



Foto: Consult Centroamericana, S.A. Rio Panajachel. 17/marzo/2020. Se evidencia el uso no sostenible de los recursos y la contaminación; asimismo, la falta de planificación territorial y la escasa prevención de desastres.

Producto 3: Propuesta de Política Fiscal Ambiental para entregar a las autoridades

Consultoría: Propuesta para la consolidación de una Política Fiscal Ambiental dentro del marco de la Estrategia Fiscal Ambiental del Ministerio de Finanzas Públicas.

Consult Centroamericana, S.A.

Contrato No. 83365981



Informe preparado para:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dirección:

5ta Avenida 17-49, zona 14
Ciudad de Guatemala

Teléfono: +(502) 2315-8200

Email: reformas-guatemala@giz.de

Autor/Responsable:

Consult Centroamericana, S.A. (Responsable)

- Dr. Edgar Balsells Conde
- Dra. Elisa Colom Caballeros
- Dr. Edgar Pape Yalibat

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y pueden no coincidir con las del Fondo de Reformas Estructurales de la GIZ.

Créditos fotográficos:

Consult Centroamericana, S.A.

Guatemala 30 de junio de 2021

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

INTRODUCCIÓN

1. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO	1
1.1 Normativa presupuestaria como guía de control hacia una Política Fiscal Ambiental	1
1.2 La importancia de los grandes marcos institucionales para el diseño de políticas de índole fiscal.....	5
1.3 Marco Constitucional.....	7
1.4 Marco Jurídico Ordinario y Reglamentario	10
1.4.1 General	10
1.4.2 Legislación Ambiental.....	11
1.4.3 Legislación de Cambio Climático.....	12
1.4.4 Fiscal	13
1.4.5 Contaminación	14
1.5 Mecanismos Institucionales	14
1.6 Vinculación con otras leyes y políticas vigentes	15
1.7 Corresponsabilidad ciudadana.....	16
1.8 Propuestas legales, reglamentarias y normativas	16
1.8.1 De corto plazo	16
1.8.2 Mediano Plazo.....	18
2. ANÁLISIS SITUACIONAL	22
2.1 Los desafíos de la Política Fiscal Ambiental en la actualidad y sus antecedentes inmediatos	22
2.3 Problemática Económica	25
2.4 Problemática social.....	29
2.5 Problemática ambiental.....	33
2.5.1 La necesidad de una Economía Circular	34
3. JUSTIFICACIÓN	41
4. OBJETIVOS.....	46
Objetivo General	46
Objetivos Específicos.....	46
5. ÁREAS DE INTERVENCIÓN.....	48
CALIDAD DEL GASTO Y COMPRA PÚBLICA	48
Instrumentos de política para la Calidad del Gasto:.....	48

ASISTENCIA FINANCIERA MUNICIPAL	50
Instrumentos de política para la Asistencia Financiera Municipal:	50
MODELOS FISCALES AMBIENTALES	52
Instrumentos de política para Modelos Fiscales Ambientales.	52
GESTIÓN DE RIESGOS Y CONTINGENCIAS AMBIENTALES	53
Instrumentos de política para la Gestión de Riesgos:	53
ACCESO A FINANCIAMIENTO VERDE Y CLIMÁTICO	54
Instrumentos de política para el Acceso a financiamiento verde:	54
6. ENFOQUE GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL	56
6.1 Elementos constitutivos de los impuestos verdes de los Modelos Fiscales Ambientales. .58	
6.2 Condiciones y lineamientos básicos para viabilizar los impactos de la Política Fiscal Ambiental.....61	
6.2.1 Integración de criterios ambientales para mejorar la calidad del gasto publico	61
6.2.2 Implementación de instrumentos económicos y fiscales de descontaminación, descarbonización y en apoyo a la mitigación y adaptación al cambio climático.....61	61
6.2.3 Alcance de los efectos la Política Fiscal Ambiental a las municipalidades	61
6.2.4 Fomento de la educación ambiental, investigación y adopción tecnológica	62
6.2.5 Contribución a las mejoras del sistema de gestión del riesgo fiscal y socioambiental	62
6.2.6 Enfoque de beneficio colectivo.....63	63
6.2.7 Recaudación de recursos con un doble dividendo	63
6.2.8 Promoción de la inversión y el financiamiento verde	64
7. RESULTADOS.....65	
7.1 Resultados generales previstos en las adquisiciones, gasto e inversión pública	65
7.1.1 Compras públicas sostenibles y calidad del gasto público	65
7.1.2 Revisión del gasto tributario	66
7.2 Resultados Generales previstos a nivel de asistencia técnica, financiera a las municipalidades.....67	
7.2.1 Programa nacional de asistencia técnica fiscal ambiental a las municipalidades.	67
7.2.2 Programa de protección y reforestación de cuencas.	68
7.2.3 Programa de prestaciones de servicios de agua y saneamiento.	69
7.3 Resultados esperados en relación a los Modelos Fiscales Ambientales	70
7.3.1 Distribución de combustibles.	70
7.3.2 Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres – IPRIMA-	72
7.3.3 Impuesto a la emisión de GEI: Ley del impuesto sobre emisión de Gases Efecto Invernadero provenientes de fuentes fijas en el sector energético	73
7.3.4 IBolsas plásticas: Ley del Impuesto Específico sobre la distribución de bolsas plásticas.	74
7.3.5 IEspecífico envases PET: Ley del Impuesto Específico a los Envases de Polietileno de Tereftalato -PET-.....	75
7.4 Grandes resultados en gestión de Riesgos y contingencias ambientales.....75	
7.5 Principales resultados de las intervenciones en el financiamiento verde y de cambio climático.76	

7.5.1 Estrategia MINFIN del fondo Verde	76
7.5.2 Incentivos y transferencias condicionadas	77
7.6 Desafíos y efectos complementarios	77
7.6.1 Eventuales reacciones:.....	79
8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	81
8.1 Desarrollo de futuras iniciativas de ley para el fortalecimiento del marco normativo de la PFA.....	81
8.1.1 Otras Iniciativas.....	85
8.2 Momento del seguimiento y evaluación	87
8.3 Herramientas para el seguimiento y evaluación.	89
BIBLIOGRAFÍA.....	105
ANEXOS.....	112
Anexo 1. Matriz de alineación de los Instrumentos Nacionales de Planificación con los ejes de la EFA.	112
Anexos de Iniciativas de Ley	116
Anexo 2. Iniciativa de Ley del impuesto específico sobre la distribución de bolsas plásticas	116
Anexo 3. Iniciativa de Ley del impuesto específico a los envases de polietileno de tereftalato - PET-	124
Anexo 4. Iniciativa de reforma de Ley del impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres.....	129
Anexo 5. Iniciativa de ley de creación de la mesa técnica interinstitucional de incendios forestales.	131

Índice de cuadros, infografías y gráficas

Cuadros

Cuadro 1. Análisis del Marco Legal y Normativo	20
Cuadro 2: Cobertura de saneamiento por estado de pobreza. 2014	33
Cuadro 3: Flujos de la economía al ambiente. Período 2006-2020. (Medición física)	35
Cuadro 4. Emisiones y absorciones de GEI de Guatemala, años 1990, 1994, 2000 y 2005.	37
Cuadro 5. Matriz de caracterización de los Instrumentos de Política Fiscal Ambiental.	59
Cuadro 5. Estimación tentativa de recaudación de impuestos verdes	73
Cuadro 7. Iniciativas de ley	81
Cuadro 8. Temas específicos para elaborar proyectos de ley	82
Cuadro 9. Matriz general de seguimiento y evaluación	90
Cuadro 10. Matriz de seguimiento y evaluación de la Calidad del gasto y compra pública	91
Cuadro 11. Matriz de seguimiento y evaluación de la Asistencia Financiera Municipal.	94
Cuadro 12. Matriz de seguimiento y evaluación de los Modelos Fiscales Ambientales	97
Cuadro 13. Matriz de seguimiento y evaluación de la gestión de riesgos y contingencia ambientales	101
Cuadro 14. Matriz de seguimiento y evaluación de la inversión y acceso al financiamiento verde y climático	103

Infografías

Infografía 1. Síntesis de las relaciones del enfoque de una sola salud	29
Infografía 2. Composición general de residuos y desechos sólidos comunes en Guatemala.	36
Infografía 3. Principio de las 3 Rs en Economía Circular	39
Infografía 4. Jerarquización de los ejes de la EFA en términos de presupuesto	56
Infografía 5. Proceso de Formación de Ley	83

Gráficas

Gráfica 1: Producto Interno Bruto de Guatemala.....	26
Gráfica 2: Producto Interno Bruto Mundial, periodo 2000-2021, Variación Interanual, porcentajes	27
Gráfica 3: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2000-2019 y estimaciones 2020-2025	28
Gráfica 4. Índice de Desarrollo Humano en Guatemala. 1980-2019	31
Gráfica 5. Vehículos importados sujetos al pago del IPRIMA en Guatemala.....	71

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BIOFIN	Iniciativa Financiera de Biodiversidad
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
°C	Grados Centígrados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CH₄	Metano
CO₂	Dióxido de Carbono
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
DAFP	Dirección de Análisis y Política Fiscal
DEL	Desarrollo Económico Local
DIACO	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor
DTP	Dirección Técnica de Presupuesto
EFA	Estrategia Fiscal Ambiental
ENADDBG	Estrategia Nacional para el Abordaje de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Guatemala
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility

FED	Reserva Federal de los Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCI	Grupo de Coordinación Interinstitucional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Empresa Alemana para la Cooperación Internacional (por sus siglas en alemán)
I+D	Investigación y Desarrollo
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
IDP	Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INE	Instituto Nacional de Estadística
INDC	Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (Por sus Siglas en inglés)
INVGEI	Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero
INP	Instrumento Nacional de Planificación
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
IPRIMA	Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KWh	Kilovatio Hora
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

MAGA	Ministerio Agricultura, Ganadería y Alimentación
MED	Metas Estratégicas de Desarrollo
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
N₂O	Óxido Nitroso
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PET	Polietileno de Tereflalato
PFA	Política Fiscal Ambiental
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PINPEP	Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal
PND	Política Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo
PROBOSQUE	Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques de Guatemala
PpR	Presupuesto por Resultados
PVC	Policloruro de vinilo

REDD+	Reducción de Gases de Efecto Invernadero Causados por la Deforestación y Degradación de Bosques, la Conservación y el Incremento de Capturas de CO ₂
SAT	Superintendencia de Administración tributaria SAT
SCAE	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SICOIN-GL	Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales
SIGMA-1	Sistema de Información Geoespacial para el Manejo de Incendios en la República de Guatemala
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SOFP	Fondo de Reformas Estructurales (por sus siglas en Alemán)
tCO_{2e}	Tonelada de dióxido de carbono equivalente
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

La preocupación por el cuidado del medioambiente ha crecido desde los años sesenta, en donde se empieza a tomar conciencia sobre el acelerado deterioro ambiental, fenómenos notorios de la erosión de la capa de ozono, contaminación de los océanos y de las aguas dulces, destrucción de la masa forestal y los fenómenos de cambio climático que generan impactos en el medio natural.

Los dos grandes eventos que hoy en día son parte de las mayores preocupaciones en términos ambientales son el cambio climático y el calentamiento global, por sus múltiples impactos ambientales, económicos y de vida. Diversos esfuerzos mundiales establecen estrategias para la mitigación de las emisiones de gases contaminantes como por ejemplo el Acuerdo de París, Protocolo de Kioto, Agenda 2030-ODS, Acuerdo Marco de Sendai y Agenda de acción Addis Abeba, los cuales ha institucionalizado Guatemala, y se plasman hoy en día en el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032 que establece lineamientos para conducir al país a un desarrollo sostenible que permita proteger los recursos del mañana para las futuras generaciones, migrando actualmente, a mejores formas de producción y eficiente manejo de los recursos.

Para iniciar una transición lenta y paulatina de cambios en los comportamientos de la población como del sector productivo y demás, que favorezcan en gran medida al medioambiente y reduzcan las emisiones de contaminación en todas sus formas, los esfuerzos en Guatemala se dirigen, entre otros aspectos, hacia el fortalecimiento de capacidades en materia de Política Fiscal para el Medioambiente, estos a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas.

En ese sentido, el presente documento constituye una propuesta de Política Fiscal Ambiental para Guatemala, en el marco de la Estrategia Fiscal Ambiental del Ministerio de Finanzas Públicas.

La consultoría en sus diversas fases incluyó en general: la formulación de una serie de cuatro entregables, de los que el presente, constituye la tercera entrega; siendo una propuesta de Política Pública que se encuentra alineada a los Acuerdos Internacionales para el medio ambiente, a los Instrumentos Nacionales de Planificación y a los documentos de línea base generados a través del apoyo de la cooperación internacional para las entidades de la Administración Central vinculadas a los Ejes de la EFA.

En esta política se desarrolla el marco jurídico y político que parte de la normativa presupuestaria como guía de control jurídico hacia la fiscalidad ambiental, reconociendo la importancia de los grandes marcos institucionales dentro del diseño de las políticas públicas, especialmente las de naturaleza fiscal.

Asimismo, se analiza también las normas jurídicas de naturaleza ambiental, fiscal y su vinculación con otras leyes y políticas vigentes, tomando en cuenta todo el marco jurídico internacional en cambio climático en los que Guatemala tiene participación, debiendo cumplir con ciertos indicadores de corto y largo plazo en el marco de los acuerdos internacionales para el desarrollo sostenible.

Un análisis y diagnóstico situacional se presenta en el capítulo dos, exponiendo los desafíos que tiene la implementación de esta política, tomando en cuenta los antecedentes que han generado la necesidad de la fiscalidad ambiental.

Su justificación se sustenta en el capítulo tres y se describe el enfoque general de los instrumentos de Política Fiscal Ambiental en el capítulo cuatro, desarrollando una guía que reafirma la política y los elementos constitutivos de los instrumentos de Política Fiscal Ambiental, tales como: hecho generador, base imponible, tasa impositiva y destino de los recursos recaudados.

En cuanto al destino del recaudo, se observó que las consultorías recomiendan la creación y/o modificaciones de los instrumentos impositivos de orientación ambiental, con el destino específico hacia temas ambientales, no obstante, cabe resaltar que conforme la normativa vigente, los impuestos deben de mantener su unidad de caja y no ser orientados a destinos específicos. Todo ello es importante también para darle holgura a los procesos de planificación, que cada período de gobierno ejecuta y mejorar la rigidez del gasto que debe ser uno de los objetivos más importantes de la interacción entre planificación y presupuesto, teniendo en cuenta que las políticas públicas son parte fundamental orientadora, al igual que estrategias como la EFA.

Se describe el objetivo general y sus objetivos específicos en el capítulo cinco, mismos que se circunscriben específicamente a los ejes de la Estrategia Fiscal Ambiental del Ministerio de Finanzas Públicas, siendo ésta el marco orientador sobre el cual se sustenta la Política Fiscal Ambiental, de manera que esos mismos ejes de la EFA se convierten en Áreas de intervención de la Política Fiscal Ambiental, por la naturaleza de la misma.

Dentro de las áreas de intervención se desarrollan las propuestas más viables, de todo el trabajo que se ha venido realizando desde 2014; las mencionadas propuestas se presentan dentro de cada área de intervención como instrumentos de política, siendo estos, los medios que operativizan la misma.

En el capítulo del capítulo seis se analiza el enfoque general de los instrumentos de política, presentando a la vez, las condiciones y lineamientos básicos para viabilizar los impactos de la Política Fiscal Ambiental, iluminando el camino hacia el desarrollo de iniciativas de ley y el fortalecimiento del marco normativo, institucional y de coordinación entre los actores

clave; así como los lineamientos fundamentales para poner en práctica la política, desde las prácticas financieras del mismo Ministerio de Finanzas Públicas, integrando criterios ambientales para mejorar la calidad del gasto público, ejecutando practicas fiscales para la descontaminación, descarbonización y en apoyo a la mitigación y adaptación al cambio climático.

El fomento de la educación ambiental, investigación y adopción tecnológica es fundamental para la eficiencia de la política, ya que esta genera un beneficio colectivo dentro de la sociedad y una relación sana y amigable con el medio natural.

Los resultados esperados o previstos se abordan en el capítulo siete, reflejándose en análisis cualitativo en gran medida; y resaltando los cambios posibles en la recaudación tributaria debido a la implementación de los impuestos verdes propuestos dentro de los modelos fiscales ambientales.

Los resultados que se contempla alcanzar, no solamente son están circunscritos dentro del contexto de la PFA, la EFA y sus instrumentos, sino que van más allá, dado que están intrínsecamente vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, nuestra Guatemala 2032, acuerdos internacionales para el Desarrollo Sostenible y toda la documentación base que sustenta la presente PFA, así, los resultados de la misma, implícitamente contribuyen al logro de los objetivos de los instrumentos nacionales de planificación de Guatemala.

Finalmente se presenta el apartado de seguimiento y evaluación, que se desarrolla -en su mayoría- con instrumentos de planificación en forma de matrices, esto para la mejor comprensión y manipulación del contenido desarrollado y planteado.

En este apartado se aborda en seis matrices de seguimiento y evaluación, siendo la primera, una matriz general de política que contempla los indicadores, las metas, la línea base y los medios de verificación de los instrumentos de política por área de intervención.

Es importante mencionar que los instrumentos de la política en el área de modelos fiscales ambientales tienen un respaldo grande en forma de iniciativa de ley; y en este contexto, las iniciativas de ley se presentan en la parte de anexos.

Como una postura y recomendación de Consult Centroamericana a las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas, especial atención sugerimos en las discusiones tributarias que forman parte de los modelos y propuestas que formaron parte del ejercicio inicial de sistematización y clasificación de las diferentes consultorías que formaron parte de la Estrategia Fiscal Ambiental.

En el campo de lo tributario, debe lograrse un equilibrio entre la universalización del destino del gasto de los impuestos y su dedicación, mediante normativas diversas, incluso constitucionales, de asignación a destinos específicos, debiendo existir un adecuado monto de recursos para futuros planes de gobierno y objetivos de desarrollo que no sufran la rigidez presupuestaria, que ocurre cuando una buena fracción de las fuentes de financiamiento tienen ya su destino.

En las futuras discusiones democráticas de la política fiscal ambiental y otras políticas públicas dicho ejercicio puede llevar a buenas y convenientes decisiones colectivas, con un adecuado liderazgo técnico, como el que actualmente priva en el Ministerio de Finanzas Públicas.

1. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO

1.1 Normativa presupuestaria como guía de control hacia una Política Fiscal Ambiental

Dentro de la normativa base para la creación de la Política Fiscal Ambiental –PFA- se tiene como marco orientador el Acuerdo Ministerial Número 442-2018, del Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN-, actuando como un instrumento orientador y siendo la base sobre la cual se posiciona la PFA.

Para ordenar los elementos regulatorios se parte de diversas disposiciones pertenecientes a normativas que orientan el quehacer fiscal, referentes a las medidas y lineamientos de control y la transparencia a partir del año de la reactivación (2021) contenidas en el Acuerdo emitido en consejo de ministros, publicado en el Diario de Centroamérica el pasado 23 de marzo de 2021 y que alumbran esquemas importantes de ordenamiento.

Además, están vigentes diversos artículos normativos del Decreto 25-2018 para el ejercicio 2021 y que se adaptan a criterios normativos de política que deben alumbrar una Política Fiscal Ambiental, en temas de calidad del gasto y demás ejes de la EFA:

- **Metodología y ejecución (Artículo 13).** Las entidades ejecutarán el presupuesto conforme la metodología y sistemas del Presupuesto por Resultados (PpR) que para el efecto defina el Ministerio de Finanzas Públicas. Para las instituciones descentralizadas se deberá implementar el PpR con apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas y deberán entregar su Plan de Implementación para el siguiente ejercicio fiscal a más tardar el último día hábil de junio del ejercicio fiscal vigente.
- **Clasificadores temáticos (Artículo 18).** Las entidades de la Administración Central, Descentralizadas autónomas y empresas públicas, con base en el artículo 17 Quáter del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, son responsables de cumplir con la información de los clasificadores temáticos, para lo cual debe utilizar el módulo disponible en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).
- **Ejecución física de la inversión (Artículo 79).** Las unidades de la administración financiera y de planificación, serán responsables del registro correspondiente en los sistemas que para el efecto pongan a disposición el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y de informar a las autoridades superiores de la institución, los movimientos y ejecución del presupuesto físico-financiero. Esta información deberá ser publicada los primeros diez días del mes siguiente en el portal web de cada entidad, de acuerdo al formato establecido por el

Ministerio de Finanzas Públicas. La Contraloría General de Cuentas verificará su cumplimiento.

- **Acceso al sistema de información de inversión pública (Artículo 79).** La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia pondrá a disposición de los ciudadanos guatemaltecos, a través de su portal web, la información de los proyectos de inversión pública registrada en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP), tomando como base la información de la programación y de avance físico y financiero que las entidades responsables de los proyectos registren en los plazos de ley.

Partimos adicionalmente de las medidas y lineamientos de control que mejoren la calidad del gasto público y transparencia del presupuesto para el ejercicio fiscal 2021 que son importantes de ir madurando gradualmente, así como algunas normativas contenidas en el anteproyecto de presupuesto para 2021, que no se aprobó, pero que tiene una visión futurista de la regulación del gasto, ingresos y deuda, de cara a una renovada política fiscal y especialmente con el apello ambiental, buscando calidad del gasto y efectos multiplicadores:

- **Vinculación Plan-Presupuesto:** La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas, evaluarán los planes estratégicos y operativos, para orientar la asignación de los recursos a los programas presupuestarios que respondan al cumplimiento de las Prioridades Nacionales de Desarrollo, las Políticas Públicas, las metas de Política General de Gobierno 2020-2024 y lineamientos generales de planificación.
- **Criterios para la revisión de la producción institucional.** Todas las instituciones públicas deberán revisar que los recursos financieros respondan a la producción institucional para que se programe en función del cumplimiento de las Prioridades Nacionales de Desarrollo, las Políticas Públicas y las metas de Política General de Gobierno 2020-2024.
- **Otras disposiciones.** El Ministerio de Finanzas Públicas como ente rector del control del presupuesto del sector público, podrá emitir otras disposiciones que sean necesarias para el control, contención y priorización del gasto público.
- **Rendición de cuentas y transparencia presupuestaria.** Se debe dar acceso a todos los informes de transparencia y rendición de cuentas por las unidades ejecutoras responsables, siguiendo las especificaciones del Decreto 25-2018 del Congreso de la República vigente para el ejercicio fiscal 2021. Se apela así a las páginas web institucionales y por ende al e government. Se abre también la posibilidad para que se adopten los mecanismos adicionales que se consideren.

- **Información pública bajo modalidad de datos abiertos.** Bajo los principios de participación pública en la política fiscal, las instituciones deben seguir las directrices de la política de datos abiertos 2018-2022 y deben diseñar su plan de publicación.
- **Máxima publicidad en la ejecución de proyectos financiados con crédito público:** aparte de haberse anunciado un portal de proyectos parcialmente financiados con crédito público, las unidades ejecutoras deben coadyuvar al llenado de la información correspondiente.
- **Transparencia y eficiencia del gasto público.** Las entidades componentes de la Presidencia de la República, Ministerios de Estado, Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo y Procuraduría General de la Nación y Entidades descentralizadas que reciben aportes de la Administración Central. Todas estas entidades deben publicar en forma cuatrimestral, información sobre la gestión de la producción relevante de los programas que tengan resultados, la ejecución presupuestaria mensual del ejercicio fiscal vigente; así como información sobre los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios. Esto debe realizarse dentro de los portales web y otros medios convenientes.
- **Seguimiento a la mejora para la ejecución y calidad del gasto público.** El gasto se debe aplicar en la población más necesitada y todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a ejecutar un gasto de calidad. En los portales, a un nivel cuatrimestral, y respetando las normas del artículo 20 del Decreto número 25-2018 del Congreso de la República, la estrategia de trabajo debe contener como mínimo: a) el plan de implementación de los programas y proyectos prioritarios para el logro de resultados; b) propuestas de medidas de transparencia y eliminación del gasto superfluo, conforme a principios de austeridad y responsabilidad fiscal; c) la rendición de cuentas de la gestión institucional de libre acceso de la ciudadanía.
- **Ejecución de proyectos para reactivación económica.** Las autoridades superiores de las instituciones públicas que tengan bajo su responsabilidad la ejecución de proyectos de reactivación económica son responsables de contar con la preinversión para dichos proyectos, a fin de iniciar con la ejecución responsable a la brevedad posible.
- **Priorización de utilización de ingresos propios.** Con el objeto de priorizar el uso de recursos públicos, las instituciones deben programar y ejecutar de forma eficiente y productiva, los recursos de saldos de caja de ingresos propios que hayan acumulado en ejercicios fiscales anteriores, así como los que se originen como producto de los aportes que se reciben de la Administración Central, a través de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, para lo cual deben gestionar, cuando corresponda las respectivas sustituciones de fuentes de financiamiento.

Otras normas contenidas en el anteproyecto de presupuesto 2021 tal y como fue presentado al Congreso por el Ministerio de Finanzas Públicas y expuestas en las mesas de expertos que pueden alumbrar disposiciones futuras de regulación de ingresos, gasto, deuda y diseño de proyectos nuevos, que implican adiciones a decretos futuros o bien estar incluidas dentro del marco normativo de la Política Fiscal Ambiental y que se derraman para otras políticas fiscales importantes, son las siguientes:

- **Seguimiento de la inversión física y geo-referencial (Artículo 90).** Para contribuir a la transparencia en los contratos de ejecución de obras de infraestructura física que se suscriban, así como sus modificaciones, debe agregarse una cláusula que obligue a las empresas contratadas a incluir las coordenadas geográficas: latitud, longitud (código geo-referencial) de cada proyecto registrado en el Sistema de Información Pública (SINIP), así como colocar y mantener en pleno funcionamiento dispositivos de grabación digital para visualizar en línea el desarrollo integral de las obras a través de internet, para realizar el monitoreo y seguimiento que permita a la población conocer el avance físico de las mismas. Las empresas contratadas quedan obligadas a solicitar la publicación en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS) de la dirección de la página de internet que permita consultar el avance físico de las obras, el cual será obligatorio en proyectos mayores a Q 900,000, y deberán contar con un archivo electrónico que contenga el historial de ejecución de los proyectos, el cual deberá ser actualizado mensualmente.

Además de ello se incorporaron en mesas técnicas de discusión presupuestaria convocadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, algunos artículos nuevos y también algunos propuestos por SEGEPLAN, que alumbran la normativa de los nuevos presupuestos públicos:

- **Transparencia de la deuda pública:** con el propósito de contribuir a la transparencia y auditoría social, las unidades ejecutoras de los préstamos externos deberán proporcionar la información necesaria para mantener actualizado el Portal de Préstamos Externos que se constituye en la plataforma informática que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá desarrollar y poner en funcionamiento para tal efecto.
- **Ejecución de proyectos para reactivación económica. (nuevo)** Las autoridades superiores de las instituciones públicas que tengan bajo su responsabilidad la ejecución de proyectos de reactivación económica son responsables de contar con la preinversión para dichos proyectos, a fin de iniciar la ejecución a la brevedad posible. En el caso que el último día hábil del mes de junio, no se haya efectuado el primer desembolso para alguno de los referidos proyectos, el Ministerio de Finanzas Públicas está facultado a reorientar dichas asignaciones para otras prioridades.

1.2 La importancia de los grandes marcos institucionales para el diseño de políticas de índole fiscal

Los enfoques renovados de políticas públicas se producen en un clima internacional vinculado a las transformaciones de la denominada esfera estatal, que convive con la esfera pública y la privada. La primera se centra primariamente en las acciones de los tres poderes del Estado, mientras que las segundas están vinculadas al activo papel de la sociedad civil y de sistemas como el de consejos de desarrollo urbano y rural, que tiene en nuestro medio un papel de primer orden en la institucionalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-. Mientras tanto la esfera privada, está liderada por el sistema de cámaras empresariales, y demás iniciativas de ese corte, tiene en el medio, su versión corporativa más prominente en el diseño y discusión de la política económica y de competitividad.

Se tiene claro que para conseguir alta eficiencia en el aparato público gubernamental se requiere la construcción de instituciones sólidas y para ello los nuevos marcos de gobernanza sectorial están dando la pauta.

Las políticas públicas como enfoque analítico y prescripción tienen su anclaje en la agenda pública y para ello la estrategia fiscal ambiental permiten orientar el trabajo. Una vocación de la política pública es su orientación a la resolución de problemas, lo que requiere de integralidad y de un carácter multidisciplinario, con instrumentos analíticos diversos de ciencia política, derecho, economía, la administración pública, las matemáticas y las ingenierías y especialmente la ciencia y la investigación científica en todas sus versiones y servicios hacia las agendas ambientales.

La consultoría que ahora permite plantear una propuesta de Política Fiscal Ambiental parte de la interpretación extensiva del contenido de la EFA, aprobada en 2018 mediante el Acuerdo Ministerial Número 442-2018 y que es producto de un diagnóstico sobre el estado actual del ambiente y su relación con la fiscalidad, por lo que el análisis del marco legal se focaliza en los objetivos de la PFA cuyo contenido corresponde a los aspectos sustantivos, orgánicos y procedimentales de los cinco ejes de la EFA.

La aplicación de la legislación vigente en materia fiscal ambiental depende de la prioridad que este tema tiene para la Política Nacional de Gobierno, así como de las capacidades institucionales instaladas de MINFIN y MARN y del presupuesto asignado para cumplir con los procedimientos que estas medidas conllevan; mientras que la emisión de acuerdos ministeriales, derivados de leyes y reglamentos vigentes, depende de la voluntad política de las autoridades superiores de MINFIN y MARN, y el de los gubernativos, de la influencia política de estas carteras en su vinculación y grados de coordinación con la Presidencia de la República; y en ambos casos, de la capacidad de sus cuadros técnicos. La viabilidad política de las propuestas contenidas en esta Política Fiscal Ambiental en tanto que implican un acto administrativo ministerial, se estima alta mientras que, si se derivan de un acuerdo gubernativo, su viabilidad se considera media-alta

Si bien el tema fiscal ambiental como tal no forma parte de las prioridades de gobierno, las medidas extraordinarias asumidas por el Ejecutivo y aprobadas por el legislativo para afrontar la crisis de la pandemia COVID-19 y las derivadas de los eventos hidro-climatológicos de Eta e Iota, demuestran, como declaraciones de política gubernamental, una voluntad inequívoca por afrontarlas, mientras los procedimientos, medios y presupuesto administrativos entorpecen y limitan su cumplimiento y efectividad.

La introducción de reformas legislativas, responsabilidad del Congreso de la República, debe agotar, primero, el procedimiento administrativo dentro del Ejecutivo, desde MINFIN–MARN a la Secretaría General de la Presidencia –SEGEPLAN-, hasta convertirse en una propuesta de iniciativa de ley que el Presidente de la República esté dispuesto a presentar ante el Congreso.

Lo anterior regulado en los artículos 174 y 183 (incisos e, g) de la Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 9 (a) y 27 (j) de la Ley del Organismo Ejecutivo y artículo 3 (g) del Reglamento Orgánico de la Secretaría General de la Presidencia, acuerdo gubernativo 80-2020; y, luego, cumplir con el procedimiento legislativo:

- Presentación al pleno,
- Envío a la Dirección de Asuntos Legislativos,
- Traslado a la o las comisiones,
- Emisión de dictamen favorable, y luego,
- Lograr que la respectiva iniciativa de ley sea incluida como punto de Agenda del Legislativo, lo cual depende de la decisión que adopten los Jefes de Bancada.
- Traslado al pleno, el proyecto debe ser leído en tres sesiones diferentes y aprobado
- Traslado al Ejecutivo para su sanción y publicación (artículos 157, 171, 174, 176 y 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículos 111, 112, 114, 117, 120, 121, 122, 125 y 126 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto número 63-94 del Congreso de la República).

La evidencia empírica señala que este procedimiento puede durar entre 2 y 3 años, siempre que cuente con el favor político de los grupos que controlan el Congreso.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la Agenda Legislativa no ha observado coherencia ni continuidad respecto a asuntos de interés nacional, como lo pudiera ser la reforma del sector justicia o bien la emisión de legislación derivada de la política de desarrollo rural o del Convenio 169 de la OIT, entre otros, a pesar de los graves problemas que esto está ocasionando.

La Agenda Legislativa ha observado un comportamiento errático, no previsible, sin que las demandas del desarrollo se vislumbren como un Norte del quehacer de este organismo del Estado;

la misma, responde a intereses personales de sus miembros y de ciertos sectores empeñados en desconocer la magnitud del impacto negativo de la corrupción, tratando de disfrazarla de legalidad, así como a la coyuntura política y a las presiones derivadas de las manifestaciones públicas de descontento por el desempeño de la clase política.

En este contexto, la viabilidad política de las herramientas legales contenidas en esta propuesta de Política Fiscal Ambiental en tanto que introducen nuevos modelos fiscales ambientales y dependen del Congreso de la República, se considera limitada.

El análisis legal parte del marco constitucional y luego destaca el marco jurídico ordinario y reglamentario distinguiendo entre textos de carácter general y específicos del ambiente y de lo fiscal, y aborda dos temas particulares de la contaminación para luego referirse a los mecanismos institucionales de la Política y a las propuestas legales que requiere sean implementadas para lograr su aplicación plena.

1.3 Marco Constitucional

La República de Guatemala se organiza en un Estado de derecho, como lo dispone la Constitución Política; se compone de una población, el territorio, el gobierno y el ordenamiento jurídico que legitima el ejercicio de la autoridad; faculta a las autoridades para normar la relación de las personas entre sí y de éstas con la sociedad, la economía, el ambiente y la política y para ejecutar las leyes e impartir justicia, en función del bien común y para garantizar los derechos a la vida, la seguridad, la justicia y la paz social a sus habitantes, lo que indudablemente pasa por contar con un ambiente sano, libre de contaminación y deterioro, Artículos 142, 1 y 2. Las personas que se encuentren en su territorio también están sujetas al imperio de la ley, artículos 152, 153, 154.

El poder público de decretar, reformar y derogar las leyes derivadas de la Constitución corresponde al Congreso de la República; y particularmente está facultado para “Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación”; y en el ejercicio de este poder público, el Presidente de la República tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes y en consecuencia lo facultad para “Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu”; y para “Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas”, artículos 157, 171, 183 (literales a, e y f) de la Constitución.

La Constitución funda el régimen económico y social en los principios de la justicia social y en la obligación del Estado de orientar la economía “*para lograr la utilización de los recursos naturales...*” que conlleva introducir normas para regular su uso, conforme a principios sociales, económicos y ambientales, representados principalmente pero no exclusivamente, en la equidad

(1, 4), la eficiencia (c 119) y la sostenibilidad (artículo 97 y c 119). Entre las obligaciones fundamentales del Estado cabe destacar, del artículo 119, lo siguiente: “*m. Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional...*”; en donde el gasto público debe promover la utilización de los recursos naturales y proteger la producción nacional que implica de manera directa y singularísima la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, es decir, un balance entre utilización / producción y sostenibilidad social y ambiental. La Política Fiscal Ambiental debe contribuir a lograr este balance.

En la función de ejercer el poder público, la Constitución le otorga al Presidente de la República medios legales valiosos para hacer uso de su autoridad en favor de las personas y el ambiente, entre éstas, los siguientes:

- ❖ la potestad de coordinar la política de desarrollo de la nación a través del Consejo de Ministros y con las entidades descentralizadas y autónomas, a través del sistema de planificación nacional;
- ❖ la facultad de administrar la hacienda pública, es decir, definir en base a la ley vigente (reglamentar) o plantear (iniciativa de ley) sobre cómo el Estado debe intervenir la economía;
- ❖ la facultad de formular el proyecto de presupuesto anual del Estado que, en principio, le permite proponer cómo asegurar que los ingresos y egresos comprendan los programas estratégicos para convertir en realidad la política de desarrollo, entre éstos, los derivados de la Política Fiscal Ambiental;
- ❖ la obligación de presentar un informe anual sobre la situación de la república ante el Congreso, destacando cuál es el estado de las cosas, incluyendo lo ambiental—contribuciones, impactos y amenazas—y las medidas estratégicas que deben adoptarse, entre éstas, nuevos o renovados modelos fiscales; y
- ❖ la facultad de ejercer el derecho de iniciativa de ley para introducir al ordenamiento jurídico nacional el andamiaje legal necesario para asegurar la aplicación de las medidas de Política Fiscal Ambiental. Artículos 183, 134 y 174.

El territorio de la República de Guatemala, al cual se refiere la Constitución, está compuesto por un conjunto de sistemas ambientales—atmosférico, hídrico, lítico y edáfico—y recursos naturales que ofrecen a la sociedad los bienes y servicios que hacen posible la vida humana, las actividades económicas y la reproducción de procesos ecológicos esenciales. Sin embargo, abundante evidencia empírica señala que esta relación sociedad – naturaleza presenta graves fallas como la contaminación y el deterioro de la atmósfera, el agua y el suelo y es responsable de la desaparición de numerosos hábitats de especies de flora y fauna, sin dejar de mencionar males sociales como la desnutrición crónica que padece el 48% de los niños menores de 6 años y la pobreza que alcanza a un porcentaje similar de la población nacional.

La situación ambiental no sólo limita las condiciones de la calidad de vida sino constituye un aviso inequívoco para las autoridades de los tres poderes del Estado respecto a una amenaza existencial inimaginable que exige actuar de manera inmediata, legítima, certera y urgente, revisando e

innovando la relación sociedad – naturaleza con el objeto de detener y controlar las causas que provocan la contaminación y deterioro de la base natural y limitan la provisión de bienes y servicios ambientales, como el aire y el agua. En este contexto, la Política Fiscal Ambiental constituye una herramienta valiosa porque puede incentivar / premiar las buenas prácticas y limitar / prohibir / sancionar las que tienden a contaminar y deteriorar los sistemas ambientales y recursos naturales.

El marco legal de la Política Fiscal Ambiental se funda principalmente en los mandatos constitucionales relativos, por un lado, al medio ambiente, parte del régimen de salud, seguridad y asistencia social, que dispone existe corresponsabilidad del Estado, las municipalidades y todos los habitantes en el “propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico” y en la función del Estado de dictar normas para garantizar la utilización y el aprovechamiento racional de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua para evitar su depredación, Artículo 97; y por el otro, se funda en el régimen financiero contenido en la parte orgánica de la carta magna, referido al presupuesto, a los ingresos, egresos, fuentes de inversión y gastos, al principio de legalidad para decretar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales y a la rendición de cuentas, Artículos 237-243.

Los mandatos constitucionales de ambiente y política fiscal se complementan con los del régimen económico y social que disponen como usar los recursos naturales y que facultan al Ejecutivo para normar su aprovechamiento y conservación, Artículos 118, 119, 126, 127 y 128; con las disposiciones especiales relativas al régimen financiero del municipio, artículos 253, 255 y 257; y como lo disponen los artículos 1 y 2, en cuanto a que las medidas que adopte el Estado deben contribuir a alcanzar el bien común y garantizar la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

La Constitución acoge la corresponsabilidad del Estado, municipalidades y los ciudadanos para prevenir la contaminación y mantener el equilibrio ecológico, como principio; en lo económico, los principios de uso racional y eficiente de los recursos naturales; y el principio de legalidad en cuanto a la introducción de medidas fiscales.

La Corte de Constitucionalidad interpreta que el contenido del artículo 97, comprende el derecho humano a un ambiente sano, expediente 3095-2006. (Corte de Constitucionalidad, 2007); y si bien no incluye expresamente el principio de contaminador–pagador, éste puede inferirse de la interpretación de los literales f y g del artículo 31 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, ley que desarrolla el mandato constitucional ambiental citado, al cual se refieren las propuestas legales parte de la Política Fiscal Ambiental.

1.4 Marco Jurídico Ordinario y Reglamentario

El ordenamiento jurídico nacional contiene un conjunto de disposiciones legales de comando y control relacionadas con una Política Fiscal Ambiental, como lo son el conjunto normativo colocado supra, que es viable para el ambiente, pero también para otros grandes campos. Además de ello se cuenta con: los permisos de las descargas de aguas residuales, dentro de ciertos límites y parámetros; los estudios de impacto ambiental; infracciones y sanciones administrativas pecuniarias por infringir normas ambientales, incluyendo el pago de daños ambientales; prohibiciones administrativas de contaminar; y delitos ambientales. También contempla el pago de regalías derivado del aprovechamiento de las minas e hidrocarburos. Adicionalmente, incluye el principio de orden que centra en la planificación nacional, sectorial, espacial y territorial el desempeño de las entidades del Estado en función de asegurar su contribución a lograr el fin último del Estado: el bien común que incluye la calidad del ambiente y la posibilidad de la provisión sostenida de bienes y servicios ambientales a la sociedad, tanto para vivir como para producir.

