

UN PAÍS EN LLAMAS

¿ES POSIBLE REDUCIR LOS INCENDIOS FORESTALES?

- Introducción y antecedentes
- Los casos de Córdoba y Entre Ríos
- Instrumentos económico-normativos para disminuir la ocurrencia de incendios intencionales en zonas rurales y ecosistemas de alto valor
- Cómo diseñar un instrumento económico para la disminución y erradicación de incendios intencionales



Un país en llamas

¿es posible reducir los incendios forestales?

- 1. Introducción y Antecedentes**
- 2. Los casos de Córdoba y Entre Ríos**
- 3. instrumentos económico-normativos para disminuir la ocurrencia de incendios intencionales en zonas rurales y ecosistemas de alto valor**
- 4. Cómo diseñar un instrumento económico para la disminución y erradicación de incendios intencionales**

1. Introducción y antecedentes

Hace seis meses, en febrero de 2022 aproximadamente un millón de hectáreas eran arrasadas por incendios fuera de control en la provincia de Corrientes. Nunca se puede saber cual es el resultado de estos crímenes ambientales, ¿Cuántas hectáreas, cuantos miles de kilómetros cuadrados se incineraron? ¿Cuántos millones de animales silvestres, domésticos, nativos, flora y fauna se consumió y murió bajo las llamas? ¿Cuántos bomberos, socorristas, chacareros, trabajadores, murieron, fueron afectados o perdieron casas, campos y propiedad privada?

Y en tan solo seis meses el ecocidio resurge más al sur con cientos de focos en Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, incluyendo entre otras las localidades de: Zárate, Baradero, Campana, San Fernando, Otamendi, Gualaguay, Ybicuy, Falso Alsina, La Cuadra y Victoria, al tiempo que también avanzan grandes frentes en las provincias de San Luis, Catamarca y Córdoba. La Facultad de Ciencias Médicas (FCM) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) advirtió que la quema de humedales en el Delta del Paraná genera “graves consecuencias para la salud de la población que incluyen afectación de los ojos, irritación faríngea, rinorrea y dolor de pecho, característicos de la intoxicación por humo con partículas provenientes de las quemadas. A largo plazo y dada la recurrencia de estos incendios intencionales, las enfermedades pueden ser más graves dado que se establecen claras señales de su vinculación con enfermedades metabólicas cómo la diabetes mellitus y el cáncer.

Mientras el delta del Paraná se consume bajo incendios intencionales impunes, en el verano del norte global el cambio climático produjo incendios desde Alaska hasta Siberia y desde Escocia hasta Sicilia de una magnitud inédita, siendo varios de estos los mayores registrados en décadas. Sin embargo a pesar de las promesas de implementar políticas ambientales claras hechas por el gobierno Argentino en la cumbre sobre cambio climático (COP-26) en Glasgow, Reino Unido en noviembre pasado, las quemadas intencionales en el país siguen impunes, arrasando con la calidad de vida de millones de argentinos y destruyendo uno de los ecosistemas más complejos y estratégicos no solo para el país sino para el equilibrio ecosistémico de toda la región.

La cuenca del Paraná y la región del delta son uno de los ecosistemas más importantes para la salud ecológica de toda la región. Los humedales son ecosistemas de altísimo valor ecológico, geoestratégico, político y social. En cada ciclo de quemadas intencionales, que se suman a los desastrosos por el cambio climático, el gobierno tanto nacional como los provinciales dejan al descubierto la falta de la más mínima planificación y ordenamiento de la cuenca; en donde la impunidad y la falta de fiscalización estatal del agronegocio y la construcción, manejan el territorio de forma descontrolada, aun cuando las columnas de humo atraviesan a las principales ciudades del país, afectando con mayor incidencia a millones de niños, mujeres embarazadas, adultos mayores y personas con problemas de salud; algo que confirman nuevamente todos los centros de salud, hospitales de Rosario y hasta el Colegio de Farmacéuticos.

En cada uno de estos ciclos de quema la reacción viene siendo el de la dilución de las responsabilidades y acciones, en acusaciones cruzadas entre jurisdicciones y el poder judicial. El sistema federal argentino tiene legitimidad histórica, pero al mismo tiempo genera diversos resultados debido a su arquitectura política fuertemente descentralizada y fragmentada. Los incendios descontrolados en la cuenca del Paraná continúan porque ningún ministerio, municipio, provincias, el Congreso Nacional y el Poder Judicial tiene por sí solo capacidad sobre el control territorial, y al mismo tiempo no coordinan ningún esfuerzo nacional para erradicar estas prácticas.

El presente informe es un aporte de política impositiva específica para ayudar a plantear una pequeña solución, en un marco mucho más amplio que involucra el manejo del fuego, el uso sustentable del territorio y la preservación de los humedales de la Argentina. La Ley de Humedales que está detenida en el Congreso de la Nación hace más de una década es un marco indispensable y urgente, pero por sí mismo tampoco alcanza. Las leyes ambientales de presupuestos mínimos tienen largos periodos de incubación, y aun una vez aprobados en ambas cámaras, deben seguir caminos de años para poder ser reglamentados, incorporados a normativa local y fiscalizados como corresponde, para poder tener resultados que reviertan los daños ecológicos y sociales acumulativos sobre el territorio.

