

An aerial photograph of a river valley. The river flows through the center, with a dam visible in the lower middle section. The surrounding landscape is lush green with dense vegetation. In the upper left, there are several small buildings and a road. The overall scene depicts a natural environment with human infrastructure.

**XI Congreso Venezolano de Derecho Ambiental
Democracia Participativa y Defensa del Ambiente
A seis años de la Cumbre Sobre Desarrollo Sostenible 2002
Mérida, octubre 2008**

**Tributo verde en la legislación minera de los estados de
Venezuela: Una posibilidad para la protección ambiental**

Nelly E. Villafaña Rivas

Agradecimiento

A la Dra. Christi Rangel, Tutora de mi trabajo de investigación para optar al Grado Académico de Especialista en Derecho Administrativo, intitulado: **TRIBUTO VERDE EN LA LEGISLACIÓN MINERA DE LOS ESTADOS: UNA POSIBILIDAD PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.**

Gracias a los organizadores del IX Congreso Venezolano de Derecho Ambiental, por permitirme exponerlo ante tan importante auditorio.

Algunos instrumentos jurídicos vinculados con el régimen y aprovechamiento de los minerales no metálicos

- **Decreto Conservacionista del Libertador Simón Bolívar (1829).**
- **Ley de Minas (1945).**
- **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).**
- **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (1989).**
- **Ley Orgánica del Ambiente (2006).**
- **Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983).**
- **Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas (1999).**
- **Reglamento General de la Ley de Minas (2001).**
- **Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras (2001).**
- **Ley Penal del Ambiente (1996).**

Propiedad de los yacimientos mineros

Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público, y por lo tanto, inalienables e imprescriptibles ...”. (Art. 12 CRBV)

En su artículo 164.4, otorga entre otras, competencia exclusiva a los estados, para el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (1989)

En el ordinal 2° del artículo 11, se detallan los minerales no metálicos transferidos: "... piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especies, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, sustancias terrosas, salinas ...".

Minería no metálica

La minería no metálica, a pesar de ocasionar un fuerte impacto sobre la naturaleza y en la salud humana si **no se ejecuta responsablemente**, no puede prohibirse *per se*.

De allí, que en Venezuela, el estudio de impacto ambiental y sociocultural sea un requisito constitucional, que debe ser cumplido previo a la ejecución de cualquier actividad relacionada con la minería que implique la afectación del ambiente.



Los impactos ambientales producidos por la minería conllevan mayormente: contaminación atmosférica, sónica, de las aguas, los suelos, la afectación de la vegetación, el paisaje y la fauna; así como, cambios o desequilibrios en los hábitos y costumbres de la comunidad, en algunos casos.

A ello no escapa, la exploración, explotación y aprovechamiento de los minerales no metálicos transferidos a los estados



Minería: antes y después



Externalidades socio-ambientales o costes sociales de las actividades económicas

Según Kappa (1996), "... el término "costes sociales" abarca todas las pérdidas, directas o indirectas, soportadas por terceras personas o por el público en general, como resultado del desarrollo ilimitado de actividades económicas ..." (p.29).

El derecho al ambiente sano

- ... un ambiente que no provoca problemas para la salud de los seres vivos, incluyendo al hombre. Se trata de un ambiente que no pone en peligro ni la vida ni la integridad física de los seres que viven ahí. En lo atinente a un ambiente ecológicamente equilibrado, refiere que es aquel en donde los ecosistemas y las funciones naturales permanecen sin deteriorarse, al comprender el hombre que no está por encima de ellos, sino que forma parte de ellos. Por este hecho, los bienes ambientales, principalmente los recursos naturales, son explotados de manera sustentable para provecho de todos, las generaciones presentes y futuras. (p. 68).

Blanco-Uribe, A. (2005). **La definición del derecho deber individual y colectivo al ambiente en Derecho Constitucional comparado**



Los estados que han asumido legalmente la administración de los minerales no metálicos, están obligados evitar o minimizar los efectos negativos derivados del desarrollo de la actividad minera.

Deben fortalecer su actuación con el acompañamiento por ejemplo, de instrumentos que estimulen conductas económicas ambientalmente amigables y a la vez se conviertan en una fuente potencial para aumentar la renta fiscal.

La Tributación Ambiental

Entre dichos instrumentos económicos, se encuentran los tributos ambientales o verdes .

Son incentivos a reducir la contaminación ambiental, y obtener recursos que contribuyan con la Hacienda Estatal. Esto es, el doble dividendo de la imposición ambiental.

