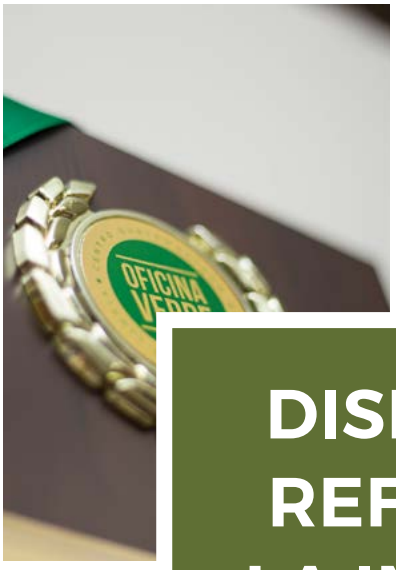
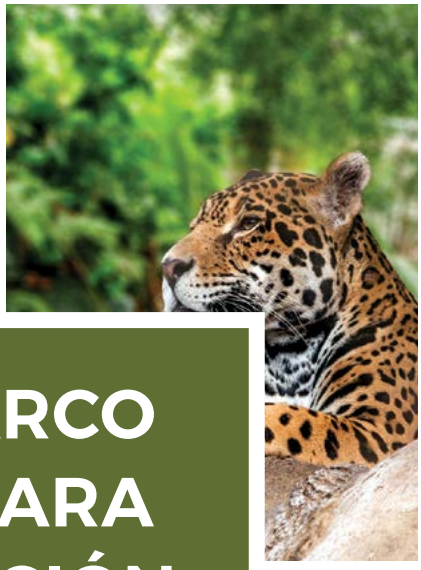
BICENTENARIO GUATEMALA 1821-2021

Estrategia FISCAL Ambiental





DISEÑO DEL MARCO REFERENCIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA FISCAL AMBIENTAL

Guatemala, 2021

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Diseño del marco referencial para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental

Guatemala, 2021

“Diseño del Marco Referencial para la Implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental”
del Ministerio de Finanzas Públicas

Informe preparado para:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

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

T +502 2315-8200
E reformas-guatemala@giz.de

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

Presentación del documento y sistematización de los resultados para su publicación. Dr. Lionel López

Créditos fotográficos:
MINFIN, con autorización de quienes aparecen en ella.

Guatemala 2021

Impreso en papel reciclado

Contenido

1. Marco de referencia desarrollado para sustentar la Estrategia Fiscal Ambiental 10
2. Importancia de la EFA en tiempos de crisis y recuperación 14
3. ¿Cuál es la ruta a seguir? 24
4. Conclusiones 30
5. Un antes y un después 34
6. Apéndice: Fichas técnicas 36

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

En la actual administración del Presidente de la República de Guatemala, Doctor Alejandro Giammattei, se aprobó la Política General de Gobierno (PGG) fundamentada en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo –PLANID-, en la que se definieron los lineamientos y acciones públicas estratégicas articuladas que deben seguir las instituciones del sector público durante el período de administración gubernamental 2020–2024. Dicha política fue desarrollada en cinco pilares estratégicos: Economía, Competitividad y Prosperidad; Desarrollo Social; Gobernabilidad y Seguridad en Desarrollo; Estado Responsable, Transparente y Efectivo y Relaciones con el Mundo. En adición a estos cinco pilares, la PGG incluye de manera transversal el aspecto ambiental, que está configurado para la solución a la problemática de la gestión sostenible del ambiente, recursos naturales, ordenamiento territorial y cambio climático.

El Ministerio de Finanzas Públicas, consciente del notorio aumento de la variabilidad climática y que Guatemala pertenece al grupo de países de mayor exposición y vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, ha venido desarrollando acciones para introducir transformaciones orientadas a la preservación de los recursos naturales y la mitigación de los efectos del cambio climático. En este sentido, se desarrolló la "Estrategia Fiscal Ambiental –EFA-", aprobada mediante Acuerdo Ministerial Número Acuerdo Ministerial No. 442-2018. En este orden de ideas, se busca fortalecer las capacidades del Ministerio de Finanzas Públicas para utilizar los instrumentos fiscales y económicos existentes, así como proponer ejes estratégicos en aspectos ambientales de acuerdo a su ámbito de competencia.

A partir de 2020 y pese a los efectos de la Pandemia del COVID, se ha avanzado en diferentes acciones y desafíos, entre los que se destacan: La creación de la Mesa Interinstitucional para definir líneas de acción en el marco de la EFA en coordinación con otras entidades del sector público con la participación de los ministerios de Ambiente y Recursos Naturales; Energía y Minas; Economía; Relaciones Exteriores; Salud Pública y Asistencia Social; Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; Banco de Guatemala, e Instituto Nacional de Estadística, así como la creación de una mesa técnica interna para la coordinación de la "Estrategia", en el que participan diferentes dependencias del ministerio.

Ello en buena medida ha sido posible gracias al apoyo recibido del Fondo de Reformas Estructurales, ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana GIZ, por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). A través del Proyecto "Diseño del marco referencial para la implementación de la Estrategia Fiscal

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

Ambiental", se ha llegado a feliz término de contar con los elementos de base para el desarrollo de mecanismos ambientales en el marco de la política fiscal.

En este sentido, quiero dejar patente el agradecimiento al gobierno Alemán, a la GIZ y al grupo de consultores y empresas consultoras que han participado en el desarrollo de esta propuesta, con el espíritu de que en un breve tiempo dichas acciones podrán fortalecer la política fiscal en el ámbito ambiental.

Alvaro González Ricci
MINISTRO DE FINANZAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

El Cambio Climático es uno de los retos más grandes que la humanidad tiene que afrontar y continuar en la búsqueda de las medidas para contrarrestar sus efectos económicos, sociales y ambientales. Aunado a esto, ya hace más de un año, desde que se declaró la pandemia del COVID -19, la cual ha tenido impactos económicos, sociales y ambientales a nivel mundial, resulta inevitable pensar que la interacción de estos dos "males públicos" solo incrementan los riesgos existentes en la población de cada una de las naciones afectadas. Situación que conlleva a los Gobiernos a actuar de forma inmediata y estratégica, existiendo la posibilidad de aprovechar para incorporar dentro de las acciones de recuperación el tema de sostenibilidad.

Las oportunidades que se pueden considerar a raíz de los impactos del COVID-19 y el Cambio Climático, van desde soluciones basadas en la naturaleza, con el objetivo de incrementar la resiliencia climática, mejorar condiciones de trabajo, incorporar lineamientos verdes en compras públicas, buscar la sostenibilidad en sector turismo y sobre todo, desarrollar estrategias y políticas con soluciones sostenibles, integrales e inclusivas alineadas a la priorización de acciones económicas ambientales y sociales a nivel mundial. El Ministerio de Finanzas Públicas, en los últimos años, ha venido trabajando en una propuesta que contiene un conjunto de acciones fiscales-ambientales contenidas dentro de la Estrategia Fiscal Ambiental -EFA- y orientadas a responder a las necesidades actuales para contribuir a reducir los impactos negativos al medio ambiente y apoyando a cumplir con las metas nacionales e internacionales de cambio.