Sin embargo, la evidencia empírica señala prácticas de uso y consumo que trasgreden estas medidas legales, consecuencia del modelo económico que no asume las externalidades ambientales y sociales, limita el pleno ejercicio del derecho a un ambiente sano y amenaza los derechos ambientales de tercera generación, que se estima pueden ser atenuadas, en parte, a través de la introducción de medidas fiscales que limiten y favorezcan ciertas prácticas sociales y económicas.

1.4.1 General

Por el carácter natural amplio del medio ambiente y la transversalidad de la política fiscal, el conjunto de principios constitucionales señalados se expresa en numerosos textos jurídicos que a su vez se desagregan en reglamentos, mecanismos institucionales, políticas, estrategias y planes; mismos que han sido de utilidad para la elaboración y análisis de la propuesta de Política Fiscal Ambiental.

Delimitar la legislación ambiental en función de la Política Fiscal Ambiental ha sido complejo por lo que el análisis jurídico de las leyes específicas inicia con las disposiciones de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 y el Decreto No. 90-2000, creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales -MARN-, para destacar las funciones de rectoría que en materia de política fiscal y medio ambiente asigna esta ley a MINFIN y MARN, Artículos 35 y 28 Bis; funciones que aseguran el principio de juridicidad que deben revestir los actos administrativos que aprueben y apliquen la Política Fiscal Ambiental.

1.4.2 Legislación Ambiental

Definida la rectoría legal en materia fiscal ambiental, el análisis continúa con las disposiciones de la ley especial en materia ambiental, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86, la cual norma acerca de todos los sistemas naturales y sus recursos—atmósfera, hidrósfera, litósfera y biósfera—cuyo régimen complementan numerosas leyes ordinarias que, en principio, debieran ser incluidas en el análisis de la legislación atinente a una Política Fiscal Ambiental.

Sin embargo, debido a que el enfoque fiscal le imprime un carácter específico a la legislación y a que el desarrollo de los diversos subsistemas jurídicos del ambiente y los recursos naturales no ha sido homogéneo, se hace necesario identificar cuál de éstos posee mejores fortalezas legales, institucionales y presupuestarias y, además, se vincula de manera directa con el andamiaje legal, institucional y financiero nacional e internacional del cambio climático, fenómeno que por su magnitud afecta a todos los sistemas ambientales y recursos naturales de la tierra y pone en riesgo la existencia misma de la humanidad que, para el caso de Guatemala, se estima es el régimen legal e institucional forestal.

Cabe destacar la importancia que los bosques representan para la captura y almacenamiento de dióxido de carbono, lo que contribuye a la mitigación de los efectos del cambio climático, mientras su destrucción produce lo contrario, emisión de dióxido de carbono; importancia que ha sido reconocido por expertos en la relación bosque – cambio climático.

"Sin duda es necesario frenar la deforestación y ampliar la superficie boscosa –Pero también es necesario sustituir los combustibles fósiles con biocombustibles elaborados con madera de bosques gestionados de forma responsable, a fin de reducir las emisiones de carbono. Hay que utilizar además más madera para producir productos duraderos capaces de mantener el carbono fuera de la atmósfera durante períodos más largos de tiempo” Wulf Killmann, Secretario del Grupo Interdepartamental de Trabajo de la FAO sobre Cambio Climático. (FAO, 2006).

El régimen jurídico forestal vigente comprende principalmente tres textos: la Ley Forestal, Decreto 101-96, la Ley del Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal -PINPEP-, Decreto 51-2010 y la Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques de Guatemala -PROBOSQUE- Decreto 2-2015, últimos dos que acogen mecanismos fiscales que incentivan la conservación de bosques naturales y la reforestación y que contribuyen a mitigar impactos del cambio climático.

Lo anterior no significa que solo se abordará lo fiscal respecto al bosque y cambio climático, todo lo contrario, se pretende avanzar en lo que se estima viable ahora, dándole valor agregado y allanar

una nueva ruta para introducir medidas fiscales sobre otros sistemas ambientales y recursos naturales, habiendo con las primeras probado su pertinencia y efectividad.

1.4.3 Legislación de Cambio Climático

En cuanto al régimen específico de cambio climático, la propuesta de Política Fiscal Ambiental descansa en la aplicación de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de los Gases de Efecto Invernadero, Decreto 7-2013, de manera coordinada con la aplicación los instrumentos jurídicos internacionales aprobados por el Congreso de la República mediante decretos: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Decreto 15-95 y Protocolo de Kioto, Decreto 23-99, pero especial y particularmente el Acuerdo de Paris, Decreto 48-2016, todos ratificados por el Ejecutivo, cuyas disposiciones avanzan de las medidas de mitigación hacia las de adaptación consideradas como las medidas apropiadas y urgentes que Guatemala debe adoptar para proteger la base ambiental y de recursos naturales y hacer posible y sostenible un medio ambiente favorable para una buena calidad de vida de todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, para hacer sostenible el aprovechamiento de los bienes y servicios que la sociedad demanda de la naturaleza.

Las herramientas centrales del régimen legal del cambio climático constituyen la adopción de medidas de mitigación respecto a la emisión de GEI, medidas de adaptación para reducir impactos previsible y la cooperación financiera de los países desarrollados, responsables de las altas emisiones de GEI, frente a países como Guatemala cuya contribución a nivel global es insignificante, pero cuya exposición ante los impactos del cambio climático es altísima debido a factores naturales de su territorio lo que demanda grandes esfuerzos de adaptación para la resiliencia tanto individual como comunitaria y nacional.

Adicionalmente, se destaca el régimen legal nacional de la gestión de riesgos representado principalmente por la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Decreto 109-96, porque es la instancia gubernamental diseñada para gestionar los riesgos y mitigar los impactos previsible adoptando medidas de prevención, gestión y reconstrucción, que cuenta con una amplia organización descentralizada—nacional, departamental, municipal y comunitaria--, articulada también a nivel de la Región Centroamericana. Sin embargo, este régimen legal requiere ser ampliado para incluir el pago de daños ocasionados al ambiente derivados de actividades sociales, estableciendo los procedimientos administrativos y contenciosos respectivos para su cuantificación, determinación y pago lo cual requiere la intervención del Congreso.

1.4.4 Fiscal

La definición, organización, aprobación y puesta en marcha de estas medidas requiere esfuerzos fiscales nacionales, novedosos y extraordinarios, que se proponen como objetivos de la Política Fiscal Ambiental y engloban la calidad del gasto y compra pública; el destino, forma y ejecución de los fondos públicos, particularmente los municipales; la introducción de nuevos modelos fiscales ambientales; la mejora del régimen legal de gestión de riesgos y contingencias ambientales; y ordenar y priorizar el acceso a financiamiento para cambio climático.

Como el Ministerio de Finanzas Públicas MINFIN es el responsable de la política fiscal, financiera y presupuestaria del país, así como de emitir las normas necesarias para su ejecución; también es el responsable de la formulación, priorización, evaluación y monitoreo de los programas y proyectos que son financiados con fondos públicos, todo ello, en alta coordinación con la SEGEPLAN, como lo dispone la Ley del Organismo Ejecutivo y su ROI.

Las funciones asignadas al MINFIN en materia fiscal se ejercen aplicando y cumpliendo, entre otras, principalmente la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97, la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-1992 y el Código Tributario Decreto 6-91. La Ley Orgánica del Presupuesto garantiza la unidad del presupuesto, como lo mandata la Constitución; distribuye el gasto y la inversión pública de acuerdo con los ingresos fiscales previsibles, por lo que el presupuesto anual de la nación tiene el potencial de dirigir y rectificar el gasto e inversión de las instituciones del Estado, a través de reglamentos y normas técnicas para la mejora en la eficiencia y eficacia del uso de fondos públicos vinculados con Política Fiscal Ambiental y con el cumplimiento de metas de los objetivos nacionales definidos por, la Política de gobierno 2020-2024 y las MED.

La Ley de Contrataciones del Estado es la herramienta jurídica necesaria para asegurar que en el gasto y la compra pública de bienes y servicios se priorice la conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, se contribuya a reducir y controlar la contaminación y a una mejor gestión de los servicios públicos que hagan posible controlar y reducir los impactos sociales al ambiente derivados de la emisión de GEI del parque vehicular, de la producción de aguas residuales y de los desechos sólidos, problemas que conforme a evidencia empírica representan un reto ambiental urgente de abordar y que demandan también aplicar la normativa ambiental en estas materias expresada principalmente en el Reglamento de las Descargas y Reúso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos, Acuerdo Gubernativo 236-2006, y en la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, Acuerdo Gubernativo 281-2015.

Finalmente, el Código Tributario establece las reglas para introducir modelos fiscales ambientales que impliquen la creación o modificación de tributos, otorgar exenciones y otros beneficios fiscales, como los incentivos; así como para tipificar infracciones y establecer sanciones pecuniarias y los procedimientos administrativos y judiciales respectivos, por lo que la introducción de nuevos modelos fiscales ambientales o su modificación deben observar sus

disposiciones de manera cuidadosa para asegurar no confronten la Constitución y a su vez su aplicación se estime viable institucional y financieramente.

1.4.5 Contaminación

Debido a la abundante evidencia empírica en cuanto a las causas de contaminación más generalizadas en Guatemala—aguas residuales y desechos sólidos—la Política Fiscal Ambiental incluye medidas en todos sus objetivos para contribuir a la reducción, manejo y control de éstas; para el primer caso, cabe destacar el objetivo de asistencia técnica financiera al municipio; para el segundo, los objetivos de gasto y compra públicas, los modelos fiscales ambientales y gestión de riesgos y contingencias ambientales; y para ambos, las de acceso ordenado a financiamiento. Recuérdese que los depósitos de residuos sólidos y aguas residuales emiten gases que deben ser administrados para darles un valor agregado -reciclaje y reúso, por ejemplo- además de cumplir con metas de control y reducción de la contaminación.

1.5 Mecanismos Institucionales

La aplicación de la Política Fiscal Ambiental requiere de mecanismos institucionales específicos que le brinden soporte institucional. El Despacho Ministerial de MINFIN, como responsable legal de las políticas fiscal; financiera y presupuestaria; y de emitir las normas necesarias para su ejecución, así como de la política para formular, priorizar, evaluar y seleccionar los proyectos y programas para ser financiados con fondos públicos, actúa con el apoyo de sus cuatro viceministros: Viceministro de Administración Financiera, Viceministro de Ingresos y Evaluación Fiscal y Viceministro de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado.

Mediante acuerdo ministerial número 49-2019, MINFIN crea e integra la Mesa Técnica de la Estrategia Fiscal Ambiental con funcionarios de MINFIN, ampliando sus miembros mediante acuerdo ministerial número 131-2021 del 10 de marzo de 2021, para quedar integrada con los siguientes representantes:

El Viceministro de Ingresos y Evaluación Fiscal

El Director de Crédito Público

El Director de la Dirección de Análisis y Política Fiscal

El Director de la Dirección de Transparencia Fiscal

El Director del Registro General de Adquisiciones del Estado

El Director de la Dirección General de Adquisiciones del Estado

El Director de la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal

El Director de la Dirección de Asesoría Jurídica

El Director de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional

El Director de la Dirección Técnica de Presupuesto

A través de la Mesa Técnica de la EFA se promueve la formulación de las propuestas de Política Fiscal Ambiental, instancia llamada a promover su aplicación una vez sea aprobada.

Como parte de su estructura interna, el MARN instituye el Viceministerio de Recursos Naturales y Cambio Climático que cuenta con una dirección específica responsable de la temática de cambio climático; convoca, integra y preside el Consejo Nacional de Cambio Climático como lo dispone la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero; y organiza el Sistema de Información de Cambio Climático.

Para responder a eventos naturales o provocados por la sociedad, el sistema de prevención y gestión de CONRED, ya mencionado, constituye el mecanismo institucional público para aplicar las medidas que correspondan según cada caso y nivel de administración—nacional, departamental, municipal y local.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos de saneamiento, que engloban las aguas residuales domésticas y los desechos sólidos, que por mandato constitucional compete prestarlos a los gobiernos locales conforme a las disposiciones del Código Municipal y del Código de Salud, la Política Fiscal Ambiental propone un programa de asistencia técnica financiera municipal para avanzar, entre otros, brindando cobertura universal con servicios de buena calidad de servicios, ante los resultados de la evaluación del desempeño municipal en la prestación de estos, situada entre media y baja.

1.6 Vinculación con otras leyes y políticas vigentes

La Política Fiscal Ambiental se vincula con numerosas leyes y herramientas de política pública. Respecto a la institucionalidad, con el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo y la política de descentralización del Organismo Ejecutivo.

La Política Fiscal Ambiental reconoce su vínculo directo con otros subsistemas legales ambientales y de recursos naturales de igual importancia para el desarrollo como el forestal, como los de la diversidad biológica, el agua, el suelo y los recursos naturales no renovables, como la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, Decreto 5-95, la Ley de Orden Público, Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1965 y Decreto 89-70, Código Municipal, Decreto 12-2002, Código de Salud, Decreto 90-97, Ley General de Electricidad, Decreto 93-96, Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, Decreto 52-2003 y Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Decreto 06-2003.

En materia de políticas públicas, el régimen legal de la Política Fiscal Ambiental se vincula con la Agenda 2030: ODS, la Política General de Gobierno 2020-2024, las Metas Estratégicas de Desarrollo MED, el Marco de Sendai 2015, la Política Marco de Gestión Ambiental Acuerdo Gubernativo 791-2003, la Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales Acuerdo Gubernativo 63-2007, la Política Nacional para el Manejo de

Zonas Marino Costeras de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 328-2009, la Política Nacional de Producción más Limpia, Acuerdo Gubernativo 258-2010, la Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, Acuerdo Gubernativo 428-2013, la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, Acuerdo Gubernativo 281-2015, la Política Nacional de Humedales, sin acuerdo gubernativo, la política Energética 2019-2050, sin Acuerdo Gubernativo.

1.7 Corresponsabilidad ciudadana

En atención al principio constitucional de corresponsabilidad en lo ambiental, establecido por el artículo 97 de la Constitución Política de la República de Guatemala; desde la perspectiva del ejercicio de los derechos humanos, se recomienda, como parte de la Política Fiscal Ambiental, la promoción de la aprobación y ratificación de parte del Estado de Guatemala del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, que entró en vigor el pasado Día de la Tierra, 22 de abril de 2021.

1.8 Propuestas legales, reglamentarias y normativas

1.8.1 De corto plazo

Las propuestas legales incluidas en la Política Fiscal Ambiental se derivan del poder público del Congreso de *decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación*, con base en el Artículo 243 de la Constitución Política (principio de capacidad de pago).

Respecto a este, la propuesta de PFA responde a una necesidad del Estado: *detener y controlar la contaminación y el deterioro de la base natural; e incluye los elementos que dicho principio establece: hecho generador de la relación tributaria (la contaminación o su prevención); exenciones; sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria (la persona genera el hecho contaminador o de deterioro); base imponible (cuantificación de la contaminación o deterioro) y el tipo impositivo (impuesto, contribución especial u otro); deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; e infracciones y sanciones tributarias*, según el Artículo 239 de la Constitución (principio de legalidad).

Las propuesta de proyectos de ley que tratan sobre tributación verde y tecnologías más amigables con el ambiente, observan el principio de capacidad de pago siempre y cuando las leyes indicadas conlleven programas graduales de adaptación a nuevas tecnologías, eliminando subsidios y precios artificiales que contribuyeron en algún momento a sustentar el desarrollo tecnológico, pero que en la medida que se tornó obsoleto, se convierte en poco sustentable y poco amigable hacia el ambiente con efectos más que demostrados que repercuten en la población más vulnerable. El cambio tecnológico debe ser parte de un movimiento global que busca detener el deterioro del

planeta, y de paso impulsar la productividad del trabajo y del capital; y apuntalar la competitividad de los países desarrollados y en desarrollo.

Por ejemplo, en la medida que no se preparen las condiciones para el uso de motores eléctricos tipo Tesla, recibiendo la obsolescencia de motores en desuso en países más desarrollados, los efectos en la salud, en la seguridad de las personas (a causa de accidentes y demás), resultan ser más que regresivos cuando se habla del bienestar colectivo. En tal sentido, el principio de capacidad de pago debe ser analizado de una forma amplia, y no tan sólo con la inmediatez de su precio bajo en un momento determinado.

Como bien sabemos, el avance de la tecnología y las fuerzas productivas se produce mediante interrupciones de innovación, que deben ser afrontadas mediante esfuerzos colectivos de cambio, con subsidios o ventajas temporales hacia las nuevas tecnologías; todo ello está vinculado con los postulados del desarrollo sostenible y debe ser incorporado de acuerdo a las interpretaciones jurídicas del Derecho Ambiental y otras corrientes que abogan por el cambio en convivencia con el uso inteligente de los recursos naturales.

En tal sentido, la equidad se encuentra intrínsecamente ligada con un proceso de desarrollo que impida el agotamiento de los medios de vida, y que hoy con la pandemia Covid-19 muestra altas sensibilidades con respecto al derecho a la vida y a la convivencia armónica con la naturaleza. En tal sentido, el desarrollo sostenible, visualizado plenamente, se asocia estrechamente con la equidad. El principio de doble dividendo del impuesto se asocia así, no sólo con la obtención de ingresos al fisco, sino desmotivar el uso de fuentes energéticas que propician, en el largo plazo, el deterioro de la calidad de vida y del ambiente.

La propuesta de Política Fiscal Ambiental comprende un conjunto de medidas de carácter legal. En cuanto a la calidad del gasto público, introducir reformas a la Ley de Contrataciones del Estado para incrementar la calidad del gasto administrativo y promover compras y adquisiciones de bienes con criterio de sostenibilidad.

Respecto a la asistencia financiera municipal, la Política Fiscal Ambiental propone la emisión de dos leyes: el Código Tributario Municipal, mandatado por el artículo 9 Transitorio de la Constitución, y la Ley General de Arbitrios.

En relación con los Modelos Fiscales Ambientales, la PFA propone concretar la emisión de tres leyes: una para un Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres IPRIMA¹, una ley específica para gravar la distribución de Bolsas Plásticas² y la tercera,

¹ Anexo 4

² Anexo 2

una Ley del Impuesto Específico a los Envases de Polietileno de Tereftalato PET³; y, además, regulaciones de comando y control específicamente sobre fuentes fijas o distribución de petróleo, cuyo objetivo persigue cambiar hábitos y prácticas de uso y consumo, reducir los flujos de desechos sólidos y promover actividades económicas derivadas de la utilización de residuos.

En cuanto a la gestión de riesgos y contingencias ambientales, la PFA propone modificar la ley de creación de CONRED para introducir el pago de daños ocasionados al ambiente por las personas, con los procedimientos administrativos y contenciosos respectivos para su cuantificación, determinación y cobro; y en cuanto al acceso al financiamiento verde y climático propone instrumentos específicos sobre política crediticia sostenible (estándares a inversiones y préstamos), incentivos y transferencias condicionadas y una Ley del Impuestos sobre la Emisión de GEI, proveniente de fuentes fijas en el sector energético y el establecimiento de un Fondo Verde y Climático Nacional.

1.8.2 Mediano Plazo

Para el mediano plazo, se estima necesario promover la aprobación de dos leyes centrales para detener y controlar la contaminación y minimizar los riesgos fiscales asociados con la salud, la economía y el propio ambiente: la ley de aguas y la ley para la gestión integrada de residuos y desechos sólidos.

La Ley de Aguas para normar la distribución del recurso entre los diversos aprovechamientos; adoptar las medidas para detener y controlar la contaminación de las aguas y para proteger la vida, la propiedad y la infraestructura pública de los impactos de las amenazas naturales de origen hídrico; establecer como obligación principal de la autoridad del agua, el diseño y puesta en marcha de un sistema nacional de obras de regulación, estructurales y no estructurales, como reforestación, humedales y ordenamiento territorial, para enfrentar los impactos del cambio climático sobre el ciclo del agua y reducir los riesgos de desabastecimiento doméstico, productivo y ambiental ocasionados por una sequía prolongada o daños derivados de las inundaciones y fenómenos asociados; sistema de obras de regulación a ser financiadas con fondos públicos derivados del modelo fiscal que introduzca incentivos a las mejores prácticas, impuesto por el uso de un bien público para beneficio individual, proporcional al beneficio obtenido con su aprovechamiento y el pago por servicios ambientales hídricos, entre otros. Un modelo fiscal basado en el principio “el agua financia al agua”.

La ley para la gestión integrada de residuos y desechos sólidos organiza el ciclo completo, desde la reducción del consumo, reúso y reciclaje personal y familiar, la generación de desechos sólidos, de centros poblados y de las actividades económicas, su recolección, tratamiento y disposición,

³ Anexo 3

mediante la prestación de servicios públicos municipales, incluyendo la previsión de concesionarlos y/o establecer diversos modelos de alianzas público-privadas.

Por el otro lado, es necesario promover la modernización del régimen de los servicios públicos municipales porque les corresponde la función indelegable de prestar los servicios de agua potable, aguas residuales y desechos sólidos, estableciendo un régimen legal e institucional que distinga inequívocamente los roles del regulador, de los del rector, así como los de los prestadores y operadores de los servicios; proteja los derechos de los consumidores y establezca sus obligaciones, como medio idóneo para asegurar de manera social y ambientalmente sostenida, cobertura universal con servicios públicos de buena calidad, tanto para agua potable como de aguas residuales y desechos sólidos, conjurando así la amenaza que para la salud y el ambiente representa el actual estado de éstos.

En el caso de estos servicios públicos de abastecimiento de agua potable, disposición y tratamiento de aguas residuales y de los desechos sólidos, como medio para prevenir y controlar la contaminación, la intervención reguladora del Estado ha sido la constante en varios sistemas políticos del mundo; así como el financiamiento con fondos públicos de las obras necesarias conceptualizadas como parte de una planificación nacional de mediano y largo plazo. Se trata de financiar obras que trascienden las capacidades individuales y comunitarias, cuyos impactos benefician a conglomerados humanos y espacios territoriales muy amplios, como ha sido la práctica en ciudades como Buenos Aires, México, Monterrey, Los Ángeles, Nueva York, Madrid, Roma, París y Londres⁴, para mencionar algunas.

⁴ En el año 2019, el Gobierno del Reino Unido autorizó la erogación de 4 billones de libras esterlinas para iniciar la segunda etapa de saneamiento de las aguas residuales de la Londres, ampliando las iniciadas en 1859, año en el cual era conocida como la Ciudad del Hedor.

Cuadro 1. Análisis del Marco Legal y Normativo

Constitución Política de la República de Guatemala	Leyes y normativas específicas	Leyes conexas, normas y procedimientos nacionales e internacionales	Vinculación con otras políticas vigentes
Artículos 1, 2, 96, 97, 118, 119 (a, c, m), 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 253, 255, 257 y transitorio 9	Ley del Organismo Ejecutivo, DC 114-97, 90-2000	<ul style="list-style-type: none"> • ROI MINFIN, AG 112-2018 • Estrategia Fiscal Ambiental AM 442-2018 • Mesa Técnica de la EFA AM29-2019 • Reglamento Interno de Funcionamiento de la Mesa Técnica de la Estrategia Ambiental del MINFIN, AM 398-2019 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, DC 11-2002 • Código Municipal, DC 12-2002
		<ul style="list-style-type: none"> • ROI MARN, AG 50-2015 • Política para la Desconcentración y descentralización de la gestión ambiental en Guatemala, AM MARN 450-2011 • Mesa de Coordinación para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos Sólidos y los Desechos, AG 666-2013 • Consejo Nacional de Cambio Climático • Reglamento del Sistema de Información sobre Cambio Climático AM MARN 5-2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, DC 11-2002 • Código Municipal, DC 12-2002
	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, DC 68-86	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Forestal, DC 101-1996 • Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal, DC 51-2010 • Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques de Guatemala PROBOSQUE DC 2-2015 • Reglamento de las Descargas y Reúso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos AG 236-2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Áreas Protegidas, DC 4-89 • Convenio sobre la Diversidad Biológica, DC 5-95 • Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, AG 137-2016 • Agenda 2030: ODS, AGNU 2015 • Política General de Gobierno 2020-2024 • Metas Estratégicas de Desarrollo MED • Política Marco de Gestión Ambiental AG 791-2003 • Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales AG 63-2007 • Política Nacional para el Manejo de Zonas Marino Costeras de Guatemala, AG 328-2009 • Política Nacional de Producción más Limpia, AG 258-2010 • Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, AG 281-2015 • Política Nacional de Humedales, sin AG

	<p>Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de los Gases de Efecto Invernadero, DC 7-2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, DC 4-98 • Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, DC 15-95 • Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, DC 13-96 • Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, DC 101-1996 • Protocolo de Kioto, DC 23-99 • Acuerdo de Paris, DC 48-2016 • Política Nacional de Cambio Climático AG 239-2009 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Orden Público, DANC 1965 y DC 89-70 • Código Municipal, DC 12-2002 • Código de Salud, DC 90-97 • Ley General de Electricidad, DC 93-96 • Agenda 2030: ODS, AGNU 2015 • Política General de Gobierno 2020-2024 • Metas Estratégicas de Desarrollo MED • Agenda 2030: ODS, AGNU 2015 • Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 • Política General de Gobierno 2020-2024 • Metas Estratégicas de Desarrollo MED • Política Marco de Gestión Ambiental AG 791-2003 • Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales AG 63-2007 • Política Nacional para el Manejo de Zonas Marino Costeras de Guatemala, AG 328-2009 • Política Nacional de Producción más Limpia, AG 258-2010 • Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, AG 428-2013 • Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, AG 281-2015 • Política Nacional de Humedales, sin AG
	<p>Ley Orgánica del Presupuesto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Contrataciones del Estado DC 57-1992 • Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones, AG 1056-1992 • Código Tributario, DC 6-91 	<ul style="list-style-type: none"> • Código Municipal, DC 12-2002 • Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, DC 52-2003 • Ley de Protección al Consumidor y Usuario, DC 06-2003

Fuente: elaboración propia. Basado en el Cuadro 16 de la Guía para la formulación de políticas públicas. Versión actualizada, 2017.

Nota: Abreviaturas: AG – Acuerdo Gubernativo, AM Acuerdo Ministerial, DANC – Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente; DC Decreto del Congreso de la República.

2. ANÁLISIS SITUACIONAL

2.1 Los desafíos de la Política Fiscal Ambiental en la actualidad y sus antecedentes inmediatos

La Política Fiscal es un componente central de los campos macroeconómico y planificación del desarrollo sostenible. Los especialistas aseveran que el campo de lo macroeconómico está en un quiebre y desorden en sus esquemas de pensamiento y formulación. Por ejemplo, la vieja polémica de reglas versus discreción que orienta los objetivos, las metas y los instrumentos, si bien coadyuva a definir intencionalidades políticas en el largo plazo, se decanta constantemente por la discrecionalidad ante la ocurrencia de catástrofes, desastres, pandemias y presiones socioambientales diversas, entre otros factores.

Una de las preocupaciones centrales de la actualidad es la del esfuerzo contracíclico ante las tendencias recesivas y la desigualdad del ingreso, y ello ha venido de la mano con una creciente inseguridad de todo corte. Tal esfuerzo se encuentra en función del análisis y proyección de los grandes indicadores y de la situación económica global y nacional.

En tal sentido, de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- vale la pena, para formular políticas, no sólo centrarse en el instrumental y las propuestas que normalmente se vinculan al campo monetario-financiero de la coyuntura, sino al crecimiento a largo alcance, que además permita interconectar la visión multianual contemplada en la Ley Orgánica del Presupuesto con la visión del propio Plan Nacional de Desarrollo “K’atun, nuestra Guatemala 2032”.

Con respecto a los ODS, es importante, por ejemplo, en el ODS 12 (producción y consumo responsables) citar la meta 12.7 que se refiere a la promoción de prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales, por lo que resulta importante el papel del Ministerio de Finanzas Públicas en el rectorado del sistema de adquisiciones públicas, introduciendo categorías y variables con respecto a este requisito ambiental.

Otro tema de vital importancia es el ODS 13 (acción por el clima) y en el mismo la meta 13.1 que se refiere a fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países por medio de herramientas de gestión financiera del riesgo.

Se debe enfatizar además en la financiación de los ODS y principalmente en los objetivos vinculados con el campo de lo ambiental, buscando sinergias entre los diferentes actores: intergubernamental, privado, agencias internacionales de cooperación y sociedad civil. Ello

apunta a conseguir la mezcla de recursos, públicos y privados, teniendo como pivote la Política Fiscal Ambiental y el Presupuesto por Resultados orientado al desarrollo sostenible, conllevando una interacción entre la política fiscal y la política económica y social, en su conjunto.

Existen una buena cantidad de metas e indicadores, vinculados al cumplimiento de los ODS, principalmente en relación con nuestro tema objeto de estudio los siguientes: 6,7,9,11,12,13,14,15 y 17. Además para operacionalizar en acciones como el PpR, se interactúa con las Metas Estratégicas de Desarrollo –MED- y el Plan Nacional de Desarrollo K´atun. Los demás instrumentos de planificación y políticas complementarias de carácter ambiental también han sido objeto de estudio y análisis y de alineación dentro de este ejercicio de formulación de política pública y se presentan más adelante.

En el cumplimiento de los ODS el requisito de conservación de los medios de vida, el impulso al turismo sostenible, las energías limpias y el acceso al agua potable, entre otros objetivos, se asocia con el propio crecimiento sostenible del producto, teniendo connotaciones internacionales fuertes debido a que es el planeta tierra, como un todo, el que está en riesgo y por ende la vida misma, como bien sostiene el último Informe⁵ Mundial de Desarrollo Humano, sobre el advenimiento de la época del Antropoceno.

El informe plantea que, para sobrevivir y prosperar en esta nueva era, se debe trazar una nueva senda del progreso que respete los destinos entrelazados de las personas y el planeta, reconociendo que la huella material y de carbono de quienes más tienen está socavando las oportunidades de las personas que menos tienen. (PNUD, 2020)

La visión global y su aplicación al contexto nacional es fundamental en virtud de que los acuerdos internacionales más prominentes abogan por mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C; ello tan sólo puede ser logrado con un consenso global en virtud de que tal cometido no respeta jurisdicciones de países.

En tal sentido, el énfasis social al tener desde sus orígenes una serie de variables que se ubican en el empleo y en los ingresos, hace de la política fiscal con sentido ambiental un tema en boga debido a los riesgos de desastres y la necesidad de acometer inversiones de gran calado para los diferentes clasificadores presupuestarios que lindan con el tema ambiental y el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP-, así como los incentivos y desincentivos correctos para la inversión en energías limpias, la turística de desarrollo sostenible y otras no menos importantes.

⁵ Informe sobre Desarrollo Humano. La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno. PNUD 2020.

En relación con la alineación entre todos los instrumentos y esquemas de la planificación nacional y el presupuesto, se subrayan los clasificadores presupuestarios para el sector público de Guatemala, en donde se han impulsado diversas consultorías de operacionalización a los objetivos de naturaleza ambiental.

Es importante mencionar aquí la Clasificación presupuestaria *Por Finalidad, Función y División*, o simplemente clasificación funcional, que es una detallada de los distintos objetivos socioeconómicos que persiguen las instituciones públicas por medio de distintos tipos de erogaciones que realizan.

Se tiene así 12 categorías denominadas finalidades. Dentro de cada finalidad se clasifican las funciones propiamente dichas. Resaltando dos prioritarias, aun cuando se aclara que dentro de la categoría Desarrollo Sostenible y principalmente a raíz de la pandemia y el diseño de políticas post pandemia, que son clave en el período 2021-2022 existen amplias interrelaciones entre finalidades y entes responsables, que en Guatemala tienden a ser varios, principalmente en el plano de la ejecución, incluyendo al sistema municipal.

Es de resaltar dos partidas presupuestarias clave para la operacionalización de la política fiscal ambiental en sus concreciones de financiación pública: la Finalidad 04: Atención a desastres y gestión de riesgos y 06: Protección Ambiental; así también la finalidad 07 de Urbanización y servicios comunitarios, que contiene lo relativo al abastecimiento de agua.

En la finalidad 04 se encuentran divisiones clave como: la prevención y control de incendios, gestión e investigación para la reducción de riesgos y desastres. En lo relativo a Protección Ambiental se tiene a: ordenación de desechos, ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje, investigación y desarrollo relacionados con la protección ambiental y otros.

Entrando al campo del entorno económico que delinea el panorama inicial de la política fiscal ambiental, se plantea así un crecimiento más robusto que el del 2020, con una proyección del producto mundial prevista para alcanzar un 6 por ciento, y un 4.4 por ciento en el 2022. Sin embargo, todo ello está sujeto a inmensos desafíos de política económica, de desarrollo sostenible y especialmente fiscal y monetaria.

Las divergencias en la recuperación conllevan a producir diversas brechas a nivel global, siendo la categoría del ingreso per cápita una de las más importantes por atender, dada su caída en 2020. Debe tenerse presente que tales divergencias también ocurren al interior de los países, tal es el caso de los latinoamericanos en donde persisten sectores amplios de población rural, o bien las redes de protección no se encuentran debidamente fortalecidas.

2.3 Problemática Económica

La creación de la EFA impulsó la apertura de la política fiscal guatemalteca hacia un importante campo; es importante recordar que Guatemala pertenece al grupo de países de mayor exposición y vulnerabilidad a los efectos del cambio climática, y es hoy, además un país con un alto grado de contaminación ambiental: existe presión abundante sobre los recursos naturales, la planificación presupuestaria debe contener un respaldo teórico y práctico de carácter de política fiscal, la necesidad de impulsar elementos conductuales de economía del comportamiento para frenar malas prácticas con figuras económicas y fiscales que incentiven la responsabilidad empresarial y de la población y, finalmente, el dimensionamiento de las fuentes de financiación ambiental, impulsando la mezcla de recursos públicos y privados para protección, atención de riesgos y demás.

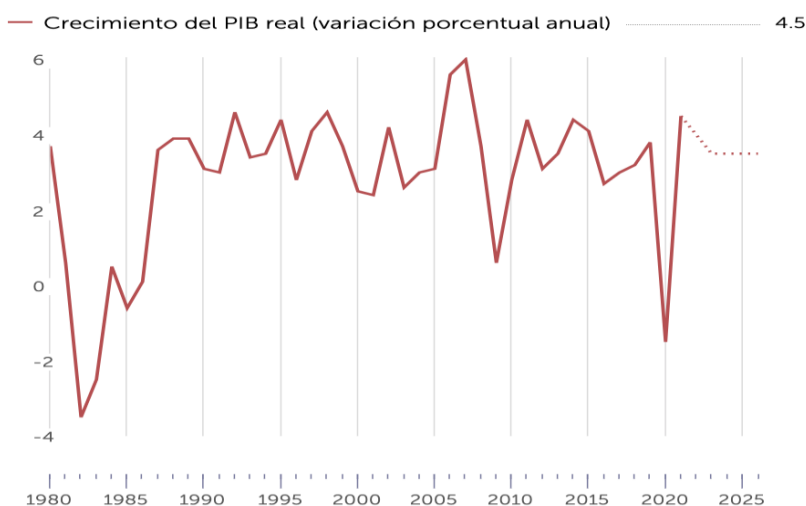
El informe del Fondo Monetario Internacional (IFM, 2021) sobre la economía mundial, muy bien plantea que la política económica mundial se relaciona con plantear la gestión de reactivaciones divergentes.

Si bien las proyecciones globales son de recuperación, muy bien se afirma que ello dependerá de la capacidad de los países y regiones por restablecer los aparatos productivos, por la efectividad de las políticas sociales y por la inmunización.

La política fiscal en general se aplica para estabilizar y apuntalar el crecimiento económico, partiendo del diagnóstico del PND K'atun 2032, se asevera que el nivel de crecimiento observado por la economía guatemalteca en el período 2000-2013 es irregular e influenciado con fuerza por la situación internacional. Es importante recordar que en tal época el entorno foráneo estuvo ampliamente marcado por la gran recesión del período 2008-2009 y las fuertes presiones al final del período por la “estanflación”. Posteriormente a ese periodo, si bien se observa una paulatina recuperación económica mundial, la misma es lenta y con diversos avatares que nos llevan a la finalización de los cometidos de las metas del milenio y la adopción oficial de los ODS planteando metas para el 2030.

El período pre pandemia y las proyecciones actuales con sus proyecciones denota niveles y patrones similares de crecimiento, como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1: Producto Interno Bruto de Guatemala
Periodo 1980-2019 y estimaciones 2021-2025 (variaciones porcentuales)**



Fuente: International Monetary Fund, Countries, Guatemala, abril 2021

En la actualidad se parte de los últimos informes sobre Guatemala en el campo de lo económico, de fuentes oficiales, tales como el último informe sobre la economía mundial del Fondo Monetario Internacional, que es vital para plantear puntos de partida para una Política Fiscal Ambiental, en virtud del quiebre planteado por la pandemia COVID-19.

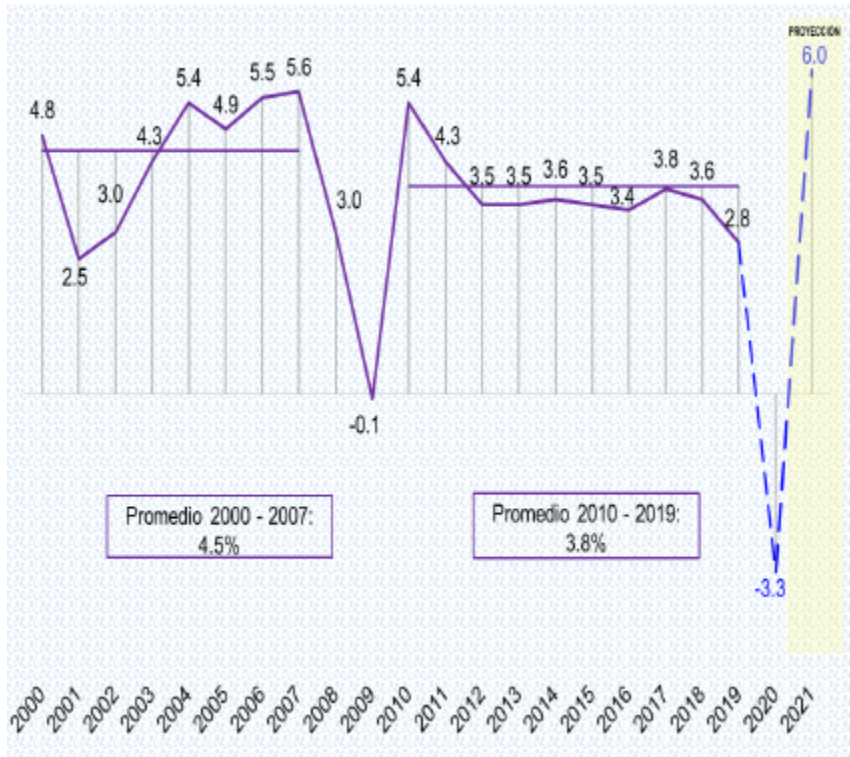
Por ejemplo, en las prioridades de políticas el informe del Fondo Monetario Internacional apunta a confeccionar las políticas a los nuevos escenarios de la pandemia y la ansiada recuperación. Se añade que, atendiendo a la crisis las prioridades están separadas en dos fases en función de los horizontes de tiempo: las acciones inmediatas para asegurar la recuperación, que en el medio pasan por la inmunización, entre otras; y luego las medidas para edificar una economía más resiliente, inclusiva y ambientalmente más sostenible, para el mundo post-COVID-19. Se debe tener en cuenta que, en un mundo con niveles desiguales de desarrollo, estas fases y políticas necesitan de la aplicación y ordenamiento, así como jerarquización de políticas y acciones muy particulares a cada realidad.

El Fondo Monetario enfatiza, por ejemplo, en la inversión en infraestructura verde para empujar la transición hacia una menor dependencia del carbón. Ello vincula la política fiscal ambiental con diferentes políticas económicas y agendas de competitividad que están orientadas a la adaptación a las disrupciones innovadoras que están asociadas con las cadenas de comercialización y la cuarta revolución industrial. En tal sentido, todo ello nos plantea un clima favorable para iniciar la implementación de la política fiscal ambiental.