Agosto 2022

La ocurrencia de incendios intencionales en el país con el objetivo de modificar el uso del suelo para adaptarlos a actividades productivas agrícolas, ganaderas o inmobiliarias, juntamente con prácticas de quema por fuera del sistema legal de permisos y regulaciones ha tenido un aumento preocupante en la última década. Especialmente durante el periodo temprano de diseño y discusión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos OTBN y la Fase I de su implementación, se generó un fuerte incentivo económico a destruir y quemar bosques de alto valor ecológico y ambiental como forma de evitar una zonificación de preservación que impidiera el posible uso futuro como tierra agrícola, ganadera o de valor inmobiliario. El ordenamiento territorial y en particular el OTBN fue vista por muchos terratenientes como una pérdida económica y de valor de sus propiedades; lo que generó resistencias en los procesos de ordenamiento territorial y en el respeto a las leyes y normativas que se desprenden de estos.

Los incendios intencionales producen graves daños ambientales, sociales y económicos entre los que se incluyen la destrucción de la cubierta forestal, la muerte, sufrimiento y huida de millones de animales, la pérdida de suelo fértil y hábitat de la fauna silvestre, el avance de la erosión y desertificación, la desaparición de ecosistemas, alteración del régimen hidrológico, pérdidas de vidas humanas, pérdida de propiedad pública y privada, accidentes en rutas y autopistas y daños al sector turístico.

Los incendios provocan además la creación de una capa hidrofóbica que impide retener y absorber el agua de lluvias o del desborde de cuencas, propiciando

inundaciones y desprendimiento de tierras por el aumento de la escorrentía superficial; así como el incremento de plagas y enfermedades, la desaparición de la flora nativa en los ecosistemas facilitando así la dispersión de las especies invasivas.

Los grandes incendios también afectan seriamente a pueblos y ciudades cercanas generando problemas respiratorios que resultan en una saturación simultánea y extendida de hospitales y centros de salud, tal como ocurrió en la ciudad de Rosario en 2020, aumentando la presión al sistema de salud, ya en tensión por la pandemia de Covid19.

Durante 2020 se sucedieron los mayores incendios forestales a nivel global de los últimos 80 años, incluyendo los mayores incendios registrados en Australia, Estados Unidos, Brasil e Indonesia. Durante el año de mayor cantidad de incendios globales tanto por cantidad como por su extensión; se puso en discusión otro de los problemas que estos producen y que no ha sido suficientemente debatido. Los incendios fueron en ese año uno de los principales contribuyentes a las emisiones de CO₂ sólo detrás de la quema de combustibles fósiles, afectando gravemente al cambio climático de forma inmediata y a mediano y largo plazo.

Los incendios no sólo son grandes emisores de CO₂ en el momento en que están ardiendo, sino que además arrasan con la capacidad existente del planeta de absorber CO₂ debido a la desaparición de bosques, selvas, humedales y la cobertura vegetal que filtra y mantiene saludable la atmósfera y las cuencas hídricas. En este sentido permitir a los agentes privados las quemaduras intencionales de grandes extensiones de tierra es contrario a todas las obligaciones firmadas por Argentina en los Convenios de Cambio Climático y de Diversidad Biológica, así como de una diversidad de leyes desde las que tienen rango constitucional como los convenios supranacionales de los cuales el país es firmante a leyes y normativas federales, provinciales, municipales y locales.

En la etapa de transición para la implementación de la Ley 26.331 de Bosques Nativos (2009-2011) se duplicaron los incendios por cada 100.000 Ha de tierras forestales, probablemente en lo que haya sido un comportamiento relacionado al “efecto anticipación”. De esta forma se comprueba que existe una correlación causal entre incentivos económicos e incendios forestales. El carácter federal del país sumado a su enorme extensión geográfica y la complejidad de un ordenamiento de esta naturaleza significó que el periodo de Ordenamiento Territorial del Bosque Nativo -OTBN- fuera desorganizado y muy dispar en cuanto a sus resultados y efectividad.

Debido a que durante el periodo de OTBN se suspendieron los permisos legales para desmonte, solo quedaron dos vías para continuar con la explotación o asegurarla para un futuro una vez finalizado el ordenamiento. Una vía fue continuar desmontando de forma ilegal; una práctica que continúa siendo extendida en todo el país aun con el ordenamiento terminado; y la otra fue la de provocar incendios intencionales y simular que estos fueron accidentales.