El 2021 es un año clave para el Ministerio de Finanzas Públicas, ya que finaliza la primera fase de generación de la línea base para cada uno de los cinco ejes estratégicos de la EFA, y con ello se inician los procesos de implementación de acciones a un corto, mediano y largo plazo para cada uno de ellos, con el apoyo de las instituciones vinculadas a cada temática. Con estas propuestas se busca cumplir con los objetivos planteados, relacionados con crear lineamientos ambientales para promover la calidad y eficiencia del gasto público, promover de forma genérica que el Estado realice compras de bienes y servicios con criterios de sostenibilidad, promover la implementación de impuestos que además de generar un ingreso al Estado, protejan los recursos naturales, promover estrategias de mitigación financiera para riesgos fiscales asociados a contingencias ambientales y la identificación de mejor forma del gasto público en la prevención, mitigación o restauración de los daños ambientales.

Finalmente, es importante recalcar el esfuerzo que el Ministerio de Finanzas Públicas, conjuntamente con otras instituciones del Estado, viene realizando para contribuir en la reducción de la vulnerabilidad del país ante los efectos del COVID-19 y el cambio climático, lo que se ve reflejado en los esfuerzos a nivel nacional, especialmente en lo relativo a invertir en un desarrollo que facilite el incremento de la capacidad de adaptación al cambio climático y reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero.

Saúl Figueroa
Viceministro de Finanzas Públicas

giz Apdo. Postal 2943 – 01014 Ciudad de Guatemala

Cooperación Alemana al Desarrollo
Agencia de la GIZ en Guatemala

5ta. Avenida 17-49 zona 14
01014 Ciudad de Guatemala, Guatemala
T ++ (502) 2315-8200
E giz-guatemala@giz.de
I www.giz.de

Señor Ministro
Álvaro González Ricci
Ministerio de Finanzas Públicas
Su Despacho.

Su ref. SOPF 204-21

Guatemala, agosto 2021

Respetable Señor Ministro:

Reciba un cordial saludo en nombre del Fondo de Reformas Estructurales, ejecutado por la Cooperación Alemana al Desarrollo GIZ, por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo -BMZ-.

La cooperación internacional juega un rol importante en la promoción y el apoyo técnico de las acciones estratégicas que tiene el Gobierno de Guatemala dentro del marco de la reducción de los Gases de Efecto Invernadero y la reducción de la vulnerabilidad ante los impactos de los desastres causados por fenómenos naturales. Es ya conocido que Guatemala es un país que, por su ubicación geográfica, se encuentra rodeado de varias amenazas como lo son; terremotos, erupciones volcánicas, deslizamiento de montañas, hundimientos, tormentas tropicales, inundaciones, sequías, incendios forestales entre otros. Por lo anteriormente descrito, y sumando otros factores económicos, sociales y ambientales, Guatemala es uno de los países con mayor vulnerabilidad ante el cambio climático. Muestra de ello es que el Índice de Riesgo Climático menciona que aún cuando el país genera bajas emisiones de Gases de Efecto Invernadero, es uno de los más afectados por el cambio en las variables del clima, por lo que es fundamental integrar esfuerzos para apoyar las acciones con miras a reducir la vulnerabilidad.

La Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo GIZ, por Encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo -BMZ-, a través del Fondo de Reformas Estructurales, ha venido apoyando la labor del Ministerio de Finanzas Públicas a lo largo de 3 años con la implementación del proyecto "**Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental"**, el cual busca diseñar el marco de referencia para la implementación de cada uno de los cinco ejes estratégicos que conforman la Estrategia Fiscal Ambiental –EFA- .

Dentro del proyecto, se realizaron una serie de acciones estratégicas para el apoyo, difusión y construcción de la línea base, las cuales fueron desde consultorías, talleres y una Conferencia Internacional de Fiscalidad Ambiental, de las cuales la Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo GIZ manifiesta su complacencia con los resultados obtenidos, visualizando el apoyo brindado al Ministerio de Finanzas como una acción estratégica para el avance del cumplimiento de los acuerdos nacionales e internacionales de Cambio Climático, e insta a los funcionarios y autoridades a cargo del Ministerio a continuar con los esfuerzos en el cumplimiento de los objetivos que la Estrategia Fiscal Ambiental persigue.

Hacemos propicia la ocasión para enviarle nuestras altas muestras de consideración y estima.

Atentamente,

Jochen Quinten
Director Regional
Guatemala, El Salvador, Belice

Patricia Garcia de Eskenasy
Directora
Fondo de Reformas Estructurales

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
53113 Bonn, Alemania
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Alemania
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de

Registro mercantil
Juzgado local (Amtsgericht)
Bonn, Alemania
Nro. de registro: HRB 18384
Juzgado local (Amtsgericht)
Fráncfort del Meno, Alemania
Nro. de registro: HRB 12394

Presidente del Consejo de Vigilancia
Martin Jäger, Secretario de Estado

Consejo de Administración
Tanja Gönner (Presidenta Consejo de Administración)
Ingrid-Gabriela Hoven
Thorsten Schäfer-Gümbel

Siglas

BANGUAT	Banco de Guatemala
BMZ	Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPS	Compras Públicas Sostenibles
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
EFA	Estrategia Fiscal Ambiental
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NAMA	Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada
PAGE	Partnership for Action on Green Economy
RGAE	Registro General de Adquisiciones del Estado
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

1. Marco de referencia desarrollado para sustentar la Estrategia Fiscal Ambiental

La Estrategia Fiscal Ambiental, promovida por el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, aprobada mediante el Acuerdo Ministerial 442-2018 y publicada en su primera versión de forma integral en el 2019 (https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estrategia_fiscal_ambiental/efa_informe2019.pdf) pretende establecer una ruta de acción concreta y efectiva, dentro del marco de sus competencias, que oriente la inversión y el gasto público hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales e internacionales de desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático y a la protección de los recursos naturales. La EFA (Estrategia Fiscal Ambiental) como hoy se le conoce, desarrolla estratégicamente cinco ejes:

I. Calidad de gasto y compra pública

II. Asistencia financiera municipal

III. Modelos fiscales ambientales

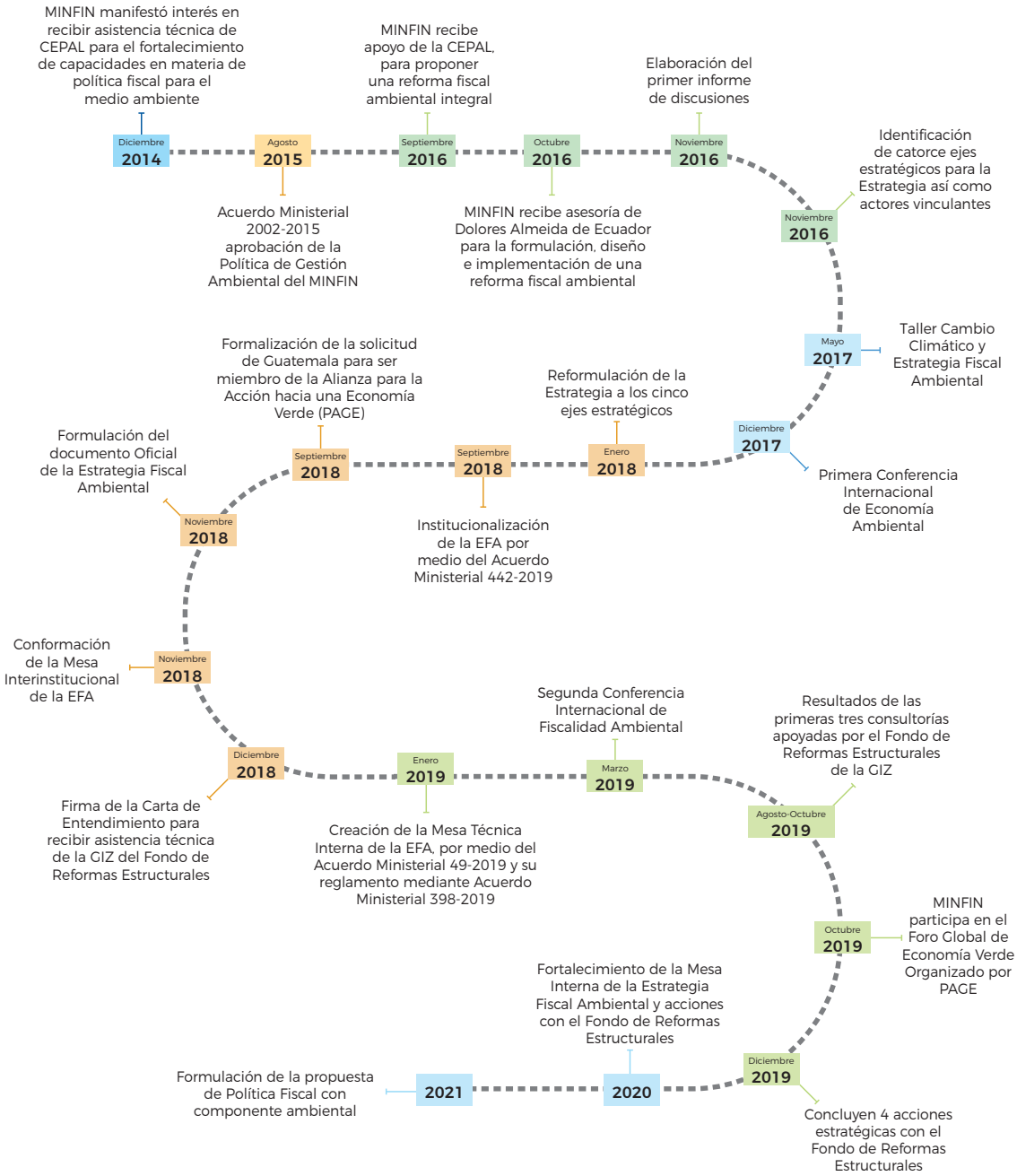
IV. Gestión de riesgos y contingencias ambientales

V. Acceso a financiamiento verde y climático

El principio del diseño de la EFA es colaborativo, puesto que los fundamentos técnicos, mediciones del impacto en el ambiente y el monitoreo de los resultados en la mejora de los indicadores ambientales son competencias de otras entidades del Estado, como los Ministerios de Ambiente y Recursos Naturales, de Energía y Minas o el de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Ahora bien, las competencias como la gestión de la calidad del gasto, el control sobre el rendimiento de cuentas, la búsqueda de fuentes de financiamiento, el diseño de modelos fiscales ambientales, la formulación de estrategias para la mitigación del riesgo fiscal en catástrofes provocadas por fenómenos naturales, la gestión de los proveedores del Estado, son competencias que están ligadas al "que hacer" del Ministerio de Finanzas Públicas. En septiembre de 2018 el MINFIN inició con la implementación del Proyecto "Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental", con el apoyo del Fondo de Reformas Estructurales, ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana GIZ, por encargo del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Más que una

descripción abstracta de los ejes de la EFA, la importancia de esta cooperación fue crucial para identificar y cimentar una plataforma técnica de mejores prácticas y conocimientos alrededor de los ejes estratégicos de la EFA.

CRONOLOGÍA DE LA ESTRATEGIA FISCAL AMBIENTAL (EFA)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala

Durante el desarrollo del proyecto, fueron elaborados más de 15 documentos técnicos que conforman el compendio de la EFA, se realizaron 2 conferencias internacionales con aportes de expertos en diversos temas asociados a finanzas y ambiente y se llevó a cabo una serie de discusiones con otras entidades del Estado, instituciones sin fines de lucro y sociedad civil; toda esta trayectoria de experiencias y adquisición de conocimientos de los últimos 24 meses apunta claramente **en dos direcciones para evitar un deterioro del ambiente:**

a) El Estado necesita una gestión financiera adecuada y anticipada enfocada a temas estratégicos de protección ambiental, conservación del bosque y la biodiversidad, mitigación y adaptación al cambio climático y sus consecuencias fiscales.

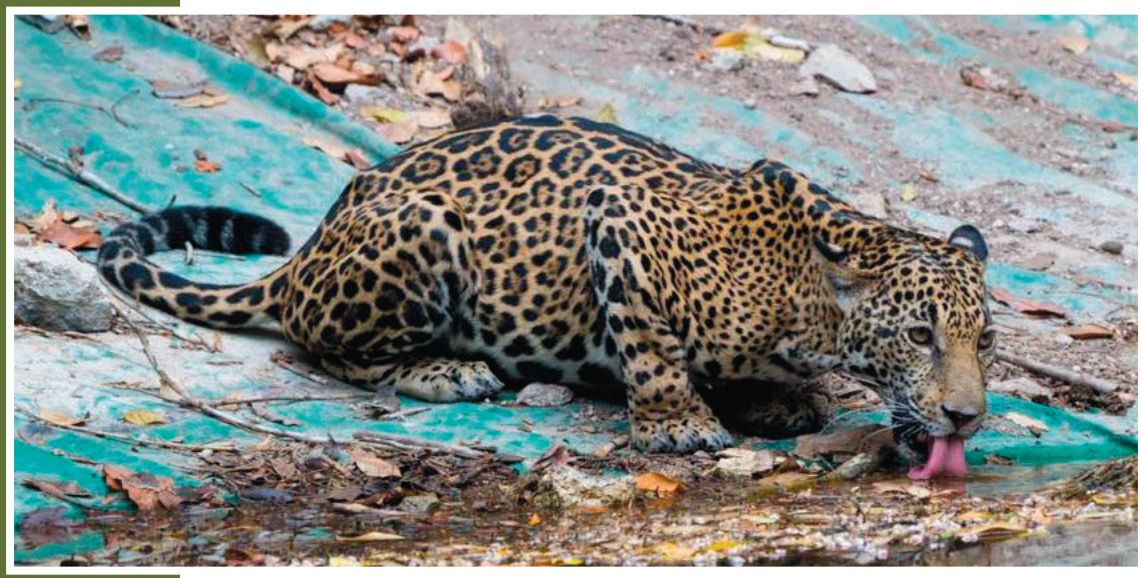
b) El liderazgo del Ministerio de Finanzas Públicas es fundamental para investigar y continuamente desarrollar modelos financieros ambientales innovadores, combinados con la medición continua de la calidad del gasto y la inversión así como un seguimiento estricto en rendición de cuentas.

