretaría de Economía y Hacienda, en conjunto con la Secretaría de Economía; y también la Intendencia, donde se dirime el qué y el cómo de lo que se va a establecer a nivel recaudatorio y se conforma, se arma el proyecto de ordenanza y ese proyecto de ordenanza se eleva al Concejo Deliberante”*²⁵.

Para la comprensión de dicho circuito, es importante señalar que con la sanción de la Ordenanza N° 8.526 del año 2021, la Secretaría de Economía quedó conformada por un lado, por la Subsecretaría de Economía y Hacienda; y por el otro, por la Subsecretaría de Administración y de Recursos Humanos, tal cual se observa en el Esquema 1 del presente trabajo. Respecto a la Secretaría

²⁵ Castro, M. (2022, 20 de abril). [Entrevista a Mario Castro]. Subsecretaría de Economía y Hacienda de la Municipalidad de Viedma.

de Economía, esta tiene entre sus misiones la de “*entender en los temas relacionados con la política fiscal, el patrimonio, los recursos y los gastos del municipio, propendiendo a una mayor racionalidad en la asignación y utilización de los recursos financieros, materiales y humanos*” (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021), para lo cual se encarga, entre otras funciones, de dirigir la preparación y ejecución de planes financieros, impositivos y administrativos que atienden a las necesidades de los diferentes ámbitos del Municipio de Viedma; cuestiones que se ven plasmadas en los proyectos de ordenanza que luego hacen a la conformación, por ejemplo, de un nuevo tributo. En concordancia, la Subsecretaría de Economía y Hacienda tiene la misión de “*entender en todo lo relacionado con la recaudación, fiscalización y aplicación de las disposiciones legisladas en las Ordenanzas vigentes y en la Carta Orgánica*” (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021) y entre sus facultades se encuentran las de recaudar, fiscalizar y determinar los tributos; como así también la de brindar asesoramiento a las distintas áreas municipales en la elaboración presupuestaria. De esta manera, detrás de un proyecto fiscal presentado por la Intendencia, se encuentra el desempeño de dicha secretaría y subsecretaría; siendo esta una de las razones de su instauración dentro de la estructura del PEM.

Por otra parte y relacionadas a dicho proceso de formación y sanción de ordenanzas; la Carta Orgánica de Viedma le confiere al Intendente las funciones de promulgar y hacer cumplir las ordenanzas, de proponer la estructura del PEM, de ejercer el derecho de iniciativa en la formación de las ordenanzas, de proponer al Concejo Deliberante el Proyecto de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos del Municipio y la Ordenanza Fiscal; y la de vetar parcial o totalmente las ordenanzas tratadas por el Concejo Deliberante, entre otras.

Finalmente y en base a esta última atribución del Intendente, cuando dicho proyecto es sancionado por el Concejo Deliberante se remite al Intendente para que lo promulgue o lo vete dentro de los diez días hábiles de su recepción, ya que transcurrido ese tiempo sin haber brindado una respuesta, será automáticamente promulgado; mientras que si es vetado volverá al Concejo Deliberante para ser tratado nuevamente. Sin embargo, si se trata de un caso de creación o aumento de tributos ya existentes se requiere de doble votación, de acuerdo al artículo 77 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma, debiéndose cumplimentar el procedimiento establecido en el artículo 78 el cual determina que “*transcurridos quince días desde la aprobación del proyecto, se someterá a nueva votación en general y en particular. Si obtuviera la mayoría requerida, quedará sancionado como ordenanza*” (Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma, 2010). De tal manera, el principio de legalidad funciona como un límite al poder tributario del Estado, a fin de que no se vulneren los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Una vez dispuesta la ordenanza, la implementación del tributo parece no ser un inconveniente: *“a nivel operativo, la implementación, hoy por hoy es digitalización y todo se maneja con sistemas”*²⁶. Pero pese a la sencillez en la implementación a la que aluden las autoridades municipales, se puede observar que los resultados no son del todo favorables ya que se presenta al menos un inconveniente: la recaudación del tributo no termina de financiar la necesidad pública que le dio origen, como producto de ciertas causas que indican la necesidad de seguir trabajando en aspectos tributarios no sólo desde la puesta en marcha de la imposición, sino también desde la creación misma de la obligación fiscal.

Aun así la Municipalidad de Viedma ha desarrollado su potestad tributaria en los últimos años, siendo importante mencionar que actualmente cuenta con una serie de tributos como son la Tasa de Alumbrado Público; la Tasa de Seguridad e Higiene; el Derecho de Cementerio; la Tasa de Ocupación del Espacio Público; Publicidad y Propaganda, entre otros; además de los seguidamente mencionados:

*“Relacionados al ambiente, la Tasa por Conservación y Limpieza de la Vía Pública, que es estándar. Después está el Impuesto al Baldío, y también la Contribución de Mejoras que está emparentada con el tema de mantenimiento de las calles, como es el caso de las pavimentaciones”*²⁶.

*“Como tributo ambiental podemos hablar de la Tasa GIRSU, más allá de que yo creo que la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza también es un tributo ambiental, porque hace al alumbrado público con sus componentes de seguridad ciudadana pero también a la eficiencia energética; financia el sistema de recolección de residuos e higiene urbana, y en particular el del GIRSU, que es financiar todo el proceso que implica la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con su componente de relleno sanitario y con su planta de reciclado, que a su vez genera mano de obra”*²⁷.

En base a lo anterior se puede observar que los tributos considerados ambientales por el Municipio de Viedma, reúnen la característica de tener principalmente una finalidad recaudatoria y, en virtud de ello, la justificación de tales imposiciones municipales se basa en que lo recaudado permita financiar la actividad para la que fueron creados o que vuelvan de alguna manera, al servicio del ciudadano. Consecuentemente, para tal fin recaudatorio, cada año se sanciona la Ordenanza Tarifaria que establece, actualiza y adecua los valores de los tributos municipales, incorpora modificaciones a los mismos, o instaure nuevos tributos.

²⁶ Castro, M. (2022, 20 de abril). [Entrevista a Mario Castro]. Subsecretaría de Economía y Hacienda de la Municipalidad de Viedma.

²⁷ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

Sin embargo, aunque dichos tributos procuran el cuidado del medioambiente, no pueden ser considerados como tributos ambientales al carecer de finalidad extra fiscal desde el momento en que no son capaces de influir en el comportamiento de los sujetos respecto a las acciones contaminantes, característica propia de los tributos ambientales.

“[...] Los tributos extra fiscales no son algo que se esté pensando en esta etapa, pero si establecer mecanismos de acción y compensación a aquellos contribuyentes que tengan la iniciativa de adoptar medidas en su propio ámbito, que terminen beneficiando no solamente al ambiente, sino beneficiando a las arcas municipales por no demandarle mayores costos, no por ahorrarle, sino mínimamente por no demandarle mayores costos”²⁸.

Por lo pronto, la finalidad extra fiscal parece no formar parte de los planes de gobierno actuales; lo que también puede observarse si se tiene en consideración las cuantías de los tributos y su forma de determinación. Respecto a ello, el Subsecretario de Economía y Hacienda considera que a veces, por más alta que sea la cuantía del tributo, no siempre logra incidir en el comportamiento de las personas, haciendo énfasis en que: *“[...] eso siempre va a estar emparentado con una cuestión cultural de la gente”²⁹*. Pero a su vez, el Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente sostuvo:

“Respecto a las políticas fiscales ambientales, no creo que la clave este en los tributos, en agregar tributos, salvo en los casos excepcionales en los cuales el servicio que se tenga que brindar demande mayores costos. El fortalecimiento tiene que ver con que el gobierno pueda demostrar lo que hace con el financiamiento propio o en las articulaciones con organismos públicos y privados, porque en materia ambiental se genera una suerte de retroalimentación, después los financiamientos ya buscan a los gobiernos que toman la iniciativa” [...] “Primero se busca la eficacia a medida que hay que ir construyendo progresivamente la eficiencia. Tarde o temprano a quien no esté dentro del sistema o que no esté cumpliendo con los parámetros y los marcos normativos establecidos por el sistema para el cuidado de las arcas municipales, para el cuidado del ambiente y para el cuidado de la salud de la población, va a haber que aplicarle tributos ambientales, por no contribuir con el proceso”²⁸.

Lo anterior justifica que, por el momento, el Municipio de Viedma oriente la política pública ambiental hacia la educación y la concientización, lo que no ha impedido que se estén llevando adelante políticas fiscales medioambientales acordes, aunque estas no se traten necesariamente de tributos ambientales propiamente dichos.

²⁸ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

²⁹ Castro, M. (2022, 20 de abril). [Entrevista a Mario Castro]. Subsecretaría de Economía y Hacienda de la Municipalidad de Viedma.

Las políticas fiscales en el Municipio de Viedma y el medioambiente

Desde la implementación de la Agenda Verde, el gobierno municipal de la Ciudad de Viedma además de reestructurar el organigrama del PEM le confirió responsabilidades medioambientales a todas las áreas integrantes del mismo. En consecuencia, la Secretaría de Economía, encargada de la política fiscal, tiene la misión de: *“Facilitar, apoyar e impulsar el desarrollo local y la innovación en todas sus dimensiones. Promover la diversificación económica, incorporando en los diferentes ámbitos de la sociedad, criterios e instrumentos que aseguren el desarrollo del capital humano, la óptima protección, el conocimiento, conservación y aprovechamiento de los recursos locales, conformando así una política orientada al desarrollo sostenible”* (Ordenanza N° 8.526 del Municipio de Viedma, 2021).