Cuando un bosque nativo puede ser convertido en tierra agrícola, ganadera, forestal o inmobiliaria, existe para su propietario un costo de oportunidad para no conservarlo y

destinarlo a otros usos. El continuo aumento del precio de los “*commodities*” especialmente los forestales y los monocultivos, y la expansión territorial de estos; son una fuerte presión para que los dueños de la tierra donde se encuentran los bosques nativos y otras áreas de alto valor ecosistémico vean su preservación como una pérdida económica. Los aportes monetarios que la Ley de Bosques Nativos entrega a los propietarios son en general muy bajos en relación con valor de las tierras y de los ingresos que estas podrían generar si se cediera a la presión de la frontera agrícola-ganadera y el cambio de uso del suelo.

Por este motivo muchos propietarios deciden no cobrar los aportes de la ley, especialmente para no sentar antecedentes administrativos y jurídicos; o sienten que la aprobación de los Planes de Manejo -PM- o Planes de Conservación -PC- son una intromisión del Estado en el manejo de su propiedad.

Un aspecto importante a tener en cuenta una vez establecido que existe una relación causal entre los incentivos económicos y los incendios intencionales; es la de pensar las políticas públicas en relación al manejo del fuego como un sistema que funciona dentro de un momento social específico y a la vez en constante cambio; ya que todos los “*commodities*” funcionan en etapas de expansión, contracción y en muchos casos extinción; y porque la variedad de alternativas económicas para el uso de la tierra pueden actuar y presionar en diversidad de formas a veces complementarias y en otras opuestas; en tanto que el diseño de las respuestas desde la política pública tiende a ser más lento que las dinámicas económico-sociales; y también más refractario a los cambios y modificaciones una vez puestos en marcha.

Un trabajo reciente del INTA hace un análisis sobre los incendios intencionales en relación con la OTBN y el período de transición entre el decreto de ley nacional y los ordenamientos provinciales. Por un lado, este análisis demuestra que los dueños de las tierras de alto valor ecológico están generalmente informados sobre el potencial económico de transformar los bosques y humedales en zonas productivas; confirma la existencia de una fuerte inclinación a no proteger estas áreas ni comprender su valor como parte de un sistema ecológico mayor y no fragmentario, así como la existencia de fuertes incentivos a incurrir en delitos tipificados si esto conlleva una ganancia económica.

Las conclusiones del informe del INTA son muy apropiadas para el trabajo de diseño de instrumentos efectivos en política ambiental en el manejo de fuego intencional:

“En el trabajo se analizó el efecto de la Ley de BN sobre los incentivos económicos a provocar incendios forestales intencionales y se focalizó en los factores que pueden motivar el delito de incendios forestales para desmontar tierras cuyo destino productivo está limitado por esta normativa ambiental. Para ello se contrastó empíricamente si la ley generó cambios en la estructura individual de incentivos económicos que determinaron un incremento de los incendios forestales en el período analizado. En base a los resultados presentados, podemos concluir que se registró un incremento significativo en el número de incendios forestales durante la fase de

transición entre el decreto de la ley nacional y el ordenamiento provincial (años 2009-2011 aproximadamente).

“Este efecto determinó, de acuerdo a los resultados, un impacto negativo en la conservación de superficies cubiertas por Bosque Nativo, contrario al objetivo de conservación enunciado por la ley. El análisis sugiere que este efecto adverso fue consecuencia, tanto de los beneficios potenciales de las actividades agropecuarias que pueden realizarse en zonas desmontadas, así como del bajo cumplimiento efectivo de las leyes que tornó más atractiva la actividad incendiaria. Pero, principalmente se debió a la posibilidad de incidir en el OTBN durante la etapa II (...) En síntesis, los principales factores que explican el aumento de incendios intencionales motivados por el lucro en Argentina durante la etapa de transición son: el bajo cumplimiento de las normativas en general, y de las leyes ambientales en particular (bajo costo de cometer el delito de incendio intencional y posibilidad de incidir en el OTBN), una compensación económica muy baja y prácticamente imperceptible por los propietarios de tierras forestales y atractivos precios de actividades agropecuarias (...) De los cinco aspectos importantes que deben tenerse en cuenta y que afectan crucialmente los resultados, el número de participantes, la heterogeneidad de intereses y la representatividad fueron importantes inconvenientes en la formulación de la ley de BN. En general, los actores privados no fueron consultados y el bajo grado de consenso con el proceso de ordenamiento territorial seguramente fue un factor relevante para generar los efectos no deseados por la normativa en materia de incendios forestales.¹

2. Los casos de Córdoba y Entre Ríos

En efecto un instrumento económico normativo que apunte a evitar la pérdida de ecosistemas y biodiversidad debido al fuego intencional debe tener en consideración que el mismo ordenamiento ya supuso una pérdida importante debido al efecto anticipación creado por los “incentivos perversos” como se lo conoce en la terminología económica; de la OTBN.