El FMI plantea un 4.5 por ciento de ubicación de la dinámica del PIB a precios constantes para Guatemala en el 2021 lo que es positivo para una recuperación del monto de ingresos tributarios, teniendo como supuesto al menos el mismo cociente de relación entre ingresos tributarios/PIB nominal considerando que la tasa de inflación se mantiene en los niveles de los años precedentes.

Si bien en la actualidad las proyecciones del Banco de Guatemala y los organismos internacionales visualizan recuperación, la misma depende de las capacidades de la salud pública en inmunización y combate a la pandemia y del apareamiento de nuevas cepas COVID-19, dejando una severa advertencia relacionada con las enfermedades infecciosas que se unen a las crónicas del síndrome metabólico como un renovado campo socioambiental, que obliga a interacción entre pandemias y naturaleza.

Gráfica 2: Producto Interno Bruto Mundial, periodo 2000-2021, Variación Interanual, porcentajes

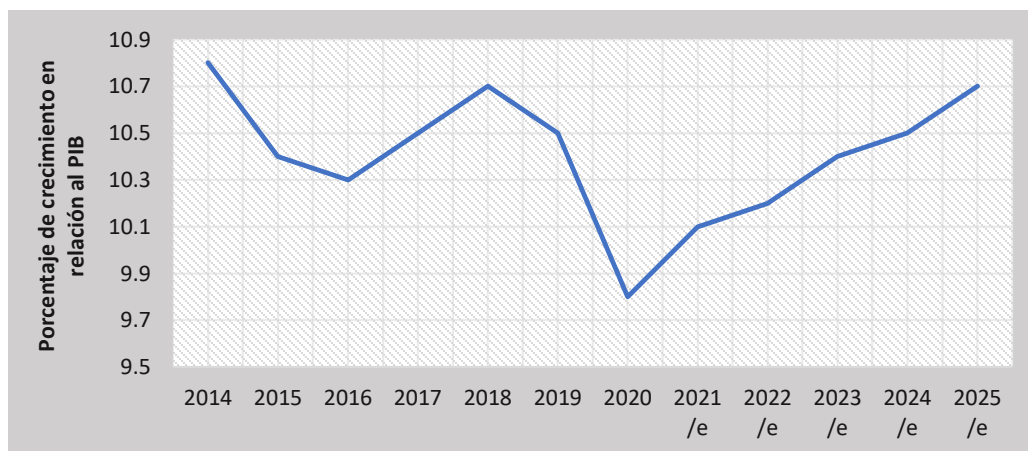


Fuente: FMI perspectivas de la economía mundial, abril 2021

Tales proyecciones conllevan una serie de riesgos detallados anteriormente, además del endurecimiento de las condiciones financieras que generaría significativos niveles de volatilidad y la persistencia de los efectos asociados al COVID-19 que dañarían o bien extenderían el repunte económico. Es por ello que una Política Fiscal con calidad de gasto es una de las opciones más importantes a partir de la aprobación de la Política Fiscal Ambiental, dado que estos escenarios se deberán revisar con frecuencia en el futuro.

En relación con un principio importante de la Política Fiscal Ambiental, el principio del *Doble Dividendo*, que busca motivar inversiones ambientales y a la vez alimentar al fisco con el fortalecimiento de la carga tributaria, resulta ser un tema fundamental la búsqueda del balance fiscal y el impulso de la calidad del gasto en infraestructura y proyectos ambientales y de efectos multiplicadores en la renta nacional.

Gráfica 3: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2000-2019 y estimaciones 2020-2025



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SAT en anteproyecto de presupuesto 2021

Como se observa en la gráfica en los últimos años se ha deteriorado la carga tributaria y la dinámica de los tributos incluso ha mermado con respecto a la propia dinámica del PIB que, si bien ha sido oscilante, se ha mantenido con comportamientos similares a las mediciones presentadas en el PND K'atun 2032.

El deterioro de la carga tributaria implica la existencia de replanteamientos tributarios novedosos, tomando en cuenta que, en la era actual a nivel global, importantes organismos multilaterales como el G-7, el Fondo Monetario Internacional y la OECD promueven impuestos corporativos globales, nuevas regulaciones sobre paraísos fiscales, crear las condiciones para ampliar oportunidades tributarias, impulsar la tecnología sostenible y fortalecer la resiliencia climática, entre otros temas de índole global.

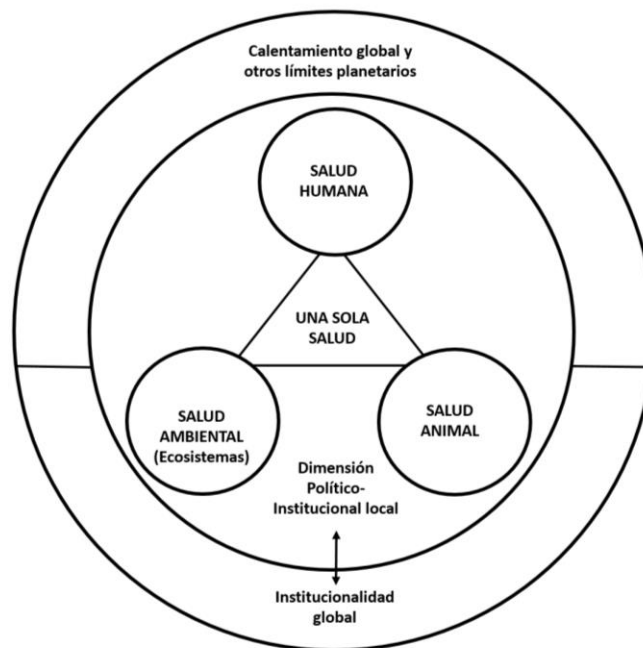
Además, en la actualidad, de donde se parte para la PFA los más prominentes cónclaves económicos y sociales multilaterales insisten en inversión en infraestructura, protección social de nuevo cuño y para frenar el cambio climático, siendo el pivote de todo ello nuevas modalidades de política fiscal que estarán marcando nuevos rumbos teóricos y prácticos en el futuro cercano, precisamente cuando la PFA se encuentre en plena implementación.

2.4 Problemática social

La dinámica socioambiental y sus políticas, así como su relación con la política económica y la fiscal se potencian en la actualidad de pandemia y postpandemia, siendo por ejemplo las políticas de salud y sus relacionamientos con lo ambiental las que pueden impulsar políticas más integrales en el campo del desarrollo sostenible.

El siguiente diagrama permite ilustrar lo anterior:

Infografía 1. Síntesis de las relaciones del enfoque de una sola salud



Fuente: Gálvez, 2021. Una sola Salud: ecosistemas, cambio climático y pandemia.

La *infografía 1. Síntesis de las relaciones del enfoque de una sola salud* integra los elementos centrales de la interfaz de ecosistemas, animales, personas. Al centro se tiene la dimensión político-institucional, subrayando los elementos reguladores y de planificación que vienen denotando los éxitos disímiles de las políticas aplicadas ante la pandemia, por ejemplo. Tanto el stock de los elementos como el flujo de las vinculaciones pueden caracterizarse recurriendo a indicadores que expresen su dimensión física, y que se puedan ir incorporando al presupuesto por resultados y la financiación de los ODS y las MED.

Como se afirma en la interacción planificación-presupuesto las vinculaciones entre tales aspectos de la interfaz (elementos y vinculaciones) y la dimensión político institucional puede analizarse a través de los diferentes flujos de transacciones monetarias, expresando ello el nivel de recursos y capacidades asignados en la gestión de la interfaz en cuestión.

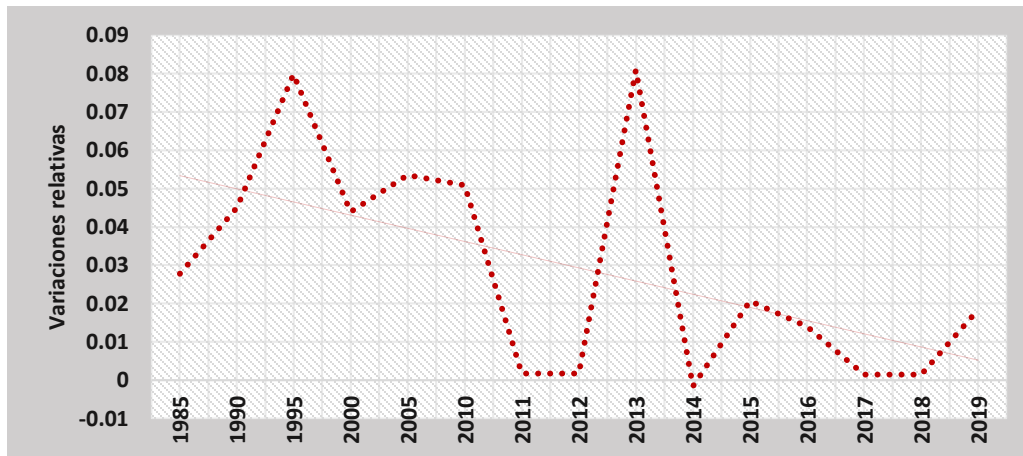
Además, la figura se hace notar la influencia del cambio del clima global y otros límites planetarios en la interfaz. Se trata de una influencia que resulta ser de doble vía en la medida que las acciones afectan de tal manera a los ecosistemas que no sólo explican las transgresiones de los límites planetarios (como el calentamiento global) sino que la profunda vulnerabilidad social, derivada entre otros factores, de la reducción de los bienes naturales que frecuentemente constituyen el único capital que disponen las comunidades. Es decir, se trata de un círculo vicioso en el que se aporta a esos impactos y al mismo tiempo se padece frente a ellos. (Gálvez; 2021).

En esta línea de trabajo, la EFA y la presente PFA tienen una vocación también de carácter socioambiental. En referencia al ODS número 15 que busca asegurar la permanencia de los ecosistemas remanentes y restaurar los degradados, busca interactuar en ambos campos: el social y el natural. Se espera así que el ser humano sea capaz de reconocer los umbrales biofísicos que, al ser traspasados, comprometen su propia permanencia en el planeta y forman parte de la problemática del antropoceno tal y como lo explica de forma detallada el Informe Mundial de Desarrollo Humano del año 2020.

Se presenta ahora una serie de indicadores de carácter social, que ameritan ser mejorados mediante una inyección de financiamiento y el correcto diseño de políticas de protección social, que como bien lo afirmamos, se potencian y adquieren mayor connotación con los tiempos de pandemia.

En relación con la realidad social que incide en los campos socioambientales, el Índice de Desarrollo Humano amerita ser mejorado, en virtud que, desde 1980 dicho indicador se observa rezagado con respecto a países de condiciones similares. Nótese además cómo la crisis financiera internacional de 2008-2009 muestra las secuelas posteriores de una dinámica muy débil, lo que augura que los sesgos de desaceleración del 2020 podrían mostrar tal comportamiento a menos que la política fiscal y financiera activa pueda impulsar la reactivación.

Gráfica 4. Índice de Desarrollo Humano en Guatemala. 1980-2019



Fuente: elaboración propia con base a datos del PNUD, del INDH. Consult Centroamericana S.A, 2021.

En el campo social, se estima que la tasa de desempleo abierto podría sobrepasar 6.2 por ciento en 2020 debido a crisis en donde tienen efecto tres aristas: a) la reducción del empleo disponible formal e informal; b) deterioro de la calidad de trabajo y aumento de los niveles de informalidad; c) los grupos en situación de vulnerabilidad (pueblos indígenas y mujeres) se verían fuertemente golpeados (Naciones Unidas, 2020).

Resaltan los altos índices de trabajo infantil en donde el 11.7 por ciento del total de niños y niñas entre 7 y 14 años, siendo el 56.7 por ciento niñez indígena según la ENEI 2017, se espera no aumenten aún más, para cumplir con las políticas de trabajo digno del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Según FAO, OPS, PMA, UNICEF citados por Naciones Unidas, 2020, De acuerdo con el diagnóstico de la estrategia de las Naciones Unidas para Guatemala, en el período 2015-2017 en Guatemala se reportaron 15.8 por ciento de personas subalimentadas, frente al promedio de 6.6 por ciento en Mesoamérica. En el período 2014-2015 se registró un 46.7 por ciento de niños y niñas menores de 5 años con retraso en el crecimiento y el 58 por ciento en niñez indígena, con porcentajes que alcanzan hasta el 70 por ciento en algunos departamentos, mientras que en las Américas la proporción era de 6.5 por ciento a nivel global de 21,9 (OMS 2019). Actualmente, según ONU la crisis se ha exacerbado en comunidades como el corredor seco.

En materia de salud, la situación también es precaria: las altas tasas de mortalidad neonatal (18 por cada 1000 niños nacidos vivos), de niños menores de cinco años (35 por cada 1000 niños nacidos vivos), mortalidad materna (113 por cada 100,000 niños nacidos vivos) y embarazos adolescentes (9.2 por ciento, INE 2016), así como bajo número de partos

atendidos por personal sanitario competente (65 por ciento) son retos considerables (ONU 2020).

La actualización del diagnóstico del PND Katún 2032 no motiva avances importantes en materia de agua para consumo humano: tan sólo un 76.3 por ciento de la población cuenta con algún tipo de servicio, mientras que en el plano de saneamiento la situación se reduce al 56 por ciento de la población, lo que está asociado a la desigualdad en la atención del sistema de salud (INE 2018).

Sólo el 59 por ciento de los hogares tiene acceso a agua potable y 24 por ciento de las comunidades rurales disponen de un suministro de agua que cumple con los estándares mínimos de calidad del agua para uso personal (MSPAS 2020).

En materia de educación en el periodo comprendido entre 2011 a 2017 se notó un importante retroceso en la tasa de matriculación en todos los niveles, principalmente en primaria y preprimaria. Así mismo, las tasas de deserción escolar entre personas en situación de pobreza y pobreza extrema fueron altas. (Naciones Unidas, 2020).

Si bien los datos ya resultan alarmantes, en la reciente publicación del Banco Mundial, Actuemos ya para Proteger el Capital Humano de Nuestros Niños, indica que con la crisis provocada por la pandemia en Guatemala se podrían perder hasta 18 % de años de escolaridad. (Banco Mundial, 2021)

En materia de vivienda los problemas son agudos, y ello tiene que ver también con los derechos sobre la tierra, siendo que el 1 por ciento de la población posee el 60 por ciento de la tierra. Entre 1990 y 2014 en los medios urbanos, principalmente la región metropolitana, el segmento poblacional disminuyó a un ritmo moderado hasta pasar del 58.6 por ciento en 1990 al 34.5 por ciento de la población urbana en 2014. En 2018 la cifra llegó al 31 por ciento. El déficit habitacional actual supera los 1.8 millones de hogares. (Naciones Unidas, 2020).

La población en pobreza y grupos indígenas son las personas que deben recurrir más a formas alternativas para la atención y obtención de servicios básicos, si bien, experimentaron una ampliación en la cobertura de saneamiento muy importante desde el 2000 hasta el 2014, las personas en pobreza extrema siguen siendo la población más desatendida. Los índices de cobertura demuestran que el comportamiento de este sector, a pesar de los avances habidos, es regresivo porque se han perdido las capacidades públicas que en vez de mantenerse y ampliarse en función de la demanda se han reducido según lo demuestra el *Cuadro 2. Cobertura de saneamiento por estado de pobreza*, siguiente.

Cuadro 2: Cobertura de saneamiento por estado de pobreza. 2014

Tipo de instalaciones sanitarias	No pobres	Pobres	Pobreza extrema	40 Inferior
Acceso a saneamiento mejorado	80.0	35.0	19.0	27.0
Descarga en alcantarilla	62.0	22.0	11.0	15.0
Descarga en fosa séptica	9.0	7.0	4.0	6.0
Inodoro de arrastre hidráulico/ inodoro de compostaje/ otros mejorados	9.0	6.0	4.0	5.0
Falta de acceso a saneamiento mejorado	19.0	65.0	81.0	73.0
Defecación al aire libre	1.0	8.0	12.0	10.0
Letrina / pozo ciego	18.0	57.0	69.0	63.0
Servicios de saneamiento compartidos	10.0	11.0	8.0	11.0
Servicios de saneamiento privados	90.0	89.0	92.0	89.0

Fuente: Diagnóstico de agua, saneamiento e higiene y su relación con la pobreza y nutrición en Guatemala, pág. 44, Banco Mundial

2.5 Problemática ambiental

Desde el inicio del presente siglo, la agudización del empobrecimiento de la población guatemalteca, ha ido de la mano con la degradación del medio natural. Expresiones claras de este deterioro combinado es el alto nivel de contaminación, el incremento de la deforestación y el aumento en el consumo de recursos naturales que pone en riesgo la capacidad de regeneración de los ecosistemas.

El aumento de la contaminación de recursos hídricos, la atmósfera y el suelo, están causando miles de muertes e incrementan los riesgos de padecer enfermedades respiratorias agudas y crónicas, así como diferentes trastornos en niños, mujeres y ancianos que le producen a las autoridades públicas erogaciones extraordinarias de recursos ya de por sí muy precarios en el país.

Al recordar el 8 de agosto del 2016, como la fecha de entrada de la tierra al llamado déficit ecológico en que los recursos naturales se consumen a un ritmo más rápido del que el planeta es capaz de producirlos, se observa que el consumo nacional también es partícipe causal en dicho déficit, que proyectado a una dinámica de similar progresión, estaría contribuyendo a que en el año 2030, se necesiten dos planetas para satisfacer la demanda de consumo, dado que la población mundial consumirá el doble de recursos de los que la Tierra puede generar.

El Índice de desarrollo sostenible como método de comparación de 128 indicadores temáticos, ubica a Guatemala en una categoría de desarrollo bajo con respecto a otros países de América Latina, especialmente por la incapacidad de reducir vulnerabilidades, siendo el eje institucional el de mayor preocupación, lo que evidencia incumplimientos con los objetivos del desarrollo sostenible.

2.5.1 La necesidad de una Economía Circular

Guatemala por su ubicación geográfica es muy vulnerable a sufrir en gran medida los efectos del cambio climático, así también, se encuentra expuesta a persistentes procesos de agotamiento, deterioro y contaminación.

La contaminación ambiental es provocada por la generación de residuos y desechos se encuentra en la tierra, en el aire y en el agua, producto de las formas de producción de las economías lineales, que se basan en un modelo de *tomar-hacer-desechar*, apropiándose de los recursos de la naturaleza como insumos para la producción de bienes que luego de ser consumidos son desechados, generando contaminación ambiental.

Con el objeto de contar con un registro del agotamiento de los recursos naturales, la degradación ambiental y los gastos de protección y restauración ambiental, se creó el Sistema de Contabilidad Ambiental Económica Integrada –SCAEI- que constituye una de las cuentas satélite para el medio ambiente, misma que se encuentra interconectada al Sistema de Cuentas Nacionales –SCN- que en Guatemala se utiliza para registrar la contabilidad nacional.

El punto de partida del SCAEI es el reconocimiento de la relación intrínseca de la economía y el ambiente; y en ese sentido la cuenta de flujos es una de las tres grandes cuentas del SCAEI que registra los movimientos de los bienes y servicios ambientales entre el subsistema natural y el subsistema económico, mostrando la alta dependencia que tiene la economía del ambiente.

Dentro de la cuenta de flujos se encuentra una subcuenta denominada “Flujos de la economía al ambiente” y en esta se registran todos aquellos flujos, afluentes y emisiones que la economía le devuelve al ambiente, producto de los procesos de producción del modelo económico lineal actual, en esa línea es válido afirmar que la economía envía desechos al ambiente utilizando a este último como un recipiente de depósitos de residuos.

En el *Cuadro 3. Flujos de la economía al ambiente* se puede observar la cantidad de emisiones anual en el período 2006-2020, observando proyecciones a partir de 2011 (de acuerdo a la tasa de crecimiento anual que reportaron las emisiones 2006-2010).

Cuadro 3: Flujos de la economía al ambiente. Período 2006-2020. (Medición física).

Año	Emisiones de Gases Efecto Invernadero (miles de toneladas equivalentes de CO ₂)	Residuos Sólidos (miles de toneladas)	Retornos de agua al ambiente (millones de m ³)
2006	45,581.8	113,834.2	14,431.1
2007	48,266.9	121,676.2	15,784.6
2008	47,765.0	119,982.6	16,424.4
2009	49,526.6	114,556.1	15,456.0
2010	50,663.1	112,945.9	15,536.4
2011^{p/}	51,787.4	113,930.0	16,091.1
2012^{p/}	52,929.6	113,040.3	16,279.3
2013^{p/}	54,071.8	112,150.7	16,467.5
2014^{p/}	55,214.1	111,261.0	16,655.7
2015^{p/}	56,356.3	110,371.3	16,843.9
2016^{p/}	57,498.5	109,481.6	17,032.1
2017^{p/}	58,640.8	108,592.0	17,220.3
2018^{p/}	59,783.0	107,702.3	17,408.5
2019^{p/}	60,925.2	106,812.6	17,596.7
2020^{p/}	62,067.4	105,923.0	17,784.9

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del SCAEI, 2013. Tomo I.
p/ Cifras Proyectadas

Resulta interesante observar que el primer flujo de emisiones son las emisiones de Gases Efecto Invernadero –GEI- (*flujos en el aire*), teniendo esta un comportamiento creciente y proyectando que en 2020 se emitieron 62,067.4 millones de toneladas equivalentes de CO₂.

La segunda medición es la de los Residuos y desechos sólidos (*flujos en la tierra*) y que en 2020 se proyectó una cantidad de emisión de residuos igual a 105,923.0 millones de toneladas, siendo importante resaltar que estos flujos reflejan un comportamiento a la baja, producto de las estrategias departamentales, locales y de coordinación interinstitucional que impulsan la reducción en las emisiones de residuos a nivel nacional.

Finalmente, se tiene la medición de los flujos de aguas residuales (*flujos en los mares*) observando que en 2020 se proyectó una cantidad de 17,784.9 millones de metros cúbicos de aguas residuales, grises y negras que retornaron al ambiente, contaminando los lagos, ríos y océanos.

En tanto que el SCAEI ha medido las emisiones en sus tres vertientes, por otro lado, el MARN ha medido y caracterizado la composición de los residuos y desechos sólidos (específicamente) de manera nacional, reflejando un patrón de consumo general.

Según (MARN, 2018) la emisión diaria de residuos y desechos sólidos *per cápita* es de 0.519 kg/hb, observando a su vez que la composición de los residuos se estima en 53% de materia orgánica y 09% plásticos (rígido y PET), entre otros; esto se puede observar de mejor manera en la *Infografía 2*.

Infografía 2. Composición general de residuos y desechos sólidos comunes en Guatemala.

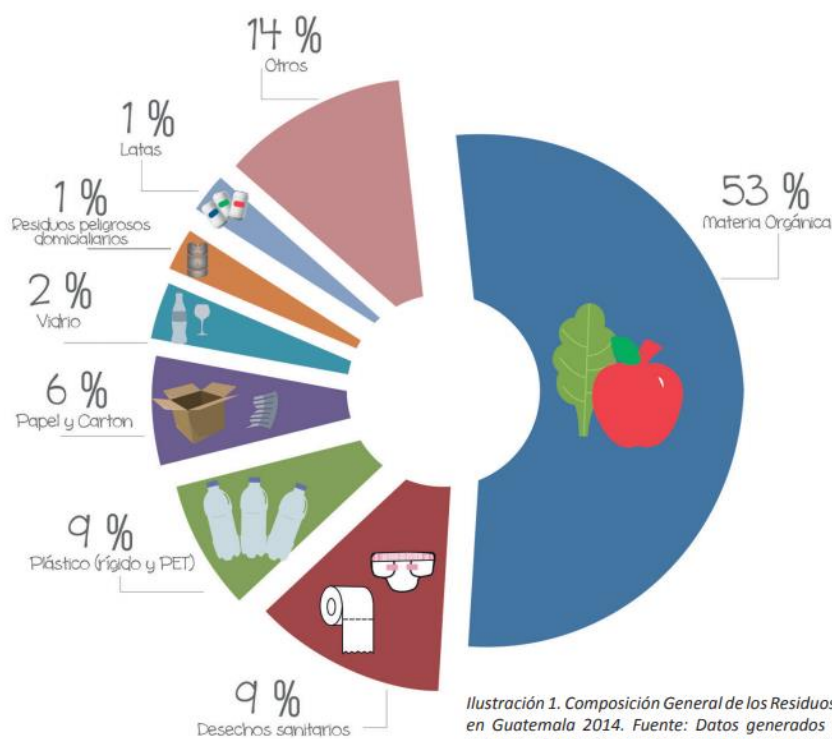


Ilustración 1. Composición General de los Residuos y Desechos Sólidos Comunes en Guatemala 2014. Fuente: Datos generados con base al Diagnóstico del Proyecto Plan Nacional. Proyecto ATN-MA-12949-GU, BID, 2014

Fuente: Guía para la identificación grafica de los residuos sólidos comunes. MARN, 2018.

Si bien el consumo de plástico en Guatemala solo representa una pequeña porción en los residuos y desechos sólidos, lo preocupante es que los patrones de consumo reflejan que existe una alta tendencia a su utilización producto de su liviano peso, precios bajos, flexibilidad, impermeabilidad y la idoneidad para guardar alimentos, así como las bolsas plásticas resultan muy útiles por su inmediata distribución y el fácil transporte de grandes cantidades de peso, relativamente; sin embargo, lo verdaderamente preocupante es que son productos elaborados con materiales derivados del petróleo y que se constituyen en contaminantes persistentes, ya que su degradación es muy lenta y tarda en promedio 500 años en degradarse, contaminando de esa manera los ríos y océanos del planeta.

En relación a los GEI, específicamente, en Guatemala se han elaborado cuatro Inventarios Nacionales –INVGEI-, de acuerdo a la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio

Climático, según el *Cuadro 4. Emisiones y absorciones de GEI de Guatemala* los GEI emitidos a la atmósfera presentan una tendencia creciente, en tanto que, las absorciones de los mismos reflejan una reducción paulatina, pero evidente, producto de los cambios en la masa forestal y el ritmo de su tasa de crecimiento, que no logra equilibrar el acelerado crecimiento de las emisiones.

Cuadro 4. Emisiones y absorciones de GEI de Guatemala, años 1990, 1994, 2000 y 2005.

Año	CO ₂ (en Gg)		CH ₄ (en Gg)	N ₂ O (en Gg)	NO _x (en Gg)	CO (en Gg)	NMVOC (en Gg)	SO ₂ (en Gg)
	Emisiones	absorciones						
1990	7,489.62	-42,903.73	199.556	20.71	43.792	961.655	105.949	74.497
1994	18,474.94	-39,583.65	192.745	11.72	48.446	958.066	235.257	74.607
2000	22,911.20	-37,456.82	211.255	16.9	75.945	1,211.92	176.926	98.458
2005	20,817.88	-24,492.06	259.397	16.712	95.434	1,433.58	414.576	90.488

Fuente: Proyecto 2da. Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (MARN, 2001; MARN, 2011; MARN, 2015a; MARN 2015b).

En relación al *cuadro 4. Emisiones y absorciones de GEI de Guatemala*; los principales GEI emitidos son el Carbono (CO₂), Metano (CH₄) y el Óxido Nitroso (N₂O), siendo el sector energético y el sector industrial quien más carbono emite, así como el sector agrícola es principal emisor de Nitrógeno y Metano al ambiente, mientras que el sector Desechos reporta la mayor cantidad de metano emitido debido a la descomposición de la basura en los vertederos públicos y clandestinos.

Las emisiones totales de Guatemala son muy bajas respecto a las emisiones mundiales. Al 2011, únicamente representaban el 0.0344% de estas (Boden, Marland, & Andres, 2015). Sin embargo, el país reconoce que su propuesta de desarrollo puede contribuir a incrementar sus emisiones de GEI. En la propuesta de Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC), Guatemala propone una reducción no condicionada del 11.2% de las emisiones proyectadas al 2030 (respecto al 2005), lo que implica reducir, de 53.85 millones a 47.81 millones de toneladas de CO₂-eq (Gobierno de Guatemala, 2015).

En ese mismo contexto, el hecho concreto enunciado en el informe del Sistema de Información Geoespacial para el Manejo de Incendios en la República de Guatemala (SIGMA-1), cataloga a Guatemala como uno de los países más afectados por los incendios forestales y seguramente uno de los más afectados en Mesoamérica.

Lo anteriormente descrito, nos coloca ante un problema humano y público, su magnitud es tal que se debe aprender a detener los gigantescos riesgos del cambio climático para lo cual se requiere de una política que combine lo fiscal con lo ambiental, sin afectar la

competitividad de los procesos productivos, tener como objetivo básico el cambio de conducta, más que la recaudación e impulsar el consumo y la producción sostenible.

Resulta alarmante observar que mientras el medio natural provee de animales silvestres, productos forestales maderables, no maderables, energía, productos del subsuelo y agua natural dulce, los procesos productivos como actividad humana y económica le devuelve a la economía millones de toneladas de desechos, que superan la capacidad que tiene el ambiente de eliminar por sí mismo los residuos, por lo que se convierte en daños irreversibles para el planeta, que ponen en riesgo al ecosistema, la biodiversidad, la flora y fauna y la propia vida humana.

En ese sentido, como se expresó al iniciar este apartado, el deterioro del medio ambiente, tanto en Guatemala, como en otras partes del mundo, es resultado del modelo económico lineal imperante, no obstante, en contraposición a éste, ha surgido la llamada *economía circular*, en donde la economía es regenerativa, por intención y por diseño, economía que se basa en el *tomar-hacer-reciclar*; y que apuesta por las cero emisiones de residuos, proponiendo estrategias particularmente en materia de política que esté a favor de la circularidad económica.

La economía circular consiste en crear una economía regenerativa desde el diseño, lo que implica en términos generales que los bienes producidos ya no sean consumidos, sino utilizados, convirtiendo al agente económico en un usuario y no en un consumidor.

En ese sentido, la manera de hacer economía circular implica el cambio en las formas de pensar en torno al ambiente, el cambio en las conductas socioambientales, y el cambio en la forma de producir bienes, servicios y sistemas.

El principio de las 3'R's propone en orden de importancia lo siguiente: *Reducir, Reutilizar y Reciclar*. El reciclaje (la última de las erres) tiene también sus ventajas en términos generales, ya que es de menor impacto ambiental obtener nueva materia a partir del proceso del reciclaje que elaborar nuevas materias; por lo general, se necesita menos consumo de energía, menor cantidad de agua y menor extracción de recursos naturales vírgenes que implican en la mayoría de los casos impactos negativos a los recursos naturales. (MARN, 2018. pág.6).

Infografía 3. Principio de las 3 Rs en Economía Circular



Fuente: Guía para la identificación grafica de los residuos sólidos comunes. MARN, 2018.

En un contexto de circularidad nacional, la institucionalidad es importante, ya que el gobierno central y los gobiernos locales llegan a desempeñar un rol fundamental que facilite la creación de las condiciones necesarias y suficientes para la transición hacia una economía circular.

El gobierno central y los sectores económicos podrían dirigir esfuerzos para impulsar las innovaciones y la inversión en tecnología, así como el fortalecimiento del marco normativo y jurídico a favor de la circularidad económica y ambiental.

En Guatemala, migrar hacia un modelo económico circular no es difícil, ya que existe toda una normativa vigente que favorece las prácticas de protección al medio ambiente, contando con leyes de educación ambiental, de protección de ríos y lagos, protección y mejoramiento del medio ambiente, política de producción limpia, gestión integral para los residuos y desechos sólidos (entre otros), así como un grupo de coordinación interinstitucional para el medio ambiente, conformado por MARN, INAB, CONAP, MAGA, BM y BID, que coordinan la Estrategia Nacional REDD+⁶, para la reducción de emisiones.

La economía circular es un concepto que poco a poco está ganando lugar como concepto fundamental en las políticas y planeación que están adoptando muchos países, sobre todo en aquellos que son considerados de primer mundo, ya que al cambiar el entorno, también se hace indispensable el cambio en la forma y el método para poder adaptarse al medio natural que hoy en día sufre cambios irreversibles, sobre todo se deben tener en cuenta los inconvenientes que se pueden tener en un mediano o largo plazo.

Es importante reconocer el gran cambio que se puede llegar a tener a partir de una pequeña acción, de forma que se puede llegar a tener en Guatemala un plan a gran escala que se pueda

⁶ Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Causadas por la Deforestación y Degradación de los Bosques, la Conservación y el Incremento de las Capturas de CO₂

poner en marcha, si bien no inmediatamente, sí en un futuro cercano o en un momento oportuno.

En Guatemala se establecieron las Metas Estratégicas del Desarrollo –MED–, a partir del ejercicio de priorización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, dichas metas deberán ser alcanzadas a largo plazo teniendo como horizonte el 2032.

Todas abogan por la utilización racionalizada, sostenible y circular de los recursos.

- La primera MED está dirigida a conservar el bosque, protección de las fuentes de agua y gestión integrada de cuencas, mediante la reducción de la tasa de deforestación, en especial en áreas protegidas y fuera de ellas.
- La segunda MED busca contar con una Ley de Aguas para la administración integral del recurso hídrico por medio de políticas y normativas para optimizar su captación, almacenamiento y distribución de manera equitativa y así garantizar las necesidades de consumo humano, producción y calidad ambiental.
- La tercera MED está orientada a fortalecer al Estado en su capacidad de respuesta y recuperación ante los efectos del cambio climático, así como fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, lo cual implica que debe existir una adecuada gestión de riesgo, generación de conocimiento y la capacidad de invertir recursos.
- La cuarta MED se orienta a incrementar la participación de las energías renovables en la matriz energética, mediante el uso sostenible de los recursos naturales (SEGEPLAN, 2018).

Todo parece apuntar a que también dentro del desarrollo de proyectos en el sector público se debe tomar en cuenta los principios de economía circular, que definitivamente representan una alternativa de vivir en un mundo habitable, respirable y con respeto al ambiente.

El cuidado del ambiente es un tema abordado como eje transversal en la política pública, de esta manera la PFA que se propone, tiene su ámbito de aplicación en la regulación de las emisiones de GEI por circulación de vehículos automotores, importados y de motor pistón. Así también la PFA actúa como un incentivo para el uso de alternativas ecoamigables de los productos plásticos PET y bolsas plásticas.

3. JUSTIFICACIÓN

La problemática fiscal y ambiental de Guatemala se concibe como parte de un proceso sociohistórico con características multicausales y de variada naturaleza que no puede resolverse de manera aislada o por una sola institución en la medida que sus eventos ocurren en áreas reducidas y en conductas sociales concretas, pero que sus consecuencias tienden a generalizarse a espacios territoriales y temporales de gran alcance con efectos nocivos sobre la mayoría de personas y de los ecosistemas a partir de las distintas actividades humanas. En ese proceso, más allá de la persona individual o grupo social que lo provoca, el caso o problema ambiental, crea y reproduce situaciones socialmente complicadas que inducen a buscar soluciones en los ámbitos de competencia de los poderes públicos.

En ese contexto, el problema ambiental trasciende el hecho particular o privado para configurarse en problema público como se expresa en las preocupaciones de los diversos actores sociales sobre diversos casos de degradación ambiental, contaminación y eventos naturales y socioambientales convertidos en tragedia, profusamente difundidos por los medios y la opinión colectiva. Reconocido el status de problema público, el abordaje concierne a la generalidad de lo público y, por consiguiente, su solución requiere de una respuesta también pública y de intervención del poder público como garante del interés general, más allá de la especificidad del tema.

Desde la perspectiva de los recursos para abordar un problema público como lo es el deterioro ambiental, la deforestación o contaminación, por mencionar algunos que afectan el bienestar de la mayoría de la población y siendo que la sociedad guatemalteca muestra carencias y debilidades para resolverlos, es menester acudir a una política pública que combine las decisiones ambientales con las decisiones fiscales a fin de movilizar los mecanismos regulatorios y económicos para identificar los problemas, formar capacidades y formular una política pública acorde a la atención que requiere la problemática ambiental

En ese sentido, los motivos y principios básicos que justifican la creación de la Política Fiscal Ambiental hacen alusión a los siguientes elementos:

- 1) El motivo impulsor inicial reside en la respuesta del Estado a las preocupaciones crecientes de los ciudadanos sobre la necesidad de preservar la naturaleza como condición de la propia calidad de vida, de reducir la generación de emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y lograr adaptarse a los cambios drásticos del clima. Ya en este punto de partida se identifica el beneficio colectivo de energizar las relaciones entre la sociedad y el gobierno y de estos con la naturaleza, a través de un cambio sustancial en la política pública en tanto las Finanzas Públicas eligen una opción

integradora y de sostenibilidad, al trascender su función de ingresos y gastos presupuestarios relacionados con el crecimiento del PIB, y obtener con ella, la incorporación de sus decisiones en las políticas de gestión del patrimonio natural.

- 2) Desde el desarrollo económico, la Política Fiscal Ambiental abre la posibilidad de ampliar la solidaridad y equidad de vida en los territorios de forma que la población pueda escapar del asentamiento en espacios frágiles o contaminados y de dar relevancia a la revitalización del ambiente natural para el mejoramiento de las condiciones de vida y la reducción de vulnerabilidades frente a las amenazas que representa el cambio climático.
- 3) El sector público hace suyos los principios constitucionales de garantizar la vida en condiciones de salud, calidad de productos, medio ambiente y equilibrio ecológico, permitiendo a su vez, la concreción de una prioridad del Plan Nacional de Desarrollo “Katún, nuestra Guatemala 2032”, relacionado con fortalecer las relaciones entre la economía y el ambiente, mediante la creación de instrumentos económicos e institucionales bajo el principio de que el que contamina paga y restaura, así como en concordancia con los objetivos del desarrollo sostenible.
- 4) En atención a la eficiencia, la Política Fiscal Ambiental se justifica por las externalidades positivas que derivan de su intervención para regular las relaciones entre la actividad económica y el medio ambiente garantizando comportamientos sociales de cuidado, prevención y respeto con los recursos naturales y el ambiente, útiles para elevar los niveles de productividad y satisfacer las necesidades de la población.
- 5) La Política Fiscal Ambiental es un mecanismo de tránsito hacia un sistema de control y reducción de las vulnerabilidades derivadas de la economía, en la medida en que busca situarse en un modelo de Economía Circular, así también, generar capacidades de producción limpia y mejorar la calidad de las inversiones y del gasto público reorientándolos al fomento de infraestructuras de producción y consumo sostenibles.
- 6) La Política Fiscal Ambiental permite consolidar los esfuerzos realizados por diversas instituciones en el avance de promover la conciencia ambiental y el diálogo con actores sociales y agentes económicos, a fin de generar consensos en la transición hacia una institucionalidad más ordenada de conservación, protección y mejoramiento socioambiental, como se ha venido mostrando en la conformación de mesas técnicas que incluyen al sector público, la academia, gremios empresariales, ONGs ambientalistas, municipalidades, cooperación internacional y sociedad civil.

En el contexto de estas motivaciones, la Política Fiscal Ambiental se constituye en un complemento estratégico con el marco de gobernanza interinstitucional en cambio climático liderado por el MARN y que sobre la base de responsabilidad compartida se orienta a contribuir con los esfuerzos globales sobre el cambio climático, en correspondencia con los avances logrados por diversas instituciones nacionales para el desarrollo de capacidades públicas y privadas en acciones de adaptación y mitigación, previstas en el Acuerdo de París.

En efecto, apropiados del principio de integralidad y de responsabilidad común pero diferenciados, conforme a las capacidades del país, la incorporación en la política pública de acciones de costos y precios ambientales deviene en una condición necesaria para atender los compromisos de reducir las emisiones de carbono, a través de las Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDC por sus siglas en inglés), en las que Guatemala se comprometió a lograr una reducción del 11.2% de emisiones GEI totales para el 2030, con financiamiento propio; y cabe resaltar que en una propuesta condicionada, el país se comprometió ambiciosamente a reducir sus emisiones en 22.6% para el 2030, con apoyo técnico y financiero internacional, público o privado.

En consecuencia, la Política Fiscal Ambiental, se formula anticipando que el cambio climático podría ejercer en el futuro una presión creciente sobre la preservación de los recursos naturales y los servicios ambientales en el país. El valor estratégico que tienen hoy los recursos naturales, cada vez más limitados, para las estrategias de desarrollo debe provocar cambios en las prioridades del gobierno y del sector privado, en la medida que el consumo creciente de los recursos naturales en la oferta exportable, incide fuertemente en la preservación del medio ambiente, por lo que la creación y uso de instrumentos fiscales deviene relevante para el desarrollo sostenible.

Las iniciativas y avances logrados por el Ministerio de Finanzas Públicas para enfrentar estos desafíos, desde su ámbito de competencia, facilita diseñar escenarios de movilización de los recursos necesarios para el financiamiento de acciones e intervenciones costo-efectivas para alcanzar los objetivos de desarrollo, incluyendo el logro de mayor eficiencia y transparencia en la ejecución del gasto público y elevar su calidad en función de favorecer las condiciones de desarrollo de los sectores sociales más vulnerables.