Desde entonces, en el deber de orientar el accionar del PEM hacia el desarrollo sostenible, se han implementado políticas fiscales medioambientales que buscan beneficiar a quienes cumplan con las acciones propuestas por el municipio en miras de la preservación y conservación del ambiente, y por el contrario, obligar de alguna manera a aquellos sujetos que se rehúsan a llevar adelante dicha práctica; a través de controles directos que se plasman en multas, prohibiciones, suspensiones de habilitaciones y demás sanciones que funcionan como un desincentivo a quienes no contribuyen con el medioambiente. Entre dichas medidas, algunas de ellas son:

- La Ordenanza N° 8.527 que faculta al ejecutivo a sancionar a quienes cometan faltas vinculadas a la higiene urbana, al ambiente, al arbolado público o al equipamiento urbano;
- La Ordenanza N° 8.565 que permite intimar y multar a aquellos propietarios de terrenos baldíos que no cumplan con las condiciones de higiene de los mismos;
- La Ordenanza Tarifaria N° 8.688 que determina el valor y el motivo de las multas para el ejercicio 2022; y que en su capítulo cinco especifica las multas por infracción a las normas de forestación; y en su capítulo siete a las infracciones varias. Entre estas últimas, relacionadas al ambiente, se encuentran las transgresiones debidas a la existencia en predios privados de malezas, escombros, residuos, roedores u otros animales o elementos que constituyan peligro para la salubridad pública; la extracción de arena, piedra o cualquier otro material de las riberas, playas, lechos o cauces de agua pública sin autorización; y las faltas relacionadas a la Ordenanza N° 6.971 de impacto ambiental pudiendo ser las multas complementarias a la suspensión preventiva o definitiva de la Habilitación Comercial o del Certificado de Aptitud Ambiental; entre otras.

- La Ordenanza N° 5.880 que prohíbe el ingreso, la producción, comercialización, fraccionamiento, distribución y utilización del PCBs en todas sus denominaciones;
- La Ordenanza N° 6.971 que regula y otorga habilitaciones de acuerdo a lo establecido en su artículo 1: *“la presente Ordenanza tiene por objeto regular el procedimiento para la autorización y habilitación de actividades -públicas o privadas- que necesiten un control específico para garantizar el resguardo de los recursos naturales, promoviendo el desarrollo sustentable y el aumento de la calidad de vida de todas las personas en el Ejido Municipal de Viedma”*. (Ordenanza N° 6.971 del Municipio de Viedma, 2011).

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los instrumentos económicos son otra forma en la que el Estado puede intervenir en dicha cuestión, entre las que se encuentran la aplicación de tributos y de beneficios como las desgravaciones y compensaciones. Respecto a ello, el actual Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente afirmó:

“Si tenemos varias alternativas pensadas en torno a la compensación del tributo, pero no la generación de nuevos tributos, sino la compensación de tributos existentes”. [...] “Entonces pensar en compensaciones en cuanto a los tributos municipales en ese sentido, lo mismo que en la separación de residuos: hacer campañas que no compensen quizás con un descuento en la tasa, pero sí con premios, por ejemplo entregando composteras, cestos de separación de residuos para las instituciones, pero no con tributos extra fiscales específicos”³⁰.

Por consiguiente, las ordenanzas municipales abordadas y las menciones realizadas por los entrevistados, revelan que el Municipio de Viedma aún no emplea tales instrumentos económicos como parte de las políticas públicas medioambientales que se están desarrollando en la jurisdicción. Empero, existe un nuevo tributo que aunque no obedece a las características propias de un tributo ambiental, hace a las arcas municipales y permite financiar una política ambiental muy importante para la gestión de los RSU: la Tasa GIRSU. Dicha tasa, constituida mediante la Ordenanza N° 8.380 del año 2020, consta de una base imponible zonificada basada en un importe fijo a abonar por inmueble edificado, siendo las demás previsiones regidas por la Tasa por Limpieza y Conservación de la Vía Pública. Sin embargo y aunque también se cuenta con una Sobretasa GIRSU para los grandes generadores y generadores especiales, su cuantía resulta deficitaria: *“la Tasa GIRSU no alcanza a financiar más del 50% de los costos que implica todo el sistema, por fuera de la recolección de residuos*

³⁰ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

y de la higiene urbana”³¹, al tratarse de un sistema muy costoso para el Estado, pero beneficioso para el ambiente.

Respecto a la cuantificación de dicho tributo, se puede contemplar que la Ordenanza Tarifaria N° 8.688, determinada para el año 2022, establece en su capítulo primero, correspondiente a la Tasa por Limpieza y Conservación de la Vía Pública, los valores actualizados de la Tasa GIRSU:

“Por los Servicios diferenciales de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos consistentes en gravar las mejoras que del nuevo sistema de disposición, transferencia y separación de residuos en la ciudad; por mes y zona los siguientes valores” (Ordenanza N° 8.688 del Municipio de Viedma, 2021)

Zona	Inmuebles edificados
1	\$ 303,75
2	\$ 240,00
3	\$ 171,00
4	\$ 41,63
5	\$ 41,63

Y seguidamente establece las siguientes quitas:

- *“Para inmuebles sin pavimento: 10 %*
- *Para inmuebles en Barrio América, 20 de Junio, José María Guido, Ina Lauquen, Independencia, Currú Leuvú, Ceferino: 20 %”* (Ordenanza N° 8.688 del Municipio de Viedma, 2021)

En definitiva, de acuerdo a la Tasa GIRSU y al análisis de las políticas fiscales mencionadas en el presente capítulo, es necesario reiterar que los tributos que ha implementado el Municipio de Viedma en torno al ambiente han sido siempre para el financiamiento de aquellos servicios que se han asumido para la preservación y conservación del medioambiente; pero no pueden considerarse tributos ambientales al resultar poco relevantes para incidir en el comportamiento de los sujetos; ya que incluso algunos de los tributos municipales, como por ejemplo la Tasa GIRSU, no suelen ser suficientes para el propio fin recaudatorio.

Entonces, ¿cuál sería un tributo que pueda considerarse ambiental y cuya implementación en el Municipio de Viedma podría ser factible? Una de las formas de poder responder a esa pregunta es teniendo en cuenta, por un lado, al eje

³¹ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

central de la política ambiental en Viedma: los residuos; y por el otro a uno de los objetivos de largo plazo: enviar la menor cantidad de residuos sólidos urbanos al relleno sanitario.

Bajo tales consideraciones se puede tomar como referencia el Impuesto a la Generación de Residuos Sólidos Urbanos Húmedos No Reciclables propio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecido por la Ley N° 1.854. Dicha ley determina como sujetos obligados a los generadores especiales³² enumerados en el artículo 13, los cuales deben adoptar las medidas correspondientes para disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos; separar y clasificar correctamente los residuos en origen; e inscribirse en el Registro de Generadores Especiales. Además tienen que responsabilizarse, a través del pago de dicho tributo, por los costos de transporte y disposición final de los residuos húmedos no reciclables³³ producidos por ellos mismos, el cual se encuentra establecido en la ley tarifaria de cada año. Este se trata de un canon que se abona trimestralmente de acuerdo a los litros diarios producidos en promedio de residuos no reciclables; según sea la categoría³⁴ en la que se encuentre enmarcado el sujeto obligado. De esta manera, esta medida tributaria incentiva a los sujetos que generan los mayores volúmenes de residuos en la ciudad a implementar prácticas de separación de residuos y reciclaje para disminuir las cantidades que son entregadas al municipio para su disposición en el relleno sanitario.

Por lo tanto, aunque el Municipio de Viedma ya posee una Sobretasa GIRSU para los grandes generadores y generadores especiales; establecer un

³² Sujetos obligados según la Ley N° 1.854: Hoteles de 4 y 5 estrellas. Edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal que posean más de cuarenta (40) unidades funcionales. Bancos, entidades financieras y aseguradoras. Supermercados, minimercados, autoservicios e hipermercados. Shoppings, galerías comerciales y centros comerciales a cielo abierto. Centros educativos privados en todos sus niveles. Universidades de gestión pública. Locales que posean una concurrencia de más de trescientas (300) personas por evento. Edificios Públicos radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Establecimientos pertenecientes a una cadena comercial. Comercios, industrias y toda otra actividad privada comercial que genere más de quinientos (500) litros por día. Todo otro establecimiento que la autoridad de aplicación determine. Hoteles que posean 100 o más habitaciones o 200 o más plazas. Embajadas y Consulados. Todo establecimiento que preste servicios gastronómicos o en donde se elaboren, fraccionen y/o expendan bebidas y/o alimentos. Todo establecimiento de expendio de comidas crudas sean carnes, frutas o verduras. Todo establecimiento comercial donde se alberguen animales, establos, mataderos, corrales, zoológicos. Edificios privados radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando fueran destinados al desarrollo de la administración pública, ya fuera afectado en su totalidad o en forma parcial. Clínicas, hospitales, sanatorios o centros de salud privados. Institutos privados que brinden servicios de salud con Internación.

³³ Se entiende por residuos sólidos urbanos húmedos a todo aquel material que no sea derivado a los centros de reciclado, básicamente orgánicos biodegradables.

³⁴ Categorías del gravamen por la Generación de Residuos Sólidos Urbanos Húmedos No Reciclables: Categoría 1 desde los 240 litros a los 480, Categoría 2 de más de 480 a 1000, Categoría 3 de más de 1000 a 2000, Categoría 4 de más de 2000 a 4000, y Categoría 5 de más de 4000 litros en adelante. Consultado en la Ley Tarifaria N° 6.506 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el año 2022, disponible en: <https://www.agip.gob.ar/filemanager/source/Normativas/2021/20211229-Ley-6506-Anexo.pdf>

impuesto de ese tipo permitiría individualizar aún más los costos por la no separación en origen de los residuos y lograr el reciclado en el Centro Ambiental Patagónico GIRSU de todo aquel residuo que así lo permita; bajo el ideal de que sólo se depositen en el relleno sanitario aquellos desechos no reciclables. Lo anterior no sólo estaría beneficiando al medioambiente, sino también a las arcas municipales, ya que como bien lo mencionaba el Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, todo lo que es enviado a disposición final tiene un costo para el Municipio de Viedma que se abona por tonelada de basura depositada en el relleno sanitario: *“cada uno de los municipios aporta presupuesto al GIRSU para su funcionamiento y la participación está estipulada por el volumen de residuos que se tiran al relleno sanitario”*³⁵. Consecuentemente, si bien la prestación de esta nueva modalidad de recolección respecto a los residuos producidos por los grandes generadores y generadores especiales, implica en una primera etapa mayores erogaciones para su implementación, con el tiempo estas se verían compensadas al disminuir las cantidades de residuos a depositar en el relleno sanitario.