Dentro de la fragmentación jurídica existente común a los países de ordenamiento federal, existen en Argentina muchas leyes e instrumentos efectivos y bien desarrollados para el manejo de los incendios en zonas rurales y de alto valor ambiental. Un caso es la ley 9.868 de la provincia de Entre Ríos, la cual es detallada en relación a las obligaciones, derechos, cursos de acción y responsabilidades penales.

Otro caso es el de la ley de “impuesto al fuego” de la provincia de Córdoba de 2004. Dentro de la discusión jurídica sobre el impuesto al fuego se debatió si este es un canon, una ecotasa o un impuesto verde; generando un debate más amplio en la provincia sobre la efectividad, alcance y legitimidad de los impuestos ambientales. Esta discusión es importante ya que, desde la visión economicista en el diseño e implementación de impuestos en órganos gubernamentales específicos como la AFIP,

¹ Egloff, Patricia. INTA: Incendios forestales e incentivos económicos en argentina: Impacto de la ley de bosques

o el Ministerio de Economía un impuesto ambiental es tal sólo por el tipo de bienes o servicios sobre los que recae la presión impositiva, y no sobre los resultados que estos instrumentos puedan generar sobre la salud de los ecosistemas o las mejoras en los procesos productivos.

En el análisis jurídico del impuesto al fuego en la provincia de Córdoba se concluye que: “Es evidente que si lo que se pretende es eliminar por completo una determinada actividad, conducta o circunstancia, lo más razonable será optar por una norma restrictiva que sencillamente prohíba su realización. Para ello es imprescindible fijar paralelamente un conjunto de sanciones (por ejemplo multas) que castiguen a los infractores. En este caso, el resultado ideal sería que el Estado no recaude absolutamente nada en concepto de multas, ya que este resultado significaría que se eliminó por completo la actividad, conducta o circunstancia indeseada (...) Por el contrario, si estamos ante actividades, conductas o circunstancias que son tolerables pero que en un momento dado resulta conveniente su desaliento, es razonable y adecuado adoptar una medida permisiva que, sin prohibirlas, desincentive su realización. El tributo es uno de los instrumentos permisivos por excelencia”²

Un aspecto central a la discusión sobre la efectividad de los instrumentos económicos y normativos para la eliminación de incendios intencionales es tener claridad de cuáles son los resultados buscados, cual es la capacidad de los instrumentos de lograr estos resultados y la capacidad real de los actores involucrados para implementar y hacer cumplir los instrumentos y la normativa.

Un problema profundo de la política ambiental no es la falta de normativa, sino más bien la inacción de la justicia ante los delitos ambientales debido a la sumisión de parte de esta a los poderes facticos; y la falta de recursos para fiscalización y control de la normativa existente, lo que favorece a quienes realizan conductas ilegales y antisociales. En tal sentido el diseño de los instrumentos debe estar pensado no solamente como una proliferación de mas normativa, la cual es muchas veces redundante o inefectiva frente al poder político-económico de quienes cometen los delitos, sino de una articulación que permita ir cerrando los frentes legales-económicos a este tipo de practicas de forma efectiva.

No hay que perder de vista que la capacidad territorial y de fiscalización es clave para que la letra de la ley y la efectividad de los instrumentos puedan generar un cambio en estas prácticas, y su diseño debe evaluar, entender e incluir estas capacidades.

“En la práctica vemos que tanto con las medidas restrictivas (y sus sanciones) como con los tributos con fines extra-fiscales, es imposible eliminar por completo las conductas cuestionadas. La diferencia estriba en que dicha eliminación constituye el objetivo únicamente de las medidas restrictivas, pero no de los tributos reguladores, en los que sólo se persigue desalentar una actividad. Ello no impide que en la práctica nos encontremos con algunos casos en los que se escoge un cauce legislativo erróneo para alcanzar determinados resultados, por ejemplo con la creación de tributos con

² Salassa Boix, Rodolfo: El “impuesto al fuego” de la provincia de Córdoba: ¿tributo ambiental o recaudatorio?

objetivos extra-fiscales que persiguen desalentar conductas que en realidad se quieren o se deberían erradicar por completo. Es por ello que la valoración entre los resultados buscados y los medios perseguidos resulta esencial.³

Para la eliminación de conductas tradicionales en el ámbito rural como las quemas sin permisos o las delictivas como los incendios intencionales, la creación de gravámenes parecen no ser una herramienta efectiva de política pública por si sola, si no está acompañada por otros cursos de acción y forma parte de un plan de manejo integral.

Por otra parte si bien pareciera que estos instrumentos pueden ser efectivos, en la práctica tienen dificultades de implementación. Supongamos que se hace un incendio intencional con fines de cambiar el uso del suelo o como una mal practica agrícola; y que por su mal manejo genera grandes incendios fuera de control.