En opinión de Gago, Labandeira y Rodríguez (2002), “... un tributo es ambiental si tiene capacidad para alterar las conductas de los agentes en un sentido favorable al medio ambiente y desde el lado del ingreso ...” (p.4).



Rangel (2004), en su artículo titulado: Instrumentos Fiscales al Servicio del Ambiente. Una Opción Postergada en Venezuela, afirma: “No es autentico impuesto ambiental aquél que no establece un incentivo a reducir la contaminación, aunque su producto se afecte a sufragar gastos ambientales”. (p.139).

Otros Modelos Tributarios.



- Tributos sobre emisiones
- Tributos sobre productos
- Tasa de vertidos para luchar contra la contaminación del agua.
- Impuesto local sobre los residuos sólidos urbanos
- Permisos de emisión negociables

La Imposición Ambiental a Nivel Internacional. Algunas Referencias

Ejemplos de aplicación de impuestos, tasas y otras medidas en algunos de estos países:

- **Suecia:** La Reforma Fiscal Verde arranca en 1990 implantando impuestos sobre las emisiones de CO₂ y SO₂ (monóxido de carbono y dióxido de azufre).
- **Francia:** A partir de 1992 se introdujo el impuesto sobre descarga de residuos sólidos urbanos.
- **Holanda:** Es el país que más interés ha demostrado por el uso de impuestos con finalidad ambiental. Desde 1970 aplica una tasa de vertidos para luchar contra la contaminación del agua.
- **España:** Murcia, se estableció el impuesto por emisión de gases a la atmósfera; Andalucía, se aplicó el primer tributo ambiental en el año 1994 cuando se aprueba el canon por autorización de vertidos.

Experiencias en América Latina

- **México:** Se han instituido diversos tributos ambientales como por ejemplo, derechos por uso o aprovechamiento de bienes públicos (flora, fauna, caza deportiva).
- **Colombia:** La tributación ambiental ha sido ampliamente desarrollada. La normativa contiene principios ambientales que regulan la fiscalidad ecológica a través de las tasas para financiar la política ambiental.
- **Brasil:** En este país existe un conjunto de instrumentos económicos en vigencia y otros en discusión, los cuales están dirigidos esencialmente a recaudar ingresos o la recuperación de costos asociados a medidas de gestión ambiental.

La Tributación Ambiental en Venezuela

Texto Legal	Artículo (s)	Tributo
Ley de Timbre Fiscal (1999/Reformada 2008)	Art. 26	Tasas establecidas por los actos y documentos realizados o expedidos por la Administración Ambiental. Ej.: Por concepto de servicios técnicos forestales, Certificación de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, Autorizaciones para la afectación de recursos naturales.
Ley de Pesca y Acuicultura (2008)	Art. 44	Tasas por la expedición de los documentos que se indican en la Ley. El Instituto Socialista de la Pesca y Acuicultura, de conformidad con lo previsto en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, percibirá las siguientes tasas: Ej. “2. Por la expedición de autorizaciones de pesca artesanal, diez unidades tributarias (10 U.T.)”.

Fuente propia

La Tributación Ambiental en Venezuela

Texto Legal	Artículo (s)	Tributo
Ley de Protección a la Fauna Silvestre (1970)	62, 63, 66	No hace referencia a ningún tributo, sólo a derechos relacionados con las licencias para la caza con fines deportivos y comerciales
La Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008)	73,74,76	Impuestos al aprovechamiento maderable de bosque nativo, impuesto superficial en terrenos de la Nación, impuesto superficial por afectación de vegetación

Fuente propia

La Tributación Ambiental en Venezuela

Se confirma, que el régimen legal ambiental venezolano, ha previsto un considerable número de disposiciones relacionadas con el sistema fiscal que pudieran convertirse en un gran potencial tributario verde.

No obstante, los instrumentos económicos reseñados no son tributos verdes propiamente dicho, pues ninguno de ellos está dirigido a cumplir con el doble dividendo de la imposición ambiental.

Estudio de Caso: Régimen y Aprovechamiento de Minerales no Metálicos en el Estado Mérida.



De la revisión efectuada a determinados instrumentos jurídicos que regulan la competencia exclusiva de los estados venezolanos sobre estos minerales, particularmente la Ley de Minas del estado Mérida, se observa que no se consideran las externalidades socio-ambientales resultantes de la minería como actividad económica.