Este documento es un **llamado urgente** para actuar. En este punto conocemos tanto los fundamentos legales y técnicos necesarios para una toma de decisiones, así como las experiencias hechas por otros países que han recorrido una travesía similar.

2. Importancia de la EFA en tiempos de crisis y recuperación

Todos los países del planeta viven actualmente momentos complicados causados por la pandemia del coronavirus. Guatemala no es la excepción, ya que después de un fuerte paro de las actividades económicas y productivas en el 2020, se encuentra en estos momentos en vías de una recuperación vigorosa con altas expectativas de crecimiento para el 2021 (El Banco de Guatemala [Banguat] proyecta en su escenario bajo un crecimiento del 3 por ciento del Producto Interno Bruto [PIB] al igual que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]). La pausa inducida por la pandemia nos obligó a una profunda reflexión, tanto como sociedad, como de manera personal, sobre nuestros hábitos y patrones de uso y consumo, así como nuestros valores, metas y relaciones personales y profesionales.

Nos invadió la tecnología y se redujo la movilidad a un mínimo, todo esto con altísimo impacto en la forma en que interactuamos y colaboramos unos con otros. Si hay algo positivo durante la pandemia, es el hecho que la naturaleza tuvo un pequeño respiro. Por ejemplo, tanto la calidad del aire como



Fuente: https://elblog.com/inicio/fotos-video-ausencia-de-turistas-ha-permitido-extraordinarias-imagenes-de-animales-salvajes-en-el-tikal-guatemala/

el avistamiento de animales se incrementó visiblemente. (https://www.marn.gob.gt/noticias/actualidad/En_tiempo_de_Covid19_mejora_la_calidad_del_aire).

Está claro que no es necesario parar la economía para mejorar las condiciones ambientales de este país, pero talvez sí es necesario re-lanzar la economía y reactivar la movilidad, no solo con protocolos de bio-seguridad, sino también con una visión de sostenibilidad, aplicando principios de diseño de una economía circular que toma en cuenta la optimización de los recursos, la reducción de desechos sólidos y líquidos, la sustitución de fuentes de energía fósil por fuentes de energía renovable, la aceleración del reciclaje y la re-utilización de materia prima y/o sustitución de productos contaminantes. La EFA es un instrumento que se basa en las competencias del Ministerio de Finanzas Públicas y que tiene como objetivos enmarcar, dentro de la discusión de los temas de protección ambiental, economía circular y cambio climático, los aspectos estratégicos y operativos financieros que estos temas conllevan y visualiza las significativas palancas técnicas normativas que posee, para provocar cambios relevantes y masivos en los temas ambientales:

- ***Calidad del gasto y compras públicas***: El MINFIN tiene dentro de sus competencias la definición de palancas técnicas normativas para lograr una transparencia en la utilización de los recursos públicos tanto en la calidad del gasto como en la inversión pública, combinado con la rendición efectiva y eficiente de cuentas. Uno de los ejemplos más significativos en la gestión de la calidad del gasto con impacto en el ambiente es el edificio de Finanzas Públicas: eficiencia de consumo energético por iluminación eléctrica interior, con un componente de aprovechamiento de luz natural para reducción de consumo de energía, eficiencia de consumo energético de motores, incluyendo elevadores, montacargas y sistemas de bombeo, eficiencia de consumo de agua potable, para los requerimientos particulares de cada uno de los niveles del edificio, producción y manejo de desechos sólidos reciclables.

Todas estas medidas llevan al siguiente impacto:

IMPACTO

ENERGÍA

Ahorro anual
Q 1,501,956.68

AMBIENTE

Emisión
935 Ton. CO_2

250 kWh/mes

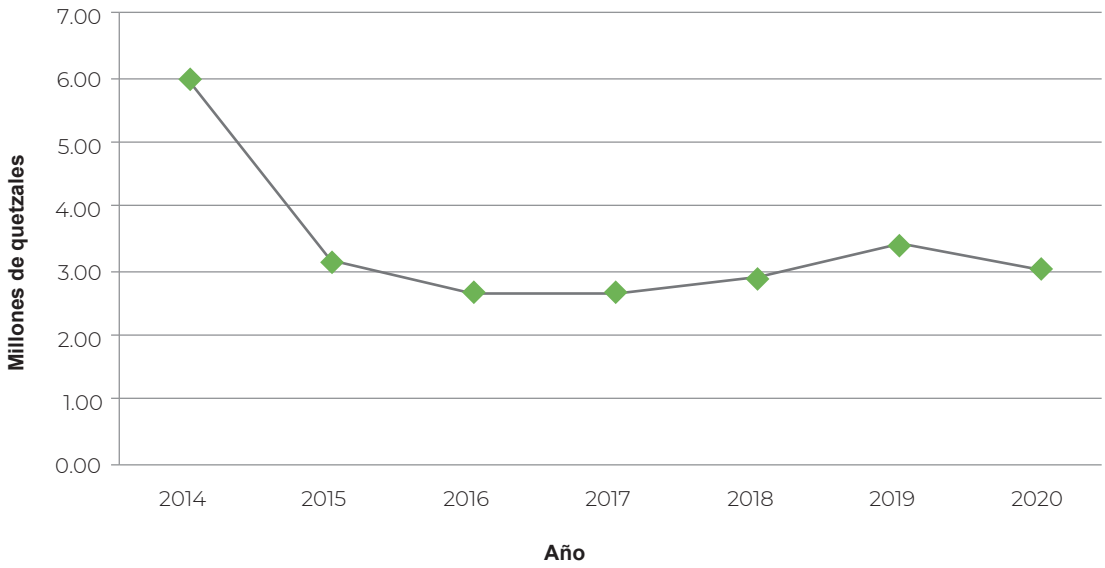
Capturar

Figura: impacto en el gasto; "Eficiencia Energética y Energía renovable en edificios públicos", Dirección de Asuntos Administrativos del Ministerio de Finanzas Públicas

(http://dcp-web.minfin.gob.gt/Sie_Abrir_Archivo.aspx?file=C:%5C%5CPublicaciones%5C%5CSistemas%5C%5CDCP-WEB%5C%5CDocumentos%5C%5CCambio%20Climatico%5C%5CPrestamo%20BID%5C%5CT-1%20Informe%20Evaluacion%20MFP.pdf)

El seguimiento específico de la curva de gastos en energía eléctrica, después de haber introducido las medidas de eficiencia antes mencionadas, muestra una reducción de más del 60% del gasto en energía. Esto demuestra que en el Estado existe un alto potencial de reducción de gastos de funcionamiento, si se introduce la EFA y se aplican principios técnicos de optimización. Esto liberaría fondos que podrían ser reorientados a otros temas prioritarios de la Administración Central.