En ese rumbo, la fiscalidad ambiental descansa sus esfuerzos principales en fortalecer al sector público, a sus mecanismos de implementación, incluidos los relacionados con la cooperación internacional y el compromiso del sector privado para acompañar la transición hacia las metas del desarrollo sostenible, en tanto que el derecho al desarrollo es una responsabilidad del Estado y, como tal, todos deben contribuir desde sus posibilidades, competencias y responsabilidades.

La formulación de la Política Fiscal Ambiental en su fase incipiente persigue formar y ampliar capacidades institucionales para el financiamiento del desarrollo a partir del establecimiento de un acuerdo nacional que permita generar el espacio fiscal para financiar los esfuerzos para alcanzar los objetivos en materia de Cambio Climático en los que Guatemala se ha comprometido. Si bien esta Política no se propone un aumento de la carga tributaria, sino cambios de comportamiento, también es oportuno señalar, la mejora en la eficiencia del gasto y el fomento de la transparencia mediante compras sostenibles.

La fiscalidad socioambiental que se propone se inspira, entre otros, en el objetivo 8 de los ODS, relativo a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, por lo que la producción, comercialización y consumo se revisa en la orientación de descarbonizar la economía, de modo de asegurar cambios de conducta simultáneamente a garantizar la rentabilidad, la salud del medio ambiente y la equidad socioeconómica. Todo ello requiere de un sistema de gobernanza nacional desde la Presidencia, el MINFIN, el MARN, el MEM y otras entidades vinculadas directamente al desarrollo sostenible.

Resulta inevitable que la economía del país conlleve cierto grado de contaminación, de uso y desgaste de los recursos naturales. Desde la Política Fiscal Ambiental, los recursos naturales adquieren valores, muchos de ellos agotables. De igual manera, la contaminación es un costo, una externalidad negativa generada por los procesos de producción y de consumo. Conviene regular en este proceso, una compensación al agente económico que la sufre, debiendo el agente que la genera rehabilitar los daños. Ello implica que los instrumentos económicos ambientales han de crearse desde la política pública para convivir de manera permanente hasta que esa contaminación se reduzca o se mitiguen sus consecuencias.

En ese sentido, los instrumentos económicos propuestos se orientan a proteger el bien ambiental amenazado con gravedad y en ello, las empresas productoras de energía, del transporte, petroleras, industrias de plástico y otras explotaciones son sujetos pasivos del instrumento fiscal en tanto concentran buen porcentaje de las emisiones de gases de efecto invernadero. Como ha de observarse en los contenidos del apartado sobre modelos fiscales ambientales, el gravamen sobre las emisiones de CO₂, dióxido de carbono, se fundamenta en la solidaridad y el reconocimiento de la responsabilidad sobre conductas y actuaciones que afectan el cambio climático por lo que este instrumento tiende a cobrar una alta prioridad.

La Política Fiscal Ambiental focaliza entonces la reducción de la contaminación causante de los mayores costos y daños a la economía y mitigar los efectos del cambio climático, en la perspectiva de que el gobierno de Guatemala cumpla efectivamente con sus compromisos

con la sociedad y con la agenda 2030. En el cumplimiento de dicho compromiso, la aplicación de esta Política Fiscal Ambiental favorece las condiciones para generar cambios de comportamiento de los agentes económicos y estimula simultáneamente la incorporación de tecnologías novedosas relacionadas con el reciclaje y la economía circular.

Lo anteriormente descrito, nos coloca ante un problema humano y público, la magnitud de los gigantescos riesgos del deterioro ambiental y del cambio climático, es tal que hace urgente la creación de una política como la que aquí se propone, combinando de manera coordinada lo fiscal con lo ambiental, mejorando la competitividad del circuito económico interno en su adaptación sostenible hacia procesos de transformación más avanzados, tener como objetivo básico el cambio de conducta, más que la recaudación e impulsar el consumo y la producción sostenible.

4. OBJETIVOS

A continuación, se presenta el objetivo general que se propone alcanzar con la implementación de la Política Fiscal Ambiental, así como los objetivos específicos que se han priorizado, con la debida complementación y coherencia con el propósito común enmarcado en el objetivo general, todos ellos en línea con los indicadores y metas que se proponen en la matriz de monitoreo y evaluación.

Objetivo General

Construir un sistema de fiscalidad ambiental sobre la base de fijar valores económicos e impulsar medidas para regular el proceso de afectación, control, remediación, preservación y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales, acompañado de modelos de financiamiento, transparencia fiscal y una mayor calidad del gasto público e inversión socioambiental que contribuyan a la adaptación y mitigación de riesgos climáticos y generen efectos multiplicadores en la economía nacional.

Objetivos Específicos

- A. Calidad del Gasto y compra pública:** Reforzar las acciones para mejorar la calidad del gasto público y orientarlo a la efectividad de los gastos e inversión pública en protección ambiental y mitigación de impactos de eventos naturales, mediante la incorporación de criterios ambientales en compras y adquisiciones de bienes y servicios, tecnologías limpias y prácticas de producción y consumo sostenible.
- B. Asistencia financiera municipal:** Reforzar la asistencia técnica a las municipalidades para el desarrollo de metodologías, herramientas de transparencia fiscal y de gestión de riesgos con el objeto del manejo eficiente del Presupuesto por Resultado y de la calidad del gasto en temas ambientales. La asistencia comprende, la promoción de estrategias de organización y mejoramiento en el pago de los servicios de agua y saneamiento y el incremento de los ingresos propios de las municipalidades, sobre bases de gestión sostenible.
- C. Modelos fiscales-ambientales:** Promover la creación de instrumentos económicos y regulatorios, así como la incorporación de tributos y programas verdes al sistema de financiamiento público actual y modificar algunos existentes con objetivos ambientales y de cambio climático.
- D. Gestión de riesgos y contingencias ambientales:** Contribuir a la construcción de un sistema de gestión del riesgo socioambiental apegado al estado actual de la vulnerabilidad sistémica del país, proveyendo a las instituciones encargados de mejores soportes técnicos y presupuestarios.

E. Inversión y acceso a financiamiento verde: Cooperar al establecimiento de mecanismos y procedimiento de acceso a fuentes de financiamiento verde y climático, tanto de fuentes nacionales como internacionales para la pre-inversión e inversión de proyectos de alto impacto asociados a la protección del medio ambiente, el bosque y su biodiversidad, mitigación y adaptación a riesgos climáticos y/o prevención de contingencias ambientales.

5. ÁREAS DE INTERVENCIÓN

A continuación, se describen las áreas en donde la PFA se propone incidir, siendo estas:

CALIDAD DEL GASTO Y COMPRA PÚBLICA

El lineamiento estratégico de mejorar la calidad del gasto pasa por una visión integradora donde la PFA, coadyuva en los esfuerzos de inclusión de los derechos de sectores poblacionales que demandan participación activa en la política pública como en el caso de la mujer, los pueblos indígenas, los niños y la juventud.

En ese sentido, el programa de compras sostenibles, de eficiencia y calidad del gasto procurará la debida coherencia con la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM), como un instrumento que promueve el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica.

Además, se velará por que la Dirección Técnica del Presupuesto, incluya en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), los clasificadores presupuestarios con enfoque de género, pueblos indígenas, recursos hídricos y saneamiento, niñez y juventud y se procure una mayor participación para sectores que hasta ahora han tenido un tratamiento marginal en las asignaciones presupuestarias.

En ese contexto, los programas y medidas como lineamientos estratégicos contenidos en esta área de intervención son los siguientes:

Instrumentos de política para la Calidad del Gasto:

- 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional:** Se considera que el fortalecimiento de las capacidades y la coordinación interinstitucional en materia fiscal ambiental es un objetivo implícito en cada una de las áreas de intervención delimitadas en esta PFA, es por eso que se considera como una línea de acción o lineamiento estratégico; que se verá reflejado en la medida que las áreas de intervención específicas avancen.

El diseño y la implementación de la Política Fiscal Ambiental no serían posibles sin la coordinación efectiva de las instituciones involucradas. Por ello, en el marco de esta política, el MINFIN debe continuar con reuniones de consenso con agentes económicos, eventualmente contaminadores o que gozan de incentivos, continuar en diálogo con las mesas técnicas existentes y efectuar convenios de coordinación con Ministerios involucrados con el

ambiente y los recursos naturales, con entidades descentralizadas, autoridades de cuencas o de lagos, pero especialmente con las municipalidades para la implementación de acciones indicadas en la política. Se recomienda institucionalizar un mecanismo de coordinación único con el sector público, apoyado por la Mesa Técnica de la EFA; y que el Ministro de MINFIN mantenga de manera permanente la vigencia del tema ante el Presidente y Vicepresidente y en el Consejo de Ministros. Hacia arriba, es importante la coordinación y coherencia en la implementación de las acciones, especialmente con la Presidencia de la República y CONADUR y de ser posible, establecer comunicación con otros organismos de Estado, como el Legislativo y Judicial.

2. **Programa de compras sostenibles:** La promoción de compras y adquisiciones de bienes con características de sostenibilidad y garantizar un registro y uso de un banco de proveedores que se caractericen por implementar criterios y condiciones ambientales mínimas para cumplir los requerimientos en la conservación y protección del medio ambiente.⁷

3. **Programa de revisión del gasto tributario:** El objetivo de proponer este componente en la PFA, es que siendo el Gasto Tributario una parte esencial del Presupuesto Público, es sujetar el mismo a la transparencia y a un mecanismo institucional de seguimiento para que el gobierno pueda controlar el uso de los incentivos tributarios y contar con un régimen sancionatorio a quienes se desvíen de lo dispuesto en las leyes, considerando que el mismo asciende a un monto equivalente al 2.5% del PIB.⁸

4. **Programa de eficiencia y calidad del gasto:** Un cometido importante de estas propuestas es su incorporación a un Programa de Asistencia Técnica Fiscal Ambiental. En este sentido el componente de eficiencia, eficacia y calidad del gasto tiene un fuerte contenido de adquisiciones amigables al medio ambiente, y el impulso de inversiones públicas dentro de un marco SNIP. En tal sentido deben incorporarse elementos que busquen los mecanismos multiplicadores del gasto público; es decir su mayor impacto en la Renta Nacional. Otro cometido importante es la consecución de resultados concretos, principalmente los que están relacionados con el

⁷ Producto I: Sistematización de propuestas por eje de la EFA. Consultoría: Propuesta para la consolidación de una Política Fiscal Ambiental dentro del marco de la Estrategia Fiscal Ambiental del Ministerio de Finanzas Públicas, (pág. 56).

⁸ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (pág. 18).

cumplimiento de indicadores, los ODS, las Prioridades Nacionales de Desarrollo y las Metas Estratégicas de Desarrollo –MED-.⁹

ASISTENCIA FINANCIERA MUNICIPAL

Este lineamiento estratégico, contiene los mismos relacionamientos de apoyo a la promoción de los derechos de las mujeres y de las comunidades indígenas y el fortalecimiento de espacios de participación de líderes y autoridades de organizaciones ancestrales, de modo que la asistencia técnica incida en una socioterritorialidad ambiental acorde a los valores y tradiciones locales.

Esta área de intervención contiene los siguientes programas:

Instrumentos de política para la Asistencia Financiera Municipal:

- 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional.**
- 2. Programa nacional de asistencia técnica fiscal ambiental a municipalidades:** Derivado del diseño de la política fiscal ambiental es conveniente delinear un programa de asistencia técnica y capacitación especial, que estaría a cargo de DAAFIM, y se estaría estructurando inicialmente a un nivel nacional, en la vinculación con el sistema MARN-INAB-CONAP y la Comisión de Cambio Climático, así como con el Ministerio de Relaciones Exteriores y SEGEPLAN. A partir de esa primera etapa, puede estructurarse un proceso de asistencia y capacitación a nivel metropolitano, y luego por áreas territoriales de las diferentes regiones. El objetivo del programa es sensibilizar sobre la política fiscal y su introducción en las MED y los ODS, con el gran objetivo de diseñar procesos para robustecer los ingresos municipales incorporando variables ambientales y el tema del pago por servicios ambientales. En adición, considerando los diversos aspectos propositivos aquí delineados, resulta vital también ampliar el programa buscando el Desarrollo Económico Local –DEL-, y dentro del mismo la institucionalización adecuada de las oficinas de promoción del fomento económico, turismo y los recursos naturales, de acuerdo con lo delineado en los componentes de consultoría específicos del repositorio de consultorías del programa MINFIN-GIZ. El tema de los recursos naturales puede abordarse adecuadamente con los

⁹ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (pág. 22).

diferentes documentos componentes del marco de la política fiscal ambiental.¹⁰

3. Programa de prestación de servicios de agua y saneamiento: se recomienda la estructuración de un programa de asistencia técnica para establecer sistemas de financiamiento público municipal equitativo, eficiente y sostenible para la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento, que incluya como mínimo la conformación de un canal único de financiamiento público; un mecanismo de coordinación para los fondos provenientes de la cooperación internacional canalizados a través de ONGs; criterios para la autonomía, eficiencia y transparencia en la gestión de los servicios; planificación de mediano y largo plazo de la prestación—operación, mantenimiento y expansión; un programa específico de atención al área rural; un sistema de información financiera que incluya a todos los operadores del municipio, municipal, comunitario y privado; un régimen tarifario equitativo, eficiente y sostenible que cubran los costos reales de operación, mantenimiento y expansión, por operador; y esquemas de subsidios basados en la equidad social, gestión del financiamiento de largo plazo, conforme a las metas planificadas.¹¹

4. Creación del programa de protección y reforestación de cuencas: El agua es el elemento esencial para la preservación de la vida, así mismo, este líquido presenta gran demanda en la sociedad y debido a que es un recurso que se puede agotar, además el recurso está estrechamente relacionado con la seguridad alimentaria y nutrición siendo importantes los ODS 6 y 2, las prioridades 3, 6 y 10 de las Metas Estratégicas de Desarrollo. En este programa las municipalidades podrían financiar el cuidado de los cuerpos de agua y la reforestación de tierras comunales y mantenimiento de bosques, directamente relacionados o vinculados con las fuentes ubicadas en las cuencas de donde se origina el agua potable que surte a sus habitantes.

Esto sería posible mediante un gradual proceso de planificación participativa que conduzca a un asinceramiento social del pago por servicios ambientales y la fijación de tasas municipales acordes con el mismo, teniendo en cuenta la constante revisión del poder adquisitivo de la

¹⁰ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (págs. 30 y 31).

¹¹ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (págs. 32 y 33).

moneda, los costos ambientales diversos y otros factores de índole municipal, regional y territorial.

MODELOS FISCALES AMBIENTALES

El MINFIN está consciente de la urgencia de un tratamiento integral de la fiscalidad ambiental, En efecto, dicho paquete, además de ser renovador, contiene todos los requisitos técnicos, legales, principios normativos constitucionales y la mecánica operativa tributaria sobre los primeros tres impuestos que se enlistan.

Estas propuestas se caracterizan por contener elementos de doble dividendo, al cuidar del ambiente y contribuir al recaudo, y en los que se incorpora la sugerencia de un Impuesto al Carbono (Carbon Tax) que contienen los combustibles fósiles.

Se sabe que el uso de los derivados del petróleo en vehículos e industrias, constituye la fuente más grande de emisión CO₂, seguido por la generación de energía, consumos que con urgencia demandan ser objeto de gravámenes en la perspectiva de honrar el cumplimiento del compromiso internacional de Guatemala (CDNN) en resolver otros factores de contaminación, simultaneo al logro de un efecto significativo en la recaudación de ingresos.

Los impuestos que se proponen en esta área de intervención estatal, por medio de la PFA, son instrumentos fiscales ambientales¹² que se han desarrollado previamente en los productos antecedentes al presente.

Se enlistan a continuación, no obstante, el detalle de cada propuesta ha sido abordado en la documentación de línea base; y en los productos anteriores aprobados de esta consultoría.

Instrumentos de política para Modelos Fiscales Ambientales.

- 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional.**
- 2. Impuesto a primera matrícula de vehículos automotores –IPRIMA-:** Establecimiento de un impuesto de 20% a las motocicletas motor pistón; y 0% a los vehículos eléctricos, presentando estos últimos la ventaja de cero emisiones y contaminación.
- 3. Impuesto a la producción de bolsas plásticas:** Establecimiento de un impuesto de Q1.70 por libra de bolsas plásticas emitidas con menos del 08% de CO₂ nuevo.

¹² Ver Cuadro 3. Matriz de caracterización de los Instrumentos de Política Fiscal Ambiental.

4. **Impuesto a los envases PET:** Establecimiento de un impuesto de Q400.00 por tonelada de envases PET producidos o importados, siendo el sujeto pasivo las personas individuales o jurídicas que almacenen envases PET.
5. **Impuesto a la distribución de petróleo:** Impuesto de Q7.70 a la gasolina *súper*, Q4.60 a la gasolina *regular* y Q1.30 al *diésel*, dirigido a personas que adquieran o consumen el combustible de galón americano de 3.785 litros.
6. **Impuesto a la emisión de Gases Efecto Invernadero (Carbon Tax):** Establecimiento de un impuesto de Q201.00 por cada tonelada equivalente emitida de GEI.

GESTIÓN DE RIESGOS Y CONTINGENCIAS AMBIENTALES

En el marco de esta área de intervención adquiere relevancia que la CONRED reciba apoyos para formar grupos impulsores de Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático en función de los programas de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo de desastres en el contexto nacional y local.

La CONRED y organizaciones voluntarias fortalecen redes de gestión de riesgo para influir en los medios de vida en comunidades, promoviendo una colaboración efectiva con organizaciones de mujeres, de los jóvenes y autoridades indígenas y de estos con las instituciones responsables para coadyuvar que los activos de estos grupos puedan soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos, a la vez que mejoren sus posibilidades de acceso a medios de subsistencia y desarrollo, sin dañar la base de recursos naturales existente.

Instrumentos de política para la Gestión de Riesgos:

1. **Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional.**
2. **Reforma a la Ley CONRED:** Reformar la ley CONRED en el sentido de sancionar económicamente a los responsables del daño, destrucción, contaminación y deterioro del medio ambiente. La cuantificación y pago de cualesquiera daños ocasionados al ambiente podría exigirse si encuadra en las disposiciones que sobre el particular establece el Código Civil, Decreto-Ley 107, referidas al ejercicio excesivo o abusivo del derecho de propiedad capaz de ocasionar daños o perjuicios, que mediante un juicio ordinario declarará un juez del ramo civil si procede o no y, peritos nombrados por las partes, luego definirán el monto. Cabe recordar que este Código fue emitido en 1963 y su característica principal es la de regular la

relación entre personas, pero no por normar una relación entre éstas y el ambiente.¹³

Reformar la ley CONRED en el sentido de sancionar económicamente a los responsables del daño, destrucción, contaminación y deterioro del medio ambiente.

3. Conformación de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.¹⁴

ACCESO A FINANCIAMIENTO VERDE Y CLIMÁTICO

Pretende desarrollar e implementar, un portafolio verde, asociados a la protección del ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático y que demandan un alto grado de financiamiento interno y externo; de esta manera, se busca entonces establecer e implementar los mecanismos que generen apertura a las fuentes de financiamiento verde, nacionales, como los provenientes de la cooperación internacional.

Instrumentos de política para el Acceso a financiamiento verde:

- 1. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de coordinación interinstitucional.**
- 2. Estrategia MINFIN del fondo verde y climático.** Bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas Públicas; así como los medios necesarios, entre otros, se propone un fondo verde y climático nacional y asistencia técnica para la formulación de proyectos, que desde la perspectiva legal se recomienda, en primer término, agotar el ejercicio de rectoría que en la materia le compete al MINFIN, luego acudir a instancias internas para concretar determinadas acciones y a comisiones interinstitucionales para abordar temas operativos que atañen a varios sectores, evitando, como antes ya se indicó, la proliferación de mecanismos de coordinación. Si el qué y el cómo está bien definido, el medio facilitará ejecutar medidas, pero no deben convertirse en el fin, como sucede con numerosas comisiones,

¹³ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (pág. 48).

¹⁴ Carrillo, S. (2020). Conformación de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala. Informe 1 y 2, GIZ, Guatemala.

comités, etc., que además drenan la energía y el tiempo de actores que mejor podrían estar actuando, dando seguimiento y evaluando avances.¹⁵

En los últimos años el financiamiento relativo a la protección y conservación del ambiente, tanto del lado de las donaciones como de los préstamos, recursos externos procedentes de la cooperación internacional Alemana, que se destinan al ambiente es ya conocido como fondo verde, por distintas instituciones ambientales, teniendo estos proyectos un análisis de las fuentes complementarias de financiamiento verde internacional y climático relacionados, así como el desarrollo y construcción de un portafolio de proyectos de alto impacto verdes y climáticos específicos, los cuales se organizan en áreas y sectores de la siguiente forma: Área 1: Sector agrícola, agropecuario, de biodiversidad y degradación del suelo; Área 2: Sector de energía limpia y eficiencia en reducción de la contaminación atmosférica, transporte limpio, infraestructura e industria sustentable, gestión de residuos y reciclado; Área 3: Sector de atención a los desastres naturales y salud.

Para financiar los proyectos contemplados en estas áreas se identificaron 430 opciones en la revisión de la literatura, siguiendo los criterios de impacto económico, social, ambiental, y de consistencia con estrategias ecológicas y beneficios compartidos, todos estos conformaron interacciones que se vinculan con los cinco ejes estratégicos de la EFA mediante el uso de un modelo dinámico de simulación de financiamiento del cambio climático.¹⁶

- 3. Incentivos y transferencias condicionadas ambientales:** Esta propuesta se integra de diversos instrumentos para el otorgamiento de contribuciones y beneficios por parte del Estado a diferentes personas individuales y jurídicas que tienen por objeto cambiar el comportamiento de los agentes contaminantes y de lograr efectos incentivadores para nuevos emprendimientos mediante la condición del cumplimiento de una normativa o el logro de programas y metas relacionadas con la protección del ambiente.¹⁷

¹⁵ Producto I: Sistematización de propuestas por eje de la EFA. Consultoría: Propuesta para la consolidación de una Política Fiscal Ambiental dentro del marco de la Estrategia Fiscal Ambiental del Ministerio de Finanzas Públicas, (pág. 88).

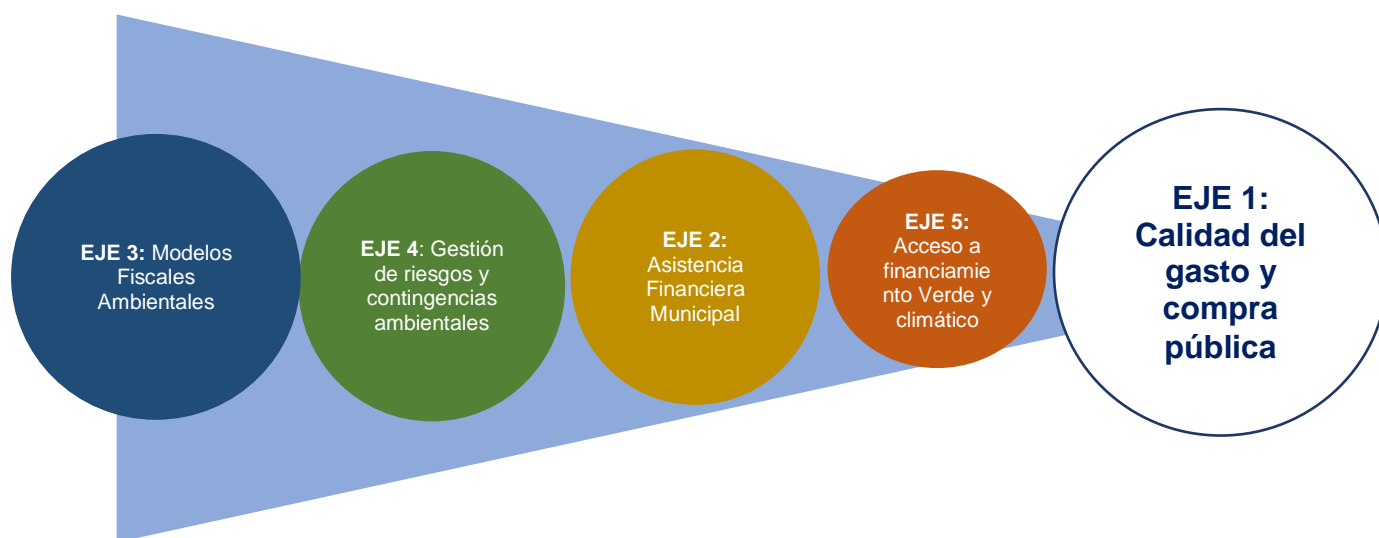
¹⁶ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (pág. 61).

¹⁷ Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico, (pág. 54)

6. ENFOQUE GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL

La EFA, para convertirse en política debe buscar un direccionamiento en la interacción entre la planificación/presupuesto para asegurar la calidad del gasto y a la vez buscar que el acceso al financiamiento verde y climático relacionado, en los ámbitos de donación, endeudamiento y tributación cumplan con los requisitos de búsqueda participativa y democrática de soluciones, que es parte de los cometidos de la política pública no dirigista ni imperativa, sino amplia y de consenso, así como de economía del comportamiento. Es decir, al hablar de presupuesto se visualiza a la calidad de gasto como eje principal para la jerarquización al que confluyen todos los demás, y está compuesto por procesos de financiación, a través de deuda, tributos, tasas, arbitrios, donaciones y demás. (Consult Centroamericana, 2021: II. Pág. 01).

Infografía 4. Jerarquización de los ejes de la EFA en términos de planificación-presupuesto



Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

Una breve explicación de la misma consiste en lo siguiente:

- Una de las ideas de la ciencia moderna es estudiar la realidad en pequeñas porciones, limitando la pretensión del conocimiento a un área limitada. En nuestro caso, los modelos económicos y fiscales se dedican a representar algunos aspectos de ellos que puede llamarse la realidad económica. Tales modelos son una representación del mundo entre agentes que poseen bienes y preferencias, buscan un mayor bienestar y están dispuestos al intercambio. Los modelos son creados a partir de la especulación a cerca de las causas y los procesos que pudieron haber producido los efectos observados. El propósito de algunos modelos no es hacer predicciones cuantitativas solamente, sino describir el comportamiento cualitativo de las variables relevantes. En la *Infografía 4. Jerarquización de los ejes de la EFA en términos de presupuesto*;

el modelo es importante porque significa altas abstracciones del mundo y puede ir evolucionando su técnica conforme las autoridades políticas y tecnocráticas institucionalizan la PFA.

- La administración de las contingencias es un enfoque práctico dentro de las políticas públicas y se refiere al monitoreo y evaluación de variables e indicadores de campo, sistemas de alerta temprana y el impulso a fondo del presupuesto a la conformación de fuerzas de tareas calificadas con el debido instrumental y equipo en las más diversas áreas de amenaza de vulnerabilidades y riesgos en Mesoamérica a las que hoy se une el tema de la pandemia Covid19. Se refiere inicialmente a institucionalizar adecuadamente la partida presupuestaria que se denomina “*atención a desastres y gestión de riesgos*”¹⁸.

La misma tipifica y mandata rubros claves para la mitigación ambiental, tales como los siguientes: 01 Servicios de prevención y control de incendios, y servicios de rescate y auxilio; 02 Gestión para la reducción de riesgos a desastres; 03 Investigación y desarrollo relacionados con la atención a desastres y gestión de riesgos; y 04 Atención a desastres y gestión de riesgo n.c.d.

- La asistencia financiera municipal se refiere tanto a los apoyos de cooperación técnica y financiera reembolsable y no reembolsable, así como las transferencias de diverso tipo que vienen de los aportes constitucionales e institucionales diversos; es decir del rubro denominado Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (OECT). A este respecto se debe subrayar que el CONADUR mediante diversas resoluciones ha permitido institucionalizar los ODS, que, a diferencia de los ODM instaron a los países a las priorizaciones de gobierno y avances anteriores, constituyéndose en Guatemala un esquema racional y adecuadamente institucionalizado que contempla el Plan K’atun 2032, los ODS, las Prioridades Nacionales de Desarrollo, las MED y las Políticas Generales de Gobierno de aquí a futuro. El arte de la PFA será el de alinear al Sistema Municipal a tales prioridades, buscando los adecuados equilibrios democráticos entre la autonomía municipal y las responsabilidades del Estados para el logro del bienestar, contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala.
- El acceso a financiamiento verde viene teniendo un apuntalamiento mundial a raíz de la pandemia COVID19; las últimas investigaciones realizadas en Guatemala (Gálvez, 2020) muestran la necesidad impostergable de acelerar diseños e implementar programas tales como: la gobernanza forestal o del agua, el diseño de proyectos ambiciosos de carácter urbano sobre el alcantarillado, desechos sólidos, transporte masivo con base a tecnologías sostenibles, impuestos a plásticos de un solo uso y

¹⁸ La partida presupuestaria 04: Atención a desastres y gestión de riesgos; y 06: Protección Ambiental; del Clasificador Presupuestario por Finalidad, Función y División.

otros temas que son propios de las nuevas posturas y visiones del financiamiento verde.

- Calidad del Gasto y compra pública constituyen la desembocadura de todos los ejes anteriores. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la Ley Orgánica de la CGC contempla la figura del subcontralor de la calidad del gasto, quien tiene amplias facultades para evaluar criterios y programas de gasto e incluso proponer a las instituciones medidas de política vinculados a delicados temas como el ambiental, el tecnológico, el de la racionalización de las compras y otros no menos importantes. Por otro lado, las cuentas nacionales de base 2013, el Banco de Guatemala, el INE, la SEGEPLAN, y las entidades que conforman el Gabinete Económico deben implementar ambiciosos proyectos de determinación de los efectos del multiplicador del gasto en Guatemala, siendo que su estilización y determinación tiene importantes aristas en el diseño de futuros programas de desarrollo Sostenible. A este respecto el SNIP que conlleva un robustecimiento necesario de las labores de preinversión se constituyen en un pivote fundamental de tal calidad del gasto.

6.1 Elementos constitutivos de los impuestos verdes de los Modelos Fiscales Ambientales.

En el *cuadro 5. Matriz de caracterización de los Instrumentos de Política Fiscal Ambiental* se resumen los elementos básicos que dan certidumbre al nacimiento de los impuestos ambientales que se proponen en esta política, atendiendo los principios tributarios y de legalidad como lo son el hecho generador, la base y la tasa imponible y el sujeto pasivo, otros están contenidos en las respectivas iniciativas de ley que podrían ser presentados al Congreso de la República, para su aprobación, conforme lo dispuesto por la Constitución Política de Guatemala.

En general, el conjunto de propuestas de tributos verdes que aquí se presenta buscan mayor eficiencia en el uso de activos y recursos que siendo escasos producen daños al ambiente, con la finalidad de regular la producción y el consumo no deseable.

El impacto macroeconómico sobre los materiales para fines de reciclado deviene incierto ya que el país carece de estadísticas y cifras certeras en materia de consumo y desecho de plásticos, pero se calcula que de los productos fabricados en el país y se importan, sólo se recupera un cinco por ciento de plástico para reciclaje, de acuerdo con la Gremial de Recicladores, siendo el PET, la resina que cuenta con mejores características para el reciclado,

Cuadro 5. Matriz de caracterización de los Instrumentos¹⁹ de Política Fiscal Ambiental.

Instrumentos de PFA / Impuesto	Hecho Generador	Base Imponible	Tipo Impositivo	Sujeto Pasivo	Destinos y otros
1. Impuesto a Bolsas plásticas	Despacho desde bodega o fábrica a bolsas con menos del 8% de carbono nuevo.	La libra de bolsas plásticas.	Q1.70 por libra de bolsas plásticas.	Personas individuales o jurídicas que venden o distribuyen bolsa plástica.	El recaudo se destina al MARN y municipalidades con objetivos de educación ambiental.
2. Impuesto a envases PET	El almacenamiento de envases producido o importado.	El envase que contiene Polietileno de Tereftalato-PET-.	Q400 por tonelada como unidad de peso	Personas individuales o jurídicas que almacenan envases PET.	60% se destina a al Fondo Nacional de C&T para reciclajes..
3. Impuesto a primera Matricula Vehículos	Primera inscripción en Registro de Vehículos.	Valor Importación más seguro y flete en nuevos y valor factura en usados	20% a motocicletas motor pistón y 0% para vehículos híbridos y eléctricos	Propietarios de vehículos automotores.	Incentiva el uso de vehículos ahorradores de combustibles fósiles.
4. Impuestos/distribución de petróleo y derivados	Despacho del galón americano de 3.785 litros.	Distribución de combustibles derivados de petróleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Q7.70 gasolina <i>súper</i>; ▪ 4.60 a la <i>regular</i> y ▪ Q1.30 al <i>diésel</i>. 	Personas que adquieren o consumen el combustible.	Gradual, 5 años hasta lograr tasa óptima.
5. Impuesto a la Emisión de GEI provenientes de fuentes fijas	Emisión al aire de los principales Gases Efecto Invernadero ²⁰ en generación de energía eléctrica.	Cantidad de emisiones del generador expresada en Toneladas de Carbono equivalente por KW/hora.	Q 201 por cada tonelada de carbono equivalente de emisiones de GEI	Personas individuales o jurídicas generadoras de energía que utilizan combustibles fósiles.	Persigue estimular energías más limpias y sostenibles.

Fuente: Elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

¹⁹ Los instrumentos de política aquí presentados han sido desarrollados con anterioridad en el *Producto II. Alineación de los INP con los ejes de la EFA y propuestas por eje estratégico.*

²⁰ Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄) y Óxido Nitroso (N₂O).

En efecto, un impacto derivado de los instrumentos tributarios del área de intervención 3 de esta política, provee incentivos para activar el crecimiento económico por medio del procesamiento de residuos, desechos y de la conservación del medio ambiente. En la medida que se incorpore en Guatemala un modelo económico circular, como aprovechamiento de recursos que van eliminando externalidades negativas y protegiendo el capital natural; en esa misma medida, se logra la eficacia del sistema económico. En ese sentido, el MINFIN estaría incentivando la innovación en nuevas formas de producción, transporte y consumo menos contaminantes, poniendo en práctica el principio de “quien contamina paga o restaura”.

También el incentivo resultante de los desembolsos condicionados ocasionará migraciones de uso de energías tradicionales a otras renovables, como en el caso de que muchos pequeños talleres y microempresas migren a la adquisición y provisión de energía solar fotovoltaica, y que los hogares de comunidades rurales migren de fogones contaminantes de sus cocinas y viviendas al uso de estufas mejoradas, contribuyendo con ello a reducir las amenazas a los bosques.

En materia de riesgos ambientales, que no se explican solo a partir de fenómenos naturales, sino por las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población, esta política se propone fortalecer el ámbito político-institucional en tanto que, hay suficientes evidencias de sus debilidades para enfrentar el incremento de riesgos y contingencias de diversa naturaleza.

La PFA se orienta en el sentido de que el sistema financiero del país ponga especial atención al debido financiamiento a las instituciones que tienen a su cargo enfrentar los riesgos y contingencias ambientales (lamentablemente cada vez más recurrentes e intensos), instituciones como CONRED, INSIVUMEH, municipalidades, cuerpos de bomberos, entre otros.

También es relevante el fomento de la cultura ciudadana, educar la asociatividad e instrumentos de sensibilización y reconocimiento a personas y colectivos voluntarios que hacen frente a incendios forestales y eventos naturales que devienen en desastres. En ese sentido, se especifica que se otorguen mejores asignaciones a las partidas presupuestarias²¹ relacionadas con la prevención de desastres y otros gastos ambientales.

La propuesta de impuestos verdes contribuye a la consecución de algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–, entre los cuales destacan los ODS 13, 14 y 15 -Acción por el clima, vida submarina y, vida de ecosistemas terrestres–, respectivamente; que contienen metas relacionadas con los efectos del cambio climático a nivel mundial y local, así como en

²¹ Las partidas presupuestarias 04: Atención a desastres y gestión de riesgos; y 06: Protección Ambiental; del Clasificador Presupuestario por Finalidad, Función y División.

la conservación de los ecosistemas y otros ODS como el 6, Agua y Saneamiento para todos; ODS 7: Energía asequible y no contaminante; y el ODS 12: Producción y consumo responsables, son importantes por enfatizar en el uso responsable de los recursos.

6.2 Condiciones y lineamientos básicos para viabilizar los impactos de la Política Fiscal Ambiental

6.2.1 Integración de criterios ambientales para mejorar la calidad del gasto público

Al establecer el desarrollo de reformas y fortalecimiento del marco jurídico para incorporar criterios ambientales y de cambio climático, mediante el trabajo coordinado entre las instituciones responsables, se hará efectiva la incorporación de estos criterios en las compras públicas y las contrataciones del Estado y en todos los programas y proyectos estatales existentes, es decir, la política contribuye en la construcción de nueva infraestructura estratégica, proyectos de obra pública y en la producción y consumo sostenible de los bienes y servicios que las empresas venden al sector público.

Asimismo, se estará contribuyendo a la eficiencia, a mejorar la gestión pública mediante ahorros de mantenimiento y gastos de energía, combustibles y uso de vehículos de las instituciones públicas y municipales. MINFIN y MARN deberán actuar de manera conjunta emitiendo las disposiciones técnicas que sean necesarias.

6.2.2 Implementación de instrumentos económicos y fiscales de descontaminación, descarbonización y en apoyo a la mitigación y adaptación al cambio climático

Además de las acciones específicas de política en materia de gasto público y cambios de conducta, la Política Fiscal Ambiental comprende instrumentos tributarios, los cuales son coadyuvantes para proteger el ambiente y a la mitigación y adaptación al cambio climático. El mercado de seguros, una política crediticia sostenible orientada a inversiones limpias y la propuesta de transferencias ambientales condicionadas, también son mecanismos que envían señales al mercado e influyen al sector social y comunitario a tomar decisiones de producción y consumo sostenible.

6.2.3 Alcance de los efectos la Política Fiscal Ambiental a las municipalidades

En cumplimiento a su mandato legal establecido en el Decreto 13-2013 del Congreso de la Republica referido a la obligación de crear las unidades de administración financiera en cada

uno de los organismos y entes del sector público, esta Política Fiscal Ambiental reafirma el eje 2 de la EFA para brindar asistencia técnica en materia de registro de proveedores, adquisiciones públicas y profesionalización de personal municipal en el ámbito de la transparencia y calidad de gasto.

Asimismo, procura que sus planes, normas y procedimientos de administración financiera se conduzcan mediante indicadores de sostenibilidad fiscal y ambiental en el ámbito municipal, en especial en lo que se refiere al establecimiento de código tributario municipal, una ley general de arbitrios y facilitación para el establecimiento de tarifas en agua potable y saneamiento. Especial dedicación merece en esta política la asistencia técnica a las municipalidades para definir la priorización de temas vinculados con el ambiente en el marco de la formulación de sus presupuestos, incorporando las contingencias ambientales.

6.2.4 Fomento de la educación ambiental, investigación y adopción tecnológica

En materia de fiscalidad ambiental falta aún mucho por conocer, por lo que la investigación al respecto es una necesidad para llevar a cabo las innovaciones tecnológicas en la materia; así como para la toma de decisiones informadas en materia de política fiscales de ambiente y cambio climático. Por ello, algunos recursos recaudados de los impuestos verdes serán destinados a la Investigación y Desarrollo (I+D) y transferencia de tecnologías, estableciendo provisiones tanto para el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola -ICTA- como a los municipios para en el ámbito de sus competencias fomenten la educación ambiental y la evaluación de impactos en sus ecosistemas y biodiversidad.

6.2.5 Contribución a las mejoras del sistema de gestión del riesgo fiscal y socioambiental

De conformidad al estado actual de la vulnerabilidad sistémica del país, el MINFIN debe proveer insumos financieros que permitan diseñar e impulsar intervenciones diferenciadas territorialmente en el caso de riesgos. El sistema financiero del país pondrá especial atención al debido financiamiento de las instituciones que tienen a su cargo enfrentar los riesgos y contingencias ambientales (lamentablemente cada vez más recurrentes e intensos), instituciones como CONRED, INSIVUMEH, cuerpos de bomberos, entre otros.

También es relevante el fomento de la cultura ciudadana, promover la asociatividad e instrumentos de sensibilización y reconocimiento de méritos a personas y colectivos voluntarios que hacen frente a incendios forestales y eventos naturales que devienen en desastres. En ese sentido, es condición necesaria que se otorguen mejores asignaciones a las partidas presupuestarias para sufragar la prevención de desastres y otros gastos ambientales.