³⁵ Gutiérrez, G. (2022, 26 de abril). [Entrevista a Gastón Gutiérrez]. Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente de la Municipalidad de Viedma.

CONCLUSIONES FINALES

La preservación del medioambiente es fundamental para que el desarrollo económico sea sostenible en el tiempo; ya que no sólo se trata del mayor proveedor de recursos para la realización de las actividades económicas, sino también del medio que posibilita la vida; siendo su agotamiento una problemática mundial ante la necesidad de mayores niveles de abastecimiento producto de la creciente actividad humana. A fin de evitar que ello suceda, el Estado a través de su intervención es capaz de regular el uso de los recursos naturales; y por tal razón las políticas públicas medioambientales, y entre ellas las fiscales, han empezado a ocupar un lugar importante dentro de las agendas gubernamentales; donde lo económico ha comenzado a ser considerado en conjunto con aspectos sociales y ambientales.

A partir de dicha afirmación y de lo expuesto anteriormente se puede concluir que la Municipalidad de Viedma ha emprendido el desarrollo de su institucionalidad ambiental con la implementación de la Agenda Verde y con la jerarquización de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente como autoridad abocada a la materia ambiental. Ello permite afirmar que Viedma no sólo cuenta con infraestructura y estructura orgánica para la implementación de políticas públicas ambientales; sino que estas ya se están implementando en la localidad. El financiamiento propio y la sanción de normativas con objetivos medioambientales han sido una consecuencia inmediata que contribuye al desarrollo de dichas políticas públicas, las cuales se caracterizan por la búsqueda de educación, concientización y participación ciudadana en el cuidado del medioambiente; y por tratarse principalmente de medidas de control directo sobre el accionar de las personas.

Sin embargo no sucede así con la implementación de políticas fiscales medioambientales, particularmente con los tributos ambientales. Aunque el Municipio de Viedma considera a algunos de sus tributos como ambientales por financiar la prestación de servicios públicos relacionados a la conservación del ambiente, como es el caso de la Tasa GIRSU; estos carecen de finalidad extra fiscal ya que no logran incidir en las conductas contaminantes de los ciudadanos ni internalizar los costos producidos por las mismas. No se observan, al menos en el corto y mediano plazo, la introducción de estas medidas en los planes de gobierno ya que el énfasis, en una primera etapa, se encuentra en la educación ambiental para lograr la colaboración ciudadana; y en las normativas de regulación basadas en ciertas determinaciones, sanciones y prohibiciones para controlar aquellas acciones contrarias a los objetivos medioambientales propuestos con la Agenda Verde.

Por ende, si bien la Municipalidad de Viedma cuenta con estructura institucional y un marco regulatorio que le permitiría la implementación de

políticas tributarias ambientales; no es posible su ejecución, al menos en el corto y mediano plazo; por la no inclusión de este tipo de medidas en el plan de gobierno actual, por la utilización de los tributos como instrumentos meramente recaudatorios y por las dificultades para determinar las cuantías de los tributos municipales que generalmente obedecen a la capacidad contributiva, problematizando la institución de un tributo ambiental propiamente dicho.

En conclusión, lo anterior refuta la hipótesis del presente trabajo al ser otros los impedimentos para la aplicación de los tributos ambientales en la Municipalidad de Viedma. Ello no impide que en el largo plazo estas medidas comiencen a ser consideradas ya que las autoridades municipales concuerdan en que el sistema tributario debe tener correspondencia con los principios de la Agenda Verde; para lo cual una reforma fiscal puede dar respuesta a todos aquellos comportamientos que siguen ocasionando costos sociales a través de la contaminación. Pero no sólo eso, ya que los tributos ambientales pueden transformarse en un instrumento posibilitador de los proyectos a futuro respecto a la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, donde no sólo permitan su financiamiento, sino también la modificación de las prácticas de los vecinos respecto a la responsabilidad y el tratamiento de los residuos, eje central de la política ambiental en la Municipalidad de Viedma.

BIBLIOGRAFÍA

- Almada, L. (2014). “Competencias tributarias de los gobiernos locales. La descentralización fiscal y las formas de financiamiento de los gobiernos locales”. Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECYT), Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. Recuperado de: <https://www.facpce.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/COMPETENCIAS-TRIBUTARIAS-DE-LOS-GOBIERNOS-LOCALES-L.-Almada.pdf>
- Argentina.gob.ar (2021). *Agenda verde, una clave para el cuidado del ambiente y la inserción en mercados internacionales*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/agenda-verde-una-clave-para-el-cuidado-del-ambiente-y-la-insercion-en-mercados>
- Canziani, P., Milano, F., Carbajo Vasco, D., Porporatto, P. y Ferré Olivé, E. (2009). “Fiscalidad y medio ambiente”, Cuadernos del Instituto AFIP, C04. Recuperado de: <https://www.afip.gob.ar/educacionTributaria/BibliotecaDigital/documentos/C04.pdf>
- Centro Ambiental Patagónico GIRSU. (s/f) *Etapas*. <http://girsupatagonico.ar/contenido/girsu/2/que-es-girsu.html>
- Clichevsky, N. (2002). “Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina”, editorial CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5748/1/S024234_es.pdf
- Definición de medioambiente (s/f). En *Diccionario de la lengua española Real Academia Española*. <https://www.rae.es/dpd/medioambiente>
- Fanelli, J., Jiménez, J., López Azcúnaga, I. (2015). “La reforma fiscal ambiental en América Latina”, (LC/W.683), editorial CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39782/1/S1501147_es.pdf
- Gligo, N. (2001). “La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina”, editorial CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2262/1/S2001612_es.pdf
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (s/f). *Glosario de conceptos. Impuestos Ambientales*. <https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=4782&op=30085&p=1&n=20>

- Lorenzo, F. (2016). “*Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina, Experiencias, efectos y alcances*”, (LC/W.723), editorial CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40833/1/S1601174_es.pdf
- Pigou, A. (1920). “*The Economics of Welfare*”, 1° edición, Londres, London: Macmillan & Co.
- Pindyck, R., Rubinfeld D. (2009). “*Microeconomía*”. 7° edición, España, editorial Pearson Prentice Hall.
- Sainz de Bujanda, F. (1985). “*Sistema de derecho financiero t.I Introducción, vol II*”, España, editorial Universidad Complutense de Madrid. (UCM).
- Salassa Boix, R. (2016). “*La tributación ambiental como respuesta a los desafíos ecológicos de los municipios argentinos: principales dificultades*”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas- UNNE, Número 16. Recuperado de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/download/614/533>
- Servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF-CGE) y colaboración de Portillo Navarro, M. (2019). “*La Fiscalidad Ambiental en España, situación actual y tendencias*”. Economistas Consejo General, REAF. Recuperado de: <https://economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/Informe%20LA%20FISCALIDAD%20AMBIENTAL%20EN%20ESPA%C3%91A.pdf>
- Villegas, H. con la colaboración de Aguirre Mosquera, J., Cagnolo, V. y Villegas M. (2017). “*Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*”, 10° edición, Argentina, editorial Astrea.
- Yacolca Estares, D. (2013). “*Reforma Fiscal Verde para Sudamérica*”, edición de la Beca de Investigación, Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Recuperado de: https://www.ciat.org/Biblioteca/BecadeInvestigacion/2013_V_beca_reforma_fiscal_verde_yacolca.pdf

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Carta Orgánica de la Municipalidad de Viedma. 6 de julio de 2010. Municipio de Viedma.
https://concejoviedma.gov.ar/archivos/carta_organica.pdf
- Constitución de la Nación Argentina. 15 de diciembre de 1994. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Constitución de la Provincia de Río Negro. 13 de junio de 1988. Río Negro.
https://webadmin.legisrn.gov.ar/wp-content/uploads/2020/09/ConstitucionProvincial-Ed_Dic2019.pdf
- Ley L N° 1.854. Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. 24 de noviembre de 2005. Ciudad de Buenos Aires.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-1854-123456789-0abc-defg-458-1000xvorpyel/actualizacion>
- Ley N° 2.581. 21 de diciembre de 1992. Río Negro.
<https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=2582>
- Ley M N° 3.660. 2 de agosto de 2002. Río Negro.
<https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=2002080013&e=DEFINITIVO>
- Ley M N° 4.664. 20 de mayo de 2011. Río Negro.
<https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=2011050041&e=DEFINITIVO>
- Ley N° 4.741. 8 de marzo de 2012. Río Negro.
<https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=8682>
- Ley M N° 4.741. Autoridad Ambiental Provincial. 8 de marzo de 2012. Río Negro.
<https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=2012030010&e=DEFINITIVO>
- Ley N° 22.520. Ley de Ministerios. 21 de diciembre de 1981. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/norma.htm>

- Ley N° 23.548. Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. 7 de enero de 1988. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/norma.htm>
- Ley N° 25.675. Ley General del Ambiente. 6 de noviembre de 2002. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>
- Ordenanza N° 2702. 12 de junio de 1991. Municipio de Viedma.
<https://www.concejoviedma.gov.ar/digesto/ver/2407>
- Ordenanza N° 3.146. 9 de diciembre de 1994. Municipio de Viedma.
<https://www.concejoviedma.gov.ar/digesto/ver/1948>
- Ordenanza N° 5.010. 13 de noviembre de 2001. Municipio de Viedma.
<https://www.concejoviedma.gov.ar/digesto/ver/904>
- Ordenanza N° 5.880. 28 de noviembre de 2005. Municipio de Viedma.
<https://www.concejoviedma.gov.ar/digesto/ver/86>
- Ordenanza N° 6.971. 1 de abril de 2011. Municipio de Viedma. Boletín Oficial Municipal de Viedma.
- Ordenanza N° 8.137. 28 de diciembre de 2018. Municipio de Viedma.
http://www.girsupatagonico.ar/archivos/Ordenanza_8137_Viedma_GIRSU_Dic_2018.pdf
- Ordenanza N° 8.380. 7 de enero de 2020. Municipio de Viedma. Boletín Oficial Municipal de Viedma.
- Ordenanza N° 8.526. 6 de enero de 2021. Municipio de Viedma. Boletín Oficial Municipal de Viedma.
- Ordenanza N° 8.527. 8 de enero de 2021. Municipio de Viedma. Boletín Oficial Municipal de Viedma.
- Ordenanza N° 8.688. 30 de diciembre de 2021. Municipio de Viedma. Boletín Oficial Municipal de Viedma.