Frente al accionar de la justicia los responsables de los incendios intencionales, los presentan como un hecho accidental, fortuito y no-intencional; probar lo contrario demandará juicios de muchos años de duración. Haciendo un análisis de las estadísticas judiciales sobre grandes incendios rurales, la dificultad de probar la intencionalidad, y la muy baja probabilidad de que estos terminen en una condena son la norma y no la excepción, especialmente cuando los incendios ocurren por fuertes intereses económicos. De forma que una política eficaz no debe buscarse a través de un tributo sino mediante figuras prohibitivas acompañadas de controles administrativos y de medidas sancionadoras eficaces.

“Si afirmamos que un tributo ambiental conserva su finalidad recaudadora y que se aplica sobre conductas que son tolerables por la sociedad, nunca podrá tener naturaleza sancionatoria. Esta función de rechazo hacia una conducta o situación que se tolera pero que no se desea, sin perseguir su total eliminación, encaja mejor en la noción de tributo que en la de sanción”.⁴ En este sentido se debe tener consenso sobre la finalidad del instrumento: este ¿busca desalentar los incendios pero sin prohibirlos, o busca ser una herramienta que ayude a la erradicación total de los incendios intencionales?

3. instrumentos económico-normativos para disminuir la ocurrencia de incendios intencionales en zonas rurales y ecosistemas de alto valor

Desde el área ambiental del CESO proponemos la pertinencia de diseñar un instrumento económico que beneficie impositivamente a quienes no incurran en la práctica de incendios intencionales, especialmente la idea de que se desgrave una parte de los impuestos directos inmobiliarios a los propietarios en zonas donde alta incidencia de incendios; siendo la zona del humedal del delta del Paraná la mejor opción para poner a prueba una política pública de este tipo debido al descontrol de

³ Idem

⁴ Salassa Boix, Rodolfo: El “impuesto al fuego” de la provincia de Córdoba: ¿tributo ambiental o recaudatorio?

los incendios recientes, y los gravísimos problemas ambientales y sociales que produjeron.

La idea del diseño de un instrumento de esta naturaleza se puede relacionar a experiencias previas y exitosas como la ley provincial de conservación del suelo 8.318 de la provincia de Entre Ríos; en la que se otorga una reducción diferencial en el impuesto inmobiliario rural sujeto a la aplicación y manejo de prácticas conservacionistas específicas destinadas a proteger los suelos de la degradación.

Este antecedente de leyes de incentivos rurales y manejo del fuego en Entre Ríos, que comparte con la provincia de Buenos Aires el ecosistema del delta del Paraná favorece el diseño de instrumentos económico-fiscales adecuados a este ecosistema.

Si bien la práctica de las quemas y fuegos intencionales está extendida en la zona del delta, especialmente por las presiones de la ampliación de la frontera ganadera e inmobiliaria, no todos los propietarios del humedal recurren a las quemas. En tal sentido si se da un beneficio impositivo generalizado que lo pueden aprovechar tanto quienes recurren a estas prácticas como quienes no lo hacen; estaríamos generando un problema fiscal a los municipios y a la provincia, al erosionar la base imponible, especialmente si el instrumento es una desgravación de un impuesto ya existente, afectando por lo tanto a las arcas públicas.

Si el instrumento es eficaz, una alta proporción de los terratenientes de la zona que no hagan quemas intencionales van a querer desgravar sus impuestos, hayan tenido la intención de hacer fuego o no la hayan tenido, dando como resultado una pérdida de ingresos a las arcas municipales y provinciales.

En segundo lugar se estaría premiando el no cometer un delito tipificado; la quema intencional en zonas rurales debe estar controlada y solo ocurrir con los premissos reglamentarios ante situaciones específicas debidamente autorizadas; dar un crédito fiscal por no cometer una irregularidad, estar en falta o directamente cometer un delito penal es diferente al espíritu de la ley de manejo del suelo que favorece impositivamente a la elección de ciertos tipos de manejo y uso del suelo que son mejores a la salud de los ecosistemas.

Para que exista una sanción primero debe haberse cometido una infracción y para que exista un tributo primero debe haberse realizado el hecho imponible, y su realización nunca puede equipararse a una infracción o a la falta de su posible concreción. Es decir, si un tributo ambiental impone una carga fiscal por llevar adelante ciertas actividades lesivas al medio ambiente, o una desgravación impositiva como resultado de no accionar de forma lesiva e intencional contra el medio ambiente; el hecho de ser sujeto a estas sanciones o beneficios fiscales hace que pase de ser infractor a ser sujeto contribuyente. De esta forma el beneficio por no hacer fuegos o incendios intencionales quita el foco de la acción penal y lo lleva a un hecho de naturaleza tributaria, de forma que desde el punto de vista de la política ambiental quita recursos al Estado y a la vez quita de responsabilidades por estas acciones a los titulares de las tierras.

Finalmente habrá que evaluar si el diseño de un instrumento que aporte beneficios fiscales a quienes no incurran en quemas y fuegos intencionales está relacionado a la capacidad real del Estado, tanto nacional como provincial de hacerlo efectivo y de la capacidad de fiscalización una vez creado.