Pago de energía eléctrica del Ministerio de Finanzas Públicas



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

La normativa de compras del Estado, determina la manera en que se definen las especificaciones técnicas de los bienes o servicios que se adquieren, la forma en que se lanzan a competencia pública concursos y licitaciones, las diversas modalidades de contratación de proveedores de todo tipo y tamaño y consecuentemente, la ejecución de presupuestos millonarios afectando así a miles de pequeñas, medianas y grandes empresas. En consecuencia, una normativa orientada a reducir productos altamente contaminantes que compra el Estado, que integre principios de economía circular y que garantice la participación de proveedores que tengan las competencias técnicas adecuadas en su responsabilidad extendida empresarial, en la gestión de desechos, en medidas de protección ambiental y reducción de huella de carbono aportaría una significativa contribución a la EFA. Esto significa, que las compras y contrataciones del Estado son una de las más significativas palancas con las que cuenta la EFA para su implementación.

Ejemplos de contratos verdes en la Comunidad Europea ("Buying Green, handbook on green public procurement", European Commission):

- Computadoras eficientes en el consumo de energía
- Mobiliario de oficinas con productores de madera sostenible
- Uso de papel reciclado en toda la administración
- Servicios de limpieza con líquidos degradables
- Compra de vehículos de bajas emisiones

- ***Asistencia financiera municipal:*** La asistencia técnica a las Municipalidades que proporciona el Ministerio de Finanzas para la ejecución de las asignaciones financieras, incluye normas de ejecución presupuestaria y rendición de cuentas que tienen como objetivo la evaluación de la calidad del gasto y el uso de recursos. En consecuencia, una evaluación de la calidad del gasto municipal a través de la integración de **indicadores de gestión ambiental**, aunado al existente Ranking Municipal generaría una adecuada transparencia sobre los esfuerzos o falta de estos de las municipalidades en los temas ambientales. El Ranking Municipal gestionado por SEGEPLAN es ya hoy un instrumento de gestión con alta visibilidad a la sociedad, por lo que tiene sentido integrar específicamente indicadores de cumplimiento de temas específicos ambientales, que pertenecen a las competencias de las Municipalidades.

Especialmente críticos son los resultados de los índices :

- **Índice de gestión de Servicios Públicos:** 326 municipalidades, 96%, están en la categoría media baja y baja. 136 de ellas no reportaron datos sobre registros y estado de los servicios públicos.
- **Índice de Gestión Financiera:** 1%, están en la categoría media alta en todo el país. Estos resultados muestran una afectación de autonomía financiera municipal, lo que deriva en una limitada inversión por habitante y a la vez destaca la débil capacidad de autogestión.
- **Índice de Gestión Estratégica:** Los resultados muestran que solo dos municipalidades, 1%, están en la categoría media alta. El promedio nacional es de 27% y evidencia un rezago importante en la gestión que hacen las municipalidades para planificar y asignar presupuesto municipal para lograr metas contenidas en el Plan nacional de Desarrollo K´atun.

Fuente: el ranking 2018 elaborado por Segeplan, Por Andrea Orozco, publicado 03-12-2019

- ***Modelos fiscales ambientales:*** El MINFIN diseña políticas fiscales para efectos de cambio de hábitos y fines recaudatorios. En consecuencia, una política fiscal capaz de promover cambios de comportamiento a través de impositivos fiscales o incentivos en prácticas de contaminación y generación de huella de carbono en sectores productivos, en la generación eléctrica, en la industria de la construcción, en el diseño de servicios, tiene un impacto masivo en la sociedad. El principio "el que contamina paga", universalmente reconocido y aplicado por múltiples gobiernos en su formulación de políticas fiscales verdes, todavía no ha logrado ser establecido en Guatemala. El MINFIN cuenta con opiniones expertas, tanto nacionales como internacionales sobre casos de éxito

Fuente: Portada POLÍTICA FISCAL AMBIENTAL: CASOS DE ÉXITO EN AMÉRICA LATINA, Dolores Almeida, GUATEMALA, 21 Y 22 DE MARZO 2019

en la aplicación de modelos fiscales y el impacto obtenido. Seguramente estos ejemplos sirven únicamente como modelos de referencia, dado que nuestra legislación y las recientes decisiones de cortes obligan a adaptar las mejores prácticas observadas en otros países a nuestras realidades legales. El MINFIN es la entidad indicada, basado en sus competencias para iniciar este debate e identificar qué es y qué no es posible implementar en nuestro país que produzca los efectos deseados y el consenso de la sociedad.

- ***Gestión de riesgos fiscales y contingencias ambientales:*** El MINFIN formula políticas adecuadas destinadas a la creación de fondos de emergencia para evitar desestabilizar al Estado en caso de fenómenos extremos de la naturaleza como terremotos e inundaciones. Una primera demostración de la efectividad de esta política, es la contratación reciente realizada por el MINFIN de un seguro paramétrico para lluvia intensa. Los recientes casos de lluvia extrema causados por ETA e IOTA, liberaron ya los primeros fondos de emergencia que han servido como ayuda inmediata a damnificados, sin tener que distorsionar presupuestos vigentes, en el corto plazo.

Fuente: Ministerio F. P.

La gestión de riesgos fiscales y contingencias ambientales debe llevarse más allá que una cobertura por riesgos climáticos y debe abarcar las contingencias que puedan generarse en caso de grandes y masivas contaminaciones de nuestros recursos, como ya sucedió anteriormente por la contaminación con sustancias químicas y materia orgánica en el río La Pasión, en el municipio de Sayaxché, departamento de Petén: la contaminación ambiental produjo la muerte

Fuente: Environmental Justice Atlas, 26-10, 2015
"150 km del río La Pasión en Petén fue contaminado con un plaguicida que mató a miles de especies y perjudicó a más de 30.000 familias"

masiva de peces y otras especies de la fauna acuática del ecosistema con incalculables consecuencias para el medio ambiente y el bienestar de la población que vive en la cuenca del río. Este evento ha sido considerado el más grave problema ambiental en el territorio nacional hasta la fecha.