Ley de Minas del Estado Mérida (1993)

- Con este instrumento, el Estado Mérida asume la competencia sobre los minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional.
- La suprema autoridad en el aprovechamiento de los minerales la ejerce el Ejecutivo del Estado.
- Comisión Estatal de Minas. Carácter ad honorem.
- El derecho a explotar los minerales no puede adquirirse sino mediante **concesiones** otorgadas por el Ejecutivo Estatal.

Observaciones a la Ley de Minas (1993)

- El Reglamento a que hace referencia la Ley no se ha producido.
- Los tributos y multas ingresan al Tesoro Estadal.
- No señala la Ley, cual es el destino de estos recursos y el objeto de la recaudación.
- No se definen los hechos ni las infracciones a las disposiciones establecidas en la Ley o en su Reglamento.
- No existe una instancia administrativa más allá del Gobernador del Estado.

Observaciones a la Ley de Minas (1993)

- La Comisión de Minas no está activada, siendo la Dirección de Tesorería del estado, la oficina encargada de recaudar los tributos
- La finalidad de los impuestos establecidos en la Ley de Minas (1993) es eminentemente recaudatoria, muy lejos de ser incentivo a reducir la contaminación o que llamen a la adopción de comportamientos individuales o colectivos más éticos y responsables con el entorno.

El Uso Minero en el Estado Mérida

MINERALES NO METÁLICOS	SUP. APROX. (Ha)	UBICACIÓN	MUNICIPIOS
Fosfatos	3.660	El Rincón (Chiguará), El Joque, Mistajá, (Jají), La Sabana, Río Culegrías-Guaruríes.	Sucre, Campo Elías y Tovar.
Carbón	12.000	Franja Noroccidental Zea-Escalante.	Alberto Adriani y Tovar.
Calizas	1.200	El Rincón (Chiguará), Jají.	Sucre y Campo Elías
Arcilla	780	Jají y La Palmita.	Campo Elías y Alberto Adriani.

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio del Estado Mérida (1992)

La extracción y aprovechamiento de grava, arena, granzón, cal, arcillas, se ha venido extendiendo aceleradamente en los últimos años, generando fuentes de trabajo y material para la construcción de obras de utilidad pública y social tales como, desarrollos urbanísticos, el Trolebús y el Estadio Metropolitano, entre otras.



Estadio Metropolitano

Urbanismo

Vialidad

Fuente de materiales : Deslizamiento El Palón. Municipio Santos Marquina del Estado Mérida



Fuente propia.



Disponible en:

http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-16172006000100005&lng=es&nrm=iso#fig1



Zona de extracción (granzón natural) en cauce de río con operación de carga y transporte simultanea, hasta plantas de procesamiento industrial (Asfalto y Piedra picada).



Río Chama en Planicie Aluvial Sur del Lago de Maracaibo

Fuente: Ing .Nilson Rodríguez Moreno

Río Guaruríes Zona Sur del Lago de Maracaibo



Yacimiento en Río Guaruríes, tipo de material (arena bien gradada) y sistema extractivo con empleo de excavadoras hidráulicas.



Características de yacimientos de material granular en ríos de montaña.



Arena gruesa y cantos rodados (rocas)

Fuente: Ing .Nilson Rodríguez Moreno

Registro de Empresas Mineras



INVENTARIO DE EMPRESAS MINERAS DEL ESTADO.	
TIPO DE MINERAL	Nº DE EMPRESAS
Material Granular de Río	55
Caliza	9
Arcilla	1
Material de Préstamo	2
TOTAL	67

Fuente: Dirección de Tesorería, Gobernación del Estado Mérida

Situación Actual del Sistema de Recaudación del Impuesto Minero en el Estado Mérida

El proceso de recaudación propiamente dicho, se inicia en el año 1997, incrementándose a partir del año 2001.



Fuente: Dirección de Tesorería, Gobernación del Estado Mérida

Impuestos recaudados durante los últimos siete años

IMPUESTOS RECAUDADOS	
Año 2001	16.683.120,18
Año 2002	12.728.600,82
Año 2003	9.310.766,82
Año 2004	12.923.436,56
Año 2005	43.544.591,30
Año 2006	75.206.104,60
Año 2007	89.490.473,30
Total Bs.	BS.259.887.093,58

Fuente :Dirección de Tesorería, Gobernación del estado Mérida

Situación Actual del Sistema de Recaudación del Impuesto Minero en el Estado Mérida

Los ingresos se estiman muy bajos debido entre otros, a los siguientes factores:

- Las empresas no presentan la producción real mensual y anual, porque el ente recaudador no posee instrumentos eficientes para obtenerla.
- El método de cálculo no se actualiza desde el año 2004.
- El personal técnico-administrativo es insuficiente.
- No existe una estructura administrativa eficaz dentro del organigrama del Ejecutivo Estatal responsable única y directa de esta actividad.