6.2.6 Enfoque de beneficio colectivo

Las acciones de Política Fiscal Ambiental, tiene efectos positivos ya que se encuentra alineadas tanto a los Instrumentos Nacionales de Planificación (tales como el PND K'atun 2032, Política Nacional de Desarrollo, Política General de Gobierno, entre otros), como a los acuerdos internacionales para el Cambio Climático (tales como el Acuerdo de París, Agenda 2030, Protocolo de Kioto y Marco de Sendai) que Guatemala ha asumido, y en cuanto a los instrumentos internacionales, Acuerdo de París y el Protocolo de Kioto los ha aprobado y ratificado comprometiéndose a dar seguimiento y contribuyendo al cumplimiento a los objetivos de cada uno de ellos, entre estos se tienen efectos de reducción de contaminación y protección ambiental al incrementar la eficiencia energética, sino también de beneficios colectivos para la población y los sectores productivos al implicar ahorros económicos.

Asimismo, la imposición de tributos y vigilancia a productos contaminantes contribuye a la mejora de la calidad del aire, que a su vez tiene beneficios para la salud de la población.

Socioeconómicamente, conviene al país abrir posibilidades de acceso a nuevas tecnologías, vehículos eléctricos y el aumento en la productividad de los sistemas industriales de reciclaje, energías limpias y productos biodegradables.

La propuesta de desembolsos monetarios condicionados tiene como objetivo el mejoramiento de la salud y ahorro en energía debido a la sustitución de fogones por estufas ahorradoras de leña en comunidades precarias y el acceso a paneles solares. De manera que estos beneficios representan el principio de doble dividendo, útiles para la reducción de GEI y útiles para mejorar las formas productivas y sociales de hogares pobres y de pequeñas y medianas empresas.

6.2.7 Recaudación de recursos con un doble dividendo

La Política Fiscal Ambiental aun cuando no se propone recaudar, estaría proporcionando un doble dividendo, quizá débil en su fase incipiente, así, su primer objetivo es la protección ambiental contribuyendo a una reducción en las emisiones de sustancias contaminantes, lo que se acompaña con objetivos económico-fiscales para que los ingresos generados se destinen a reducir otros gravámenes o a fomentar la investigación en nuevas tecnologías.

El destino de los recursos se puede observar en el *cuadro 5. Matriz de caracterización de los Instrumentos de Política Fiscal Ambiental*, de este informe.

En la medida que se avance en la disminución de los efectos de la contaminación y se mejore el medio ambiente a través de eficiencia productiva amigable al ambiente, de esa manera se

contribuye a que los agentes económicos trasladen sus actividades a mercados más circulares y menos distorsionados.

6.2.8 Promoción de la inversión y el financiamiento verde

La Política Fiscal Ambiental contempla el diseño y aplicación de instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado vinculados a las acciones de protección del ambiente y Cambio Climático.

En este contexto, resulta importante el impulso de actividades económicas bajas en emisiones y elevación de su competitividad, tratando de vincular a los actores involucrados o beneficiados en el acceso a recursos financieros externos, organismos bilaterales de crédito y a recursos públicos y privados conforme las prioridades de financiamiento para ejecutar acciones, como proyectos de energía solar, empresas de reciclaje y reutilización; y otras afines o complementarias a las propuestas aquí consignadas.

7. RESULTADOS

Existen propuestas de estrategias, planes programas y proyectos diversos cuyo gran objetivo es lograr la sostenibilidad financiera y ambiental, mediante el uso adecuado de los recursos naturales sin perjudicar ni poner en riesgo las finanzas públicas.

En esta PFA se priorizan aquellas propuestas, como instrumentos de política, en función de su impacto y viabilidad. Sin embargo, hay algunas otras que pueden ser consultadas en los entregables previos a la elaboración de esta política y en el portal del MINFIN para la EFA.

7.1 Resultados generales previstos en las adquisiciones, gasto e inversión pública

A continuación, se detallan algunos efectos relacionados a la activación y puesta en marcha de los distintos planes, programas y proyectos priorizados para apoyar a las instituciones públicas en aspectos de calidad del gasto y compras públicas. Entre los principales efectos resultantes se pretenden compras públicas sostenibles y eficientes con enfoque ambiental.

7.1.1 Compras públicas sostenibles y calidad del gasto público

Los programas propuestos surgen en respuesta a la legislación en materia ambiental como la Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de GEI y los compromisos adquiridos por Guatemala en vulnerabilidad, adaptación ante los efectos del cambio climático y la mitigación de GEI, como la agenda 2030 entre otros, en el sentido de adaptar a las instituciones del Estado en función de que estas mediante los bienes y servicios adquiridos hagan frente a los impactos del cambio climático.

Las reformas a la ley de adquisiciones del Estado pretenderían incorporar criterios ambientales a gastos de funcionamiento además de solicitar estudios de pertinencia ambiental en las obras públicas por parte de los proveedores. Además de las reformas se acompañaría en específico de dos programas destinados a modificar conductas y estructuras en las instituciones estatales y proveedores del Estado.

Si bien, en fechas recientes se promovió una reforma a la ley de contrataciones que causó aversión en la población guatemalteca y que fue vetada por el presidente de la república por su poco estudio y propuesta que, a decir de expertos en la materia, provocaría aumento en las adjudicaciones partidarias y fragmentadas. Esta reforma se prevé que tenga mayor aceptación popular debido a que las medidas irán orientadas a adicionar un enfoque ambiental en gastos de funcionamiento e inversión, acompañado de una mayor conciencia social-ambiental de la sociedad por los proyectos destinados a la conservación del medio ambiente y el correcto aprovechamiento de los recursos.

Por su parte el programa de compras públicas sostenibles cuyo objetivo es orientar a las instituciones públicas que aviven nuevas prácticas y realizar compras de bienes en función de la eficiencia energética, por ejemplo, sustitución de equipo obsoleto por nuevos que consuman menos energía, con características ecoamigables y de mayor durabilidad, reemplazar los materiales individuales para las oficinas por estaciones de servicio donde los recursos se utilicen de forma eficiente, utilizar energías renovables, reformar la infraestructura para aprovechar los recursos naturales especialmente tragaluces y ventanas evitando el uso excesivo del luz artificial. Los cambios anteriores propiciarían efectos directos en el ahorro de energía y ahorro en gastos de funcionamiento, dejando más recursos para aquellos proyectos de campo orientados a combatir los impactos del cambio climático.

Por otro lado, el programa de eficiencia y calidad del gasto público tiene por principal objetivo cambiar las formas de operar y de desarrollar obras de inversión pública mediante el SNIP y el MARN, solicitando siempre estudios de impacto ambiental en cada proyecto autorizado, por lo que cada obra y proyecto de inversión pública incorporará un enfoque de cambio climático y de prevención y gestión de riesgos de desastres.

Al realizar los esfuerzos pertinentes por cada institución según su marco de funciones y en la adjudicación de obras de inversión pública se obtendrían resultados a favor de infraestructura de calidad y minimizar los riesgos de desastres por eventos ambientales, propiciando la competitividad en diversos sectores como el transporte, construcción, industria, entre otros, además de evitar el desarrollo de obras hormiga (obras pequeñas y fragmentadas con poco valor global en la mejora de las calidades de vida).

Mediante los programas aquí descritos se busca principalmente generar impacto en instituciones públicas por medio de priorizar adquisiciones de bienes y servicios con enfoque ambiental y priorizar entre proveedores a aquellos que demuestren la implementación de condiciones mínimas en materia de cumplimiento de requerimientos de conservación y protección del medio ambiente, con efectos en la competitividad, propiciando las adjudicaciones transparentes y minimizando los impactos de los desastres naturales.

7.1.2 Revisión del gasto tributario

El objetivo de proponer este componente en la PFA, es que siendo el Gasto Tributario una parte esencial del Presupuesto Público, es sujetar el mismo a la transparencia y a un mecanismo institucional de seguimiento para que el gobierno pueda controlar el uso de los incentivos tributarios y contar con un régimen sancionatorio a quienes se desvíen de lo dispuesto en las leyes, considerando que el mismo asciende a un monto equivalente al 2.5% del PIB. (Balsells, E; Colom, E; Pape, E, 2021. P.18).

Por el lado ambiental, algunas empresas beneficiadas con incentivos fiscales y tributarias han estado en tendencia en tiempos recientes, debido a que han afectado y actualmente representan una amenaza para la conservación y cuidado de los recursos naturales, por lo que

se hace necesario realizar investigaciones sobre las actividades de las empresas beneficiadas y posteriormente mantener un monitoreo constante sobre las mismas.

El programa de revisión del gasto tributario tendría efectos en Guatemala a nivel de varias industrias como la extractiva, agroforestal, entre otras, que son quienes utilizan los recursos naturales de primera mano. De esta manera se podrá utilizar el programa como herramienta para incentivar a las empresas a nuevas prácticas y monitoreo constante de estas para evitar que los recursos que el Estado deja de percibir sean usados para dañar el medio ambiente y provoque efectos adversos a la naturaleza o en entidades y fines diferentes a los previstos y en la legislación guatemalteca.

Se espera también mayor transparencia la asignación de incentivos fiscales mediante la participación ciudadana para la validación de los resultados, además de establecer un ente con la responsabilidad exclusiva de monitorear el gasto tributario.

7.2 Resultados Generales previstos a nivel de asistencia técnica, financiera a las municipalidades

Las municipalidades son un actor estratégico en el combate al cambio climático y la mitigación de GEI por ser entidades más cercanas a la población y ser las encargadas de la provisión de servicios, así mismo también son las áreas con mayor dificultad para desarrollar planes, programas y proyectos diversos debido a la poca capacidad financiera y de planificación que estas poseen, derivando en problemas de prestación de servicios, mal aprovechamiento de los recursos naturales en el territorio, poco mantenimiento de los mismos y son las entidades con menor capacidad de respuesta en prevención y gestión ante contingencias naturales.

En respuesta a los desafíos que presenta el sistema municipal surgen las siguientes propuestas y los resultados más generales esperados de las mismas.

7.2.1 Programa nacional de asistencia técnica fiscal ambiental a las municipalidades.

El objetivo del programa es el apoyo a las municipalidades, mediante la capacitación constante al personal, planeación estratégica y traslado de herramientas para la administración financiera municipal con enfoque ambiental y la vinculación de las municipalidades en los planes y políticas nacionales de desarrollo.

En tal sentido, el programa en cuestión pretende generar efectos en la forma en que las municipalidades gestionan sus recursos naturales y financieros, teniendo en cuenta temas de autonomía municipal y obligaciones del Estado.

Principalmente se debe evidenciar la constante capacitación de entidades como el MINFIN, MARN, CONAP, INAB, la comisión de cambio climático, SEGEPLAN entre otras, al personal de las municipalidades en el marco de sus funciones, resultando en una mejor

gestión de recursos financieros, dedicando así recursos suficientes a la distribución de servicios correspondientes a la población y mejor gestión de obras y mantenimiento de las mismas, derivando así en una mejor gestión de los recursos naturales, robustecimiento de la gestión de ingresos municipales y lograr una independencia financiera.

De la misma manera, se capacitaría al personal en temas de planeación estratégica con el objetivo de incorporar las necesidades individuales de cada municipalidad y conformar mancomunidades y autoridades que administren recursos naturales (cuerpos de agua, masas forestales, uso de suelo para actividades agrícolas y cuencas entre otros) así como gestión de desechos, en conjunto, de la misma manera abordar obras de inversión pública lo que resultaría en mayor capacidad financiera, de gestión y monitoreo a fin de que tengan un verdadero impacto en la gestión de recursos, así como en resultados globales que contribuirían a el cumplimiento de los objetivos de las políticas y planes nacionales así como de los compromisos adquiridos por Guatemala a nivel internacional.

Por otro lado, el programa propuesto impulsaría la ampliación del programa buscando el Desarrollo Económico Local –DEL–, la institucionalización adecuada de las oficinas de promoción del fomento económico, turismo y los recursos naturales, por ejemplo, el desarrollo de Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento (OMAS), generando así desarrollo económico local y negocios que prioricen el cuidado del ambiente.

Como se evidenció en los resultados esperados de la calidad del gasto y compra pública, con el programa presente se pretende impulsar a que todas las obras de inversión pública que sean aprobados, tengan estudios de impacto ambiental.

7.2.2 Programa de protección y reforestación de cuencas.

El enfoque de cuencas para la gestión de cuerpos de agua es esencial para la conservación y mejora de las calidades del recurso, por lo que era imprescindible contar con una forma de operativizar acciones en pro de la gestión de cuencas.

A raíz de lo anterior, surge el programa de protección y reforestación de cuencas cuyo objetivo es encaminar acciones y recursos a la gestión de cuencas, mediante esfuerzos de los actores involucrados.

El programa pretende generar acciones específicas con las que se puedan definir avances y resultados de la implementación del mismo. Como primer resultado el programa debería de presentar un plan de acción en el que se encuentre un mapeo de todos los cuerpos de agua a nivel nacional, jerarquizados en función de asegurar el suministro y la sostenibilidad de agua de calidad para fines domésticos ante las amenazas de contaminación, sequía e inundaciones.

En el plan deberán de estar identificados los actores a intervenir, posteriormente se deberá analizar las alianzas y funciones a desarrollar por cada institución en su marco de acciones dadas por la normativa respectiva. Inicialmente se puede identificar al MARN como ente responsable de formular y ejecutar las políticas, programas y proyectos relativos a su ramo.

Las municipalidades en su marco de acción más específico deberían figurar como ente ejecutor, entre otras facultades.

El programa también deberá fortalecer alianzas interinstitucionales con entidades del sector privado y la sociedad civil, así como vincular distintos programas y sistemas en función de la protección de cuencas. Específicamente, estudiar los incentivos proporcionados por INAB en materia de reforestación y se la normativa que rige dichos incentivos es aplicable al tema en cuestión. En este sentido, se deberá realizar un mapeo de cuencas que identifique en que estatus posesorio se encuentran las tierras, si son de posesión privada, municipal, áreas protegidas, entre otras formas de tenencia de tierras.

7.2.3 Programa de prestaciones de servicios de agua y saneamiento.

En Guatemala la prestación de servicio de agua potable es de baja calidad sin distinguir segmentos económicos, por otro lado, la cobertura del servicio en el área urbana se sitúa en un 76.3 % y en el área rural un 53.3 %, por otro lado, el servicio de saneamiento es casi nulo a nivel público-municipal.

Así mismo, es problema que las municipalidades no poseen capacidad para administrar los recursos, derivando en inconsistencia en la prestación de los servicios, poca rentabilidad, desaprovechamiento de recursos naturales, insostenibilidad y servicios privados sin estándares ni cuidados que ocasionan contaminación y escases.

Esencialmente los esfuerzos deberían y encaminados a la creación de normativas y una política amplia y sólida que incluya planes, programas y proyectos de inversión para los prestadores de servicio con regímenes tarifarios entre otros elementos que contribuyan a la gestión del agua.

En respuesta a la problemática, el programa desde los primeros años de vida debería identificar avances iniciando con estudios donde se tenga como principal objetivo distinguir institucionalmente las funciones de rectoría de las de regulación y prestación, así como definir los derechos, deberes y obligaciones de los consumidores y de la comunidad.

En el entregable 3 de la consultoría “Diseño de Estrategias y metodologías para fortalecer las finanzas Municipales considerando aspectos de presupuesto orientado a resultados, incorporando temas ambientales” se presentó un modelo para establecer tarifas de prestación de servicio de agua potable, insumo que será de utilidad para las municipalidades al momento de administrar los recursos financieros, por lo que el programa deberá de incentivar pero principalmente capacitar al personal de las municipalidades para utilizar las herramientas en pro de la gestión y prestación de servicios, además de asegurar la sostenibilidad del agua.

El programa deberá impulsar por un lado a las municipalidades en conjunto y por el otro lado, a operadores de servicio (municipales, comunitarios y privados) a la creación de planes de inversión a corto, mediano plazo y largo plazo. En el mismo sentido, se deberá de

establecer un régimen tarifario que derive en la sostenibilidad financiera de la prestación de los servicios.

Además, de contar con un ente en cada municipalidad encargada de evaluar la calidad en la prestación de los servicios y si existe un canal único de financiamiento público y se considera la pertinencia de un subsidio social para el acceso al servicio de agua financiado con fondos públicos nacionales.

Evaluando el éxito del programa a largo plazo, este sería efectivo si las municipalidades cuentan con capacidad de prestación de servicios de agua potable y saneamiento, si este es constante y sostenible. Por otro lado, si los operadores de los servicios públicos de agua potable, saneamiento y desechos sólidos han logrado establecer un régimen tarifario equitativo, eficiente y sostenible que cubre los costos reales de operación, mantenimiento y permite la expansión en razón a la proyección del crecimiento de la población, con el fin de lograr una cobertura universal.

7.3 Resultados esperados en relación a los Modelos Fiscales Ambientales

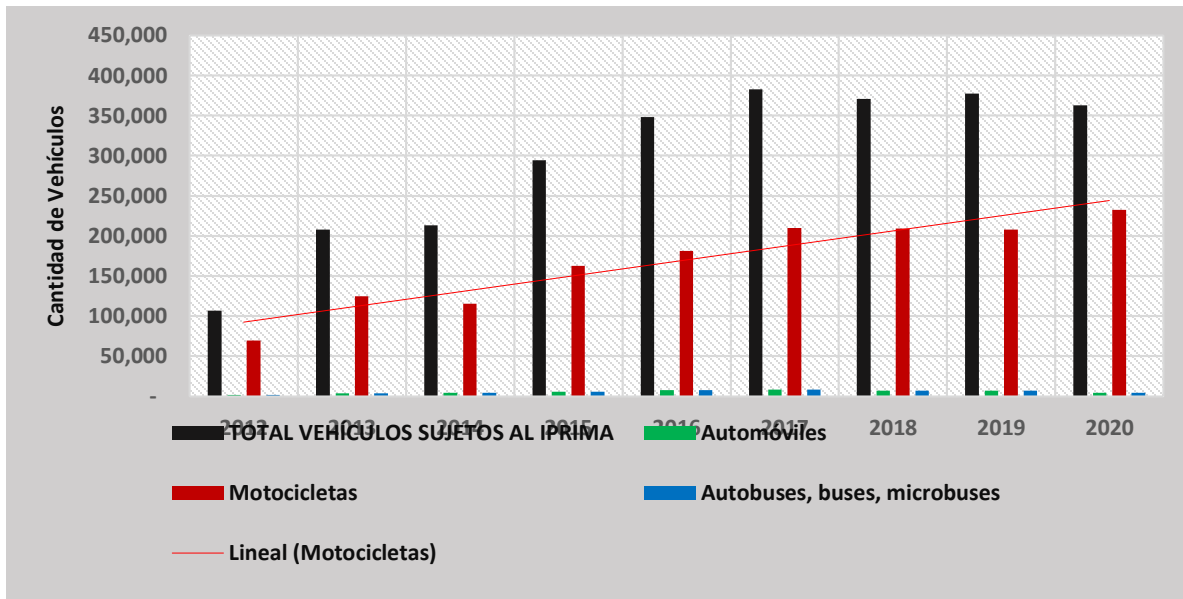
Se describe a continuación algunos efectos resultantes como consecuencia de la puesta en marcha de los modelos fiscales que han sido destacados en los documentos constituyentes como base de referencia en la formulación de esta Política Fiscal Ambiental.

7.3.1 Distribución de combustibles.

Con relación al impacto en la recaudación por la modificación al impuesto a la distribución de Combustibles, es necesario mencionar que los impuestos (IVA e IDP) solo representan el 12% del precio total, siendo los precios internacionales el factor más influyente. El efecto de un incremento en el precio de los combustibles, es un shock inflacionario inicial que se disipa con el tiempo, reduciendo la demanda de combustibles y un incremento en la demanda del transporte público, con impactos directos en la reducción del congestionamiento del tráfico y mejoras en el superávit de la balanza comercial petrolera.

Frente al inusitado incremento anual de vehículos en circulación en donde se puede observar la *Grafica 9. Vehículos importados sujetos al pago del IPRIMA en Guatemala*, que refleja el crecimiento de vehículos motocicletas, automóviles y autobuses; y en el que se evidencia el alto crecimiento de las motocicletas con un crecimiento superior a las 200,000 unidades en 2020, con esa tendencia resulta urgente reducir consumos de combustible contaminante para reducir las emisiones de CO₂, siendo este el aspecto de mayor beneficio en términos socioeconómicos, al disminuir la contaminación del aire.

Gráfica 5. Vehículos importados sujetos al pago del IPRIMA en Guatemala. Período 2012-2020



Fuente: elaboración propia. Datos SAT, 2021.

La experiencia de anteriores incrementos a este impuesto indica que el constante incremento de los precios del diésel observado a partir del 2016, no ha provocado una caída de la recaudación fiscal. En general, según (Parry, 2009) la implementación gradual de esta tasa optima al diésel trae consigo un incremento de Q1, 716 millones en la recaudación fiscal, incremento equivalente al 256% aproximadamente, respecto al 2017.

Mientras que para la gasolina superior un incremento de Q867 millones equivalente al 65.8% respecto al 2017. Considerando los potenciales impactos del incremento de las tasas, se prevé un esquema de implementación gradual en 5 años, destinando el 90% de la recaudación de ingresos de la gasolina a las municipalidades, mientras que el 100% de recaudo proveniente de los ajustes al diésel, se destinará a mejorar las comunicaciones y el transporte.

Con base en el modelo matemático de Parry & Small, se determinó una tasa de distribución optima utilizando tres escenarios para gasolina y diésel; y con la cual no se afectaría el nivel de bienestar en el país estableciendo una tasa óptima para las gasolinas en Q7.64 lo que significa un incremento potencial de 66.1% y 62.6% respecto al impuesto vigente para gasolina *regular* y *súper*, respectivamente, mientras que para el *diésel* la tasa óptima se establece en Q4.64 lo que representa un potencial incremento del 256.9%.

Las simulaciones mostraron que el aumento en la tasa a la gasolina súper y regular tiene un impacto progresivo fiscal y social, toda vez que la principal demanda de este combustible es su uso en vehículos en propiedad de los mayores deciles de ingresos.

Asimismo, el impuesto por cada galón de diésel continúa siendo menor que el que se aplica a las gasolinas, lo cual limita los efectos sociales regresivos de la medida, además de que su implementación es gradual. Se trata pues de un impuesto pigouviano para enfrentar externalidades negativas.

Sumado al modelo de (Parry, 2009), en la determinación del impacto del carbón tax se estableció, siguiendo el Modelo de Efectos Aleatorios donde la heterogeneidad no está correlacionada con los parámetros, el cálculo de la elasticidad-precio mostró que las empresas de energía en base a diésel presentan menores incrementos de precios que generadores de carbón y bunker.

De acuerdo con la aplicación de este modelo, la demanda de energía eléctrica en el mercado guatemalteco es inelástica, es decir que un incremento de un 1% en el precio de la electricidad genera una disminución en una proporción menor en la cantidad demandada de -0.32%, pero ello impactaría en una reducción de emisiones de gases en 33%, básico para cumplir con los compromisos de Guatemala al 2030.

De cara a potenciales efectos inflacionarios, sería necesario adoptar medidas compensatorias para reducir los impactos en el bienestar de los hogares más pobres.

Una de las medidas compensatorias que pueden utilizarse es la estructura de subsidio actual de la electricidad (subsidio que es progresivo) y trasladar a los hogares un monto similar al incremento en la tarifa.

7.3.2 Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres –IPRIMA²²-.

El incremento de la tasa del Impuesto de primera matrícula de las motocicletas (incluidas los ciclomotores, bicimotos) y velocípedos equipados con motor embolo (pistón) de cualquier cilindrada, tiene el potencial de duplicar el monto de la recaudación actual.

Dicha recaudación por las motocicletas representó un ingreso recaudatorio de Q152.9 millones en 2020, lo que representa el 18% de la recaudación tributaria total, y que, con el incremento al 20% del impuesto que se propone, se registraría un incremento en el recaudo que estaría compensando aquel monto que se deje de recaudar por la sustitución del IPRIMA a vehículos de motor por vehículos híbridos y eléctricos que tendrían conforme esta política una tasa del cero por ciento.

²² Propuesta desarrollada con mayor amplitud en documento: *Producto II. Alineación de los INP con los ejes de la EFA y propuestas por eje estratégico*. p36.

Este incentivo permitiría que se sustituyan vehículos antiguos y usados que utilizan diésel que con un gravamen más alto elimina sus efectos perjudiciales, de modo que la renovación del parque vehicular contribuiría también a reducir congestiones molestas en el tránsito.

**Cuadro 6. Estimación tentativa de recaudación de impuestos verdes
(Datos en millones de Quetzales)**

Impuesto	Recaudación probable (millones)	Destino de los Recursos
Impuesto a la distribución de Petróleo y sus derivados.	Q. 3,397.0	Municipalidades y Ministerio de Comunicaciones
Iprima	Q. 152.9	Fondo común
Emisiones GEI en energía	Q. 2,429.7	Probosque y Fondo Nacional C Climático
Bolsas Plásticas	Q. 255.0	Educación ambiental.
Envases PET	-----	Fondo Nacional de Ciencia & Tecnología

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A, 2021.

7.3.3 Impuesto a la emisión de GEI²³: Ley del impuesto sobre emisión de Gases Efecto Invernadero provenientes de fuentes fijas en el sector energético

La bondad de este impuesto reside en incentivar el cambio de patrones culturales en la generación de emisiones de GEI por el uso de combustibles fósiles en la producción de energía eléctrica, permitiendo a su vez recaudar recursos adicionales que pueden utilizarse para financiar políticas públicas con fines ambientales. De esta forma el impuesto ambiental se convierte en un elemento coadyuvante para alcanzar el ODS13²⁴ de la Agenda 2030; y con ello atender los desafíos del gasto público en mitigación y adaptación frente al cambio climático.

Conforme la fórmula del cálculo descrito en los documentos base, el factor de emisión expresado en TnCO₂e / kWh), será definido por el MEM en el contexto del inventario de GEI del sector energético. La Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- deberá corroborar este factor de emisión, así como la estimación de la cantidad de emisiones de GEI (expresadas en TnCO₂e) y el monto total del impuesto a pagar, expresado en quetzales, el que en la condición de un tipo impositivo adoptado fuera de Q466.50, la recaudación podría alcanzar los Q2,429.7 millones.

²³ Propuesta desarrollada con mayor amplitud en el documento: *Producto II. Alineación de los INP con los ejes de la EFA y propuestas por eje estratégico*. p58.

²⁴ ODS13: Acción por el clima. Consiste en la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático sus efectos en medio natural.

Por su destino, el ingreso recaudado se dirige opcionalmente, a financiar el PROBOSQUE para incrementar 337 mil hectáreas de cobertura forestal, a la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas municipales o, como se indica en el Artículo 14 del anteproyecto de Ley, los recursos recaudados con el impuesto sobre emisiones de GEI provenientes de fuentes fijas del sector energético se utilicen como fuente de financiamiento del Fondo Nacional de Cambio Climático, creado en el Decreto 7-2013 Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de GEI.

7.3.4 Bolsas plásticas²⁵: Ley del Impuesto Específico sobre la distribución de bolsas plásticas.

Las bolsas plásticas como producto fueron insertados en el mercado mundial en la década de los años sesenta, por su facilidad de uso, capacidad de sostener dentro de sí hasta 12 kilos, y por su popularidad por distribuirse de forma gratuita en los supermercados, siendo estos los nichos de mercado de este subsector.

Actualmente las bolsas plásticas circulan en todo el mundo teniendo múltiples efectos dañinos sobre el medio ambiente dado que los materiales comúnmente utilizados para su elaboración son el polietileno, polipropileno y polímero, siendo estos materiales inorgánicos derivados del petróleo y teniendo las características de no degradarse con el tiempo.

Así mismo, se estima que una bolsa plástica tarda un mínimo de 150 años en degradarse en la naturaleza y es de considerar que son productos de un solo uso, ya que la población mantiene el hábito de desecharla luego de ser utilizada una vez, siendo que una persona en promedio utiliza 230 bolsas plásticas al año, que implica que 500 billones de bolsas se desechan anualmente en Guatemala, diseminándose en todo el mundo contaminando los mares y océanos los ríos, playas y mares por un lado; y los rellenos sanitarios y vertederos legales e ilegales, por el otro; pudiendo originar incendios con sustancias altamente peligrosas para la salud, como ocurrió con el vertedero de desechos sólidos a cargo de AMSA, que ha cumplido ya con su vida útil, no existiendo hasta el momento un estudio de factibilidad alternativo, siendo ello toda una problemática de carácter metropolitano.

En la fabricación de bolsas plásticas se usa energía, agua e insumos provenientes de recursos naturales como el petróleo, gas natural, carbón y sal común, bajo el supuesto de que cada libra contenga 80 bolsas con una curva de demanda mensual de 1 millón de bolsas, significaría aproximadamente 12,500 libras mensuales, es decir 150,000 al año.

²⁵ Propuesta desarrollada con mayor amplitud en documento: *Producto II. Alineación de los INP con los ejes de la EFA y propuestas por eje estratégico.* p40.

En tanto que el acto gravado²⁶ se refiere a la distribución de bolsas plásticas que contengan menos del 8% de carbono nuevos en su materia prima, tanto de producción nacional como importadas, procede calcularlas disminuyendo de éstas, aquellas que estén exentas, como son las utilizados en alimentos y medicamentos.

A la cantidad distribuida base imponible de este impuesto se le aplica la cantidad de un quetzal con setenta centavos (Q. 1.70) por libra, lo que daría, en este caso, un monto bruto recaudado de aproximadamente Q255,000 al año.

7.3.5 Específico envases PET²⁷: Ley del Impuesto Específico a los Envases de Polietileno de Tereftalato -PET-.

A la tonelada de envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET-, que contienen o son destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional, se aplicará la tarifa de cuatrocientos cincuenta quetzales (Q.450.00) por la cantidad de toneladas distribuidas. Ante la carencia de información y datos de producción y consumo aparente de los envases PET en sus diferentes denominaciones no se pudo establecer la estimación.

Por su destino, el Ministerio de Finanzas Públicas trasladará el monto correspondiente al sesenta por ciento (60%) de la recaudación al Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología con el objeto que financiar de forma eficaz el desarrollo científico y tecnológico innovador que plantee alternativas o sustitutos de fabricación y uso de productos derivados del PET.

7.4 Grandes resultados en gestión de Riesgos y contingencias ambientales

Para la evaluación de un tema como la gestión de riesgos y contingencias ambientales más que propuestas de programas concretos, se debe fortalecer a las instituciones en la materia dotándolas de facultades y recursos para asegurar sus fines.

Instituciones como la CONRED, cuyo propósito es prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres. Sin embargo, el marco legal no incluye la aplicación de mecanismos fiscales ni facultades de ente sancionador.

²⁶ Ver iniciativa de ley en anexo 4.

²⁷ Propuesta desarrollada con mayor amplitud en documento: *Producto II. Alineación de los INP con los ejes de la EFA y propuestas por eje estratégico.* p42.

En ese sentido, se hace necesario que se le asignen facultades, herramientas y sistemas de responsabilidad, contenciosos—legal, solidaria, por incumplimiento, por daño a los recursos naturales, seguro de responsabilidad, etc. (Pereira, 2019).

Por otro lado, la creación de un ente interinstitucional con la capacidad de gestionar y crear mecanismos de tipo financieros que haga frente a los incendios forestales desde la prevención, mitigación y combate, se hace ideal debido a que varias instituciones cuentan con programas y proyectos que por su cuenta tienen herramientas para combatir los incendios forestales, sin embargo con la iniciativa de la creación de la mesa técnica interinstitucional los esfuerzos individuales serán encaminados a resultados en conjunto.

La creación de mecanismos financieros para la gestión de riesgos por desastres naturales se hace ideal, debido a que constantemente cuando hay desastres naturales el MINFIN debe recurrir para su atención a los ingresos tributarios, préstamos, colocaciones de Bonos del Tesoro y donaciones. Teniendo un fondo en específico que se nutra año con año, se evitaría que el MINFIN recurra a estos modelos de financiamiento que ponen en riesgo fiscal al país.

el tema en cuestión tendría como principales resultados que entidades como la CONRED tenga facultades de ente sancionador, se impulsen estudios y planes de acción suficientes con miras a la prevención, combate y posteriores efectos de los incendios forestales, haya recursos destinados a la prevención y gestión de riesgos por contingencias ambientales, las entidades cuenten con personal capacitado para responder ante las emergencias y por último una población informada y atenta ante los eventos climáticos y sus efectos.

7.5 Principales resultados de las intervenciones en el financiamiento verde y de cambio climático.

Los resultados más generales esperados a raíz de la puesta en marcha las áreas intervención en el área de intervención del acceso a financiamiento verde y climático son los siguientes.

7.5.1 Estrategia MINFIN del fondo Verde

Existe un portafolio con varios proyectos de financiamiento verde y climático, está constituido con recursos provenientes de la comunidad internacional. Lo que pretende esta estrategia es brindar de un marco de acción con mecanismos de negociación, financiación monitoreo, entre otros, para la correcta gestión de los recursos.

Como indicador de éxito de la iniciativa, a largo plazo el MINFIN en el marco de sus funciones como ente rector de la política fiscal y las finanzas públicas y otras instituciones dentro de sus facultades deberían de haber creado un plan de acción para dar seguimiento a los recursos provenientes de financiamiento de la comunidad internacional para actividades relacionadas al ambiente y cambio climático, así evitando se mal utilicen los recursos por los entes ejecutores, velando por la calidad de gasto.

Como resultado de la estrategia y herramienta para alcanzar los demás objetivos, como el anteriormente descrito, se creará una comisión de monitoreo y evaluación del gasto proveniente de fuentes de financiamiento internacional destinado al ambiente y cambio climático, contemplando su integración interinstitucional con entidades como la DTP, crédito público, SEGEPLAN, MARN, entre otras instituciones de interés.

Así mismo, la estrategia debiera de consolidar las diversas propuestas de financiamiento de la comunidad internacional como por ejemplo el fondo verde del clima, entre otras propuestas.

En Síntesis, tres resultados generales: consolidar el Fondo Verde Climático Nacional (que ya existe de manera dispersa), la creación de una estrategia para el monitoreo de los recursos financieros y la formación de una comisión de monitoreo y evaluación compuesta por la DTP y crédito público.

7.5.2 Incentivos y transferencias condicionadas

El objetivo de esta propuesta es generar cambios de comportamiento en los agentes contaminantes e incentivar nuevos proyectos de negocios mediante la condición del logro de programas y metas relacionadas con la protección del ambiente, esto se pretende lograr de la mano de instrumentos diversos. Esta iniciativa se integra de distintas herramientas para el otorgamiento de contribuciones, así como otros beneficios por parte del Estado de Guatemala.

Principalmente se pretende fomentar la inversión e incorporación de las personas y empresas a tecnologías limpias y el cuidado de los recursos naturales además de incentivar la investigación y estudios de preinversión medioambiental. Por otro lado, también buscando cuidar las finanzas públicas las transferencias y otros beneficios son solo un incentivo para la migración a tecnologías limpias y serán utilizados de forma temporal, pues a largo plazo causan ineficiencia y distorsiones en el mercado.

La propuesta en cuestión se enfoca básicamente a dos áreas de acción, uso eficiente de la leña con tecnología apropiada y promover la energía solar fotovoltaica.

A largo plazo el programa busca que se asignen créditos tributarios, tax credits o bonos tributarios y en general, aquellos incentivos que faciliten la transición del modelo de mercado actual a uno de desarrollo sostenible, incluyendo mercados de emisión.

7.6 Desafíos y efectos complementarios

La estructura tributaria actual de Guatemala no genera incentivos fiscales para cambiar patrones de conductas contaminantes, a pesar de la existencia de algunas figuras fiscales con fines ambientales como el impuesto a la distribución de combustibles, cigarrillos y aranceles para los bienes producidos con altos niveles de químicos.

En ese sentido, la idoneidad de los tributos ambientales aquí propuestos, se orienta a la disuasión de comportamientos y a forjar una cultura de solidaridad en el reparto de las cargas públicas, respetando los principios de la legalidad tributaria del país.

En efecto, estos impuestos no persiguen el recaudo como fin esencial, sino un medio para limpiar el ambiente, se trata de ahorrar erogaciones, de reflejar el costo real de los bienes y servicios, ya que, al gravar la contaminación, se internaliza el costo ambiental lo que conlleva un incentivo para reducir dicho costo y mejorar los beneficios sociales. La capacidad real contributiva del productor no está siendo gravada, en tanto su contaminación causa un costo social por encima de su costo individual real, que le produce beneficios privados. Aun bajo el supuesto de que estos impuestos afecten la curva de costos del productor, la sociedad se beneficia más y deja de asumir un costo por algo que no es de su responsabilidad.

La producción contaminante en tanto se relaciona con la capacidad económica del agente, produce una externalidad negativa ambiental, expresada en un costo el cual debiese suponer la capacidad de asumir ese costo. De manera que el efecto esperado se basa en objetivos extrafiscales, a mejorar estilos de vida y disuadir de la conducta contaminante, de manera que, con ello, paralelo al tipo de imposición del tributo, las actividades limpias o que tienden a reducir la contaminación reciben un beneficio social no solo por mayor limpieza sino por lo ingresos generados por la evitación de eventuales daños. Resumiendo, el importe de estos impuestos intenta compensar parcialmente los costos de prevención de los daños sociales provocados.

Así, por ejemplo, el impuesto al carbono busca disminuir el uso de los combustibles fósiles e incentivar mejoras tecnológicas para su uso más eficiente, y el impuesto a las bolsas de plásticas se crea con la finalidad de cambiar el comportamiento del ciudadano a reducir su consumo, en procura de la protección del medio ambiente. Por supuesto que el monto de la imposición resulta de aplicar la tasa impositiva por el monto de las cantidades emitidas o de distribución del producto contaminante, según corresponda, pero si la conducta del productor tiende a contaminar menos, en ese mismo grado, la recaudación será igualmente menor.

Los impuestos a la energía y a los combustibles aquí propuestos y que han tenido en otros países resultados favorables para el medio ambiente, es probable que recauden al principio suficientes recursos, generando impactos positivos en la relación productor-consumidor-ambiente, en tanto las fuentes de energía fósiles son las principales responsables de la contaminación atmosférica y el cambio climático global. En este caso, se aplican los principios “quien contamina paga o restaura” pero también el principio de responsabilidad social del productor y del usuario.

7.6.1 Eventuales reacciones:

Considerando que la carga tributaria en Guatemala es baja, estas medidas se adaptan a un entorno de suficiente espacio para incorporar tributos ambientales. No obstante, las ventajas de esta reforma fiscal verde, no garantizan que la introducción de estos tributos sea de fácil aceptación, pues sus resultados dependen de factores y circunstancias poco previsibles, que han demostrado en otros intentos de reforma fiscal en el país, tener un gran peso como la coyuntura económica, la estructura institucional y la aceptación de la mayoría de los ciudadanos, pero se espera que la coordinación de esfuerzos, la visión de país y la voluntad política prevalezcan para hacer efectiva la implementación de estos instrumentos fiscales ambientales.

En el caso de que el sujeto pasivo traslade a terceros la carga fiscal del tributo que corresponda, es posible esperar alteración de precios. En este caso, tanto el Ministerio de Energía y Minas como la Comisión Nacional de Energía han de incluir rigurosamente factores positivos en sus estimaciones para establecer tarifas y precios, tomando en cuenta que esta práctica es solo una compensación atrasada de costos que los generadores de contaminación le han trasladado a la sociedad y que ahora se paga para hacer más eficientes los recursos y promover el desarrollo económico verde. En defensa del consumidor, la DIACO debiese asumir un papel protagónico, para respaldar una mayor conciencia de consumo sostenible y de un control gubernamental más firme.

Una reacción gubernamental de esta naturaleza permite minimizar el coste total de controlar la contaminación, al alcanzar objetivos medioambientales, incentivar la innovación tecnológica limpia que permitan reducir aún más las emisiones y hacerlo a un costo social menor. Además, los destinos de estos impuestos no se dirigen al fondo común, sino que van a instituciones de educación ambiental, ciencia y tecnología y a promover cambios de conducta, poniendo en práctica la “teoría del doble dividendo” al sugerir reducción de costos sociales y el incremento en la eficiencia del sistema impositivo.