ANEXO I: ENTREVISTAS

Entrevista al Secretario de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente del Municipio de Viedma y Gerente General del Centro Ambiental Patagónico GIRSU

Entrevistado: Psic. Gastón Gutiérrez

Fecha: 26 de abril del 2022

Lugar: Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente del Municipio de Viedma

1. ¿Cuáles son los objetivos del Municipio de Viedma en materia ambiental en el corto, mediano y largo plazo?

En materia ambiental en el corto, mediano y largo plazo, se trabaja de la misma manera, una búsqueda de transversalizar una agenda ambiental para no solo sanear y cuidar al ambiente, sino evitar que se contamine. Esto está atravesado principalmente por pautas de educación ambiental pero que a su vez tienen que tener correspondencia con acciones directas respecto de ordenanzas, marcos normativos o tasas municipales que sean la fuente de financiamiento de las políticas públicas. El gobierno cuando se propone una política pública, una acción o un programa, busca una fuente de financiamiento, porque si no se crean proyectos y se termina tomando crédito presupuestario de programas ya existentes y se desfinancia otra área. En ese sentido, para las políticas ambientales, no en todos los casos, pero en la gran mayoría, hay que buscarle un tributo específico, porque si no, ¿cómo se hace para financiarlas sin perjudicar las arcas municipales o desfinanciar otros programas y otras secretarías?

En el largo plazo, de acá a diez años y en materia de residuos, lo que se busca es generar un cambio cultural para que se incremente exponencialmente el volumen de separación de residuos domiciliarios, tanto en instituciones como en comercios para que sea cada vez menos la cantidad de desechos que se disponen finalmente en el relleno sanitario. Además con esto también se quiere lograr mayor mano de obra local e incluso mayores posibilidades de generar valor agregado con el material reciclable que se produce y no tener que enviarlo a otras provincias del país.

2. ¿Es decir que una de las mayores preocupaciones del Municipio de Viedma, en el largo plazo, es el tratamiento de los residuos?

Sí, ya que es uno de los problemas como barrera de contacto. Dentro de las competencias municipales la gestión de los residuos es una de las más importantes porque tiene impactos múltiples, no solamente vinculados a la higiene urbana sino también a la salubridad de la población y a la sanidad de los

recursos naturales. El residuo que genera un domicilio, dispuesto de manera incorrecta en la vía pública, puede proliferar focos infecciosos, generar enfermedades infectocontagiosas, respiratorias y contaminar el agua, el suelo, el aire; y esto a su vez, multiplicado por cada uno de los ciudadanos, puede generar un grave problema en la conservación de la biodiversidad regional.

Por suerte Viedma, de toda la Provincia de Río Negro, es la única ciudad que tiene sistema GIRSU en marcha y relleno sanitario para la disposición final de residuos. No tenemos basural a cielo abierto, como lo tienen el resto de las ciudades y de los pueblos de la provincia; y como los cinco mil basurales a cielo abierto que quedan en Argentina.

3. ¿Consideran que los residuos son el principal factor que contamina los recursos naturales del ejido municipal?

En lo que hace a las competencias e incumbencias municipales, sí. Si no se lo gestiona de manera adecuada es un factor de contaminación en potencia sumamente grave.

Después, hacia los riesgos ambientales también hay desmonte, aunque no en nuestra región como si lo hay en el sur de la Provincia de Buenos Aires, en el Partido de Patagones. Esto de todas maneras también nos afecta a nosotros, lo cual fue evidente cuando sucedió la mortandad de loros hace un año y medio debido a que su núcleo de alimentación se encuentra en el Partido de Patagones, pero eso ya es la incidencia de la mano humana en el desmanejo del desarrollo productivo.

En lo que hace a las incumbencias municipales, la gestión de los residuos es la preocupación más grande en cuanto a los factores que inciden en la sanidad del ambiente.

4. En cuanto al río y el mar, ¿el Municipio de Viedma tiene potestad ambiental? ¿O de trata de una potestad de la Provincia de Río Negro?

En realidad lo que sucede es una cuestión de jurisdicciones e incumbencias mixtas. De todas maneras, si un gobierno local, como el de Viedma, que está en la zona de costa del Río Negro no gestiona de manera adecuada sus residuos, estos al ingresar en el sistema pluvial pueden terminar en el río, por eso se terminan tomando medidas para impedirlo. Un ejemplo son las tres estaciones de bombeo que evacúan todo el sistema pluvial, en las cuales se construyeron dos canastos de retención de residuos sólidos para que queden atrapados desde latas, envases plásticos, ramas, cartones y todo tipo de residuos sólidos para que no lleguen al cauce del río. De esta manera, terminamos tomando acciones en la transversalidad de la Agenda Verde como política pública fundamental para no contaminar el río a través de los residuos que vecinas y vecinos arrojan fuera de lugar. No es que no fueron recolectados de un cesto de residuos domiciliarios y por eso termino en el pluvial, sino que fueron dispuestos de manera incorrecta.

Por eso también se tomaron otras medidas en sanciones de ordenanzas y marcos normativos para evitar que eso suceda, para acompañar con educación ambiental pero también para abrir la posibilidad de sancionar a quien lo haga de manera insidiosa o incorrecta; y termine perjudicando al ambiente y al resto de vecinas y vecinos.

Después, en lo que es acciones de conservación de la biodiversidad, que acá son mucho más ambiciosas que lo normal para un gobierno local, estamos llevando adelante acciones que tienen que ver con la repoblación del Sauce Criollo a partir de la recuperación de ejemplares con genética con el INTA Bariloche, y la repoblación del monte nativo en el Balneario El Cóndor. Por lo general son políticas públicas que no se esperan o que no se exigen a un gobierno local, pero que nosotros las venimos tomando como iniciativa, y sabemos que eso a su vez construye una exigencia mayor por parte de la comunidad.

Al implementar algo que es novedoso, que lo suelen hacer fundaciones internacionales, el gobierno nacional o provincial, y que nunca se exige a un municipio; inmediatamente la comunidad exige más: mínimamente que no haya una regresión. La sociedad, como municipio, te exige que tomes partido sobre otras entidades como órgano de control porque los gobiernos municipales son la trinchera a la cual el vecino accede más fácilmente que al resto.

5. ¿Cuál es la potestad del Municipio de Viedma respecto a la materia ambiental?

En materia ambiental, por la división de poderes y por la centralización en la materia; la incumbencia es cuanto a las exigencias, por tratarse del ejido municipal. El municipio tiene la potestad de exigirle al resto de los organismos públicos que cumplan; porque está en el espíritu de la Carta Orgánica y porque son nuestros deberes como ciudadanos, no sólo como funcionarios y gobierno local. Por lo tanto, ante hechos puntuales o desmanejos de los cuales uno puede tomar conocimiento, tiene el deber de denunciarlo ante los organismos correspondientes. A su vez, tenemos la potestad de denunciar a esos organismos si nosotros vemos algún incumplimiento o incluso de multarlos.

6. ¿Cómo se encuentra organizada la Municipalidad de Viedma para tratar la cuestión ambiental? ¿Cuál es el rol de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente?

Organizado en cuanto al organigrama se encuentra la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, que lo bueno de destacar acá es el antecedente. Normalmente la Subsecretaría de Servicios Públicos, se encarga históricamente y en todos los municipios sucede así, de la recolección de residuos, del barrido, del mantenimiento del alumbrado público y de los espacios verdes; y la Subsecretaría de Ambiente está por separado. La Subsecretaría de Servicios Públicos pertenecía a Obras Públicas, como suele suceder en los

gobiernos locales; y la Subsecretaría de Ambiente estaba junto a Turismo y Desarrollo Económico. En base a ello, el Intendente Pesatti el año pasado toma la decisión de unificar Servicios Públicos con Ambiente, porque ¿cómo no va a estar atravesado por una cuestión ambiental el área que se dedica a la gestión de los residuos, al alumbrado público, al mantenimiento de los espacios verdes?, por lo tanto se unificaron y se jerarquizó como Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente; la cual a su vez se encuentra conformada por la Subsecretaría de Servicios Públicos, y la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Subsecretaría de Servicios Públicos es la que tiene a cargo la inspección de los contratos de recolección de residuos, barrido, alumbrado público, sistema pluvial, etc. y la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a cargo la fiscalización del cumplimiento de los distintos marcos normativos pero a su vez se encarga de todas las políticas públicas propositivas y articulaciones institucionales: políticas públicas de educación ambiental, acciones frente al cambio climático e intervenciones puntuales que hacen a la higiene urbana como son las estaciones de reciclado, los eco ceniceros en los espacios públicos, la cartelería y la señalética informativa a través del código QR, etc.; tratándose principalmente de acciones de educación ambiental y de fiscalización.