- ***Acceso a financiamiento verde y climático:*** A través de la dirección de Crédito Público del MINFIN, el Estado puede acceder a financiamientos internacionales de todo tipo, incluyendo fuentes de financiamiento verde y climático apalancando su posición única con bancos multilaterales para liderar un proceso ordenado y estructurado que lleve al acceso de capital fresco destinado a múltiples objetivos ambientales, como programas para pagos por resultados de servicios ambientales, inversión pública en plantas de tratamiento de aguas residuales, desechos sólidos y líquidos, etc. Un primer buen ejemplo que demuestra el liderazgo del Ministerio de Finanzas Públicas en este tema, es la coordinación interinstitucional para lograr el acceso a fondos del FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) que se centra en la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación forestal.

Fuente: Sitio Web Forest Carbon Partnership, https://www.forestcarbonpartnership.org/

El debate sobre la reactivación de la economía es ahora, más que nunca, un tema central de discusión, pero es también una oportunidad única para introducir aspectos de economía circular. Paralelamente a la implementación de la EFA, se está implementando la inciativa PAGE (Partnership for Action on a Green Economy), programa técnico de mejores prácticas internacionales para el desarrollo e implementación de iniciativas que promuevan una economía circular. Gracias a las gestiones del MINFIN, se logra formar parte de los países socios, ganando un certamen internacional organizado por cinco Agencias de Naciones Unidas. Los contenidos de este programa van dirigidos a la creación de nuevas fuentes sostenibles de trabajo, búsqueda de alternativas de crecimiento e introducción de innovación en muchos procesos productivos. Este programa será liderado por el MINFIN en coordinación con las instituciones del Estado relevantes, como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Economía y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y posee un enorme potencial de transformación en la trayectoria de gestión del cambio hacia una sociedad incluyente y sostenible.

Fuente: Partnership for Action (https://www.un-page.org)

PAGE ha contribuido en otros países a la creación de políticas habilitantes, planes nacionales de reactivación económica, estrategias de empleo y mecanismos de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la meta climática de 1,5 grados Celsius. Definitivamente, la implementación de aspectos clave de la EFA pueden ser canalizados a través de PAGE.

El Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala está preparado técnicamente para liderar un lanzamiento de la EFA a gran escala, no como institución individual, sino como miembro clave dentro del grupo de instituciones que están relacionadas con este tema. Con esa visión de sostenibilidad y preparando el camino hacia un debate que seguramente no será fácil por las múltiples implicaciones de sus medidas, el MINFIN instala dos mesas técnicas **permanentes**:

- Mesa técnica EFA (Acuerdo Ministerial 131-2021) con los directores de las Direcciones relevantes del MINFIN: esta mesa discute los avances de los diferentes ejes y coordina los esfuerzos de las áreas como la Dirección de Crédito Público, Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Análisis y Política Fiscal, Dirección de Transparencia Fiscal, Dirección General de Adquisiciones del Estado, Registro General de Adquisiciones del Estado, Dirección de Asesoría Jurídica, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional y la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal.

- Mesa interinstitucional: Esta mesa discute y coordina los esfuerzos del MINFIN en el marco de la EFA con las demás instituciones del Estado como: Ministerio de Energía y Minas (MEM), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

El deterioro ambiental continúa y el ambiente necesita nuevos espacios para renovarse. La EFA está diseñada para crear esos espacios de forma colaborativa pero firme en los propósitos y evolución de los sistemas de "control y sanción" (que seguramente siguen siendo válidos) a conceptos de crecimiento sostenible, eficiencia y transparencia en la gestión del gasto y la inversión en ambiente, prevención de riesgos fiscales y búsqueda de modelos financieros verdes para mitigación y adaptación. A pesar de los esfuerzos que la EFA pretende poner en marcha, quedan aún muchos otros temas que deben integrarse, como la gestión y tratamiento del agua, los desarrollos territoriales vistos desde el punto de vista de sostenibilidad y ambiente, la movilidad urbana y su

impacto en el ambiente, entre otros. Especialmente la gestión de los recursos hídricos y sus cuencas que representan, de no atenderse adecuadamente, un alto potencial de conflictividad social y un detonador de riesgos en salud para la población, además de los riesgos fiscales que esto conlleva.

Todos estos temas tienen tres desafíos fundamentales en común: cómo modelarlos, cómo financiarlos y bajo qué liderazgo ejecutarlos.

Todas las herramientas legales normativas que sustentan a la EFA están listas, todas las investigaciones de mejores prácticas internacionales están identificadas, los foros de consulta y debate formados ... No hay razón por la cual la EFA deba retardar su lanzamiento y despliegue.

3. ¿Cuál es la ruta a seguir?

A la EFA le sucede lo mismo que le ocurre a muchos otros programas bien intencionados: **¿cuál es la ruta a seguir?** La regla de oro en estos casos es, como diría el dicho popular, "escoger las batallas que valen la pena pelear" porque son esas las que generan los espacios para trascender y generan los liderazgos auténticos. En ese sentido se crearon, dentro del "Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental", apoyado por la GIZ, más de 15 documentos técnicos que temáticamente sustentan y detallan la oportunidad y los riesgos de una implementación de la EFA en sus distintos ejes. A manera de síntesis de la documentación mencionada, se identifican claramente los siguientes temas:

a. Compras Sostenibles (Eje 1: Calidad del Gasto y Compras Públicas)
b. Eficiencia energética (Eje 1: Calidad del Gasto y Compras Públicas)
c. Diagnóstico Municipal en ejecución de programas de protección ambiental (Eje 2: Asistencia financiera Municipal)
d. Ranking Municipal (Eje 2: Asistencia financiera Municipal)
e. Modelos fiscales fuentes fijas (Eje 3: Modelos fiscales ambientales)
f. Mecanismos financieros en incendios forestales (Eje 4: Gestión de Riesgos y contingencias ambientales)
g. Análisis estadístico del gasto ambiental (Eje 5: Acceso a Financiamiento verde y climático)
h. Gasto e inversión en Protección Ambiental (Eje 5: Acceso a Financiamiento verde y climático)
i. Portafolio de Proyectos verdes (Eje 5: Acceso a Financiamiento verde y climático)
j. Financiamiento verde internacional (Eje 5: Acceso a Financiamiento verde y climático)
k. Alineación de la Planificación de Estado con la EFA (Transversal)

Cada uno de estos temas se asocia a un eje de la EFA, después de un análisis exhaustivo en su contribución a esta. Se utilizaron fichas técnicas adecuadamente estructuradas para completar el análisis de su impacto y posicionamiento dentro el portafolio de la EFA (Ejemplo):

Documento:	**Modelos Fiscales Ambientales dirigidos a fuentes fijas y móviles**
Autor:	**Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)**

Temática tratada

- El desarrollo de una propuesta de modelo fiscal aplicado a las fuentes fijas de emisiones.
- El enfoque es un impuesto ambiental que se delimita al subsector de generación de energía eléctrica con fuentes de combustibles fósiles, responsable de casi el 30% de las emisiones del sector energético.