Proyecto de Ley de Gestión Minera del Estado Mérida

En el año 2002, se inició el proceso de revisión de la Ley de Minas del estado Mérida (1993), a los fines de su adecuación al ordenamiento vigente.

- Propone crear un órgano adscrito a la Gobernación del Estado, por medio del cual ejerza la autoridad en la actividad minera: Servicio Ambiental y de Administración Ambiental (SERAM).
- La competencia sobre la recaudación y control de los impuestos que deriven de la explotación de los minerales regulados por la Ley, la ejercerá el Ejecutivo merideño a través del SERAM.
- A los fines de que el Consejo Legislativo del estado Mérida procediera a la creación del SERAM, se presentó el proyecto de Ley acompañado de su Organigrama^[1]

^[1] Proyecto y organigrama elaborado por Matos, Zambrano y Sulbarán (2003).

Gobernador del Estado Mérida

Dirección Servicio Ambiental y
de Administración Ambiental (SERAM),

Servicios Administrativos

Asesoría Legal

Gerencia de
Educación
Ambiental

Gerencia de
Planificación y
Seguimiento
Ambiental

Gerencia de
Administración
Minera

Atribuciones: coordinación de la formulación y ejecución de las políticas, programas, proyectos y actividades relacionadas con la Educación Ambiental, la Extensión Conservacionista y la Participación Comunitaria

Atribuciones: coordinación de la formulación y ejecución de las políticas, programas, proyectos y actividades relacionadas con la Ordenación del Territorio, la evaluación y el seguimiento ambiental de procesos de ocupación del territorio, de afectación y de recuperación de recursos naturales.

Atribuciones: coordinación de la formulación y ejecución de las políticas, programas, proyectos y actividades relacionadas con la gestión de administración minera del Ejecutivo del Estado Mérida

Organigrama del Servicio Ambiental y de Administración Minera (SERAM) según Proyecto de Ley del Servicio Ambiental y de Administración Minera del Estado Mérida, por Matos, Zambrano y Sulbarán (2003).

Conclusiones

La explotación y aprovechamiento de minerales, genera externalidades socio-ambientales, si no se realiza responsablemente.

Una alternativa de la que disponen los estados para ocuparse de los costos sociales, es la aplicación de tributos verdes.

La legislación ambiental venezolana, contempla un conjunto de figuras tributarias e incentivos económicos y fiscales, que representan un gran potencial para alcanzar objetivos parafiscales.

Conclusiones

En el estado Mérida, las actividades mineras se realizan sometidas a un control precario sobre el ambiente.

Una opción, puede ser la actualización del marco legal que regula la minería no metálica transferida, sumado a la conformación de una unidad o instancia adscrita al Ejecutivo Estatal para el control y fiscalización la actividad minera.



Para la Reflexión ...

El hombre, en su intento de dominar el medio, ha acabado tiranizándolo. Su egoísmo sin fin ha ignorado las reglas de la Naturaleza. El hombre se erige, de esta forma, en responsable de la degradación ambiental, tanto por su propia existencia, como por su actitud sobre el Planeta. Esta circunstancia exige la adopción de medidas (...). El problema ambiental se instala en nuestro mundo con aires de permanencia.

Cristóbal Borrero

Referencias Bibliográficas

- Albi, E. (2000). **Público y privado, un acuerdo necesario.** Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A.
- Amorero, E. (1991). **El régimen de la explotación minera en la legislación venezolana.** Colección Estudios Jurídicos. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana N° 45.
- Blanco-Uribe, A. (2005). **La definición del derecho deber individual y colectivo al ambiente en Derecho Constitucional comparado.** Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia. Colección Nuevos Autores N° 9.
- Alcoberro, R. (s.f). **El significado del principio de precaución** [en línea]. Disponible en: <http://www.alcoberro.info/V1/tecnoetica3.htm> [consulta: 2008, 11 de enero].
- Ayala R. **Abanico El Palón: evidencia cosísmica del alto grado de vulnerabilidad de la cuenca del río Chama, estado Mérida-Venezuela** [en línea] *Revista Geográfica Venezolana*. jun. 2006, vol.47, no.1, p.85-102. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-16172006000100005&lng=es&nrm=iso#fig1 [consulta: 2008, 01 Julio].
- ...