Un incentivo fiscal para un área tan extensa como el delta del Paraná involucra a tres agencias provinciales de recaudación y muchos municipios. El cálculo de los impuestos y su posible reducción con un incentivo de este tipo lleva meses de elaboración; y una vez hechos existe un periodo de tiempo entre la imputación de los tributos y la recaudación efectiva de estos; en ese lapso se debería fiscalizar en todo el humedal que quienes reciben el crédito fiscal no hayan realizado quemas e incendios en los campos que se benefician con la quita impositiva. Esto requiere de una fuerte capacidad de control territorial.

Otra opción de fiscalización puede ser a través de un sistema de declaraciones juradas por parte de los propietarios. Pero si las DD.JJ no son acompañadas de un sistema real de verificación existe una alta probabilidad de que sean utilizadas para reducir las obligaciones fiscales en tanto se continúe con las prácticas; y que terminen siendo utilizadas no solamente por quienes practican las quemas, sino también por otros propietarios que no las hacen pero que se verán beneficiados por la quita en el impuesto.

A su vez si el instrumento de beneficio fiscal se acompaña de fiscalización en el territorio, se estarán perdiendo recursos del Estado para favorecer a un sector ya de por sí privilegiado por la tenencia de tierras, con el propósito de que no incurran en un mal manejo del territorio y sus posibles consecuencias gravísimas para los ecosistemas y la población; sería un sistema persuasivo pero sin capacidad de acción legal.

Más aun el estudio citado llevado a cabo por INTA en la probabilidad estudiada con los datos estadísticos a nivel nacional, ya nos adelanta que ante una situación de presión ganadera, agrícola e inmobiliaria sumado a la baja capacidad de acción de la justicia, los incentivos a las quemas son mayores a las posibles ganancias por pequeñas mejoras en el impuesto rural.

4. Cómo diseñar un instrumento económico para la disminución y erradicación de incendios intencionales

Un instrumento-económico financiero que ayude en la problemática de los incendios forestales, rurales y en zonas de alto valor ecosistémico debe estar diseñado teniendo en cuenta y en conjunto con todas las otras políticas públicas de esta problemática, tanto las existentes como las que están en proceso de diseño o discusión parlamentaria de forma que actúen sinérgicamente y con un propósito común y consensuado.

En otras palabras, esta problemática no se soluciona solamente con más normativa, con más recursos volcados al sistema nacional de manejo del fuego; o con más instrumentos fiscales;

pensados cada uno como un fin en si mismo. Las políticas públicas efectivas de control y manejo del fuego son sistemas complejos que involucran todos estos aspectos y actúan de forma sinérgica: la normativa; los incentivos económicos, los controles efectivos, la capacidad en el terreno, el financiamiento constante de los agentes de fiscalización y control, la capacitación a los agentes de justicia en el conocimiento ambiental en general y de incendios en particular, o los programas de educación y concientización comunitaria; entre otros aspectos que hacen a políticas públicas efectivas.

En este sentido este es un buen momento político para introducir y poner a prueba normativa e instrumentos, que en otro contexto tendrían un muy fuerte rechazo por parte de los intereses relacionados a las quemaduras e incendios intencionales. Desafortunadamente es así debido a los gravísimos incendios en todo el país, y la afectación a grandes ciudades y a millones de ciudadanos. No hay que perder de vista la discusión y el debate social abierto con la Ley de Humedales, así como los 12 proyectos en ambas cámaras del Congreso de la Nación.

En este sentido la reciente Ley 27.604 modificatoria a la Ley de Manejo del Fuego aprobada el pasado diciembre es una excelente oportunidad para complementar con instrumentos efectivos que ayuden a reforzar las políticas ambientales y de protección de ecosistemas valiosos de su mayor peligro, su desaparición por fuego intencional.

Se propone un instrumento económico para la zona del Humedal del Delta que sea efectivo en disminuir los incendios y a la vez reforzar las capacidades y recursos de los agentes del Estado que están relacionados directamente a la problemática.

En primer lugar se debe hacer un corte para que el tributo no recaiga en pequeños propietarios que viven en el humedal y que por la extensión de sus terrenos generalmente no recurren a los incendios intencionales extensivos; o que no tengan capacidad para afrontar una mayor presión tributaria. También hay que reconocer que el humedal tiene históricamente un problema de titulación de la tierra, especialmente de los isleños que viven allí por generaciones pero no tienen saneados sus títulos o directamente no los tienen.

El instrumento se enfocará a evitar incendios en grandes extensiones relacionados a la presión por la extensión de la frontera ganadera, por la presión inmobiliaria, y para erradicar las quemaduras y los incendios que no se efectúan con los permisos correspondientes; reforzando las limitaciones que se dieron con la reciente modificatoria a la Ley 26.815 de Manejo del Fuego.

En la zona del humedal correspondiente a la Provincia de Buenos Aires, y con la posibilidad de extender este plan a la provincia de Entre Ríos se propone la creación de un **canon anual obligatorio** para el manejo del fuego en el humedal, el cual se adiciona al impuesto rural.