Se reconoce que la implementación de la propuesta no está libre de problemas, algunos metodológicos y de disponibilidad de datos, por el limitado conocimiento sobre su incidencia ambiental, la valoración de sus costes y beneficios y las respuestas económicas que pueda tener en Guatemala, con alto nivel de resistencia al tema impositivo. Luego las dificultades para el legislador, sobre conocimientos técnicos del daño y su reparación. También puede plantear problemas de viabilidad administrativa.

Un tributo ambiental efectivo provoca cierta tendencia a la baja de su nivel de recaudación, pues su propio éxito como incentivo para disminuir las conductas contaminantes gravadas conduce a la disminución de su base imponible.

Dada su naturaleza de impuestos indirectos, es de esperar que la distribución de la carga de los impuestos ambientales sea en la mayoría de los casos regresiva, soportando más el impuesto las rentas más bajas.

Tomando en cuenta que las tasas de imposición no son excesivas y que una tributación verde permite generar incentivos para la inversión extranjera, se descarta cualquier riesgo de pérdida de competitividad, ya que sus eventuales efectos en el sector de energía e industria de plásticos, por ejemplo, se compensan con los incrementos de competitividad y beneficios por obtener de ciertas actividades de un medio ambiente más limpio, y por los ingresos generados con el reciclaje en ciertas empresas. Además, la competencia se enfrenta a productos importados que provienen de países que han implantado impuestos similares.

Estas medidas también contemplan subvencionar algunas alternativas limpias a través de desembolsos condicionados que anualmente causarían una erogación de unos Q100 millones para incentivar el uso de energía solar base fotovoltaica y desincentivar el uso de la leña. Las experiencias internacionales, muestran que impuestos al carbono y combustibles que privilegia lo limpio sobre lo contaminante, tenderían a desaparecer en la medida que se reduce y se hacen más competitivos los sectores, el transporte, por ejemplo.

En adición a estos casos, la Política Fiscal Ambiental incentiva el ingreso al país de los vehículos eléctricos, de casi nula contaminación.

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

8.1 Desarrollo de futuras iniciativas de ley para el fortalecimiento del marco normativo de la PFA.

La propuesta de Política Fiscal Ambiental observa el principio de juridicidad de todo acto administrativo porque se funda en la legislación fiscal vigente al igual que las iniciativas de ley que incluye; ha sido preparada a solicitud y para la consideración y aprobación de MINFIN, como ministerio rector en esta materia.

La propuesta de Política Fiscal Ambiental incluye dentro de sus objetivos y líneas de acción la aprobación de iniciativas de ley cuyo texto ya ha sido desarrollado, así como planteamientos temáticos para elaborar otros proyectos, indicados en el cuadro 7.

Cuadro 7. Iniciativas de ley

Iniciativas de ley (proyectos de ley) ²⁸	
1.	Iniciativa de Ley de Impuesto Específico sobre Distribución de Bolsas Plásticas.
2.	Iniciativa de ley de Impuesto Específico a los Envases de Polietileno de Tereftalato PET.
3.	Iniciativa de reforma de la Ley de Impuesto Específico a la Primera Matricula de Vehículos Terrestres (motocicletas).

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A, 2021.

Las iniciativas y temas propuestos son pertinentes porque contribuyen al logro de los objetivos específicos de la Política Fiscal, son parte de sus ejes y líneas de acción y pretenden contribuir al logro de sus resultados de manera eficiente y eficaz porque atacan las causas de los problemas ambientales y generan oportunidades de recaudación de recursos fiscales.

Los textos de las tres iniciativas de ley señaladas en el cuadro 7 conducen al logro del objetivo específico 5.2.C. *Modelos fiscales ambientales* de la Política Fiscal Ambiental propuesta.

Se consideran que los tres documentos contenidos en el cuadro 7 son relevantes para el logro de los resultados de la Política Fiscal Ambiental propuesta porque abordan uno de los problemas ambientales más importante: la contaminación y precisamente pretenden reducir el consumo generalizado de ciertos productos, bolsas plásticas y de envases de polietileno, con lo cual se reducirá la contaminación del suelo, agua dulce y del mar; mientras el tercero,

²⁸ Es común que los proyectos de iniciativa de ley se denominen sencillamente iniciativas de ley; sin embargo, un proyecto de ley se convierte en iniciativa de ley una vez es presentado por cualesquiera de las personas jurídicas que la Constitución enviste de la potestad de iniciativa de ley, que son el Congreso, Ejecutivo a través del Presidente de la República, Corte Suprema de Justicia, Universidad de San Carlos y el Tribunal Supremo Electoral; y observando lo dispuesto por la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República para convertirse en iniciativa de ley y ser objeto del proceso legislativo, Artículos 174 y 176.

aborda la reducción de la contaminación atmosférica. Se considera que estas iniciativas constituyen una solución idónea para dar respuesta a estos problemas de contaminación.

Cuadro 8. Temas específicos para elaborar proyectos de ley

Temas específicos planteados para reformar y crear nuevas leyes	
1.	Ley General de Arbitrios Municipales
2.	Código Tributario Municipal
3.	Impuesto a la Distribución de Petróleo y Derivados
4.	Impuesto para Gravar la Emisión de Gases de Efecto Invernadero
5.	Regulación de la producción y el consumo no deseable de activos y recursos escasos verdes para promover el uso eficiente y sostenido, mediante tributos
6.	Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, decreto No. 101-1996 del Congreso de la República
7.	Ley Específica de Aguas
8.	Ley para la Gestión Integrada de Residuos y Desechos Sólidos

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A, 2021.

Las iniciativas del cuadro 7, son coherentes con los objetivos, ejes y resultados de la Política Fiscal Ambiental Propuesta porque además cumplen con el régimen legal fiscal al normar el objeto del impuesto, el acto gravado, definen palabras clave para evitar equívocos o confusión; establecen el hecho generador y la base imponible, la fecha en que se causa el impuesto, quienes son los sujetos pasivo y activo y como debe ésta tasar y liquidar el impuesto y como el sujeto pasivo debe pagarlo; define el destino de la recaudación causada; e incluyen régimen de administración y de infracciones y sanciones.

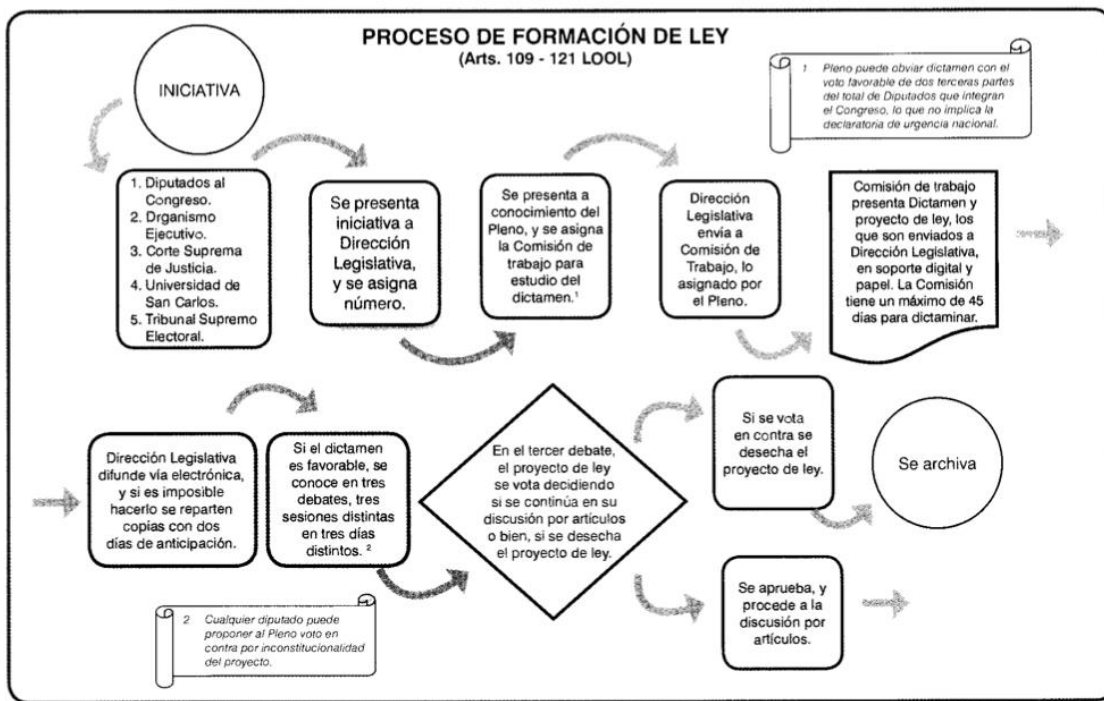
Sin embargo, es importante destacar que los proyectos del cuadro 6 sí presentan factores que pueden condicionar se concreten en ley de la República, uno interno y otro, externo.

El factor interno consiste en la celeridad con la que las autoridades superiores del Ejecutivo, el Presidente reunido en Consejo de Ministros, emitan el acuerdo gubernativo que apruebe la Política Fiscal Ambiental; que los tres textos de proyectos del cuadro 6 sean trasladados por MINFIN a la Secretaría General de la Presidencia con los estudios técnicos pertinentes, obtengan dictamen favorable de ésta y de las direcciones jurídicas de todos los ministerios de Estado; y al trasladar al Presidente de la República los expedientes respectivos, con dictamen favorable, efectivamente que el Jefe de Estado los presente como iniciativa de ley ante el Congreso de la República.

El factor externo, fuera del alcance de MINFIN como responsable de la Política Fiscal Ambiental, y del propio Ejecutivo, es el tratamiento que dentro del Organismo Legislativo se dé a estas iniciativas de ley, que en todo caso debe observar lo establecido por la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República.

En la Figura 1 se describe el proceso legislativo del cual se pueden identificar como los hitos más importantes: presentación, dictamen, discusión, aprobación y sanción; a lo largo de los cuales MINFIN puede dar seguimiento para contribuir a su justa comprensión y para ofrecer soporte técnico al Congreso y lograr su viabilidad.

Infografía 5. Proceso de Formación de Ley



Fuente. Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias, p. 75.

PRESENTACIÓN. Inicia con el traslado oficial de la iniciativa de ley de parte del Ejecutivo, a través del propio presidente de la República. La recomendación inicial, es que el ministro de MINFIN solicite al Jefe de Estado que pida apoyo al partido oficial dentro del Congreso, a efecto que, observando el procedimiento legal, se registre en la Dirección de Asuntos Legislativos y ésta le dé lectura ante el Pleno sin demora, acepte conocer las iniciativas e instruya a esta Dirección para su respectivo traslado a la Comisión de Finanzas y Moneda.

DICTAMEN. A la etapa de emisión del dictamen es fundamental que MINFIN le dé seguimiento, porque se refiere a que la Comisión de Finanzas y Moneda elabore la exposición de motivos en la cual detalle el objeto, los procedimientos e institucionalidad; las partes medulares de la ley; y exhiba con claridad cuál es el problema que la iniciativa aborda, la solución que propone para enfrentarlo y los resultados esperados de su aplicación.

La etapa de elaboración del dictamen dura 45 días, durante los cuales los diputados analizan y reforman el texto de la iniciativa, conforme a su propio entendimiento e intereses. Lograr que la Comisión de Finanzas y Moneda le dé audiencia a MINFIN, ministro y equipos

técnicos, al inicio de esta etapa es crucial para exponer sobre la importancia fiscal de las iniciativas de ley, explicar los aspectos técnico – fiscales y ofrecer información general sobre la problemática que contribuirán a resolver, entre ésta, la propia Política Fiscal Ambiental, que contextualiza el por qué, para qué y cómo de estas iniciativas.

La exposición de motivos elaborada por la Comisión se convierte en el soporte político, jurídico y técnico que permitirá al pleno del Congreso estimar la importancia del contenido de las iniciativas y si ameritan ser discutidas y aprobadas.

Si las iniciativas reciben dictamen favorable, se recomienda sea el ministro quien solicite nuevamente el apoyo del Presidente de la República para que, a su vez, el Jefe de Estado pida a la bancada oficialista que en la reunión de jefes de bancada más próxima plantee se incluya como punto de agenda la discusión de ésta o éstas en el pleno.

En esta etapa, bajo el liderazgo de la propia Comisión de Finanzas y Moneda y siempre que ésta este anuente, cabe abrir al diálogo la discusión de las iniciativas convocando a los diversos sectores de la sociedad, actividad en la cual MINFIN puede brindar información a todos los actores, sin asumir compromiso alguno pues la decisión final es responsabilidad exclusiva del Congreso; o bien facilitar que una tercera persona actúe como soporte técnico-jurídico.

DISCUSIÓN. Durante la deliberación del Pleno del Congreso de cada una de las iniciativas, que se da en tres sesiones distintas, mandatadas por el artículo 176 de la Constitución, se recomienda a MINFIN hacer incidencia de manera individual ante los diputados explicando la importancia fiscal y ambiental de aquéllas, especialmente con los miembros de comisiones de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales y Asuntos Municipales. Es necesario ser sumamente cuidadosos con esta participación para evitar se argumente atenta contra la independencia de poderes.

APROBACIÓN. En la tercera sesión de discusión y deliberación el pleno del Congreso se aprueba o no la iniciativa; si es aprobada, en base al artículo 177 de la Constitución, la Junta Directiva debe enviarla al ejecutivo para su sanción, dentro de un plazo de 10 días.

SANCIÓN. En esta fase es fundamental la participación de MINFIN, pues recibida la iniciativa aprobada, el Presidente reunido en Consejo de Ministros debe aceptarla o bien devolverla al Congreso con sus observaciones. El MINFIN debe defender su contenido ante el Presidente y el Consejo de Ministros, o bien recomendar se hagan las observaciones que sean pertinentes y sea devuelta al Congreso para su consideración y decisión final.

La posibilidad de dar seguimiento a la aprobación de una herramienta legal ante el Congreso concluye en esta fase del proceso legislativo.

PUBLICACIÓN. Agotada la etapa de la sanción, el Congreso envía el texto de la ley al Diario Oficial de Centroamérica para su publicación y cumplido este requisito, cobra vigencia y se convierte en ley de la República.

8.1.1 Otras Iniciativas.

En cuanto al cuadro 6, que contiene otros temas legales de interés para la Política Fiscal Ambiental, es necesario elaborar los respectivos proyectos de ley de manera paralela al seguimiento de la aprobación de las iniciativas indicadas en el cuadro 6 y de conformidad con las connotaciones del contexto político nacional. Estas actividades permiten a MINFIN tanto el trabajo interinstitucional como abrir al diálogo sobre los temas a los diversos sectores de la sociedad y para informar al público sobre la necesidad y pertinencia de los mismos.

El seguimiento a estas temáticas corresponde a la mesa institucional de la Política Fiscal Ambiental cuyo cumplimiento se convierte en un indicador y los resultados obtenidos, en el medio de verificación, y se propone, al menos, las siguientes:

- Priorizar la discusión de los temas del cuadro 8, considerando la dinámica del contexto político y fiscal nacional
- Discutir cada tema para definir su contenido y alcance inicial
- Elaborar el texto de los proyectos de ley
- Discutir los textos de los proyectos de ley en la Mesa Técnica de MINFIN
- Discutir los textos de los proyectos de ley en la Mesa Técnica Interinstitucional
- Abrir la discusión a los diversos sectores de la sociedad
- Informar al público sobre la importancia y alcance de la Política Fiscal Ambiental y de los proyectos de ley previsto.

Con relación a los temas contenidos en el Cuadro 8 su relevancia en el logro de los resultados de la Política Fiscal Ambiental consiste en abordar y dar respuesta a problemas ambientales importantes, así como ampliar las posibilidades de lograr los resultados esperados tanto en reducir la contaminación ambiental como en generar recursos fiscales para fortalecer la capacidad institucional del Estado en esta materia.

Los dos primeros temas, Ley General de Arbitrios Municipales y Código Tributario Municipal, contribuyen al cumplimiento del objetivo específico 5.2.B Asistencia financiera municipal, en el sentido de dotar a los gobiernos locales de instrumentos fiscales municipales para incentivar o desincentivar prácticas de uso de los recursos naturales y/o que contaminan o deterioran el ambiente, que persiguen un doble objetivo: generar recursos propios y mejorar y recuperar las condiciones ambientales de su jurisdicción municipal.

El cuarto tema, Impuesto para Gravar la Emisión de Gases de Efecto Invernadero, aborda la problemática de mitigar los impactos del cambio climático reduciendo la emisión de éstos y con ello promueve el cambio el paradigma productivo hacia prácticas, procesos nuevos y tecnologías amigables con el ambiente, pero que requiere de una negociación previa entre el Ejecutivo y los sectores productivo y social. Este tema contribuye de manera particular al logro del objetivo 5.2.B

El quinto tema, regulación de la producción y el consumo no deseable de activos y recursos escasos verdes para promover el uso eficiente y sostenido, mediante tributos, tiene por objeto

evitar la depredación y agotamiento de estos recursos escasos, contribuyendo al logro de los objetivos 5.2.A, 5.2.B y 5.2.C; mientras que la reforma a la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado, pretende introducir el pago de indemnización derivada de la responsabilidad civil por daños ocasionados a los recursos naturales y al ambiente, para contribuir con el objetivo 5.2.D. Finalmente, las leyes de aguas y desechos sólidos contribuyen, la primera a controlar y reducir las prácticas de contaminación, sobreexplotación y degradación, y la segunda, a manejar, gestionar y disponer de los desechos sólidos para proteger la salud y el ambiente que contribuyen y se complementan con todos los objetivos de la Política Fiscal Ambiental.

Cada tema propuesto en el cuadro 8 responde a una problemática ambiental concreta y por lo tanto su regulación es una respuesta que contribuye de manera eficiente y eficaz al cumplimiento de los objetivos por lo que se convierten en líneas de acción y resultados esperados de la Política Fiscal Ambiental.

Para la efectividad de la Política Fiscal Ambiental es menester la identificación y uso adecuado del marco jurídico y normativo, en el cual se enmarcan las medidas e instrumentos por cada área de intervención de la política. En ese sentido, contemplar dichas normas y prever su adecuación, elaboración o reforma es indispensable para tener certeza y cumplir con el principio de legalidad de los instrumentos del paquete de impuestos verdes y otras reglas asociadas a la aplicación de cada una de las propuestas. La publicidad y capacitación sobre estos aspectos permitiría que los tomadores de decisiones cuenten con información del respaldo normativo a cada medida que se establezca. Lo anterior en la perspectiva de dar fundamento jurídico a las propuestas contenidas en esta política.

Es así como a lo largo de este documento de propuesta de Política Pública Fiscal se destacan las medidas legislativas y ejecutivas, así como la inclusión de programas específicos en el presupuesto general de la nación. En el *Cuadro 5. Matriz de caracterización de los Instrumentos de Política Fiscal Ambiental* se proponen cinco medidas que requieren la aprobación de igual número de leyes de parte del Congreso de la República, más una iniciativa de ley general para gravar con un impuesto la emisión de gases de efecto invernadero así como para modificar la ley de la CONRED y la Ley de Compras y Contrataciones; y en las líneas de acción, numeral 7, se indican los programas que esta Política Fiscal Ambiental requiere para asegurar el logro de sus objetivos,

- Programa nacional de asistencia fiscal ambiental a las municipalidades.
- Programa de protección y reforestación de cuencas

La efectividad de la Política Fiscal Ambiental propuesta, también requiere de la elaboración y aprobación de las siguientes herramientas,

- Política de establecimiento de mercados de carbono

- Evaluación del gasto por reducción de riesgos naturales (sequías e incendios forestales).
- Estrategia MINFIN para el financiamiento del portafolio verde

El conjunto de medidas propuestas, iniciativas de leyes, programas y disposiciones reglamentarias indicadas que MINFIN como rector del tema fiscal emita, son necesarias para asegurar la aplicación y eficacia de la Política Fiscal Ambiental.

8.2 Momento del seguimiento y evaluación

Según (SEGEPLAN, 2017) el seguimiento es un ejercicio destinado a identificar sistemáticamente el desempeño institucional, tanto en sus expresiones sectoriales como territoriales; la finalidad de los procesos de seguimiento es realizar los ajustes o cambios pertinentes y oportunos en el proceso de ejecución de las acciones operativas institucionales, para el logro de los resultados esperados.

En ese sentido, distinto al seguimiento es la evaluación de política pública, la cual es la quinta fase del ciclo de políticas públicas. Su importancia radica en que, de manera sistemática y transversal, orienta el análisis y evaluación del ciclo de la política pública, según corresponda; dado que la función y utilidad de la evaluación radica en que es una herramienta que permite valorar lo que hace el Estado a través de sus políticas públicas y sus instrumentos de implementación: planes, programas, proyectos e intervenciones específicas. (SEGEPLAN, 2017).

De este modo, la evaluación de la PFS, permitirá presentar resultados importantes para conocer el estado de las metas y resultados, tanto del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, como de todos los Instrumentos Nacionales de Planificación que han sido previamente alineados a esta PFA.

El decreto Número 107-97, establece que es responsabilidad del Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, realizar la evaluación anual de las Políticas Públicas, planes, programas y proyectos. De este modo, la evaluación deberá medir los resultados y los impactos efectivos que se tengan, una vez implementada la PFA,

La EFA constituye una herramienta esencial para paliar los efectos del cambio climático, para que esta sea efectiva debe dar el paso a convertirse en la PFA, para ello será necesario el esfuerzo conjunto de los actores involucrados.

El MINFIN como ente rector de las finanzas públicas y la política fiscal de Guatemala, el MARN como el ente rector del uso y aprovechamiento de los recursos naturales del país, el

MAGA como ente rector de la producción agrícola, pecuaria e hidrobiológica, entre otras entidades como MINECO, MEM, MICIVI, SEGEPLAN, INAB, CONAP y las municipalidades, cada uno en el marco de sus funciones.

En este sentido, el MINFIN deberá supervisar el uso de los recursos financieros de cada institución, debido a las funciones delegadas por el decreto No.114-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Organismo Ejecutivo, Artículo 35.

El MINFIN deberá poner a disposición un portal donde se verificará el avance de cada línea de acción, programa o proyecto, el cual servirá de medio de verificación para todas las propuestas contenidas en la PFA.

La eficacia de esta política y de las instituciones para seguir los lineamientos aquí descritos se evaluará mediante la verificación de la puesta en marcha, continuación y logro de objetivos de las líneas de acción, programas y proyectos descritos las matrices de seguimiento y evaluación por área de intervención de la política.

Los avances deben de ser medidos a tres periodos de tiempo, corto plazo, constituido en 5 años posterior a la aprobación de la PFA, en los que la mayoría de programas y proyectos estarán iniciando a formularse y los de menor complejidad ya habrán comenzado a trabajar, sin embargo, se espera que este tiempo sirva más de adaptación y conocimiento para las instituciones correspondientes.

El mediano plazo, constituido en 10 años posteriores a la aprobación de la PFA, durante este periodo de tiempo se espera que aquellos programas con menor complejidad para ser implementados ya estén generando impactos positivos y los proyectos de mayor complejidad ya deberán de tener sus cimientos para su estructuración y posterior aprobación y promulgación.

El largo plazo, constituido en 20 años posteriores a la aprobación de la PFA, plazo durante el cual todos los programas deberán de estar completamente implementados y generando impactos en favor de la adaptación y mitigación del cambio climático y el efecto invernadero, siendo que las metas a nivel internacional se ubican como plazo final el año 2050, de ser así la PFA será un esfuerzo positivo y estará cumpliendo con su objetivo principal.

Todas las propuestas enlistadas en las matrices de seguimiento y evaluación tienen sustento en diversos estudios previos a la elaboración de esta política, para consultar la información a detalles, los documentos están en posesión del MINFIN y están el portal de la EFA puesto a disposición por el mismo Ministerio.

8.3 Herramientas para el seguimiento y evaluación.

En este apartado se desarrollan matrices de seguimiento y evaluación (Cuadros 9,10,11,12,13 y 14) uno por cada área de intervención de la política, constituyendo un instrumento de planificación que va desde la formulación de la política, siendo un instrumento orientador que consolida la implementación, monitoreo y evaluación de la PFA.

Para el efecto se utiliza un método cualitativo que establece los medios o herramientas para realizar de forma efectiva el seguimiento y evaluación, una vez se haya aprobado, institucionalizado y puesta en marcha la PFA.

Para la comprensión de las matrices, a continuación, se explica en qué consiste cada lineamiento de planificación:

- **Líneas de acción**, son todos aquellos programas y proyectos o áreas de intervención que pretende alcanzar la PFA;
- **Indicadores**, son el medio que permite medir el grado del logro de las líneas de acción en cada una de sus etapas; la línea base es el punto de partida, es decir cómo se encuentra la situación y el contexto para el desarrollo de proyectos;
- **Línea base** es la situación actual de la cual se parte hacia la generación de cambios por medio de la PFA y respecto de la cual se hará la evaluación hacia verificación del logro de los resultados.
- **Metas** son los logros a alcanzar, medidos en tiempo, en cantidad y calidad.
- **Medios de verificación**, son aquellas herramientas a usar para verificar los avances de los programas y proyectos, entre ellos portales, informes de avances entre otros.

El *Cuadro 9. Matriz general de seguimiento y evaluación*, refleja la matriz general, mostrando el diseño que sigue cada una de las matrices, una por cada área de intervención de la política, esto presentado en matrices para mejor manipulación y comprensión de la información.

Cuadro 9. Matriz general de seguimiento y evaluación

Objetivo general de Política	Áreas prioritizadas de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medio de verificación
<p>Construir un sistema de fiscalidad ambiental sobre la base de fijar valores económicos e impulsar medidas para regular el proceso de afectación, control, remediación, preservación y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales, acompañado de modelos de financiamiento, transparencia fiscal y una mayor calidad del gasto público e inversión socioambiental que contribuyan a la adaptación y mitigación de riesgos climáticos y generen efectos multiplicadores en la economía nacional</p>	<p>1. Fortalecimiento de las capacidades y Coordinación Interinstitucional</p> <p>2. Calidad del gasto y compra pública</p> <p>3. Asistencia Financiera Municipal</p> <p>4. Gestión de riesgos y contingencias ambientales</p> <p>5. Acceso a financiamiento verde y climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación y puesta en marcha de la PFA. • Creación y promoción de los instrumentos de planificación: programas y proyectos con enfoque fiscal ambiental por cada área de intervención. 	<p>El MINFIN con el apoyo de la comunidad internacional promovió la investigación de instrumentos y demás insumos para la consolidación de la PFA.</p>	<p>Presentación de avances en el corto (5 años) y mediano plazo (10 años) por cada programa y proyecto; posterior a la aprobación de la Política Fiscal Ambiental.</p> <p>En los 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA se cuenta con mayor grado de sensibilización y aceptación popular en relación al ambiente y a la PFA en general.</p> <p>En 20 años posteriores a la aprobación de la PFA, se ha reducido la contaminación ambiental, se coadyuvó al logro de los objetivos alineados de los INP, los acuerdos internacionales y los instrumentos de línea base; así como al logro de las Prioridades Nacionales de Desarrollo y las MED.</p>	<p>Los avances podrán ser consultados en los portales disponibles al público, entre ellos los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Portales de rendición de cuentas de las entidades que intervengan en los programas, proyectos o áreas de intervención. • Portales de rendición de cuentas del MINFIN, como ente rector de la política fiscal de Guatemala. • Portales de SICOIN/SIAF, cuando se trate de temas de asignación y ejecución de presupuesto de los programas. • Portales de SEGEPLAN, • Portal de GUATECOMPRAS, • Otros.

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

Cuadro 10. Matriz de seguimiento y evaluación de la Calidad del gasto y compra pública

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. Reforzar las acciones para mejorar la calidad del gasto público y orientarlo a la efectividad de los gastos e inversión pública en protección ambiental y mitigación de impactos de eventos naturales, mediante la incorporación de criterios ambientales en compras y adquisiciones de bienes y servicios, tecnologías limpias y prácticas de producción y consumo sostenible				
Acciones por Área de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medio de verificación
<p>1. Programa de compras sostenibles y reforma a la Ley de contrataciones del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del programa de compras sostenibles que identifica actores y líneas de acción para que las instituciones públicas y proveedores del Estado se adapten a nuevas tecnologías verdes: así las instituciones Públicas priorizan compras a proveedores que demuestren la implementación de condiciones mínimas en materia de cumplimiento de requerimientos de conservación y protección del medio ambiente. • Las instituciones públicas cuentan con material y equipo, así como procedimientos que garantizan incrementar la calidad del gasto administrativo, incorporando tecnologías limpias y buenas prácticas ambientales que no solo reduzcan costos, sino también reduzcan contaminación ambiental, huella de carbono y mejoren la gestión de residuos sólidos y conservación de recursos hídricos y energéticos. 	<p>La Constitución Política de la República de Guatemala otorga el marco legal en sus artículos 96, 97 y 119, literal “c” e “i”; a pesar de ello, actualmente no existen iniciativas de ley, ni de otra índole que fomente la incorporación de criterios ambientales en gastos de funcionamiento.</p>	<p>Corto plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación de la PFA se presentó ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala una iniciativa de ley para reformar la ley de contrataciones del Estado para la incorporación de criterios ambientales en gastos de funcionamiento y de inversión.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En 10 años posteriores a la aprobación de la PFA; ya deberá estar sancionada y promulgada la reforma a la ley de contrataciones del estado.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posterior a la aprobación de la PFA, las instituciones públicas implementaron nuevas prácticas para propiciar la eficiencia energética y protección del medio ambiente en sus edificios y dependencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada fase del proceso legislativo en el Congreso (Presentación y aceptación del pleno, dictamen, tres lecturas para discusión de la iniciativa, aprobación por el congreso, sanción del presidente de la república en consejo de ministros y promulgación) puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso²⁹ • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica³⁰. • Portal de GUATECOMPRAS³¹ • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.

²⁹ Portal de consulta legislativa del Congreso: https://www.congreso.gob.gt/consulta_legislativa

³⁰ Portal Electrónico de consulta del área legal del Diario de Centroamérica: <https://legal.dca.gob.gt/>

³¹ Portal de Guatecompras: <https://www.guatecompras.gt/>

<p>2. Programa de Revisión del Gasto Tributario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos legales que respalden la obligación de las instituciones a presentar información sobre la calidad de incentivos y privilegios fiscales que les han sido otorgados y los montos individualizados que resulten de los mismos. • Se logra la transparencia fiscal en relación con los incentivos y exenciones fiscales. • Se obliga a las empresas y demás instituciones que gozan de beneficios fiscales, a la formulación o actualización de estudios de impacto ambiental en el área en el que operan. • Creación de un órgano de coordinación del Programa de Gasto Tributario integrada por sus actores clave (MINFIN-SAT/MEM-MARN) que cuantifiquen el gasto tributario. 	<p>La estimación sobre el Gasto Tributario de la Superintendencia de Administración Tributaria - SAT- en relación con el monto de exenciones y exoneraciones de impuestos que se aplican como incentivos alcanzó cerca de Q15.6 millardos en el 2020, lo que representa el 2.5% del producto interno bruto -PIB- .</p> <p>La información sobre la legislación vinculada con el otorgamiento de incentivos tributarios a la inversión está publicada en el portal web del Programa Nacional de Competitividad - PRONACOM- y, en menor proporción, en el del MINECO. Dicha regulación también se localiza en el portal web de la SAT, como Sistema de Control y Registro de Entes Exentos, con datos de contribuyentes que gozan de exenciones tributarias, sin mayor mención o detalle al otorgamiento y verificación en el uso cualitativo y cuantitativo de estos incentivos.</p> <p>En lo referente a los impactos ambientales del Gasto Tributario, algunas de las empresas con incentivos y calificadas en los</p>	<p>Corto Plazo (5 años): Posterior a la aprobación de la PFA se deberán poner a disposición portales de información y consulta del gasto tributario, en particular, las instituciones encargadas de aprobar, gestionar y monitorear incentivos y privilegios fiscales.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, ya se iniciaron investigaciones acerca de las empresas y demás entidades beneficiadas con otorgamiento de incentivos y el impacto que estas tienen en el ambiente y recursos naturales.</p> <p>En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se revisó con mucho escrutinio el Gasto Tributario.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 10 años posteriores a la implementación de la PFA, el ente rector encargado de cuantificar el gasto tributario deberá publicar los beneficios finales alcanzados por los privilegios fiscales indicando número de beneficiarios y montos de dichos beneficios, así como proponer su continuación o eliminación a fin de mejorar su eficiencia y la transparencia fiscal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portal del Congreso de la República para verificar los avances en el proceso legislativo. • Portal del MINFIN para verificación de avances de la PFA en el área de intervención de calidad del gasto y compras públicas. • Portal y Boletines de la SAT y MINFIN referentes a otorgamiento de incentivos y seguimiento de exenciones. • Portal del Diario de Centroamérica Edición Legal, para verificar la creación de la comisión coordinadora del gasto tributario y la creación del ente rector.
--	--	--	--	---

		regímenes especiales de tributación, han estado últimamente en las noticias por ocasionar contaminación y fuertes amenazas a los recursos naturales como agua y bosque.		
3. Programa de eficiencia y calidad del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisiciones del Estado, amigables con el medio ambiente, y el impulso de inversiones públicas dentro de un marco articulado y coherente SIAF-SNIP. • Se implementan mecanismos multiplicadores del gasto y se logra el impacto en crecimiento económico nacional. 	<p>Constitución Política de la República de Guatemala: artículos 96, 97 y 119, literales (c, e, i)</p> <p>Al momento de la aprobación de esta PFA, no se evidencia una iniciativa o política específica que abarque en esencia la Eficiencia y calidad del Gasto, salvo los esfuerzos realizados por el MINFIN. Las normas SNIP 2021 incluyen una sección de “Incorporación del enfoque de cambio climático en proyectos de inversión pública (Infraestructura vial, agua y saneamiento).</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA se inicia con la creación del “Programa de Eficiencia y Calidad del Gasto”.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): Aprobación y Promulgación del Programa de Eficiencia y Calidad del Gasto Los proyectos de inversión pública incorporan un enfoque de cambio climático y de prevención y gestión de riesgos de desastres naturales.</p> <p>Largo Plazo (20 años): Las instituciones encargadas de la inversión pública exigen a los proveedores del Estado la incorporación de prefactibilidad y factibilidad a cada proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada fase del proceso legislativo en el Congreso, puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso. • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Portal de GUATECOMPRAS • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Portal SNIP de SEGPLAN³².

³² Portal de SINIP GT: https://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SNPPKGSPL_MODULO.AREA_HTML

Cuadro 11. Matriz de seguimiento y evaluación de la Asistencia Financiera Municipal.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. Reforzar la asistencia técnica a las municipalidades para el desarrollo de metodologías, herramientas de transparencia fiscal y de gestión de riesgos con el objeto del manejo eficiente del Presupuesto por Resultado y de la calidad del gasto en temas ambientales. La asistencia comprende, la promoción de estrategias de organización y mejoramiento en el pago de los servicios de agua y saneamiento y el incremento de los ingresos propios de las municipalidades, sobre bases de gestión sostenible.				
Acciones por Área de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medio de verificación
1. Programa nacional de asistencia técnica fiscal ambiental a las municipalidades.	<ul style="list-style-type: none"> • El MINFIN brinda asistencia y capacitación a nivel municipal metropolitano, y luego por áreas territoriales de las diferentes regiones. • Programa inclusivo con la región metropolitana que busca el Desarrollo Económico Local en términos ambientales. 	Las municipalidades no han asignado suficiente presupuesto ni para prestar los servicios de agua y saneamiento ni para el rubro destinado a Gestión de riesgos y contingencias naturales ni para la protección ambiental, porque carecen de independencia financiera y en general solo emplean el aporte constitucional asignado en el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación.	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA se inicia con la creación de un programa de asistencia y capacitación especial a los gobiernos locales.</p> <p>El MINFIN inicia a canalizar esfuerzos y comunicaciones para vincularse al sistema MARN/ INAB/ CONAP/ Consejo de cambio climático/ SEGEPLAN</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se reestructura el programa siendo inclusivo con la región metropolitana y por áreas territoriales.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación de la PFA, las municipalidades cuentan con las capacidades financiera suficiente para impulsar proyectos de inversión pública con enfoque ambiental y de cambio climático.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de SICOIN GL, en temas de asignación y ejecución de presupuesto. • Portal GL puesto a disposición por el MINFIN³³. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Portal SNIP de SEGPLAN • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA). • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica • Portal índice consolidado financiero municipal -ICFM-³⁴

³³ Portal GL: <https://portalgl.minfin.gob.gt/#>

³⁴ Portal índice consolidado financiero municipal -ICFM- actualizado: <https://bi.minfin.gob.gt/BOE/OpenDocument/2001190805/OpenDocument/opendoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=1>

<p>2. Programa de protección y reforestación de cuencas.</p>	<p>Se jerarquizan los cuerpos de agua en función de asegurar el suministro de agua para fines domésticos ante las amenazas de la contaminación, la sequía y las inundaciones.</p> <p>Se realiza un mapeo de actores para identificar las posibles alianzas y funciones a desarrollar por cada institución.</p> <p>Jerarquización de los cuerpos de agua en función de los riesgos y amenazas, recuperar las condiciones ambientales de las cuencas y ofrecer nuevas oportunidades de beneficio social, económico y ambiental.</p> <p>Identificación de los principales focos de contaminación: Desarrollar líneas de acción destinadas a reducir la influencia de estos</p>	<p>Conforme al literal (j) del Artículo 68 del Código Municipal constituye competencia propia del municipio, no delegable, el “desarrollo de viveros forestales municipales ... con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos ... para proteger la vida, la salud, la biodiversidad, los recursos naturales, las fuentes de agua y luchar contra el calentamiento global”, por lo que MINFIN promovió y puso en marcha un programa nacional para que la inversión municipal asegure el suministro de agua con fines domésticos, mediante el financiamiento de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en cuencas estratégicas, relevantes y pertinentes social y ambientalmente.</p> <p>Como parte del programa nacional para asegurar el suministro de agua con fines domésticos, MINFIN coordinó con INAB, municipalidades y mancomunidades, la ejecución de proyectos específicos para asegurar que los incentivos forestales se aplicaran en las áreas estratégicas y se concretaron alianzas estratégicas con asentamientos urbanos y comunidades rurales.</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se crea un programa municipal de protección y reforestación de cuencas para la adaptación al cambio climático.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, conexión del SNIP con un sistema de múltiples propósitos de regulación hídrica y el adecuado manejo de cuencas y subcuencas.</p> <p>Se desarrollan alianzas con el sector privado y sociedad civil de cada municipio para diseñar mecanismos participativos que permitan un uso y valoración adecuada al servicio.</p> <p>Se desarrollan alianzas estratégicas con otras municipalidades (incentivos INAB priorizan cuencas) y mancomunidades con interés en cooperar en la gestión integrada de cuencas.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, el programa está completamente implementado y genera impactos positivos para las cuencas a nivel nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de SICOIN GL • Portal GL puesto a disposición por el MINFIN. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Portal SNIP de SEGPLAN
<p>3. Programa de prestaciones de servicios de agua y saneamiento.</p>	<p>Institucionalización adecuada de las Oficinas Municipales de Agua y Saneamiento OMAS.</p> <p>Se brinda asistencia técnica municipal para generar criterios para la autonomía, eficiencia y transparencia en la gestión de los servicios.</p>	<p>La ampliación de la cobertura de agua potable que se sitúa en 76.3% en el área urbana y 53.3%, en la rural.</p> <p>la prestación de estos servicios se caracteriza por ser de baja calidad, cantidad y continuidad del servicio, presión del agua y costo lo que genera la existencia de un mercado no</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se estructura un programa de asistencia técnica para establecer sistemas de financiamiento municipal para prestar servicios públicos de agua y saneamiento con agua de calidad, asequibles, de acceso seguro, eficientes, sostenibles y no discriminatorios.</p>	<p>Portal de SICOIN GL</p> <p>Portal GL puesto a disposición por el MINFIN.</p> <p>Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.</p> <p>Portal SNIP de SEGPLAN</p>

	<p>Atención y priorización a las municipalidades del área rural.</p> <p>Se logra cobertura universal de servicios públicos de agua potable, aguas residuales y desechos sólidos, basado en un régimen tarifario equitativo, eficiente y sostenible, que además considera subsidio para el acceso a los servicios de sectores socialmente vulnerables.</p> <p>Los planes municipales han instituido medidas para la gestión del financiamiento de largo plazo, conforme a las metas planificadas.</p>	<p>regulado de “venta de agua” para fines domésticos suministrada tanto a través de flotillas de camiones cisterna como con la venta de agua embotellada</p> <p>El modelo de prestación de los servicios en cuestión permite la existencia de 340 políticas municipales de agua y saneamiento que a lo largo de los años prueba y comprueba su alta ineficacia y destaca la necesidad de su modernización, tendencia crónica y negativa que también se observa en los resultados del ranking municipal aplicado durante los últimos años por SEGEPLÁN con el apoyo de GIZ.</p> <p>El Ejecutivo ha planteado propuestas para modernizar el subsector público de agua y saneamiento que requieren la emisión y reforma de leyes de parte del Congreso de la República</p> <p>No se identificó ninguna iniciativa de ley que aborde temas de fondo en relación con los servicios públicos de agua y saneamiento.</p>	<p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se conforma un canal único de financiamiento público y se considera la pertinencia de un subsidio social para el acceso al servicio de agua financiado con fondos públicos nacionales.</p> <p>Se aprueban las leyes para crear el sector de servicios públicos de agua potable, aguas residuales y desechos sólidos que distingue las funciones de rectoría, regulación, prestación, operación y mantenimiento de servicios.</p> <p>Se crea un programa específico de atención al área rural.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se estructura un mecanismo de coordinación para los fondos provenientes de la cooperación internacional canalizados a través de ONG´s.</p> <p>Los operadores de los servicios públicos de agua potable, saneamiento y desechos sólidos han logrado establecer un régimen tarifario equitativo, eficiente y sostenible que cubre los costos reales de operación, mantenimiento y permite la expansión en razón a la proyección del crecimiento de la población.</p>	<p>Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso.</p> <p>Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica.</p> <p>Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA) publicados en los portales oficiales de las instituciones.</p>
--	--	---	---	---

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

Cuadro 12. Matriz de seguimiento y evaluación de los Modelos Fiscales Ambientales

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. Promover la creación de instrumentos económicos y regulatorios, así como la incorporación de tributos y programas verdes al sistema de financiamiento público actual y modificar algunos existentes con objetivos ambientales y de cambio climático.				
Acciones por Área de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medio de verificación
1. Impuesto a primera matrícula de vehículos automotores IPRIMA.	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del 100% al IPRIMA para motocicletas. 	<p>10% a las motocicletas y velocípedos equipados con motor de émbolo (pistón) alternativo de cualquier cilindrada.</p> <p>5% a Vehículos híbridos y eléctricos para el transporte de personas, mercancías, frigoríficos, cisternas, recolectores de basura o usos especiales.</p> <p>La recaudación de del impuesto a primeras placas de motocicletas corresponde al 18% del total del IPRIMA.</p> <p>No hay información respecto de la recaudación por vehículos híbridos y eléctricos.</p> <p>Guatemala contribuye con menos del 0.1% de las emisiones de gases de efecto invernadero mundiales.</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se presenta iniciativa de ley que dispone reformar el Decreto número 10-2012 del Congreso de la Republica, ley de actualización tributaria</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, puesta en marcha de la Reforma al Decreto número 10-2012 del Congreso de la Republica, ley de actualización tributaria e ingresos al país con tasa cero de vehículos híbridos y eléctricos.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se evidencia la transición a los vehículos eléctricos sustituyendo los de combustión interna.</p> <p>Disminuyen las emisiones de GEI en el sector transporte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso. Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. Estadísticas a disposición en el portal de la SAT³⁵ Portal SINCC del MARN.³⁶
2. Impuesto a la producción de bolsas plásticas	<ul style="list-style-type: none"> SAT cuenta con el equipo necesario para el laboratorio y análisis de las normas técnicas en la composición de las bolsas plásticas, inclusive en las aduanas 	<p>La experiencia mundial en impuestos verdes relacionados con la reducción del uso de bolsas plásticas, data de unos 20 años, considerándose a Irlanda, como pionero mundial en este tipo de instrumentos de carácter progresivo y que tuvo un efecto inmediato en sus</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se fina el diagnóstico del producto y se presenta iniciativa de ley del Impuesto Específico Sobre la Distribución de Bolsas Plásticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso.