7. Antes de la creación de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, ¿qué secretaría se abocaba a la materia ambiental y cómo lo hacía?

Indirectamente, la Subsecretaría de Servicios Públicos se encargaba por acción y cotidianeidad de la implementación de los contratos y del servicio público cotidiano; y el área de Ambiente estaba vacía de gente y contenido. En lo cotidiano se realizaban intervenciones de algún expediente por el permiso de instalación de alguna antena y demás, pero era mera formalidad burocrática ya que no tenía este contenido propositivo de articular por la educación ambiental, de acciones frente al cambio climático, etc.

8. ¿Cómo se organiza el presupuesto público respecto a la materia ambiental? La colaboración de los ciudadanos en el cuidado del medioambiente, ¿incide en el presupuesto? Si es así, ¿de qué manera?

Este año es la primera vez que al haber sido jerarquizada la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, tiene un presupuesto propio. El presupuesto de Servicios Públicos es uno de los presupuestos más grandes en cuanto a lo que es fuente de financiamiento propio; y es la primera vez que la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene presupuesto propio y que se está ejecutando.

Antes tenía una autorización de gastos, que es un presupuesto ni más ni menos, pero hoy por hoy lo tiene autorizado y además se está ejecutando por

administración propia, con fuentes de recursos propios, con la partida presupuestaria 111 de rentas generales o por articulación con organismos provinciales, nacionales e internacionales que nos permiten llevar adelante los programas de educación ambiental y de fortalecimiento para incorporar estaciones de reciclado, por ejemplo. Es más, ya tuvimos un aporte de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Río Negro y otro del Ministerio de Salud de la Nación para el Programa de Municipios Saludables. Por lo tanto recién ahora tiene un presupuesto que estuvo pensado y planeado, que se está ejecutando y que para el ejercicio 2023 nos va a permitir adaptarlo de acuerdo a lo que se fue proponiendo y se pudo ir ejecutando; ya que antes fue una formulación especulando.

La colaboración de los ciudadanos incide, no lo hacemos directamente, pero es muy fácil de cuantificar. Por ejemplo con los marcos normativos que a nosotros nos permiten establecer como obligatorio la colocación del cesto de residuos domiciliarios, con la Ordenanza N° 8.527, que a su vez faculta al Poder Ejecutivo (que antes no existía) en la posibilidad de sancionar a quienes cometen faltas vinculadas a la higiene urbana o al ambiente. Pero no es que multar beneficia a las arcas municipales, sino que el poder regular es lo que nos ayuda a construir que no proliferen los microbasurales por toda la ciudad porque eso no está estipulado en la recolección domiciliaria; entonces ir a recolectar y erradicar esos microbasurales son costos extra. No generamos recursos con estas medidas, sino que los ahorramos a medida que la ciudadanía toma más conciencia respecto de la disposición y gestión de sus propios residuos.

En cuanto a la Ordenanza N° 8.565, que es la que nosotros propusimos al Concejo Deliberante para limpiar los terrenos baldíos (que antes también eran competencias mixtas entre distintas secretarías y subsecretarías de municipios y muy poco prácticas de ejecutar) lo que nos permite es que ante la intimación de un terreno baldío, al ser ágil y directa, lleva a que el 50% de los contribuyentes intimados lo limpien. Pero para nosotros tener que ir a limpiar el otro 50% tiene un costo, pero que tiene recupero ya que el Municipio de Viedma carga al contribuyente el costo por la limpieza y la multa. De esta manera, tarde o temprano se termina recuperando, cosa que antes no se podía hacer porque no era ágil y adecuada la manera de notificar a los propietarios y de realizar el cargo correspondiente de la tasa municipal o de la deuda.

9. ¿En qué consiste la Agenda Verde? ¿Se han implementado políticas públicas medioambientales? Si es así, ¿Cuáles? ¿y políticas fiscales medioambientales? ¿Desde cuándo se está implementando la Agenda Verde?

La Agenda Verde lo que implica es una transversalización de la agenda ambiental, no solamente a la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente, sino a todo el Municipio de Viedma. Consiste en que se contribuya al desarrollo sostenible y a la gobernanza ambiental, sea desde una regulación en

el marco normativo, desde los tributos, desde las obras civiles, desde el área de obras públicas; etc.; y que se genere mayor sostenibilidad, accesibilidad, cuidado del ambiente, componentes de educación ambiental en las colonias de vacaciones, en las escuelas municipales de deporte, en los talleres culturales. De esa manera todo contribuye; y por eso la importancia de la transversalización de la Agenda Verde.

Las políticas públicas ambientales que implementamos, en simultáneo con el desarrollo de la Agenda Verde, primero tuvieron que ver con la puesta en marcha del GIRSU. En diciembre de 2019 nos entregaron la llave de la obra pero no estaba puesto en marcha el sistema; no había por ejemplo estaciones de reciclado en la calle o en los barrios, y eso se fue incrementando. Es progresivo, a medida que mejoramos la capacidad de tratamiento, instalamos más estaciones de reciclado porque la gente está separando cada vez más sus residuos. En un año y medio pasamos de un 4% de vecinos que reciclaban a superar el 10%, que aunque sigue siendo poco, bajo los parámetros subjetivos de haberlo puesto en marcha en plena pandemia, objetivamente es mucho el avance; porque además ya hemos sacado más de 700 toneladas de la planta de reciclado para su retratamiento en distintos puntos del país.

Otro ejemplo de política ambiental es la obligatoriedad del cesto de basura domiciliario por frentista, y el capítulo que tiene en particular la Ordenanza N° 8.527 para grandes generadores o generadores especiales, que son todas aquellas personas físicas o jurídicas, del ambiente público o privado, que por su escala o tipo de residuo requieren de un tratamiento en particular. Para ellos está estipulado presentar un plan de manejo de residuos, según su escala o tipo de residuo; yendo desde el quiosco más chico de cualquier barrio hasta el supermercado más grande, pasando por estaciones de servicios, frigoríficos, y demás.

Otras políticas públicas son la repoblación del Sauce Criollo a partir del material recuperado genéticamente en un convenio con el INTA Bariloche; la repoblación del monte nativo a través del Programa Senderos del Monte y la inauguración hace cinco meses del Centro de Valoración del Monte Rionegrino. Este último es el primer vivero municipal, plantinero y semillero de especies nativas de la Patagonia. Allí tenemos germinando desde hace un año más de 1.100 plantines para ser plantados en pleno monte como primera disponibilidad de alimentos para la colonia de loros; y es una política pública fundamental para toda la unidad de conservación de la biodiversidad, de toda la flora y la fauna autóctona de la región.

También como políticas públicas ambientales se encuentra la construcción de los canastos de retención de residuos sólidos para que no lleguen botellas, latas, y todo tipo de residuos al cauce del río; y además, respecto a educación ambiental damos charlas en las instituciones educativas sobre la separación de

residuos, la conservación de la flora y la fauna; sumando que ahora también tenemos un financiamiento específico por parte del Ministerio de Salud de la Nación, para el programa que se llama “Municipios Saludables”.

En cuanto a políticas públicas ambientales seguro alguna me estoy olvidando, pero esas son las más transversales y fundamentales que desarrollamos en apenas un año y medio, con un presupuesto importante. Después, como políticas fiscales se creó la Tasa GIRSU para financiar todo el sistema GIRSU que implica no menos de cien millones de pesos, casi el mismo presupuesto que implica la recolección de residuos del ejido urbano. Se tiene una Tasa GIRSU, zonificada en las distintas zonas en las que está dividida la tasa municipal en Viedma; y una Sobretasa GIRSU para grandes generadores y generadores especiales que requieran de un tratamiento especial o que impliquen un sistema de recolección o de higiene urbana determinado. Ello se debe a que los grandes generadores y los generadores especiales, a la larga terminan implicando mayores costos para el municipio; además de que es importante considerar que el vecino común no debe financiar con su tasa los gastos que demanda la recolección de los residuos producidos por tales sujetos.

Respecto a la Agenda Verde esta se está implementado desde el año pasado, es decir que hace aproximadamente un año de que se gestó la idea de la Agenda Verde en simultáneo con la jerarquización de la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente.

10. ¿Considera que existen aspectos a mejorar en la institucionalidad del Municipio de Viedma para avanzar en el desarrollo de políticas públicas medioambientales? Si es así, ¿en qué aspectos se debe mejorar? ¿y respecto al desarrollo de políticas fiscales medioambientales?

Si, el desafío es muy importante, pero después de muchos años de no actuar directamente o el municipio no tomar la iniciativa de las políticas públicas ambientales, lo primero que decidimos, en simultáneo con la jerarquización de la secretaría y la implementación de la Agenda Verde, es predicar con el ejemplo. Es importante que el municipio tome la iniciativa para devolverle la credibilidad a la sociedad de que un gobierno local puede accionar directamente por el ambiente, porque no hace falta que intervenga una ONG, una organización, o que se esté esperando a que intervenga el área de ambiente de la provincia o de la nación; o la Justicia. A través de esa iniciativa se legitiman las políticas públicas implementadas, y se genera más participación por parte de la comunidad, la cual se apropia de esas políticas públicas: de la estación de reciclado, de tener su cesto de residuos, de disponer los residuos donde corresponde, de mantener el arbolado público, de participar en las plantaciones masivas de árboles como de especies nativas de monte y demás. Respecto a esto último, las plantaciones no son sólo una cuestión de embellecimiento del espacio público, sino de tender a la carbono neutralidad que se genera por gases de efecto invernadero. Es también favorecer y poner nuestro granito de arena en

lo que es la lucha contra el cambio climático, que a nivel planeta es una cuestión de agenda fundamental y sumamente urgente; y que no tiene que quedar nunca supeditada a un acuerdo de las Naciones Unidas o de la Organización Mundial de la Salud ya que un gobierno local, así como un vecino o vecina, pueden tomar la iniciativa.