Canon anual rural para la prevención y manejo del fuego:

- El canon está relacionado a la extensión de la propiedad rural; tiene un corte de forma que pueda estar dirigido a grandes unidades productivas en las que el uso del fuego se utiliza como práctica, y dejando fuera a los isleños pequeño-propietarios a los cuales se los involucra a través de otros instrumentos que no los afectan en su economía doméstica de forma desproporcionada.
- Se introduce un canon moderado a alto, según la extensión de los campos, y a partir del monto calculado se ofrecen quitas, de forma que es un instrumento que se reduce a medida que los propietarios incorporan cambios conductuales que permitan ir

reduciendo los incentivos a las quemas y a la vez incorporando la problemática de forma que se puedan ir erradicando estas practicas

- El canon es un tributo anual acoplado al impuesto inmobiliario rural, del que se puede ir haciendo quitas sucesivas de acuerdo a un cronograma de capacitaciones y cambios de prácticas productivas.
- En el primer año se puede solicitar una quita del 33% a cambio de completar un curso sobre manejo del fuego y las consecuencias de los fuegos intencionales. Este curso podría ser presencial en la zona del delta si la situación de la pandemia lo permite, de forma que se creen lazos comunitarios en el humedal con relación a la problemática, o en forma virtual como ya se hace con otras capacitaciones en diferentes problemáticas desde el Estado. En este caso se trabajará en un curso virtual de muy alta calidad que ayude a capacitar y educar en el valor ecosistémico de los humedales, las consecuencias de los incendios y la pérdida de estos ecosistemas
- Se puede solicitar una quita adicional del 33% del valor del canon con una declaración jurada de que no se han efectuado quemas intencionales y que no se han producido quemas o incendios en la propiedad, sean estas intencionales o accidentales. De esta forma además se cuenta con un instrumento legal en manos del Estado para accionar en la justicia y se hace claro que la quema es una practica desalentada por el Estado y que tiene un costo para el propietario
- El 34% restante queda en un fondo a cuenta y acumulativo; si en el 4 año consecutivo el propietario demuestra, a través de declaración jurada y fiscalización en la propiedad que no se han producido incendios en su propiedad, el monto se le devuelve o se da un crédito fiscal aplicable a las obligaciones tributarias de la propiedad. Si a partir del 4 año se produce un incendio en la propiedad o se comprueba que hubo incendios no declarados, el canon se incrementa en un 100% por los siguientes 4 años
- El canon debe estar relacionado tanto a la extensión de la propiedad y formulada como un coeficiente (Unidad fija UF) sobre el precio del litro de nafta en el momento del cálculo, de forma que esta se actualiza y está en relación a la economía real.

Otro problema común en el diseño de instrumentos ambientales fiscales y tributarios es que la recaudación que se logra queda imputada al presupuesto general, sea este nacional, provincial o municipal según quien es el agente recaudador. Esto debilita las políticas ambientales ya que desde el punto de vista de la concepción tributaria predominante en el Estado, un impuesto es ambiental solamente por cual es el hecho imponible o el bien que se está gravando. En otras palabras se considera en las cuentas nacionales que el impuesto al combustible es un “impuesto verde” por la lógica de que al gravar las naftas se reduciría su consumo y esto automáticamente dará un beneficio ambiental. Esta supuesta relación causal no es tal, ya que un alto porcentaje de la recaudación va a vialidad nacional que al ampliar el sistema de rutas y caminos crea infraestructura para un mayor uso de combustible; por otra parte una nafta más cara hace que se utilicen combustibles alternativos más contaminantes; además los combustibles son uno de los bienes más inelásticos en su demanda a los cambios en el valor por su función en el sistema industrial contemporáneo.

Para que un impuesto ambiental sea realmente efectivo, la recaudación debe estar destinada a la solución del problema en cuestión o al sistema que lo regula y fiscaliza. Esto presenta un problema adicional al diseño de los instrumentos, pero es a su vez un camino ineludible en el diseño de políticas públicas ambientales exitosas.

En el marco de la puesta a prueba de diferentes instrumentos proponemos que en una primera etapa, a modo de calibrar y poner a prueba; este sea específico y recortado territorialmente a la realidad del humedal del Delta del Paraná, y que los recursos tributarios generados por este tengan asignación específica. De esta forma por un lado se prueba la efectividad del instrumento como disuasión de las quemas y por otro lado se da un incentivo a los municipios o a la provincia para mantener una nueva línea de ingresos fiscales que impulse su mantenimiento en el tiempo por un lado, a la vez que se contribuye directamente con capacidad financiera a los gastos necesarios para la salud del humedal, que es en definitiva la salud de millones de argentinos que viven en la cuenca del Paraná.