³⁵ Portal SAT: <https://portal.sat.gob.gt/portal/>

³⁶ Portal SINCC: http://snicc.marn.gob.gt/Busqueda/Buscar_por_id_level_2/15

	<p>de llegada de la importación o en la bodega al momento en que las bolsas sean distribuidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se perciben ingresos que son aplicados a mejorar los sistemas de educación basados en sensibilización y concientización de la población, por medio de capacitaciones, talleres, programas y proyectos para la recolección, separación y disposición final de los desechos sólidos. 	<p>ciudadanos pues redujeron el uso de bolsas plásticas de este tipo en un 90 %.</p> <p>En septiembre del 2019 el Acuerdo Gubernativo 189 – 2019, publicado en el Diario de Centro América, prohibía los plásticos de un solo uso en sus diferentes presentaciones, formas y diseños, pajillas plásticas, platos y vasos desechables, mezcladores y agitadores desechables y contenedores y recipientes para almacenamiento y traslado de alimentos o de duroport, dicha iniciativa está en revisión por las autoridades del MARN hasta el momento.</p> <p>Sobre la base de estimaciones del Banco de Guatemala -BANGUAT- el crecimiento que se dio en la producción de plásticos en Guatemala en el período 2009-2015 fue de un 36% anual promedio, lo que se refleja en el total de exportaciones realizadas, tendencia que ha ido creciendo en forma dinámica, alcanzando los materiales plásticos para el 2019 US\$ 266 millones de exportaciones a Centroamérica dentro de un total exportado de US\$ 346 millones.</p>	<p>Se presenta y aprueba el reglamento de la ley por parte del Organismo Ejecutivo.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se puso en marcha la Ley de del Impuesto Especifico Sobre la Distribución de Bolsas Plásticas.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se disminuye los residuos provenientes de bolsas plásticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Estadísticas a disposición en el portal de la SAT • Portal SINCC del MARN
<p>3. Impuesto a los envases PET.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La SAT se capacita y prepara para ser la entidad encargada de la aplicación, recaudación, fiscalización y control de este impuesto. • CONCYT coordina y de forma eficaz el desarrollo científico y tecnológico innovador que plantee alternativas o sustitutos de la 	<p>En el país se carece de cifras certeras en materia de consumo y desecho de plásticos, pero se calcula que de lo que se produce o importa, solo se recupera un cinco por ciento de plástico para reciclaje, de acuerdo con la Gremial de Recicladores</p> <p>En años recientes, subieron al debate público discusiones sobre el volumen de basura y desechos sólidos, siendo los materiales plásticos los que más ruido ocasionaron a partir de varias iniciativas que prohibían su uso para detener la contaminación ambiental. Algunas</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, presentación de la iniciativa de ley al Congreso de la República de Guatemala.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, La iniciativa fue sancionada y promulgada para su vigencia.</p> <p>El MINFIN traslada el 60% de los recursos provenientes del impuesto al CONCYT para</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso. • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.

	<p>fabricación y el uso de productos derivados del Polietileno de Tereftalato -PET-.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las instituciones correspondientes están percibiendo los ingresos y realizan lo dispuesto en la ley con los recursos del mismo. 	<p>municipalidades mantienen la prohibición en el uso de bolsas plásticas y similares, en partes influidas por los avances en 2a. lectura de la iniciativa 5196 para regular el uso y comercialización de las bolsas plásticas, que finalmente se detuvo</p> <p>En septiembre del 2019 el Acuerdo Gubernativo 189 – 2019, publicado en el Diario de Centro América, prohíbe los plásticos de un solo uso en sus diferentes presentaciones, formas y diseños, pajillas plásticas, platos y vasos desechables, mezcladores y agitadores desechables y contenedores y recipientes para almacenamiento y traslado de alimentos o de duroport. Por el momento este acuerdo es objeto de revisión de parte de las autoridades del MARN.</p>	<p>financiamiento de I+D relacionado a las alternativas del PET.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se incentivan sistemas de reciclaje adecuado para reciclar los desperdicios plásticos en un proceso de economía Circular.</p> <p>Se reducen los niveles de desechos sólidos y la contaminación de cuerpos de agua y tierra por estos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas a disposición en el portal de la SAT Portal SINCC del MARN.
<p>4. Impuestos a distribución de petróleo y derivados</p>	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en un 20% anual del IDP que regule la gasolina <i>súper</i>, <i>regular</i> y el <i>diésel</i>. Se evidencian mejoras en el transporte público y masivo de pasajeros; mejoras, ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial. Migración a transportes con mejor tecnología 	<p>El transporte es el principal emisor de GEI en Guatemala. De acuerdo con la 2ª Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de Guatemala (MARN 2015) el transporte representa el 47.6% del total de las emisiones de CO2, equivalentes a 5,976.040 Gg de CO2.</p> <p>Los vehículos de diésel generan el 64.2% del total de emisiones del transporte, mientras que la gasolina el 35.8%.</p> <p>Base imponible actual del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo:</p> <p>Gasolina superior: Q 4.70 /galón Gasolina Regular: Q 4.60 /galón Diesel: Q 1.30 /galón</p> <p>El impuesto sobre los combustibles en Guatemala es bajo en referencia a otros</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se realiza la iniciativa de ley para reformar el artículo 23 del Decreto 38-92 del Congreso de la República “Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo”.</p> <p>Se presenta a la iniciativa de ley al Congreso de la República mediante el presidente en consejo de ministros.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, el incremento al impuesto a la distribución de combustibles se encuentra en Q 7.64 para gasolina superior y regular y en Q 4.64 para el diésel.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, el transporte público de pasajeros es más eficiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso. Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. Estadísticas a disposición en el portal de la SAT Portal SINCC del MARN para la disminución de GEI por transporte.

		países de la región como Costa Rica, Belice, El Salvador y Honduras	Se favorece la competitividad del sector transporte mediante transporte público de pasajeros e incentivar la adopción de vehículos con mejor tecnología. Se disminución las emisiones de GEI del sector transporte.	
5. Impuesto a la Emisión de Gases de Efecto Invernadero	<ul style="list-style-type: none"> • Se adoptan medidas prácticas y urgentes para tales efectos, con la debida observancia de los principios de fiscalidad ambiental de in dubio pro natura, precaución y quien contamina paga y rehabilita. • Cumplimiento de la Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de GEI. • Incremento de Q2,429.7 en la recaudación tributaria, derivado del impuesto a emisiones GEI. 	<p>Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, Plan Nacional de Energía y objetivos de la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional.</p> <p>El subsector de generación de energía eléctrica, responsable de casi el 30% del total de emisiones del sector energético.</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, el MINFIN promueve estudios que servirán de sustento técnico previos a la elaboración de una iniciativa de ley.</p> <p>El presidente en consejo de ministros traslada la iniciativa de ley del impuesto sobre emisión de GEI provenientes de fuentes fijas en el sector energético, al Congreso de la República de Guatemala.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se sancionó, promulgó y se tienen los primeros resultados de aplicación de la ley del impuesto sobre emisión de Gases Efecto Invernadero provenientes de fuentes fijas en el sector energético.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se disminuyeron las emisiones de GEI a la atmósfera</p>	<p>Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso.</p> <p>Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica.</p> <p>Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.</p> <p>Estadísticas a disposición en el portal de la SAT</p> <p>Portal SINCC del MARN.</p>

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

Cuadro 13. Matriz de seguimiento y evaluación de la gestión de riesgos y contingencia ambientales

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. Contribuir a la construcción de un sistema de gestión del riesgo socioambiental apegado al estado actual de la vulnerabilidad sistémica del país, proveyendo a las instituciones encargados de mejores soportes técnicos y presupuestarios.				
Acciones por Área de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medio de verificación
1. Reformas a la ley de CONRED	<ul style="list-style-type: none"> • Se inicia a impulsar programas y proyectos que busquen acciones para reducir riesgos, fomento de cultura preventiva, coordinación eficiente, asegurar se cuente con planes de emergencia en todas las instituciones públicas e impulsar “estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo; mediante mecanismos fiscales. • Se impulsan programas y proyectos que busquen acciones para reducir riesgos, fomento de cultura preventiva, coordinación eficiente, asegurar se cuente con planes de emergencia en todas las instituciones públicas e impulsar “estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo; mediante mecanismos fiscales. 	<p>El mandato legal actual de la CONRED no incluye la aplicación de mecanismos fiscales sino acciones para reducir riesgos, fomento de cultura preventiva, coordinación eficiente, asegurar se cuente con planes de emergencia en todas las instituciones públicas e impulsar “estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo”; por lo que MINFIN planteó las reformas necesarias para introducir incentivos / desincentivos fiscales para el control de riesgo así como para definir el daño ambiental, sus actores, la forma de determinarlo, liquidarlo y pagarlo y el destino de los fondos recaudados.</p> <p>MINFIN promovió la elaboración y presentación de las iniciativas de ley de reforma de ley de CONRED ante el Congreso, a través del derecho de iniciativa de ley que la Constitución le otorga al Ejecutivo.</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se comienza con los estudios previos a una iniciativa de ley para evaluar la pertinencia del proyecto de ley para reformar la ley de CONRED.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se ha sancionado y promulgado la reforma a la ley de CONRED.</p> <p>La CONRED se adapta orgánica e institucionalmente para realizar las funciones asignadas por las reformas a la ley.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, la CONRED está adaptada y capacitada para llevar a cabo las funciones que le asignó la reforma a la ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada fase del proceso legislativo puede ser consultado mediante el portal de consulta legislativa del Congreso. • Textos de reforma de ley promovidos por MINFIN, en el portal MINFIN – Política Fiscal Ambiental. • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA) publicados en los portales oficiales de la instituciones.
2. Mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la	<ul style="list-style-type: none"> • Se inician la coordinación interinstitucional entre las instituciones involucradas y organizaciones de la sociedad civil para la posterior conformación de la mesa técnica interinstitucional para el fomento 	<p>MINFIN, en coordinación con el Viceministerio de Cambio Climático de MARN y el Consejo Nacional de Cambio Climático, promueve la aplicación de los acuerdos internacionales de los que Guatemala forma parte que buscan hacer frente a</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, se presenta el proyecto de acuerdo gubernativo al presidente de la república en consejo de ministros.</p>	<p>Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica.</p> <p>Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.</p>

<p>prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.</p>	<p>de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Mesa técnica impulsa estudios referentes al fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala. • Se impulsa como eje transversal los mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales, en cada proyecto a ser beneficiado con programas de incentivos forestales como PINPEP y PROBOSQUE. 	<p>los efectos del cambio climático y con ello evitar o reducir contingencias naturales, entre los que más resaltan el Acuerdo de París, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; así como de la normativa nacional, la Ley para la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.</p> <p>MINFIN promueve la potenciación de los programas existentes para el abordaje de la deforestación como: el Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal y Agroforestal -PINPEP-, Programa de Incentivos para el Establecimiento, Recuperación, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala -PROBOSQUE; y de la Estrategia Nacional REDD+ en Guatemala, el cual es un mecanismo internacional para apoyar los esfuerzos de los países para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, y fomentar la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales como sumideros de carbono.</p>	<p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, Se aprobó, sancionó y promulgó el acuerdo gubernativo que dispone la creación de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, la mesa técnica impulsa estudios referentes al fomento de planes, programas y mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.</p> <p>Se incentivan programas y proyectos por medio de los programas de incentivos del INAB (PINPEP, PROBOSQUE) que busque la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA) publicados en los portales oficiales de las instituciones. • Portales de información como el de IARNA, entre otros
---	--	--	---	---

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

Cuadro 14. Matriz de seguimiento y evaluación de la inversión y acceso al financiamiento verde y climático

OBJETIVO ESPECÍFICO 5: Coadyuvar al establecimiento de mecanismos y procedimiento de acceso a fuentes de financiamiento verde y climático, tanto de fuentes nacionales como internacionales para la pre inversión e inversión de proyectos de alto impacto asociados a la protección del medio ambiente, el bosque y su biodiversidad, mitigación y adaptación a riesgos climáticos y/o prevención de contingencias ambientales.				
Acciones por Área de intervención	Indicador	Línea base	Meta	Medios de verificación
1. Estrategia MINFIN del fondo verde.	<ul style="list-style-type: none"> • Se realiza un mapeo de todos los incentivos para financiar proyectos verdes. • Se consolida el Fondo Verde del clima. • Se crea una estrategia para el monitoreo de los recursos financieros. • Se continúa renovando el financiamiento de proyectos orientados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. 	<p>Diversidad de mecanismos y fondos impulsados por la comunidad internacional y entidades nacionales, destinados a invertir en proyectos que busquen la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y el efecto invernadero.</p> <p>Para financiar los proyectos contemplados en estas áreas se identificaron 430 opciones en la revisión de la literatura, siguiendo los criterios de impacto económico, social, ambiental, y de consistencia con estrategias ecológicas y beneficios compartidos</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, el MINFIN impulsa la preparación de documentos para los proyectos contenidos en el portafolio verde que requiere de mayor valor agregado para su negociación, aprobación y negociación de financiamiento y puesta en marcha de los proyectos.</p> <p>El MINFIN presenta la estrategia al presidente de la república en consejo de ministros.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se sancionó y promulgo la Estrategia MINFIN del fondo verde.</p> <p>Se consolida la institucionalización de una comisión de monitoreo y evaluación compuesta por la SEGEPLAN, DTP y la dirección de Crédito Público como entes responsables de los estudios de preinversión, la cooperación técnica y la gestión presupuestaria del país, respectivamente.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, El MINFIN en su rol de ente rector de las finanzas públicas y la política fiscal otorga prioridad a la ejecución de los proyectos contenidos en el portafolio verde y da continuidad con contrapartidas nacionales a los programas con financiamiento externo verde.</p>	<p>Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica.</p> <p>Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN.</p> <p>Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA) publicados en los portales oficiales de las instituciones.</p> <p>Portales de información de cada medio de financiamiento verde</p>

<p>2. Incentivos y transferencias condicionadas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea y pone en práctica el reglamento que regulará el programa, así como se realizan las primeras transferencias. • Se inicia la adaptación orgánica e institucional para que la institución a cargo del programa pueda gestionar correctamente las interacciones entre las partes involucradas. • Se promueve y se alcanzan primeros resultados del subprograma de uso eficiente de la leña con tecnología apropiada y la energía solar fotovoltaica. • Se asignan créditos tributarios, tax credits o bonos tributarios y en general, aquellos incentivos que faciliten la transición del modelo de mercado actual a uno de desarrollo sostenible, incluyendo mercados de emisión 	<p>Los fundamentos legales y de planificación que respaldan estos programas se apoyan en la Estrategia Fiscal Ambiental -EFA-, Compromisos internacionales del Decreto 48-2016 Acuerdo de París, el Decreto 7-2013 Ley Marco Cambio Climático y Decreto Número 52-2003 Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable y su reglamento, así como la Ley del Presupuesto y el manual de clasificaciones presupuestarias.</p> <p>Existen varios tipos de incentivos, siendo los más comunes los subsidios, las deducciones, la posibilidad de depreciaciones aceleradas, el otorgamiento de préstamos blandos, las desgravaciones y exoneraciones fiscales; todos los cuales son financiados principalmente mediante el presupuesto público, pero pueden ser adicionalmente cubiertos por la recaudación generada por los tributos medioambientales.</p>	<p>Corto Plazo (5 años): En 5 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, el MINFIN promueve la realización de estudios de viabilidad de un programa de incentivos y transferencias condicionadas ambientales.</p> <p>Mediano Plazo (10 años): En los diez años posteriores a la implementación de la PFA, se avanza en la ejecución del programa con base a su respectivo reglamento.</p> <p>Largo Plazo (20 años): En 20 años posteriores a la aprobación e implementación de la PFA, los incentivos y transferencias condicionadas en dinero son utilizados para fomentar las inversiones en energías limpias, incorporación de investigaciones y estudios de pre inversión medioambientales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de la edición legal del Diario de Centroamérica. • Portal de verificación de avances de la PFA del MINFIN. • Instrumentos de planificación de las instituciones correspondientes (PEI, POM, POA) publicados en los portales oficiales de las instituciones. • Portales de información como el de IARNA, entre otros. • SIAF y SICOIN
---	---	---	--	---

Fuente: elaboración propia. Consult Centroamericana, S.A. 2021.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrecis, Magaly (2020) *La naturaleza en tiempos de coronavirus*, Revista análisis de la Realidad Nacional, IPNUSAC-USAC, Edición No.31, abril-junio.
- Banco de Guatemala. (14 de abril de 2021) *Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas para 2021*. Guatemala, Banco de Guatemala.
- Banco Mundial (2017). *Diagnóstico de Agua, Saneamiento e Higiene y su relación con la Pobreza y Nutrición en Guatemala*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. (2021). *ACTUEMOS YA PARA PROTEGER EL CAPITAL HUMANO DE NUESTROS NIÑOS: Los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- BID & FCPF (2018) *Estrategia Nacional para el Abordaje de la Deforestación y Degradación de los Bosques en Guatemala –ENADDBG–*. GCI, Guatemala, Guatemala.
- Blanco, M. (2020), *Diagnóstico para la incorporación de criterios ambientales y de sostenibilidad en la normativa de compras y contrataciones del Estado de Guatemala*. Informe Benchmarking Internacional, documento conceptual, guía general, hoja de ruta y mapeo legislativo, Análisis de potencialidades y oportunidades de mejora; GIZ, Guatemala.
- Blecker, Robert y Setterfield, Mark (2019) *Heterodox Macroeconomics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK; Northampton MA.
- Boden, T., Marland, G., & Andres, R. (2015, Noviembre 16). *National CO2 Emissions from Fossil-Fuel Burning, Cement Manufacture, and Gas Flaring: 1751-2011*. Recuperado de EPA: Global Greenhouse Gas Emissions Data: <http://www3.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html#four>
- Carrillo, S. (2020) *conformación de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala*. Informe 1 y 2, GIZ, Guatemala.
- Colom, E. (2019) *Elaboración de la Hoja de Ruta para la Implementación del Eje de “Gestión Integral del Agua Bajo Aspectos de Economía Ambiental*, Informe 5 y 6, BCIE, Guatemala
- Consult Centroamericana, S.A. (2020) *Diseño de estrategias y metodologías para fortalecer las finanzas Municipales considerando aspectos de presupuesto orientado a resultados, incorporando temas ambientales*. Informe 1, 2, y 3; GIZ, Guatemala
- Corte de Constitucionalidad. (2007). *Sentencia, Expediente 3095-2006*. Guatemala: Diario de Centroamérica.
- Enríquez, C. (s.f.). *Análisis estadístico del gasto público destinado a cambio climático y a las potencialidades del cumplimiento de los compromisos internacionales*

(Objetivo 13 de los ODS y las contribuciones nacionales determinadas NDC). Informe 1,2 y Final, GIZ, Guatemala.

- Enríquez, C. (2018). Consultoría en materia de elaboración de diagnósticos sobre fiscalidad ambiental. Informe 5. MINFIN, Guatemala
- FAO. (27 de marzo de 2006). FAO sala de prensa. Obtenido de FAO sala de prensa: <http://www.fao.org/newsroom/es/focus/2006/1000247/index.html>
- Factor CO₂ (2019) Análisis y fundamentación técnica para la formulación de una propuesta de lineamientos de política fiscal que fomente, el uso y aprovechamiento de la generación eléctrica distribuida a partir de la energía solar fotovoltaica, estudio de mercado, informe ejecutivo y lineamiento de política; Fundación Bariloche,
- Galindo, L. (s.f.) Estudio sobre Mecanismos para el Acceso al Financiamiento internacional. Informe 1, 2, 3; GIZ, Guatemala
- Gálvez, J; Pinillos, D; Sandoval, C. (2020). *Perfil Ambiental de Guatemala: Modulo de Bosques*. Guatemala. IARNA.
- Gálvez (2021). Una sola salud: ecosistemas, cambio climático y pandemia. Revista de Análisis de la Realidad Nacional. Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala IPNUSAC. Revista Impresa No. 35.
- Gobierno de Guatemala. (2015). Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC). Guatemala: MARN
- ICEFI (2019) Modelos Fiscales Ambientales dirigidos a fuentes fijas y móviles para generar incentivos económicos para el cambio en el uso de combustibles fósiles e innovación tecnológica en los procesos productivos para la reducción de la contaminación ambiental en Guatemala. Informe 2 y final, GIZ, Guatemala
- IMF. (2021) World Economic Outlook, abril. Washington: Fondo Monetario Internacional. Obtenido de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Resultados del XII censo de población y VII de vivienda*. INE, Guatemala. Obtenido de: <https://www.censopoblacion.gt/comovivimos>
- MAGA (2018) Plan Estratégico de Cambio Climático del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) 2018-2027 y Plan de Acción 2018-2022. MAGA, Guatemala.
- MARN (2009) Política Nacional de Cambio Climático, MARN, Guatemala.
- MARN (2015) Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Guatemala. PNUD, Guatemala.
- MEM (2019) Política Energética 2019 – 2050, MEM, Guatemala
- MINFIN. (2020) Anteproyecto de presupuesto 2021: Estadísticas macroeconómicas. Guatemala, Ministerio de Finanzas públicas

- Naciones Unidas Guatemala. (2020). *Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo Sostenible: Guatemala 2020-2025*. Guatemala: Sistema de las Naciones Unidas.
- ONU (1992). Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, Nueva York, USA
- ONU (2015). Acuerdo de París. París, Francia.
- Tzúb, C (2020). Incorporación de indicadores ambientales al Ranking Municipal. Informe 1, 2 y final; GIZ, Guatemala
- Parry I. and Small K. 2005. Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax? *American Economic Review*, Vol. 95, No. 4.
- PNUD (2018). El Financiamiento Climático en Guatemala: Descripción del Proceso y Costeo del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático y Estimación de la Brecha Financiera. Iniciativa Financiera de Biodiversidad (BIOFIN) para Guatemala. CENDES. Guatemala. 55p.
- PNUD (2018). El Financiamiento Climático en Guatemala: Estrategia Financiera de Movilización y Optimización de recursos para el financiamiento al Cambio Climático. Iniciativa Financiera de Biodiversidad (BIOFIN) para Guatemala. CENDES. Guatemala. 78p.
- PNUD, (2020) Informe de desarrollo humano: La próxima frontera El desarrollo humano y el Antropoceno_interview_Spanish, PNUD, Nueva York, Estados Unidos
- SEGEPLAN (2017). Guía para formulación de políticas públicas. SEGEPLAN, Guatemala
- SEGEPLAN. (2006). *Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala. II Informe de Avances*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- USAID (2018) Estrategia Nacional de Desarrollo con Bajas Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. MARN, Guatemala
- Vega, S. (2019). Análisis del Gasto e Inversión Pública en Protección Ambiental. Informe 1, 2 y Final; GIZ, Guatemala.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Acuerdos Ministeriales

- Aprobación de la Estrategia Fiscal Ambiental, acuerdo MINFIN número 442-2018, emitido 05 09 2018, publicado el 07 09 2018.
- Creación de la Mesa Técnica de la Estrategia Fiscal Ambiental, acuerdo de MINFIN número 49-2019, emitido 21 01 2019, reformado por el acuerdo número 131-2021, emitido 10 03 2021.
- Crear la Mesa Coordinadora para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, acuerdo MARN número 666-2013, emitido el 29 11 2013.

- Reglamento del Sistema de Información sobre Cambio Climático, acuerdo MARN número 5-2016, emitido 08 01 2016.
- Reglamento Interno de Funcionamiento de la Mesa Técnica de la Estrategia Ambiental, acuerdo de MINFIN número 398-2019, emitido 09 09 2019.

Acuerdos Gubernativos

- Medidas y Lineamientos de Control que Mejoren el Gasto Público y Transparencia del Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021, Acuerdo Gubernativo número 50-2021, publicado en el Diario de Centroamérica el 23 03 2021.
- Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, acuerdo gubernativo número 137-2016, emitido el 11 07 2016, publicado el 12 07 2016.
- Reglamento de la Ley de Compras y Contrataciones, acuerdo número 122-2016, emitido 15 06 2016.
- Reglamento de las Descargas y Reúso de Aguas Residuales y de la Disposición de Lodos, acuerdo número 236-2006, emitido 05 05 2006.
- Reglamento Orgánico de la Secretaría General de la Presidencia, Acuerdo número 80-2020, emitido 24 06 2020.
- Reglamento Orgánico Interno de MARN, acuerdo número 50-2015, emitido 04 02 2015, publicado 09 02 2015.
- Reglamento Orgánico Interno de MINFIN, acuerdo número 112-2018, emitido 27 06 2018, publicado 28 06 2018.

Asamblea Nacional Constituyente

- Constitución Política de la República de Guatemala, 1985
- Ley de Orden Público, decreto número 7, emitido el 09 12 1965; reformado por el decreto número 89-70 del Congreso de la República.

Iniciativas de ley

- Iniciativa de Ley del Impuesto Específico a los Envases de Polietileno de Tereftalato PET, proyecto.
- Iniciativa de Ley Específica para Gravar la Distribución de Bolsas Plásticas, proyecto.
- Iniciativa de ley para reformar la Ley de Actualización Tributaria, decreto número 10-2012, introduciendo el Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres IPRIMA, proyecto.

Leyes emitidas por el Congreso de la República de Guatemala

- Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, suscrita en París el 17 06 1994, aprobada por el decreto número 13-96, emitido el 25 02 1998, publicado el 24 03 1998.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, suscrito en Nueva York el 09 05 1992, aprobado por el decreto número 15-95, emitido el 28 03 1995, publicado 27 04 1995.
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, decreto número 4-98, emitido el 10 01 1989, publicada 10 02 1989.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, decreto número 9-96, emitido 05 06 1996, publicado 28 05 1996.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro el 05 06 1992, aprobado por el decreto número 5-95, emitido el 21 02 1995, publicado el 14 03 1995.
- Ley de Contrataciones del Estado, decreto número 57-1992, emitido 05 10 1992, publicado 27 20 1992; reformado por los decretos número 20-97, emitido el 08 04 1997, 34-2001 emitido el 07 08 2007, número 73-2001, emitido el 10 01 2002, 27-2009, emitido el 17 09 2009 y 11-2016, emitido el 30 05 016.
- Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques de Guatemala PROBOSQUE, decreto número 2-2015, emitido el 24 09 2015, publicado el 27 10 2015.
- Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal, decreto número 51-2010, emitido el 17 11 2010, publicado el 17 12 2010.
- Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable, decreto número 52-2003, emitido el 28 10 2003, publicado 10 11 2003.
- Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o provocado, decreto número 109-96 del 07 11 1996, publicado el 12 12 1996.
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, decreto número 11-2002, emitido el 12 03 2002, publicado 15 04 2002.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, decreto número 68-86, emitido 28 11 1986, publicado 19 12 1986.
- Ley del Organismo Ejecutivo, reforma, Decreto Número 90-2000 emitido el 30 11 2000, publicado el 11 12 2000, creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN.
- Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal, decreto número 25-2018, emitido 27 11 2018, publicado 17 12 2018.
- Ley del Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal -PINPEP-, decreto número 51-2010, emitido 17 11 2010.
- Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de los Gases de

Efecto Invernadero, decreto número 7-2013, emitido el 05 09 2013, publicado 03 10 2013.

- Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto número 63-94 emitido el 01 12 1994, publicado el 21 12 1994.
- Ley Orgánica del Presupuesto, decreto número 101-97, emitida el 16 10 1997, 20 11 1997; reformada por los decretos número 71-98, emitido el 17 11 1998, número 13-2013, emitido el 20 11 2013, y número 09-2014, emitido el 03 03 2014.
- Protocolo de Kioto, aprobado por el decreto número 23-99, emitido 11 12 1997, aprobado por decreto número 23-99, emitido 12 05 1999, publicado 16 06 1999.
- Ley de Áreas Protegidas, decreto número 4-89, emitido 10 01 1989, publicado 10 02 1989.
- Código Tributario, decreto número 6-91, emitido el 09 01 1991; reformado por los decretos números 47-91, 58-96, 29-2001, 23-2002, 03-2004 y 20-2016.
- Ley Forestal, decreto número 101-96, emitido el 30 10 1996, publicado 04 12 1996.
- Código de Salud, Decreto número 90-97, emitido el 10 02 1997, publicado el 07 11 1997.
- Código Municipal, decreto número 12-2002, emitido el 04 02 2002, publicado el 13 05 2002
- Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Decreto número 06-2003, emitido 18 02 2003, publicado 11 03 2003.
- Acuerdo de Paris, suscrito en Paris el 11 12 2015, aprobado por el decreto número 48-2016, emitido 27 10 2016, publicado 15 11 2016.
- Ley General de Electricidad, Decreto número 93-96, emitida 16 10 1996, publicada 15 11 1996.
- Ley del Organismo Ejecutivo, decreto número 114-97, emitido 13 11 1997, publicado 12 12 1997.

Sentencia Corte de Constitucionalidad

- Expediente 3095-2006.

Políticas gubernamentales

- Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible, Asamblea General de Naciones Unidas 2015.
- Agenda de acción Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo 2015.
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 – 2030, 2015.
- Metas Estratégicas de Desarrollo MED, CONADUR 2017.
- Plan Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032, aprobado por CONADUR 2014.

- Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales, acuerdo gubernativo número 63-2007
- Política de Descentralización del Organismo Ejecutivo, fechada 28 05 2005.
- Política Energética 2019-2050, sin acuerdo gubernativo.
- Política General de Gobierno 2020-2024, sin acuerdo gubernativo.
- Política Marco de Gestión Ambiental, acuerdo gubernativo número 791-2003, 08 12 2003, publicado 10 12 2003.
- Política Nacional de Cambio Climático, acuerdo gubernativo número 239-2009, emitido el 09 12 2009.
- Política Nacional de Diversidad Biológica, acuerdo gubernativo número 220-2011, publicado 15 07 2011.
- Política Nacional de Humedales, sin acuerdo gubernativo.
- Política Nacional de Producción más Limpia, acuerdo gubernativo número 258-2010, emitido 04 10 2010.
- Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, acuerdo gubernativo número 428-2013, emitida 17 10 2013, publicada 27 11 2013.
- Política Nacional para el Manejo de Zonas Marino Costeras de Guatemala, acuerdo gubernativo número 328-2009, emitido 09 12 2009.
- Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos, acuerdo gubernativo número 281-2015, emitido 15 12 2015, publicado 13 01 2016.
- Política para la Desconcentración y descentralización de la gestión ambiental en Guatemala, acuerdo ministerial MARN número 450-2011, emitido 02 11 2011.
- Prioridades Nacionales de Desarrollo, sin acuerdo gubernativo.

Otros textos jurídicos

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, que entró en vigor para los estados parte el 22 de abril de 2021, Día de la Tierra. Guatemala, al 08 06 2021, no ha aprobado ni ratificado este Acuerdo.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de alineación de los Instrumentos Nacionales de Planificación con los ejes de la EFA³⁷.

EJES DE LA EFA		ACUERDOS INTERNACIONALES	INSTRUMENTOS NACIONALES DE PLANIFICACIÓN
1	Calidad de gasto y compra pública	<p>Acuerdo de París: Se focaliza en la reducción de vulnerabilidad y en el desarrollo sostenible (clasificador por finalidad función y división, finalidades 04 y 06 entre otros del manual de clasificación presupuestaria del sector público). Tiene una meta clara de reducción del cambio climático. Orienta los rubros de gasto precisamente hacia rubros ambientales y sociales clave, con visión de género y pueblos indígenas. El tema fundamental desde el punto de enfoque de la política fiscal es: la obtención de los mayores efectos multiplicadores posibles. En tal sentido la política fiscal busca el mayor impacto en la renta nacional, y buscando mejorar la distribución del ingreso y aminorar la desigualdad y la pobreza</p>	<p>La calidad del gasto en su interacción con la planificación busca que las instituciones responsables/rectoras de políticas y las co-ejecutoras deberán articular las políticas públicas, ya alineadas al Katún 2032, a los mecanismos del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. A partir de las MED, se busca focalizar en los 10 componentes con sus respectivos indicadores y modelos PpR. La política fiscal es el motor del crecimiento inclusivo y en el plano ambiental busca fortalecer, entre otros, el pago por servicios ambientales. Además, la planificación territorial se constituye en el gran marco de políticas y formulación de presupuestos y proyectos SNIP, buscando los mayores efectos multiplicadores en la renta, bajo una visión de contabilidad social verde y no sólo valores económicos agregados en función de utilidades financieras inmediatas. (modelos ambientales nuevos).</p> <p>En calidad del gasto, adicional a los documentos de línea base de la presente consultoría, buscando la interacción con la política fiscal es preciso resaltar el proyecto de presupuesto general de ingresos y gastos 2021, primero porque busca armonizar y alinear objetivos de gasto 2021 a raíz de su no aprobación pero en función de la racionalización del gasto con los ministerios que es parte del ejercicio actual, buscando el alineamiento con la Política General Gobierno -PGG- y con la visión multianual hacia los objetivos de las MED y del K'atun 2032. El proyecto indicado se articula con la PGG, <u>que considera el tema ambiental</u>, como un eje sostenible a los siguientes: i) economía, competitividad y prosperidad; ii) desarrollo social; iii) gobernabilidad, seguridad y desarrollo; iv) Estado responsable, transparente y efectivo; v) Relaciones con el mundo. Adicionalmente, el modelo de gobernanza forestal como uno de réplica para políticas y programas ambientales constituye documentos de primer orden. Adicionalmente los</p>

³⁷ Este instrumento se desarrolla inicialmente en el Producto II. Alineación de los INP y los compromisos internacionales con los ejes estratégicos de la EFA y propuestas de ley por eje estratégico.

			documentos listados de la REDD+ y explicados ampliamente en el primer entregable.
2	Asistencia Financiera Municipal	La descentralización del gasto incorpora a las municipalidades en los compromisos de calidad del gasto. Mitigación y Adaptación son orientadores de los instrumentos nacionales de planificación hacia el campo ambiental. En materia de financiamiento, la inserción más adecuada y expedita a fondos de cooperación es urgente: Fondo Verde del Clima, por ejemplo, y el GEF entre otros. En relación con las municipalidades el alineamiento se logra diseñando instrumentos de complementariedad entre el aporte constitucional más el aporte al CONADUR (rubro obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro), con las orientaciones del Acuerdo de París y sus plataformas de política del cambio climático.	Se plantea en la política de desarrollo el impulso de proyectos estructurantes urbanos mediante el financiamiento conjunto del Estado, el sector privado y los gobiernos municipales, según su marco de competencia y de manera sostenible en el tiempo. Se debe crear y fortalecer el Sistema Urbano Nacional, como apoyo a la atracción de inversiones. Y servicios sociales de calidad. Los gobiernos municipales en 2024 deben contar con instrumentos de regulación y gestión urbana territorial, ordenamiento territorial urbano y rural, reglamento de construcción, catastro y gestión del IUSI entre otros. El modelo de regionalización incluye: relación de cuencas asociadas con la seguridad alimentaria, gestión sostenible de los recursos hídricos, áreas de producción agropecuaria y protegidas, zonificación de áreas de riesgo. Se plantea urgente la actualización del Código Tributario Municipal. El DEL debe incorporar la institucionalidad y una oficina ambiental como eje transversal para formular proyectos. Todos los planes, programas y proyectos deben incluir integralmente el análisis y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. También: internalizar el costo de las medidas de mitigación en el flujo de fondos de los programas y proyectos. Se deben aplicar medidas de mitigación en áreas de riesgo.
3	Modelos Fiscales Ambientales	El Acuerdo de París permite orientar teóricamente nuevos modelos fiscales ambientales, a partir de los alcances y evolución del diseño de programas nuevos como el de gobernabilidad forestal que aquí se estudia, o de los avances de la REDD+. Así también el plan y las políticas vinculadas al cambio climático. Ello permite inicialmente efectuar escenarios de temperatura, por ejemplo, que forman parte de las diversas comunicaciones, desde la primera asociada al Protocolo de Kyoto. Así también, la valoración de los recursos naturales está asociada con los ejes de mitigación, adaptación y financiamiento. El avance en diagnósticos como el del Antropoceno (informe mundial de desarrollo humano 2020) han permitido elaborar escenarios	Un eje fundamental de las MED está vinculado con la valoración de los recursos naturales. Además, hay ejes expresos en materia de agua y saneamiento, de salud y de cambio climático. Los modelos fiscales ambientales tienen entonces todo un respaldo teórico que puede operacionalizarse en estudios empíricos de carácter econométrico, de costos y modelos de financiación previo a la construcción de indicadores. Los ODS en Guatemala tienen un retraso en virtud de que no están claros los indicadores, y ello afecta la formulación y evaluación del PpR. A la par de modelos ambientales, es preciso diseñar modelos fiscales con fuerte sustento de Economía Ecológica o Ambiental (aclaramos que hay diferencias entre ambos grandes cuerpos teóricos). La sostenibilidad ambiental constituye uno de los pilares de los instrumentos de planificación y la política nacional de desarrollo. La adaptación y mitigación constituye todo un eje de la política nacional de desarrollo (pág. 109-127), que luego se expande a las MED en diversos ejes. La conservación sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación al cc es otro eje (128-133). El tercer eje es gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales (pag.134-141), el

		<p>incorporando el impacto de la pandemia y temas sociales, incluyendo el hambre. En tal sentido, en términos teóricos y empíricos se ha venido desarrollando toda una nueva modelística, a la par del diseño de instrumentos impositivos y de incentivos referentes al fomento de tecnologías limpias, uso de fuentes alternas de energía y demás</p>	<p>cuarto eje es el de la tecnificación agrícola y la agricultura familiar para la seguridad alimentaria con pertinencia de pueblos Maya, Xinca, Garífuna y etaria y de género (142-144) se tiene también el ordenamiento territorial para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos (144-146). Hay también un eje de producción alimentaria para la seguridad alimentaria incluido en el gran campo ambiental y luego el manejo integral y participativo de los desechos sólidos (147-150). Finalmente, se tiene la gestión sostenible de los sistemas marino costero, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, con pertinencia cultural (150-152) Se considera también el tema energético bajo el modelo de energía con calidad, vinculada con la matriz energética de tipo renovable.</p> <p>La economía es uno de los pilares principales a tener en cuenta al planificar y con el afán de impulsar a la industria guatemalteca a tecnologías limpias e implementar herramientas no contaminantes, en Guatemala la Política Nacional de Competitividad 2018-2032 del MINECO por medio de PRONACOM, busca abordar con pertinencia las intervenciones e inversiones para potenciar la productividad de los once clústeres identificados en el territorio, de ellos, cuatro corresponden a actividades que impactan directamente los recursos ambientales.</p> <p>Desde el panorama energético, el instrumento de planificación insignia es la Política Energética 2019 – 2050, en la que se busca como principal objetivo garantizar el suministro de los requerimientos energéticos futuros de forma sostenible, para lograr dicho objetivo y para interés de esta PFA plantea lo siguiente: promocionar el uso de estufas ahorradoras de leña en el sector rural de Guatemala, además plantea como eje de acción el desarrollo sostenible que incluye como una de sus principales premisas “Un desarrollo que distribuya más equitativamente los beneficios del progreso económico, proteja al medio ambiente nacional y mundial en beneficio de las futuras generaciones y mejore genuinamente la calidad de vida”.</p>
4	<p>Gestión de riesgos y contingencias ambientales</p>	<p>El Acuerdo de París claramente identifica la prevención y ubica a la mitigación como un eje fundamental. A partir de los esfuerzos de reducción de emisiones se puede acceder a más fuentes de financiamiento que pueden incluir contingencias ambientales diversas.</p>	<p>En el marco de la adaptación deberá tomarse en cuenta que el país cuenta con una “Estrategia Nacional de Gestión ante los Desastres”, que responde a los requerimientos del Marco de Acción de Sendai, que busca la reducción de víctimas por desastres. Recordemos que el PNCC prioriza la gestión de riesgos, la vulnerabilidad y la adaptación forzosa (finalidad 04 del manual de clasificación presupuestaria).</p> <p>En aspectos económicos la Política Económica 2016-2021 del MINECO. Pretende lograr distintos elementos entre ellos el “crecimiento económico</p>

			sostenible”, que le da un enfoque de prevención de riesgos y busca con acciones reducir el impacto del cambio climático en Guatemala. Con la política se pretende implementar mecanismos accesibles para que las empresas y demás población en general cambien su estilo de vida a uno más amigable con el ambiente. Entre las acciones a implementar para lograr un crecimiento económico sostenible se encuentran las siguientes acciones: a) aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto de los derechos de las comunidades; b) Reforestación de áreas específicas y recuperación de cuencas hidrográficas; c) Avances en normativa y arreglo institucional que promueva la sostenibilidad ambiental; d) Impulso de cadenas de valor de “bajas emisiones”, entre otros.
5	Acceso a financiamiento verde y climático relacionado	Se debe poner en marcha el Fondo Nacional de Cambio Climático (FONCC) y promover su acreditación al igual que otros fondos nacionales que puedan acreditarse. Se toma en consideración la necesidad de recursos públicos y a título de donación para la labor de adaptación. Todo está interconectado con el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático y otros instrumentos como el NDC y las comunicaciones nacionales.	En materia de fuentes de financiamiento, el PNCC considera desde titularizaciones hasta aportes del presupuesto. Estos últimos deben alinearse con los planes. La LMCC crea el Fondo Nacional de Cambio Climático (FNCC) priorizando planes, programas y proyectos de gestión de riesgos, vulnerabilidad y adaptación forzosa. Los instrumentos financieros empiezan por el canje de deuda. Aquí, incluyendo el presupuesto debe alinearse y armonizarse con la cooperación internacional, empezando por el Fondo Verde del Clima acelerando la ejecución del PANCC. Para que dicho financiamiento sea eficaz y eficiente debe armonizarse con las políticas nacionales y la <u>planificación de la inversión pública</u> SNIP. El Fondo Verde del Clima bajo responsabilidad del MARN es una de las fuentes financieras pioneras, a las que debe alinearse el PpR. Por su parte el MEM con la política energética 2019-2050 busca apoyar proyectos piloto para el uso de combustibles alternativos en la industria en instituciones públicas y privadas; así como considerar la promoción de combustibles alternativos para la utilización en la movilidad urbana como posibilidad de mitigar GEI.