En cuanto a la institucionalidad, el desafío más importante y en lo que se puede mejorar hoy, es en la articulación interna, con el resto de las secretarías y las áreas del municipio, construyendo el marco conceptual para mejorar los marcos normativos. Mantener la fiscalización y la exigibilidad, pero a su vez favorecer la concientización y la educación ambiental a través de todas las políticas públicas que se implementan en el municipio, para contar con una institución fuerte como gobierno local, que sea legitimada por la sociedad y la comunidad para actuar en favor y en defensa del ambiente, y que no sea ni un órgano de control ni la Justicia la que tenga que exigirle a un gobierno local que actúe o intervenga en determinada política ambiental.

Respecto a las políticas fiscales ambientales no creo que la clave este en los tributos, en agregar tributos, salvo en los casos excepcionales en los cuales el servicio que se tenga que brindar demande mayores costos. El fortalecimiento tiene que ver con que el gobierno pueda demostrar lo que hace con el financiamiento propio o en las articulaciones con organismos públicos y privados, porque en materia ambiental se genera una suerte de retroalimentación, después los financiamientos ya buscan a los gobiernos que toman la iniciativa.

También es fundamental capacitar a todo el personal municipal en educación ambiental, y por eso el municipio tomó la decisión de adherir a la Ley Yolanda, sancionada en diciembre del 2020 por el gobierno nacional, sin esperar a que la provincia lo haga. Es necesario fortalecerlos institucionalmente para que esto sea transversal y horizontal a todas las áreas; ya que al estar formados institucionalmente en materia de educación y concientización ambiental, todo lo que hagamos no solo será en ejemplo a la ciudadanía sino también porque se trata de una política pública apropiada por todos los estamentos del gobierno local.

11. ¿Se han aplicado tributos ambientales? ¿Qué ventajas y desventajas generan o piensa que podrían generarse si se implementaran?

Como tributo ambiental podemos hablar de la Tasa GIRSU, más allá de que yo creo que la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza también es un tributo ambiental, porque hace al alumbrado público con sus componentes de seguridad ciudadana, pero también a la eficiencia energética, financia el sistema de recolección de residuos e higiene urbana, y en particular el del GIRSU que es financiar todo el proceso que implica la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con su componente de relleno sanitario y con su planta de reciclado que a su vez genera mano de obra.

¿Cuál es la desventaja? El momento en que se tuvo que implementar, en pleno contexto de pandemia y teniendo en cuenta que es deficitaria. La Tasa GIRSU no alcanza a financiar más del 50% de los costos que implica todo el sistema, por fuera de la recolección de residuos y de la higiene urbana. Y en cuanto a ello estamos hablando solamente del sistema de gestión en la planta de reciclado, en la planta de transferencia y en el relleno sanitario, que es lo que sucede una vez que ya llega el residuo.

Por eso creo que lo que uno busca en materia ambiental primero es la eficacia, y después se tiene que ir construyendo paulatinamente la eficiencia porque no puedo quedar supeditado a que como no es suficiente el financiamiento se deja de recolectar, de reciclar o de disponer correctamente los residuos como lo demanda un relleno sanitario, y se sigue teniendo un basural a cielo abierto. Esa es la contrapartida de los municipios que tienen basural a cielo abierto: terminan teniendo un predio donde entierran basura, en contacto con el suelo y muchas veces los residuos se queman; por lo tanto aunque es el sistema más barato para el Estado, es el más costoso para el ambiente. Nosotros tenemos el sistema más costoso para el Estado pero con menor costo para el ambiente porque no hay en Sudamérica un sistema mejor que el de relleno sanitario. Es un sistema confinado en módulos y recubiertos con membranas, que hacen que el residuo no entre en contacto con el nivel freático, el suelo, el aire ni con ningún recurso acuífero; pero que como no alcanza a financiarse se toma presupuesto de la partida presupuestaria 111 de rentas generales, financiándose con las arcas municipales, pero sin dejar de implementarlo.

Otra tasa ambiental directa no hay, aunque si hay marcos normativos como el de los AVUS (el de Aceites Vegetales Usados) que establece que los gastronómicos tienen que llevar dichos aceites hasta un sistema de contenedor o que tienen que certificar mensualmente que hay una empresa que los retira; pero no hay una carga por esa obligación o por ese servicio ya que el municipio no se encarga de la recolección de ese tipo de desechos.

Si tenemos varias alternativas pensadas en torno a la compensación del tributo, pero no la generación de nuevos tributos sino la compensación de tributos existentes. Por ejemplo, poder articular con la Secretaría de Energía de la Provincia de Río Negro la Ley de Etiquetado de Eficiencia Energética en Viviendas. Es decir, si hay una vivienda etiquetada y está demostrado que tiene eficiencia energética, esta pagaría menos por el servicio y estaría colaborando frente al cambio climático directamente. Entonces pensar en compensaciones en cuanto a los tributos municipales en ese sentido; lo mismo que en la separación de residuos: hacer campañas que no compensen quizás con un descuento en la tasa pero si con premios como por ejemplo entregando composteras y cestos de separación de residuos para las instituciones; pero no con tributos extra fiscales específicos. Ello se debe a que tampoco tenemos acá empresas de los rubros que generen o que impliquen la generación de nuevos

tributos ambientales, porque no son empresas o emprendimientos de residuos peligrosos o especiales; más allá de que los volúmenes, los tipos o escalas de algunos residuos requieran de un tratamiento en particular, pero que no es diferenciado. Por ende, los tributos extra fiscales no son algo que se esté pensando en esta etapa, pero si establecer mecanismos de acción y compensación a aquellos contribuyentes que tengan la iniciativa de adoptar medidas en su propio ámbito que terminen beneficiando, no solamente al ambiente, sino beneficiando a las arcas municipales por no demandarle mayores costos, no por ahorrarle, sino mínimamente por no demandarle mayores costos.

Respecto al GIRSU:

12. ¿En qué consiste y cómo se encuentra organizado?

Las letras GIRSU son las siglas de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, son siglas genéricas. Nosotros tenemos constituido el Centro Ambiental Patagónico GIRSU, entre Viedma, Patagones y San Javier, que es el primer consorcio abocado a la gestión de los residuos.

Es el primer consorcio interjurisdiccional que implica además dos provincias, lo que produjo que al momento de formar el consorcio por ordenanza de Viedma, por ordenanza de Patagones y por ley de la Provincia de Río Negro; se generaran bastantes contratiempos respecto a su constitución administrativa, burocrática y organizacional porque teníamos que compatibilizar reglamentos de funcionamiento interno y a su vez reglamentos de contrataciones de dos provincias distintas.

Dicho consorcio es un consorcio público; una empresa del Estado compuesta por estas tres jurisdicciones, un Directorio en el cual Viedma y Patagones tienen voz y voto a través de sus directores; y San Javier que tiene voz pero no tiene voto. A su vez cuenta con directores titulares y suplementes propuestos por cada uno de los ejecutivos; y con la Gerencia. Por un lado está la Gerencia General que en este caso la ocupo yo; y por el otro la Gerencia Técnica-Operativa que se encarga de todo lo logístico y operativo del día a día; y por último la Dirección Administrativa Contable que es la parte más burocrática. El Directorio, por supuesto, es ad honorem porque son representantes que se tienen que reunir mensualmente; y los dos gerentes y el director son planta política que se designa y remueve por un decreto. Yo estoy ad honorem por cumplir funciones públicas en el Municipio de Viedma; mientras que el gerente técnico y el director administrativo contable son rentados.

En cuanto a los predios tenemos una planta de transferencia que recibe los residuos domiciliarios de las tres jurisdicciones y las transfiere a la planta de relleno sanitario para su disposición final. En la planta de transferencia a su vez están las oficinas y la planta de reciclado. Estas están ubicadas en la Calle 30 del Barrio Lavalle y el relleno sanitario está a 23 kilómetros en la Ruta Provincial N° 51, camino a Bahía Creek, lo que encarece el proceso. Sin embargo es así

porque de acuerdo a la clasificación de aeropuerto que tenemos en Viedma no puede haber a 20 kilómetros a la redonda ni espejos de agua, ni basurales a cielo abierto ni relleno sanitario por la presencia de aves en la pista y por el perjuicio que puede generar para los aviones.

Además también se sumó la escombrera de Patagones para los residuos inertes o voluminosos, que pertenece a la jurisdicción del GRSU estando ubicada en Patagones; y en cuanto a los servicios, estos están todos tercerizados: la planta de reciclado la opera la Cooperativa COTRAVI y la planta de transferencia y el relleno sanitario la empresa EVA S.A.; todo bajo normativas de contrataciones según el caso.

13. ¿Cuáles son las diferentes etapas del proceso? ¿Cómo se financia dicho proceso?

En cada una de las jurisdicciones, cada municipio se encarga de la recolección de los residuos y de llevarlos hasta la planta de transferencia. Una vez que ingresan a la planta de transferencia ahí termina la incumbencia de cada municipio como ente autónomo y empieza la jurisdicción y el proceso de tratamiento por parte del consorcio. Cada una de las jurisdicciones se financia a través de la tasa municipal de higiene urbana; en el caso de Viedma esta tercerizado hace muchos años, Patagones lo hace por administración municipal y San Javier por administración municipal con asistencia de vehículos pesados de IDEVI.