En tal sentido hay varias posibilidades para el direccionamiento de la recaudación. Este podría ser derivado con asignación específica al plan de manejo del fuego que tenga responsabilidad directa sobre el humedal; a los organismos designados para la fiscalización y control en la zona. Otra posibilidad sería el financiamiento para la creación de un tribunal ambiental con jurisprudencia en la zona; o a un programa específico para un sistema integral de manejo del fuego que contemple no solamente la fiscalización sino también la educación comunitaria y a los productores rurales; o una combinación entre los diferentes organismos, lo que redundaría en una mejor eficacia. En los países desarrollados las quemas intencionales solo se pueden hacer previa autorización de un organismo con competencia específica que otorga los permisos con fecha y hora, acompañando de personal idóneo, el cual es fondeado por los mismos permisos, cualquier quema por fuera del sistema de permisos es un delito; este ha probado ser el sistema más eficaz.

Las opciones sobre la creación de un fondo permanente para el manejo de incendios que se financie con fondos provenientes de quienes están atentando contra los ecosistemas que conforman nuestro territorio son múltiples, lo que no es una opción es continuar con el estado de situación actual frente a los desafíos ambientales en la crisis climática que atraviesa el mundo.

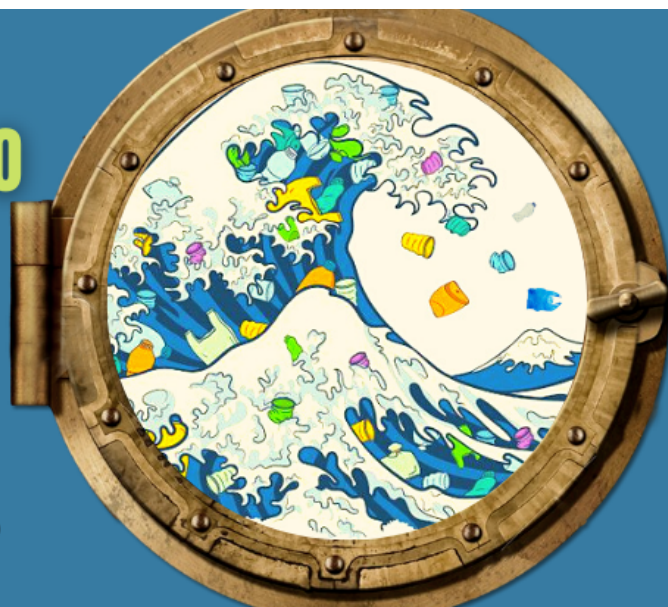
SUSCRIPCIONES

RECIBÍ TODOS NUESTROS INFORMES COMPLETOS

ACTUALIZACIÓN MENSUAL DE LAS PRINCIPALES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS - INFORMES ESPECIALES EXCLUSIVOS PARA SUSCRIPTORES Y SUSCRIPTORAS

INFORME ESPECIAL - JULIO 2021

IMPUESTOS AL PLÁSTICO PARA EL FINANCIAMIENTO AMBIENTAL



WWW.CESO.COM.AR
INFOCESO@GMAIL.COM

Monitor de Precios IPS-CESO

ceso
Centro de Estudios Económicos y Sociales
Buenos Aires, Argentina



ESCRIBINOS A:
INFOCESO@GMAIL.COM

ECONOMÍA SOCIAL Y POPULAR REGULACIÓN PARA EL SECTOR

En este informe:
ENTIDADES DE CABA:
PARIDAD DE GÉNERO
EN LOS CONSEJOS
DE ADMINISTRACIÓN
Y FISCALIZACIÓN

IGJ | RESOLUCIÓN GENERAL 34/20

Ceso Incuba

INFLACIÓN SUPERMERCADOS

COMARCA VIEDMA CARMEN
DE PATAGONES

INFORME MENSUAL
SEPTIEMBRE 2021

WWW.CESO.COM.AR
INFOCESO@GMAIL.COM

CEAP CURZA-UNCO SITRAJUR CTEP ADURN CMA Suteba SOYEM

INFORME ECONOMÍA AMBIENTAL | AGOSTO 2022

Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

PRESIDENTA

Lorena Putero

DIRECTOR

Andrés Asiain

CONTENIDOS TÉCNICOS DEL INFORME

Nicolás Gutman

Integran el CESO:

Agustín Crivelli, Agustín Romero, Alejo Muratti, Augusto Prato, Cecilia Olivera, Cecilia Wilhelm, Cristian Andrés Nieto, Cristián Berardi, Eric Delgado, Estefanía Manau, Fabio Agueci, Fabio Carboni, Facundo Pesce, Federico Castelli, Felipe Etcheverry, Gaspar Herrero, Lisandro Mondino, Lorena Putero, Mahuén Gallo, María Alejandra Martínez Fernández, María Belén Basile, María Celina Calore, María Laura Iribas, Maximiliano Uller, Miriam Juaiek, Nicolás Gutman, Nicolás Pertierra, Nicolás Zeolla, Rodrigo López, Tomás Castagnino, Tomás Mariani Pavlin, Virginia Brunengo, Yamila Steg