Como afecta a la EFA

- Ofrece casos de éxito en la introducción de impositivos tributarios para la reducción de gases de efecto invernadero.
- Demuestra los factores a tomar en cuenta para el diseño de este tipo de impositivos en Guatemala y describe la complejidad técnica y legal de su implementación.

Síntesis de conclusiones

- Lo impuestos ambientales sustituyen el precio ausente que origina una externalidad y reflejan el concepto de utilizar el sistema impositivo para ajustar precios en una forma que influenciará el comportamiento de los agentes económicos en una forma ambientalmente positiva.
- La introducción de impuestos ambientales en el sistema económico puede representar un doble beneficio (desincentiva actividades que generan impactos negativos al medio ambiente, permite la generación de ingresos públicos).
- La aplicación de impuestos específicos a los combustibles en función del contenido de carbono respectivo, no resulta viable en Guatemala, dado que tanto el consumo como la distribución de los combustibles están afectos por otros impuestos y la Constitución Política prohíbe la múltiple tributación.
- El hecho generador para el impuesto sugerido es "la emisión a la atmosfera de Gases de Efecto Invernadero producidos por el uso de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica"
- El primer valor de referencia estimado por el autor para definir el tipo impositivo del impuesto ambiental es de Q38.90 por tonelada de carbono equivalente (TnCOe).
- La declaración cuatrimestral de emisiones utiliza la información que actualmente está en obligación de suministrar la AMM por los contribuyentes (Ley General de Electricidad y su reglamento, Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista y las Normas de coordinación operativa y comercial emitidas por el AMM)

Facilidad de implementación	**1.5**	Impacto esperado	**3.0**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5) 1:bajo, 5: alto

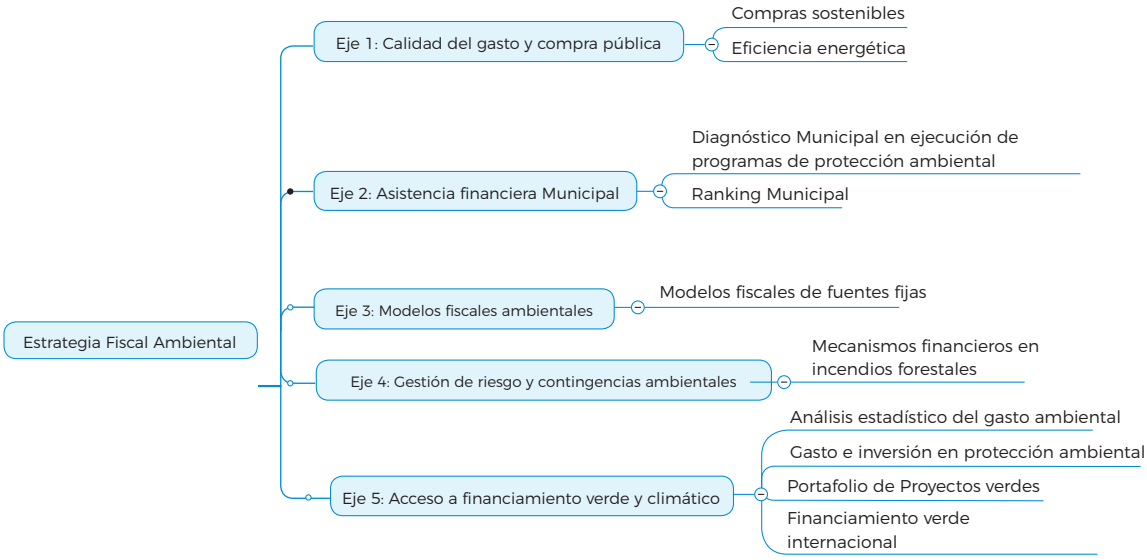
- El impacto recaudatorio marginal (alrededor de 3.6%).
- El impacto es más tangible en materia ambiental si la tasa impositiva llegara a Q466.50 por TnCO2e, resultando en una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, llegando al cumplimiento de la "Contribución prevista y determinada a nivel nacional", comprometidas por Guatemala

Facilidad de implementación (1…5): 1:bajo, 5: alto

- La propuesta del impuesto ambiental desarrollada podría ser considerada como discriminatoria por enfocarse en un solo sector y en un solo tipo de fuente.

Fuente: Producto 1: Compilación y síntesis de productos y principales resultados, Lionel López, Programa "Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental"

El resultado es un mapa mental de posibles intervenciones que la EFA puede llevar a cabo.



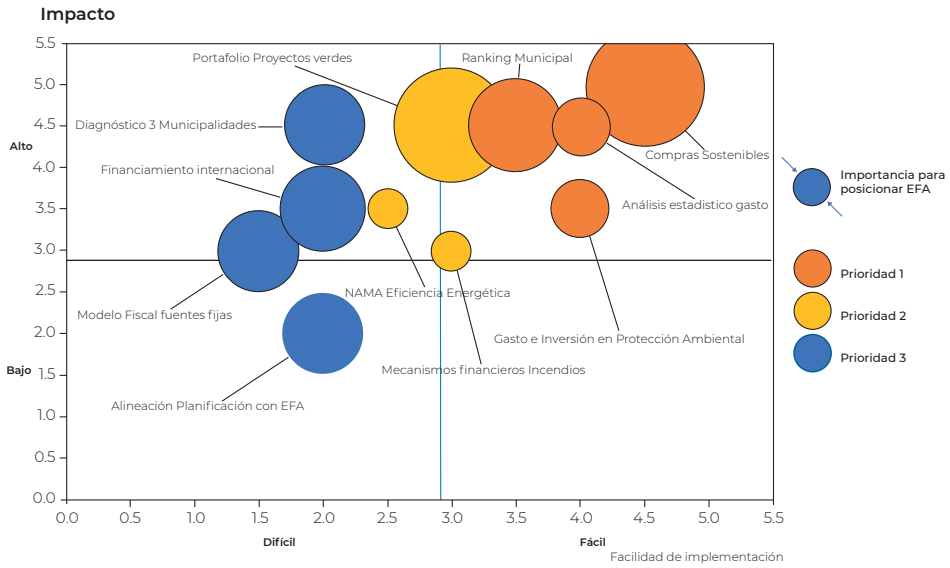
Fuente: Consultoría Compilación y síntesis de resultados del proyecto "Diseño del Marco Referencial para la Implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental"

El reto consiste en priorizar los temas y para ello se seleccionaron dos criterios fundamentales: **impacto** que la intervención de la EFA puede generar si se llegara a implementar el proyecto descrito en medio ambiente y su **facilidad de implementación**, evaluada a través de barreras legales existentes o largos procesos de aprobación y consenso. Estos criterios llevan a una evaluación cualitativa pero que se basa en muchos años de experiencia de los expertos en las diferentes materias. Adicionalmente se tomaron en cuenta factores decisivos como

- Grado de competencia clave del MINFIN en el tema.
- Existencia de una infraestructura técnica y organizacional dentro del MINFIN para implementar la intervención.
- Impacto en medio ambiente desde el punto de vista de protección ambiental, fomento de una economía circular, calidad del gasto y rendición de cuentas.
- Fundamento normativo base existente adaptable al requerimiento de la intervención.