Adentro ya de la planta se reciben los camiones recolectores, y cada dos camiones recolectores se transfieren a un camión con bateas desmontables, con lo que se ahorra el 50% de los viajes hasta el relleno sanitario. Allí se dispone el residuo domiciliario, y la empresa que lo opera lo recibe, lo compacta, lo recubre y lo remedia. Por lo tanto, a medida que se ocupa una celda eso queda totalmente remediado de confinado e incluso por encima se pone la vegetación. Eso de manera simplificada, ya que en el medio hay control de vectores y plagas, un registro topográfico para la ubicación en volumen de las celdas del relleno sanitario, estudios de compactación; y por descomposición, la extracción de los líquidos lixiviados que se evaporan al ambiente, todo ello con muchísima maquinaria pesada.

Lo que es la corriente de residuos reciclables, cada uno de los municipios tiene su forma, sus puntos verdes, sus estaciones de reciclado y sus campanas amarillas. Viedma tiene 17 estaciones de reciclado y 20 campanas amarillas que son recolectadas a través de distintos contratistas para ser llevadas a la planta de reciclado. En su mayoría en las estaciones de reciclado los residuos están precalificados mínimamente en: papel y cartón, vidrio y aluminio, y plástico; eso ayuda un poco en el proceso de preclasificación porque por ejemplo en las campanas amarillas está todo mezclado. La planta de reciclado y separación tienen una cinta en la cual se produce la clasificación definitiva de cada uno de

los residuos; hay 16 estaciones en la misma cinta, en la cual si bien el plástico va todo junto, el plástico cristal y transparente van por un lado; el verde y el azul van por otro; y el soplado como el amarillo y blanco de las botellas de lavandina por otro; entonces aunque hay una preclasificación inicial, en ese momento se hace la clasificación definitiva. Eso se procesa según el tipo de residuo, se compacta con una prensa, se enfarda, y una vez alcanzado determinado volumen de acopio se vende a distintos puntos del país. Hoy por hoy el vidrio de está vendiendo a Mendoza; el cartón, el papel y el nylon a Coronel Suarez, y el plástico PET a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que puede ir variando según el comprador.

14. ¿Entonces los residuos que recolecta el Municipio de Viedma comúnmente con los camiones recolectores son separados en la planta?

No. Todo lo que se recolecta con el camión compactador (que es lo que se recolecta diariamente de cada uno de los frentes de las viviendas) si no lo separo el vecino no se puede separar en la planta, va todo a disposición final. Por eso la política pública de concientización y educación ambiental es la más importante.

Pasamos del 4% de la ciudadanía que reciclaba a un 10%; por eso es necesario instalar más estaciones de reciclado para que la gente pueda depositar en ellas los residuos que separa desde su hogar, ya que al no contar con un servicio de recolección diferenciada domiciliaria todo lo que ya se dispuso en la bolsa de húmedos va a compactación y relleno sanitario. Por lo tanto, el objetivo a mediano plazo, en los próximos años, es poder ir hacia un mecanismo de recolección diferenciada.

15. ¿En qué consiste la Tasa GIRSU? ¿Es considerada un tributo ambiental?

Para nosotros se considera un tributo ambiental en cuanto financia el sistema de máxima que hoy en Argentina se puede tener para el tratamiento de los residuos. Se compone de una unidad dentro de una tasa municipal y es una tarifa fija, no porcentual, zonificada como están zonificadas en general las tasas municipales, en la cual el criterio de zonificación responde al nivel de cobrabilidad; y que en algunos casos excepcionales también hay una Sobretasa GIRSU para grandes generadores y generadores especiales.

**16. ¿Quiénes pueden considerarse “grandes productores de residuos”?
¿Considera viable la implementación de un tributo ambiental para
financiar el tratamiento de tales residuos?**

Está vigente una Sobretasa GIRSU para los grandes generadores y generadores especiales; y está en la Ordenanza Tarifaria de este año, el volumen o nivel de facturación de tales generadores. Pero para nosotros grandes generadores o generadores especiales son no solamente los 2.500 comercios.

Un quiosco es un gran generador o generador especial porque quizás, aunque no saca grandes volúmenes, casi todo lo que saca es reciclable: plástico, nylon, cartón, papel, aluminio, vidrio, etc.; entonces es materia prima muy importante para la planta de reciclado y para el cuidado del medioambiente, por lo que es necesario sacarla de circulación de la corriente de residuos húmedos y de disposición final en el relleno sanitario. Pero también son grandes generadores y generadores especiales las instituciones y los organismos públicos como privados. Sin embargo hacia ninguno de ellos está orientado 100% un tributo sino que lo que se busca es que sean responsables y presenten su plan de manejo de residuos para que estos no terminen en la vía pública afectando la salud de la población ni los recursos naturales, y que tampoco terminen en el relleno sanitario.

Y hay una de las claves respecto del GIRSU que no te decía: cada uno de los municipios aporta presupuesto al GIRSU para su funcionamiento y la participación está estipulada por el volumen de residuos que se tiran al relleno sanitario.

Estamos hablando de un 80% Viedma, un 18% Patagones y un 2% San Javier, que se paga por tonelada dispuesta en el relleno sanitario y que se va actualizando ya que, por ejemplo, puede mejorar la educación ambiental de una ciudad en detrimento de la otra, modificándose los porcentajes de participación. Por eso la clave de la educación ambiental; mientras más entre en la planta de reciclado, menos entra en el relleno sanitario, menos se ocupa la celda y menos se paga porque menos acusa la balanza a fin de mes, por eso la compensación en el crecimiento del material reciclable en la planta de reciclado.

El mismo espíritu es con el gran generador o generador especial; la idea no es recargar con otro tributo, sino que por lo menos al Estado no le implique mayores costos tener que tratar sus residuos en la recolección, en el tratamiento o en la disposición. Por eso, sólo deben informar como separan y tratan los residuos; ya que como fue puesto en marcha en plena pandemia no se podía seguir castigando al sector privado que se había visto afectado por el confinamiento, la pandemia y por las restricciones; y para cumplir con ello tienen que demostrar con remitos de disposición final a donde llevaron el material reciclable: o porque lo llevaron a la planta de reciclado, o por tienen un privado que se los recolecta o porque ellos mismos lo vendieron; eso es indistinto para nosotros, ya que la idea es que no termine mezclado con el residuo húmedo domiciliario.

17. ¿Qué tributo piensa que podría aplicarse para disminuir la cantidad de residuos enviados a disposición final? ¿Qué ventajas y desventajas considera que podrían surgir del mismo?

Es la idea, pero no es lo primero que se busca en este tipo de políticas públicas. Para que te des una idea, en los países europeos llevo diez años

implementar y modificar el sistema; nosotros no estamos en Europa y desgraciadamente tenemos amplia disponibilidad de superficie en todo el país para enterrar o tirar residuos en cualquier lado. En Europa no se hizo por buena voluntad, se hizo porque no tenían superficie para seguir enterrando basura ya que se trata de un continente grande pero con países chicos que no tienen la posibilidad de seguir enterrando como si lo permiten las grandes superficies por ejemplo de Argentina y de Brasil.

Estamos en esa senda, no creemos que nos vaya a llevar en el caso de Viedma, Patagones y San Javier más de diez años, pero si hay instalaciones fuertes que no todas están ligadas al tributo. Primero se busca la eficacia a medida que hay que ir construyendo progresivamente la eficiencia. Tarde o temprano a quien no esté dentro del sistema o que no esté cumpliendo con los parámetros y los marcos normativos establecidos por el sistema para el cuidado de las arcas municipales, para el cuidado del ambiente y para el cuidado de la salud de la población, va a haber que aplicarle tributos ambientales, por no contribuir con el proceso.

Incluso el vecino se da cuenta de que es el proceso más conveniente para ellos mismos; porque hoy por hoy es muchísimo lo que se puede reciclar, prácticamente el 95% si además se composta en el hogar. Se ahorra en bolsas de residuos, y si esto surte efecto el camión recolector deberá pasar menos veces por los hogares a recolectar los residuos domiciliarios, ¿esto que va a implicar? que el costo del servicio va a ser menor y la tasa no va a tener que aumentar ni actualizarse anualmente al reducirse las frecuencias de recolección. También disminuyen los gases de efectos invernadero y las emisiones de carbono que genera todo el sistema de recolección que es cuadra por cuadra, por lo tanto es una rueda que a quien no esté dentro de la misma si va a haber que aplicarle tributos ambientales por no adecuarse al sistema que tenemos implementado, pero que además, si uno piensa en los beneficios, ese ahorro que aplica a nivel domiciliario se traslada al nivel privado y comercial, generando beneficios para toda la comunidad.

18. Para finalizar, ¿las políticas públicas ambientales están orientadas, en este momento, a la educación ambiental y la concientización del ciudadano pero puede que a futuro se requiera de una reforma fiscal acorde a la Agenda Verde?

Exactamente, y también hay medidas que hemos ido tomando relacionadas a emprendimientos privados con afectaciones de superficies para construir loteos, para ampliar la planta de agua potabilizadora, y demás. No están tributadas pero se les pide una compensación en materia de forestación, gestión de residuos y cuidado del ambiente para que no se genere un perjuicio con una obra que es necesaria para el desarrollo y el crecimiento de la ciudad; pero que al menos se compense la huella de carbono que cada una de estas actividades implica.

Entrevista al Subsecretario de Economía y Hacienda del Municipio de Viedma

Entrevistado: Cr. Mario Castro

Fecha: 20 de abril del 2022

Lugar: Subsecretaría de Economía y Hacienda del Municipio de Viedma

1. ¿Cuáles son las potestades tributarias del Municipio de Viedma?