Fuente: Elaboración propia con datos de documentos de línea base proporcionados por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Por otro lado, la coyuntura actual hace necesaria la creación de planes y políticas de respuesta. En este sentido el gobierno de Guatemala por medio del MINECO desarrolló el **Plan de Recuperación Económica** de Guatemala.

En dicho plan se describe que una de las razones de la reducción en las intenciones de inversión en el país y sus consecuencias es la falta de capacidad para resolver controversias, entre ellas temas de sostenibilidad de los recursos ambientales. Por lo que se entiende que para el desarrollo económico es imperante el cuidado de los recursos y el patrimonio ambiental de Guatemala. Por lo tanto, los nuevos planes deben incorporar como eje transversal el eje Ambiental.

Anexos de Iniciativas de Ley

Anexo 2. Iniciativa de Ley del impuesto específico sobre la distribución de bolsas plásticas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El crecimiento demográfico de Guatemala ha generado patrones de desarrollo insostenibles, llevando al punto límite la demanda de los recursos naturales que dispone el país, al ser los recursos naturales la base de la vida humana proporcionando alimento, energía, agua, vivienda, vestimenta y la disponibilidad de realizar todas las actividades productivas que impulsan el desarrollo económico y social, es fundamental su conservación y protección utilizando diferentes mecanismos y herramientas que promuevan las acciones adecuadas tanto en los sectores productivos como en la población guatemalteca en general, para garantizar su aprovechamiento sostenible, que permita mejorar la calidad de vida y asegurando el desarrollo integral de las generaciones presentes y futuras además de la preservación de los bienes y servicios ambientales para la sociedad.

Al mismo tiempo que la población crece y se desarrolla, la demanda de necesidades básicas aumenta, provocando la generación descontrolada de los residuos y gases contaminantes, generados por las distintas actividades de producción, consumo y transporte provocando así un impacto directo a las fuentes hídricas, aire, suelos y demás recurso naturales, lo que conlleva a la carencia de los mismos y de la salud, aumentando el riesgo de enfermedades que simultáneamente aumentan la vulnerabilidad social y económica de toda la población guatemalteca.

Durante los últimos años, uno de los mayores problemas de contaminación en el país, son los altos niveles de contaminación atmosféricos, provocados por la constante generación de gases de efecto invernadero, derivados de los puntos focales de contaminación como lo son los basureros clandestinos o basureros sin ningún tipo de manejo, así como las emisiones provenientes del sector transporte, las cuales son las responsables de la generación de humo negro y gases contaminantes para el medio ambiente y la salud humana. El incremento de los Gases de Efecto Invernadero, principales causantes del cambio climático y calentamiento global, van en detrimento de la lucha y el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos como país en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) con las “Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional”.

Por ello es necesario contar con legislación específica en temas de impacto negativo considerable como lo son los desechos sólidos y contaminación atmosférica, con el objetivo de incentivar a la población hacia un cambio de hábitos en donde se promueva un adecuado manejo de los desechos sólidos, así como el uso de tecnologías amigables al medio ambiente, con el fin de contribuir a la reducción de los gases contaminantes mejorando así la calidad de vida y desarrollo de los guatemaltecos.

Una de las responsabilidades del Estado es velar por el bienestar y salud de la población con el fin de garantizar a los habitantes de la República, el desarrollo económico, social y

tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Actualmente en Guatemala, se han presentado problemas que derivan en la contaminación de ríos, lagos, cuencas, laderas y demás áreas del territorio nacional, provocando así, que el Estado erogase cantidades de dinero importantes para su limpieza, como también la atención de las afecciones de salud derivadas de las altas concentraciones de contaminación atmosférica existentes en el territorio nacional.

De lo anterior y siendo una de las prioridades gubernamentales la promoción, sensibilización y concientización de la población hacia un cambio de hábitos a través de la valorización de los desechos sólidos y la transición del parque vehicular nacional hacia el uso de tecnologías más eficientes y de bajo impacto ambiental, se ha identificado la necesidad de implementar legislación específica que regule la producción, distribución y consumo de productos, contaminantes al ambiente, promoviendo e incentivando a través de diferentes mecanismos el adecuado manejo de los mismos y el acceso e implementación de tecnologías que potencialicen el desarrollo económico de la población.

DECRETO NÚMERO XXX
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que el Estado de Guatemala tiene como fin supremo la realización del bien común de los guatemaltecos, y el deber de garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

CONSIDERANDO

Que la salud es un derecho fundamental del ser humano, que es considerado como un bien público y todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento; de igual forma, el Estado y las municipalidades deben velar por el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico, ello con el beneficio aparejado de mejora en la salud y la asistencia social de todos los habitantes.

CONSIDERANDO

Que la acumulación de bolsas plásticas desechadas en Guatemala ha alcanzado niveles críticos de contaminación que inciden directamente en la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas del país, obligando a tomar acciones inmediatas y así garantizar un ambiente propicio para el futuro.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 literales a) y c), y con fundamento en los artículos 239 y 243 todos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:
**LEY DEL IMPUESTO ESPECÍFICO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE BOLSAS
PLÁSTICAS**

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto del Impuesto. Se crea un Impuesto Específico sobre la Distribución de Bolsas Plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima en el territorio nacional, tanto las que son producidas nacionalmente como las importadas.

Artículo 2. Actos gravados. Se grava la distribución en el territorio nacional de las bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, tanto de producción nacional como importadas.

Artículo 3. Definiciones

- a) Biodegradable: se refiere al material que se descompone por proceso químicos naturales, con agentes como el sol, agua, aire, bacterias y demás, en intemperie en un periodo de tiempo determinado en el cual se reintegra al medio ambiente.
- b) Bolsa Plástica: Es un objeto de uso cotidiano utilizado para transportar diferentes cantidades de mercancías y productos.
- c) Bolsas Biodegradables: Bolsas que se descomponen por medio de procesos químicos naturales, no contaminan el ambiente y cumplen con las normativas internacionales ASTM 6866-11 y 12 desarrollada en Estados Unidos de América como un método analítico estandarizado para determinar el contenido de base biológica de muestras sólidas, líquidas y gaseosas en donde se establecen los requisitos técnicos en términos de contenido de carbonos nuevos (contenido vegetal).
- d) Bolsas Compostables: Son bolsas que experimentan degradación biológica por medio de procesos naturales durante la extracción de carbono y energía para luego convertir en biomasa, sin dejar rastro o residuo visible en el ambiente.
- e) Bolsa degradable: Son bolsas a las que se les añade un aditivo que acelera su descomposición por efectos del oxígeno o de la luz, haciendo que estas se desintegren en pequeñas fracciones que no son apreciables a la vista, sin embargo, las mismas quedan en el ambiente.
- f) Bolsas Oxo-Degradables: Bolsas plásticas de polietileno a las que se añaden aditivos que aceleran su desfragmentación física, sin reintegrarse a los suelos de manera natural o a través de hongos ambientales.
- g) Bolsas Plásticas o no biodegradables: Bolsas que no cumplan con las normativas internacionales ASTM 6866-11 y 12 o ASTM 6400, en donde se establecen los requisitos técnicos para las bolsas biodegradables o compostables.
- h) Carbonos Nuevos: Se refiere a la cantidad o porcentaje de materia vegetal dentro de la materia prima en cada unidad de bolsa.
- i) Norma Americana ASTM 6866-11 y 12: Norma Estadounidense reconocida a nivel internacional, la cual certifica productos bio-basados y biodegradables reportando

contenido de carbonos nuevos (origen vegetal) que se descomponen sin manejo especial de basura en un periodo de 3 – 24 meses. Ejemplo: Bioplásticos, corchos, maderas, etc.

- j) Norma Americana ASTM 6400: Norma Estadounidense reconocida la cual define los estándares específicos para establecer la biodegradabilidad bajo grados compost en los desechables de un solo uso. Ejemplo: Servilletas, papel, cartón, bagazo de caña, etc.
- k) Materia Prima: Es todo aquello que compone cada uno de los elementos que se pueden encontrar en un producto, está formada por sustancias puras o mezclas y su origen puede ser natural o resultado de la acción humana.
- l) Plástico reciclado: Todo aquel plástico usado que ha sido recuperado para posteriormente ser sometido a un proceso, para que este se pueda volver a utilizar.
- m) Libra: Unidad de medida del sistema métrico decimal utilizada para medir la masa, la cual es equivalente a 16 onzas o bien 453.592 gramos.

CAPITULO II

DEL HECHO GENERADOR Y LA BASE IMPONIBLE

Artículo 4. Hecho Generador. El impuesto que establece esta ley se genera al momento en que las bolsas plásticas sean despachadas de las bodegas o lugares de almacenamiento de los fabricantes o importadores para su distribución en el territorio nacional.

Artículo 5. Unidad de Medida. Para los efectos de la aplicación del impuesto que establece esta ley, la unidad de medida es la libra de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima.

En el caso de las bolsas plásticas cuya distribución este gravada y su unidad de peso sea mayor o menor a una libra, la base imponible se determinará de acuerdo a su equivalencia a libra.

Artículo 6. Periodo de imposición. El periodo de imposición es mensual.

Artículo 7. Base Imponible. La base imponible del impuesto se constituye por la libra de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos dentro de su materia prima, tanto de producción nacional como importada, que se distribuyen en el territorio nacional por un sujeto pasivo, durante un mes calendario.

CAPITULO III

DE LA FECHA QUE CAUSA EL IMPUESTO

Artículo 8. De la fecha en que se causa el impuesto. El impuesto que determina esta ley se causa por:

- a) Cada uno de los despachos de las libras de bolsas plásticas, cuya distribución está gravada por este impuesto, en la fecha en que salgan de las bodegas o lugares de almacenamiento del sujeto pasivo.
- b) En el caso de retiro por parte del fabricante o el importador, de las bolsas plásticas, cuya distribución está gravada por este impuesto para uso o consumo personal del propietario, de sus socios o accionistas, directores, funcionarios o empleados, en la

fecha en que se produzca el retiro de las bodegas o lugares de almacenamiento del sujeto pasivo.

- c) En el caso de las transferencias de dominio a título gratuito que realicen los fabricantes o los importadores, en la fecha en que se produzca la entrega real de las bolsas plásticas, cuya distribución está gravada por este impuesto.
- d) En el caso de las importaciones de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, que realicen de forma eventual o para su propio consumo, las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes o importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, el impuesto se causa en la fecha de su ingreso al país por la Aduana correspondiente, ante la cual deberá presentarse declaración jurada a la que se acompañará copia de la póliza de importación o Formulario Aduanero Único Centroamericano, según corresponda, y deberá liquidarse y pagarse el impuesto establecido en esta ley.

CAPITULO IV EXENCIONES

Artículo 9. Exenciones.

Están exentas del impuesto que establece esta ley:

- a) Las bolsas que son utilizadas como material de empaque de los productos alimenticios o farmacéuticos que por su naturaleza requieran ser pre-empacados.
- b) Las exportaciones o reexportaciones de bolsas plásticas, cuya distribución está gravada por esta ley.
- c) Las bolsas que contengan igual o mayor del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima.

CAPITULO V SUJETO PASIVO Y SUS OBLIGACIONES

Artículo 10. Sujeto Pasivo. El sujeto pasivo del impuesto que establece esta ley y obligados directamente al pago del mismo son:

1. Los fabricantes o los importadores de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, domiciliados en el país, cuya distribución está gravada.
2. Las personas individuales o jurídicas que no sean fabricantes ni importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en el producto terminado, eventuales y para su propio consumo, cuya distribución está gravada.

Artículo 11. Inscripción del Sujeto Pasivo. El sujeto pasivo del impuesto debe inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria como fabricantes o importadores, en calidad de contribuyentes.

La falta de inscripción, no libera al sujeto pasivo de la obligación de pagar el impuesto si efectúan operaciones gravadas antes de tal inscripción, sin perjuicio de imponerles las sanciones correspondientes.

Cuando un sujeto pasivo registrado en la Superintendencia de Administración Tributaria decida dejar de serlo, deberá informarlo por escrito a dicha Superintendencia antes o dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que cese actividades afectas, a fin de que se cancele su inscripción; a dicho informe deberá acompañar una declaración jurada en la que consignará las operaciones efectuadas desde la fecha que presentó la última declaración mensual, hasta la fecha en que cesen totalmente sus operaciones gravadas.

Artículo 12. Obligaciones del Sujeto Pasivo. Son obligaciones del Sujeto Pasivo, además de lo relativo a su inscripción, la declaración y pago del impuesto, las siguientes obligaciones:

1. Los fabricantes: presentar a la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes calendario, declaración jurada que contenga la integración de la cantidad de libras de bolsas plásticas que produjeron diariamente durante el mes calendario anterior.
2. Los importadores: Presentar declaración jurada a la Superintendencia de Administración Tributaria, dentro de los cinco (5) días hábiles previos a la importación de las bolsas plásticas cuya distribución está gravada por esta ley, la copia sellada de la recepción de esta declaración, la deberán presentar a la Aduana correspondiente para los efectos de la autorización de la importación.

CAPITULO VI

SUJETO ACTIVO, TASA, LIQUIDACIÓN Y PAGO DEL IMPUESTO

Artículo 13. Sujeto Activo. El sujeto activo de este impuesto es el Estado quien lo recaudará a través de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Artículo 14. Tasa del impuesto. A las bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, cuya distribución está gravada por este impuesto se le aplicará la cantidad de un quetzal con setenta centavos (Q. 1.70) por libra.

Artículo 15. Determinación. El monto del impuesto será el producto resultante de aplicar mensualmente a la base imponible, la tasa del impuesto según corresponda.

Artículo 16. Liquidación. El Sujeto Pasivo registrado deberá declarar y pagar el impuesto, por mes calendario vencido, en la forma siguiente:

1. Los fabricantes deberán presentar, dentro de los diez días (10) siguientes al vencimiento de cada mes calendario, con los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga: la cantidad de libras de bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima distribuidas y el total de impuesto a pagar expresado en quetzales. Juntamente con la presentación de la declaración jurada, efectuaran el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones

electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en las cuentas de depósitos del sujeto pasivo, a favor de la Tesorería Nacional.

A la declaración jurada mensual deberá acompañar un anexo que contenga la información siguiente:

- a. Certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado ante la Superintendencia de Administración Tributaria, que indique, expresado en libras, el movimiento de inventario, así como: el saldo anterior en libras, la cantidad de libras producidas durante el mes que se declara, las salidas realizadas durante el mes por venta u otros conceptos y el saldo para el mes siguiente.
2. Los importadores: Deberán presentar dentro de los primeros diez (10) días hábiles siguientes al vencimiento de cada mes calendario, los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga la cantidad de libras distribuidas y el total de impuesto a pagar expresado en quetzales. Conjuntamente con la presentación de la declaración jurada, efectuaran el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en la cuenta de depósito del sujeto pasivo, a favor de la Tesorería Nacional. A la declaración jurada mensual deberán acompañar un anexo que contenga la siguiente información:
- a. Certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado ante la Superintendencia de Administración Tributaria, que contenga, expresado en libras, el movimiento de inventario, así: El saldo anterior en libras, la cantidad de libras producidas durante el mes que se declara, las salidas realizadas durante el mes por venta u otros conceptos y el saldo para el mes siguiente.
3. Las personas individuales o jurídicas, a que se refiere esta Ley que no sean fabricantes ni importadores debidamente registrados en la Superintendencia de Administración Tributaria, que realicen importaciones eventuales o para su propio consumo de bolsas plásticas que contengan menos del 8% de carbonos nuevos en su materia prima, cuya distribución está gravada, deben pagar el impuesto al presentar la declaración jurada a que se refiere el presente artículo de esta Ley, previo al desalmacenaje de las libras de bolsas plásticas importadas.

Artículo 17. Información de Aduanas. Dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes, todas las aduanas del país a través de la intendencia de aduanas, enviaran a las intendencias de recaudación y de fiscalización de la Superintendencia de Administración Tributaria, un informe pormenorizado de las importaciones de las bolsas plásticas que contengan menos del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, realizadas por el sujeto pasivo en el mes calendario anterior, acompañando las declaraciones juradas correspondientes, con indicación del número de póliza de importación o Formulario

Aduanero Único Centroamericano utilizado, nombre, dirección del importador y su partida arancelaria.

CAPITULO VI ADMINISTRACIÓN E INFRACCIONES

Artículo 18. Entidad Responsable. Corresponde a la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- la administración del impuesto específico sobre la distribución de bolsas plásticas que contengan menos del 8% de carbonos nuevos en su materia prima, la que comprende la aplicación, recaudación, fiscalización y control de este impuesto.

Aunado a lo anterior, también deberá verificar y validar por sí mismo o a través de terceros que las bolsas plásticas producidas o importadas contienen más del ocho por ciento (8%) de carbonos nuevos en su materia prima, a efecto garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y determinar quiénes están exentos del pago del impuesto.

Artículo 19. Infracciones y Sanciones. Las infracciones a las disposiciones de la presente Ley, serán sancionadas de acuerdo a lo previsto en el Código Tributario, el Código Penal o en otras leyes específicas según corresponda.

CAPITULO VII DESTINO

Artículo 20. Destino de los Recursos. Del impuesto que grava la distribución de las bolsas plásticas, el Ministerio de Finanzas Públicas traslada 40% de la recaudación resultante a la Municipalidad de Guatemala y para el resto de las municipalidades el 40% de lo recaudado, estos recursos se destinarán a implementar y mejorar los sistemas de educación basados en sensibilización y concientización de la población, por medio de capacitaciones, talleres, programas y proyectos para la recolección, separación y disposición final de los desechos sólidos.

CAPITULO VIII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 21. Reglamento. La Superintendencia de Administración Tributaria, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, propondrá al Organismo Ejecutivo el Reglamento de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al de la publicación de la Ley en el Diario Oficial.

Artículo 22. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Anexo 3. Iniciativa de Ley del impuesto específico a los envases de polietileno de tereftalato -PET-

DECRETO NÚMERO XXX EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que el Estado de Guatemala tiene como fin supremo la realización del bien común de los guatemaltecos, teniendo como deber de garantizar a los habitantes de la República, la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

CONSIDERANDO

Que es obligación del Estado el orientar la economía nacional para lograr la adecuada utilización de los recursos naturales de forma sostenible, en búsqueda de incrementar la riqueza basada en la equitativa distribución del ingreso nacional, facilitando así las acciones que procuren el bienestar físico, mental y social de los guatemaltecos.

CONSIDERANDO

Que es conveniente emitir legislación relacionada con el adecuado manejo de desechos sólidos con el fin de realizar acciones que promuevan las cadenas de valor desde el punto de vista de la responsabilidad extendida del productor, incentivando a las buenas prácticas empresariales que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines para el bienestar físico y social de la población.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 literales a) y c), y con fundamento en los artículos 239 y 243 todos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

LEY DEL IMPUESTO ESPECÍFICO A LOS ENVASES DE POLIETILENO DE TEREFTALATO -PET-

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Naturaleza del Impuesto. Con la finalidad de disminuir la contaminación ambiental, reducir los focos de contaminación provenientes de la mala gestión de los desechos sólidos que afectan la salud de la población y, estimular el proceso de reciclaje en el país, se crea el impuesto específico al almacenaje de envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET-, que sean destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional.

Artículo 2. Definiciones:

- a) Comercializar: poner en venta un producto o servicio.
- b) Deducción: Consiste en sustraer un valor monetario determinado de la cantidad de impuesto a pagar. La deducción autorizada por la Administración Tributaria será proporcional al impuesto por pagar por parte del contribuyente.
- c) Donación: acto y el resultado de donar, regalar, ceder de manera voluntaria, traspasar algo sin esperar nada a cambio.
- d) Envase: recipiente o contenedor que puede estar fabricado con diferentes materiales incluyendo Polietileno de Tereftalato –PET- y cumple con la función de conservar y trasportar un producto en específico.
- e) Factor de Conversión: Operación matemática que permite la transformación de una cantidad, expresada en una cierta unidad de medida, en otra equivalente, que puede ser del mismo sistema de unidades o no, siendo utilizada como base o referencia para un determinado análisis.
- f) PET: Son las siglas utilizadas para el Polietileno de Tereftalato, el cual se refiere a un tipo de plástico utilizado para envasar bebidas y otros productos.
- g) Reciclar: es la acción de someter un material usado a un proceso, para que este se pueda volver a utilizar.
- h) Recuperación: Se basa en la utilización de los residuos generados en el mismo proceso u otros procesos distintos del que lo produjo, este se puede introducir directamente o puede sufrir algún tipo de manipulación o tratamiento.
- i) Reutilizar: es la acción por la cual el residuo sólido con una previa limpieza, es utilizado directamente para su función original o para alguna relacionada, sin adicionarle procesos de transformación.
- j) Tonelada: Unidad de masa en el sistema métrico decimal equivalente a 1,000 kg. Se emplea como múltiplo del kilogramo en el Sistema Internacional.

CAPITULO II

DEL HECHO GENERADOR Y LA BASE IMPONIBLE

Artículo 3. Hecho Generador. El impuesto que establece esta ley, se genera al momento de almacenar envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET- que sean destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional.

Artículo 4. Unidad de Peso. Para los efectos de la aplicación del impuesto que establece esta Ley, la unidad de peso es la tonelada.

Artículo 5. Factor de Conversión. Cuando el peso total de los envases que incluyan en su materia prima Polietileno de Tereftalato -PET, en conjunto sea mayor o menor a una tonelada, debe aplicarse la equivalencia a la misma.

Artículo 6. Base Imponible. La base imponible de este impuesto lo constituye el envase que incluya en su materia prima Polietileno de Tereftalato -PET – producido o ingresado al territorio nacional, utilizado para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas, en sus diferentes presentaciones y capacidad.

CAPITULO IV EXENCIONES

Artículo 7. Exenciones. Están exentas de la obligación del pago del impuesto las exportaciones o re-exportaciones de bebidas alcohólicas y no alcohólicas contenidas en envases de Polietileno de Tereftalato -PET- derivados del soplado de la preforma.

CAPITULO V SUJETO PASIVO Y SUS OBLIGACIONES

Artículo 8. Sujeto Pasivo. Los sujetos pasivos del impuesto que establece esta ley y obligados directamente al pago son las personas individuales o jurídicas que, por su actividad industrial, realicen el almacenaje de envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET-, que contienen o son destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional.

Artículo 9. Inscripción del Sujeto Pasivo.

Los sujetos pasivos del impuesto a que se refiere el artículo 8 de la presente ley deben inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria como productores e importadores de bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas a territorio nacional en calidad de contribuyentes.

La falta de inscripción, no libera al sujeto pasivo de la obligación de pagar el impuesto si efectúan operaciones gravadas antes de tal inscripción, sin perjuicio de imponerle las sanciones correspondientes.

Cuando un sujeto pasivo registrado en la Superintendencia de Administración Tributaria decida dejar de serlo, deberá informarlo por escrito a dicha Superintendencia antes o dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que cese actividades afectas, a fin de que se cancele su inscripción; a dicho informe deberá acompañar una declaración jurada en la que consignará las operaciones efectuadas en su producción o importación de bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas a territorio nacional contenidas en envases que incluyan en su materia prima Polietileno de Tereftalato – PET-, según sea el caso, desde la fecha que presentó la última declaración mensual, hasta la fecha en que cesen totalmente sus operaciones gravadas.

Artículo 10. Obligaciones de los Sujetos Pasivos. Son obligaciones de los sujetos pasivos:

- a) Pagar el impuesto específico al almacenaje de envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET-, que contienen o son destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional.
- b) por los medios que ponga a disposición la Superintendencia de Administración Tributaria.
- c) Suministrar y documentar los datos y características de por lo menos: peso, capacidad de contenido, número de envases producidos o importados durante el periodo impositivo, a través de la declaración correspondiente.

Artículo 11. Sujeto Activo. El sujeto activo de este impuesto es el Estado quien lo recaudará través de la Superintendencia de Administración Tributaria.

Artículo 12. Tasa del impuesto. A la tonelada de envases que en su materia prima incluyan Polietileno de Tereftalato -PET-, que contienen o son destinados para contener bebidas alcohólicas o no alcohólicas producidas o ingresadas al territorio nacional, se aplicará la tarifa de cuatrocientos cincuenta quetzales (Q. 450.00).

Artículo 13. Determinación. El monto del impuesto será el producto resultante de aplicar mensualmente a la base imponible, la tasa del impuesto según corresponda.

Artículo 14. Liquidación. Los sujetos pasivos deberán declarar y pagar el impuesto, por mes calendario vencido, en la forma siguiente:

1. Los fabricantes, deberán presentar dentro del mes inmediato siguiente al vencimiento de cada mes calendario, con los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga por lo menos: la cantidad de envases que en su materia prima incluyan de Polietileno de Tereftalato -PET- producidos, el peso de los mismos, la capacidad de los envases, el movimiento de inventario mediante certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado, y el total del impuesto a pagar, expresado en quetzales. Juntamente con la presentación de la declaración jurada efectuarán el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en las cuentas de depósitos del sujeto pasivo, a favor de la Tesorería Nacional.
2. Los Importadores: deberán presentar dentro del mes inmediato siguiente al vencimiento de cada mes calendario, con los formularios que serán proporcionados gratuitamente por la Superintendencia de Administración Tributaria, o en forma electrónica, declaración jurada que contenga por lo menos; la cantidad de envases que en su materia prima incluyan de Polietileno de Tereftalato -PET- importados, el peso de los mismos, la capacidad de los envases, el movimiento de inventario mediante certificación extendida por el contador que el contribuyente haya registrado, y el total del impuesto a pagar, expresado en quetzales. Juntamente con la presentación de la declaración jurada efectuarán el pago del impuesto resultante, en los bancos del sistema u otras instituciones autorizadas por la Superintendencia de Administración Tributaria. En el caso de declaraciones electrónicas, deberá efectuarse la operación del débito en las cuentas de depósitos del sujeto pasivo, a favor de la Tesorería Nacional.
 - a. Los fabricantes e importadores podrán deducir del pago del presente impuesto el monto equivalente a la recuperación de los envases que incluyan en su materia prima Polietileno de Tereftalato -PET- que se encuentren en el territorio nacional. Los envases ya relacionados, deberán ser pesados bajo las siguientes condiciones:

- b. Que no contengan ningún material líquido o sólido en su interior que pueda afectar el peso de los mismos.
- c. Podrán ser pesados con o sin tapadera.
- d. Podrán ser pesados con o sin la etiqueta que los identifica.

Adicionalmente, en la declaración jurada mensual deberán reportar ante la Superintendencia de Administración Tributaria el peso expresado en toneladas de los envases que incluyan en su materia prima de Polietileno de Tereftalato -PET- recuperados por el sujeto pasivo de este impuesto, así como recibo, factura o declaración jurada del destino final de los envases recuperados sea que estos hayan sido donados, comercializados, reciclados, reutilizados y otros destinos.

Bajo ninguna circunstancia la Superintendencia de Administración Tributaria podrá aceptar la deducción del pago del impuesto que le correspondería al sujeto pasivo por un monto mayor al número de toneladas de envases que incluyan en su materia prima Polietileno de Tereftalato -PET- producidos o ingresados en el territorio nacional.

CAPITULO VI ADMINISTRACIÓN E INFRACCIONES

Artículo 15. Entidad Responsable. La Superintendencia de Administración Tributaria - SAT- se encargará de la aplicación, recaudación, fiscalización y control de este impuesto.
Artículo 16. Infracciones y Sanciones. Las infracciones a las disposiciones de la presente Ley serán sancionadas de acuerdo a lo previsto en el Código Tributario, el Código Penal o en otras Leyes Específicas según corresponda.

CAPITULO VII DESTINO

Artículo 17. Destino de los Recursos. De la recaudación resultante por la aplicación del impuesto contenido en la presente Ley, el Ministerio de Finanzas Públicas trasladará el monto correspondiente al sesenta por ciento (60%) al Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología con el objeto que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología dirija, coordine y financie de forma eficaz el desarrollo científico y tecnológico innovador que plantee alternativas o sustitutos de la fabricación y el uso de productos derivados del Polietileno de Tereftalato -PET-.

CAPITULO VIII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 18. Reglamento. La Superintendencia de Administración Tributaria, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, propondrá al Organismo Ejecutivo el Reglamento de la presente Ley, dentro de los treinta días hábiles siguientes al de la publicación de la Ley en el Diario Oficial.

Artículo 19. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Anexo 4. Iniciativa de reforma de Ley del impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres

CONSIDERANDO:

Que el Estado tiene como fin supremo la realización del bien común de los guatemaltecos, garantizando a los habitantes de la República, la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

CONSIDERANDO:

Que es obligación del Estado el orientar la economía nacional para lograr la adecuada utilización de los recursos naturales de forma sostenible, en búsqueda de incrementar la riqueza basada en la equitativa distribución del ingreso nacional, facilitando así las acciones que procuren el bienestar físico, mental y social de los guatemaltecos a través de la promoción del uso de tecnologías limpias.

CONSIDERANDO:

Que en el mes de febrero del año dos mil doce, fue aprobada la Ley de Actualización Tributaria, la cual en su libro segundo contempla el Impuesto Específico a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres, que después de seis años de vigencia de la Ley citada se determina la necesidad de modificarla específicamente en los aspectos impositivos, con el fin de incentivar a la población al uso de vehículos más eficientes y que provoquen un menor impacto de contaminantes ambientales

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 171 literales a) y c), y con fundamento en los artículos 239 y 243 todos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

REFORMA AL DECRETO NÚMERO 10-2012 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA (LEY DE ACTUALIZACIÓN TRIBUTARIA)

Artículo 1. Se reforma el **Artículo 144**, en el siguiente sentido: “Tipo Impositivo”.
Los tipos impositivos aplicables a la base imponible establecida en el artículo anterior son los siguientes:

14.	Vehículos híbridos para el transporte de personas, mercancías, frigoríficos, cisternas, recolectores de basura o uso especial	0 %
15.	Vehículos eléctricos para el transporte de personas, mercancías, frigoríficos, cisternas, recolectores de basura o uso especial	0 %

16.	Vehículos eléctricos con capacidad de transportar de diez o más personas incluidas el conductor	0 %
17.	Motocicletas (incluidas los ciclomotores y bicimotos) eléctricos	0 %
18.	Otros vehículos eléctricos no especificados en la presente Ley	0 %
19.	Motocicletas (incluidas los ciclomotores, bicimotos) y velocípedos equipados con motor embolo (pistón) alternativo de cualquier cilindrada.”	20 %

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial.

Anexo 5. Iniciativa de ley de creación de la mesa técnica interinstitucional de incendios forestales.

ACUERDO GUBERNATIVO NÚMERO XXX-20XX

El Presidente de la República,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.

CONSIDERANDO:

Que es importante dentro de la gestión de riesgos, la gestión de riesgos fiscales, los cuales constituyen aspectos necesarios para la implementación de mecanismos financieros que se desarrollen para proteger la salud humana, mitigar la pérdida de biodiversidad y demás afecciones causadas al ambiente por incendios forestales, siendo fundamental la implementación de tales mecanismos para la gestión y coordinación en la prevención, control, mitigación y combate a incendios forestales, siendo necesaria la instauración de una instancia técnica interinstitucional que incluya las instituciones competentes.

POR TANTO:

En ejercicio de las funciones que le confiere el literal e) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y con fundamento en el artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo,

EN CONSEJO DE MINISTROS ACUERDA

CREACIÓN DE LA MESA TÉCNICA INTERINSTITUCIONAL PARA EL FOMENTO DE MECANISMOS FINANCIEROS PARA LA PREVENCIÓN, MITIGACIÓN, CONTROL Y COMBATE DE INCENDIOS FORESTALES EN GUATEMALA

Artículo 1. Creación. Se crea la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala.

Artículo 2. Integración. La mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala se integra con un representante titular y un suplente, nombrados por la autoridad máxima de cada institución, que se indica a continuación:

- a. Ministerio de Finanzas Públicas
- b. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

- c. Ministerio de la Defensa Nacional
- d. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
- e. Consejo Nacional de Áreas Protegidas
- f. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
- g. Instituto Nacional de Bosques
- h. Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología –INSIVUMEH-
- i. División de Protección a la Naturaleza de la Policía Nacional Civil.

Si los miembros de la mesa lo consideran oportuno y necesario podrán invitar a las instituciones públicas para que expresen su postura en el caso de temas específicos que se traten en la mesa y que no sean competencia de alguna de las instituciones representadas. Asimismo, si lo consideran necesario podrán hacerse acompañar por la asesoría técnica o jurídica de la institución que representan.

Artículo 3. Atribuciones. Los representantes de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala desempeñarán el cargo ad honorem y tendrán las siguientes atribuciones:

- a. Generar propuestas, desde la materia de su competencia, que coadyuven en la prevención, control, mitigación y combate a los incendios forestales.
- b. Identificar las necesidades financieras puntuales en materia de prevención y combate a incendios forestales con el objeto de generar las condiciones que permitan una debida ejecución de los recursos de una manera transparente y eficaz.
- c. Las decisiones que se tomen en la mesa técnica serán de obligatorio cumplimiento en el ámbito de la competencia de cada institución, siendo responsables de llevar a cabo las acciones y compromisos asumidos.
- d. En el caso que las decisiones que se tomen involucren ejecución financiera de proyectos, previo a adquirir compromisos, se deberán realizar las consultas oportunas a las autoridades competentes para determinar la viabilidad de la ejecución y su renglón presupuestario, siguiendo para ello el trámite que corresponda.
- e. Otras atribuciones que se consideren prioritarias de acuerdo con las necesidades institucionales para dar respuesta a la problemática de incendios forestales en Guatemala.

Artículo 4. Temporalidad. El plazo de la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala será indefinido. En el caso de cambio de administración gubernamental deberán realizarse los nombramientos respectivos por las autoridades superiores o bien actualizar los mismos según sea el caso. Correspondiente

Artículo 5. Presidencia y secretaría técnica. Para el cumplimiento de sus objetivos y fines, la mesa técnica interinstitucional para el fomento de mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales en Guatemala, será presidida por el representante del Ministerio de Finanzas Públicas, en caso de ausencia del titular, la coordinación la realizará el suplente. La secretaría técnica estará a cargo del representante del Consejo Nacional de Áreas Protegidas con apoyo del representante de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

Artículo 6. Sesiones. Las sesiones se programarán de forma mensual, debiendo la presidencia fijar una fecha, lugar y hora para la primera sesión, la cual se comunicará por escrito con ocho días de anticipación, posteriormente antes de terminar cada sesión se dejará establecida la fecha, lugar y hora de la siguiente reunión y así sucesivamente en cada reunión.

Artículo 7. Votos. Los miembros de la mesa técnica tendrán voz y voto en las deliberaciones, las decisiones se tomarán por mayoría, en caso de empate el presidente tendrá el voto decisivo.

Artículo 8. Casos no previstos. Los casos no previstos en el presente Acuerdo Gubernativo serán resueltos a consideración de los miembros de la mesa técnica debiendo tomar las decisiones conforme a lo establecido en el artículo 7 del presente acuerdo.

Artículo 9. Derogatoria. El presente Acuerdo Gubernativo deroga toda disposición legal que se oponga al mismo.

Artículo 10. Vigencia. El presente Acuerdo Gubernativo empieza a regir ocho días después de su publicación en el Diario de Centro América.