En principio, la base son las ordenanzas. Todo lo que está escrito y regido por ordenanzas es lo que se establece y lo que, a nivel recaudatorio, se utiliza. En este caso, la principal ordenanza que reglamenta y encuadra todo lo que es recaudatorio es la Ordenanza Tarifaria, que se establece y enmarca una vez al año. De hecho, lo que establece la Ordenanza Tarifaria son los valores, actualizaciones de valores, modificaciones e incorporaciones como puede ser el caso de un nuevo tributo.

También puede haber modificaciones parciales, que pueden llegar al Concejo Deliberante como proyecto de reforma parcial en la Ordenanza Tarifaria para algún tributo en particular o la creación de uno nuevo.

2. ¿Cómo se encuentra limitada la potestad tributaria del Municipio de Viedma al momento de crear un tributo?

El Concejo Deliberante, te lo resumo así. El circuito que persiguen, volviendo a la parte recaudatoria, es desde la Subsecretaría de Economía y Hacienda, en conjunto con la Secretaría de Economía; y también la Intendencia, donde se dirime el qué y el cómo de lo que se va a establecer a nivel recaudatorio y se conforma, se arma el proyecto de ordenanza y ese proyecto de ordenanza se eleva al Concejo Deliberante.

Eso tiene dos vueltas. Una primera vuelta de aprobación, que puede llegar a venir con alguna sugerencia de reforma, de oposición o no; y en segunda vuelta, en teoría, se termina aprobando. Digamos que la traba o la última palabra dentro de la conformación de un cuadro tarifario que sale por ordenanza está en el Concejo Deliberante, porque justamente el Concejo Deliberante, no es ni más ni menos que la representación del pueblo, en este caso de los ciudadanos.

3. ¿Qué tributos municipales existen actualmente?

Un montón. Relacionados al ambiente, la Tasa por Conservación y Limpieza de la Vía Pública, que es estándar. Después está el Impuesto al Baldío, y también la Contribución de Mejoras que está emparentada con el tema de mantenimiento de las calles, como es el caso de las pavimentaciones. Esos son los más importantes; y la idea es que cada impuesto que uno aplica sea utilizado para el fin que fue creado, en el caso de la Tasa por Conservación y Limpieza

de la Vía Pública, que vuelva para el mantenimiento, como es el barrido de las calles.

4. Dichos tributos están pensados como recaudatorios para financiar el gasto público pero, ¿no tienen además la finalidad de incidir en el comportamiento de los ciudadanos? Es decir, ¿no serían tributos extra fiscales?

No, exactamente.

5. ¿Las erogaciones que se realizan para la preservación del medioambiente tienen implicancias con respecto a la financiación de otras necesidades públicas? ¿Cuáles?

Se intenta de que no. Hoy estamos intentando volcar y conformar todo lo que es el sistema de presupuesto por programas, que es lo que hace la Administración Pública Provincial; por una cuestión de que queden claros y definidos los presupuestos ajustados a programas específicos como justamente puede ser el medioambiente o una cuestión ambiental, y en base a ello se tiene segmentado lo que se va a utilizar para esa actividad.

6. ¿Entonces la idea es que no se utilicen los fondos de un programa para otro?

Exacto. A veces termina pasando y no es algo que suceda adrede, sino también porque es una cuestión meramente de sistema ya que al tener toda una cuestión genérica y armada, no queda segmentado y acotado. En cambio con el presupuesto por programa se tiene un mejor control, que de hecho es hacia donde se vuelca todo hoy por hoy.

7. ¿Se han implementado políticas fiscales para promover el desarrollo sostenible? Si es así, ¿cuáles?

Como haber hay. Yo te puedo comentar una, pero en la Secretaría de Servicios, Espacios Públicos y Ambiente te pueden dar más detalle incluso. Es el tema de la limpieza de los terrenos por una cuestión de los residuos que se tiran, las desratizaciones y demás; sobre la cual se establece una forma de ubicación y localización del titular del lote, y se le solicita que mantenga la limpieza y conservación de su terreno, siendo que en caso contrario puede haber una multa.

8. ¿Se han implementado desgravaciones, exenciones u otras medidas fiscales respecto a los tributos municipales?

Dependiendo como está la cuestión en ese aspecto, lo que se fomenta a veces es quizás generar beneficios: un descuento impositivo, o, como tengo entendido, que en el caso de que estés construyendo, tenes que tener el final de obra y la municipalidad no te lo da si no están plantados los dos árboles en la

línea municipal; y estamos hablando de dos árboles nada más, pero que frenan una cosa enorme que es un final de obra. Entonces, un titular de un lote que se hizo su casa o cualquier otra obra, no tiene el final de obra si no cumple eso, justamente pregonando eso.

9. ¿La tasa GIRSU es considerada un tributo ambiental? ¿Tiene otro fin además del recaudatorio?

Es considerada un tributo ambiental y no, el fin que tiene es justamente el que pregonan, el del reciclado, la concientización y la utilización para el predio. Su fin es recaudar para financiar el GIRSU.

10. ¿Considera que existen impedimentos para implementar tributos ambientales en el Municipio de Viedma? Si es así, ¿cuáles?

No, impedimentos no. Lo que en realidad hay son demoras en análisis exhaustivos para ver hacia qué punto ir, que aspectos acatar y cuál de las opciones es más viable y más flexible; para poder establecer un sistema recaudatorio en el que lo recaudado se utilice para el fin que le dio origen.

Más allá de la traba burocrática, de la conformación del proyecto y de la aprobación del Concejo Deliberante, no tiene otro impedimento; aunque también depende del gobierno de turno, y de cuál sea la política de trabajo que tiene. En el gobierno actual, justamente la cuestión ambiental es una de las cosas que más pregonan, así que no sería una traba.

11. Entonces, ¿una de las problemáticas que tiene el Municipio de Viedma es que los fondos que se recaudan con un tributo se destinen a esa actividad y también las trabas burocráticas, en cuanto al proceso que significa crear un tributo?

Claro, la mayor demora y traba sería la parte burocrática: el circuito que persigue, la conformación del proyecto y su aprobación por el Concejo Deliberante. Después ya viene la puesta en marcha.

12. Sobre la puesta en marcha, ¿tiene inconvenientes la implementación de un tributo?

No. A nivel operativo, la implementación, hoy por hoy es digitalización y todo se maneja con sistemas. La implementación de un tributo se establece con la gente de las áreas de sistemas, donde se trabaja y se evalúa en un ambiente de prueba para que los tributos funcionen correctamente y que sean puestos en marcha sin ningún problema. De todas formas el margen de error siempre está, pero la idea es que eso no pase, y por eso se evalúan y se trabaja en un ambiente de prueba.

13. ¿Cree factible institucionalmente, en cuanto a infraestructura y estructura orgánica, la implementación de políticas fiscales ambientales en el Municipio de Viedma?

Sí, porque estamos justamente en camino a la digitalización, ya que la idea es digitalizar casi todo o prácticamente todo, desde la parte operativa del cobro del tributo hasta cualquier otra política que sea beneficiosa para el contribuyente.

14. ¿Es decir que el Municipio de Viedma está abierto a establecer políticas fiscales ambientales? ¿Y en el caso de los tributos ambientales?

Sí, porque yo te diría que van prácticamente de la mano. La idea es, viéndolo de un modo global, que el municipio recaude para que vuelva nuevamente al ciudadano. Si yo recaudo a través de un tributo, la idea es que vuelva materializado; y en el caso de lo ambiental la materialización sería justamente todos los beneficios que genera la política ambiental.

15. ¿Ello teniendo en cuenta el fin extra fiscal de los tributos?

Si, igualmente eso siempre va a estar emparentado con una cuestión cultural de la gente. Reticencia vas a tener siempre, en esta o en cualquier otra decisión política que se pueda tomar, sea ambiental o no, ya que siempre hay un porcentaje de reticencia que lleva un poquito más tiempo; siempre va a estar esa mínima oposición.

16. ¿Es decir que a veces la cuantía de los tributos no logra incidir en el comportamiento de las personas?

No, a veces no. De todas formas, el mayor cuestionamiento del contribuyente pasa un poco por la cuantía del tributo y otro poco por ver plasmados esos importes que se recaudan, por lo que a veces se atenúa el tema de la traba de la cuantía si se ven materializados los fondos recaudados.

17. ¿Considera necesaria una reforma fiscal municipal tras la implementación de la Agenda Verde? Si es así, ¿qué posibilidades considera que existen para llevarla a cabo?

Si tal cual, y ahí volvemos a lo primero que te comentaba, que la madre de todo esto es la Ordenanza Tarifaria que se hace todos los años, así que en realidad, si una cuestión ambiental así fuera viable, la reglamentación iría por la Ordenanza Tarifaria y se establecería por ese mismo circuito.

18. ¿Qué tributos piensa que podrían reformarse o implementarse para fomentar el desarrollo sostenible en la localidad?

Uno muy importante es el que te comentaba pero ese ya está en marcha, que es el tema del desmalezamiento, control y limpieza de los terrenos de cada propietario, porque la verdad es que abunda muchísimo eso. Después, algún otro, no lo veo, porque en realidad, acatando la política ambiental y viéndolo de

ese lado, a veces los mismos tributos se pueden desglosar en uno o varios tributos vinculados quizás a la misma situación.

19. Orientándolo hacia el tratamiento de los residuos, ¿cree posible implementar algún otro tributo además de la Tasa GIRSU?

De momento no, pero siempre estamos abiertos si surge una nueva idea desde medioambiente, ya que en ese sentido trabajamos en conjunto, porque nosotros recaudamos pero ellos proponen. Si surge desde ellos algo como lo de GIRSU, sí, como nos ha pasado con otras secretarías como las de Turismo o Desarrollo social, que se propone y a través de eso se instrumenta.

20. ¿Es decir que se atiende a las necesidades de otros ámbitos del Municipio de Viedma?

Si, por supuesto.