Después de la aplicación de los criterios mencionados se obtiene la **"Matriz de Impacto**"

Matriz de impacto de la priorización de temas dentro de la Estrategia Fiscal Ambiental



Fuente: Documento Compilación y síntesis del resultados del proyecto "Diseño del marco referencial para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental" GIZ 2021.

Prioridad 1:

a) Dada la escala del gasto en compras y contrataciones del Estado y la diversidad de industrias que proveen bienes y servicios, la implementación de una ruta normativa que obligue a los proveedores del Estado a observar los principios de una producción más limpia a través de certificados ambientales y/o regule la compra de productos ambientalmente sostenibles, tiene el potencial de impactar grandes sectores de la economía y también promover en el corto, mediano y largo plazo una economía circular.

b) Temas de gran impacto para una mejora visible de las condiciones de salud de la población, entre ellas el acceso a recursos hídricos, así como la gestión local de medidas de saneamiento, protección de biodiversidad y otras competencias de las Municipalidades, deben hacerse visibles y cuantificables a través de la medición del grado de avance por la Municipalidad. El Ranking Municipal es un vehículo apropiado para cumplir con este objetivo que además ofrece a la sociedad civil una plataforma visible que permite evaluar la forma en que sus municipalidades gestionan los recursos financieros en medio ambiente y qué impacto tienen.

c) Para poder cuantificar de mejor forma el gasto y la inversión del Estado en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como protección ambiental y conservación de recursos naturales, es necesario establecer un mejor y estructurado etiquetado del gasto y la inversión pública. Solo así se generará la transparencia y la definición de indicadores adecuados para un seguimiento sistemático de impacto.

Prioridad 2:

a) El desarrollo continuo de un portafolio de proyectos que cubra diferentes ámbitos como lo son actividades agrícolas, agropecuarias, eficiencia energética, preservación y reciclado, entre otros. El rol del MINFIN dentro del marco de sus competencias, es buscar proactivamente soluciones financieras para este portafolio. Especialmente la mesa interinstitucional formada y liderada por el MINFIN es el foro adecuado para la presentación y discusión del portafolio.

b) La instrumentación de la EFA con ejemplos concretos como lo son los proyectos NAMA, Eficiencia Energética y los Mecanismos Financieros para Incendios Forestales, demuestran el valor agregado de la plataforma de cooperación establecida. Este modelo hace la diferencia en la discusión sobre temas que conciernen al ambiente y deben ser tomados para el lanzamiento de otros proyectos más complejos como intervención de múltiples instituciones.

La prioridad 3:

Contiene entre otros temas, la formulación de modelos fiscales como un elemento clave de la EFA, pueden ser aplicados, una vez que se tenga más claridad sobre el portafolio consensuado de proyectos verdes y se haya recorrido camino en proyectos concretos. Sin lugar a duda, la Política Fiscal con enfoque ambiental, que no está todavía formulada, debe considerar la conveniencia de introducir diversos instrumentos fiscales como impuestos, incentivos y medidas compensatorias, que se consideren pertinentes para enfrentar los retos ambientales nacionales más urgentes, así como para dar cumplimiento a compromisos legales internacionales.

Tomando en cuenta los argumentos descritos, el mandato, las competencias y el personal con el que el MINFIN cuenta, la ejecución de las prioridades 1 y 2 no solo generarían una altísima visibilidad de la EFA, sino que aún más importante, iniciaría acciones concretas que afectan a gran escala la temática ambiental. El inicio de la implementación de la EFA no es a través de modelos fiscales, sino más bien por medio de temas que fomentan un cambio de prácticas de cientos de miles de pequeñas y medianas empresas que hoy proveen servicios y bienes al Estado hacia una economía circular, minimizando el impacto en contaminación ambiental. También incluidas en estas dos prioridades están las contribuciones a mitigación y adaptación al cambio climático, así como la eficientización del gasto. La definición de un portafolio de proyectos debidamente consensuados dará la pauta para los próximos pasos en la búsqueda pro-activa de fuentes de financiamiento verde.

4. Conclusiones

'Si cambias el modo en que miras las cosas, las cosas que miras cambian'
(Wayne Dyer)

La EFA representa esa nueva manera de ver las cosas, desde un punto de vista de las competencias y del liderazgo del MINFIN. La EFA reside sobre fundamentos de ley y normativas sólidas y ha creado una extensa red de colaboración técnica y de intercambio de conocimientos sobre temas financieros y ambientales colaborando con entidades internacionales de desarrollo, bancos multilaterales, otras instituciones del Estado, la sociedad civil y entidades académicas, por mencionar algunas.

El medio ambiente, hoy en nuestro país necesita:

i. Recursos financieros dedicados y de instituciones que aporten los contenidos y recursos técnicos de tiempo completo para marcar el camino.

ii. Un cambio radical de los agentes económicos del país hacia principios de una economía verde con el objetivo de crear nuevos empleos e innovar prácticas obsoletas y contaminantes.

iii. Un plan de acción de medidas coordinadas entre actores políticos, independientemente de los ciclos electorales para garantizar continuidad.

La ruta establecida en el capítulo anterior es un primer paso que puede ser ejecutado bajo el liderazgo del Ministerio de Finanzas Públicas, dentro del marco de sus competencias. Se apoya en tres principios de diseño:

- Transparencia del gasto y la inversión pública a través de una mejora sustantiva en el etiquetado presupuestario.
- Fomento de los principios de una economía circular y protección ambiental en las compras del Estado llegando a la pequeña, mediana y gran empresa de forma directa y con conceptos avanzados en gestión ambiental, guardando la competitividad y el desarrollo.
- Empuje más visible y exigente a un cumplimiento municipal de la calidad del gasto en temas de su competencia relacionados con servicios ambientales, porque, es en ese

nivel de gestión, en donde se encuentran la mayoría de las piezas clave que afectan hoy la contaminación masiva ambiental y la gestión de los recursos hídricos y sus cuencas en el país.

Un primer avance en estas áreas daría la pauta para, ahora sí, crear de manera continua un portafolio de proyectos de alto impacto ambiental, en donde el Ministerio de Finanzas Públicas juega un papel clave para asegurar los medios financieros y el acceso a fondos verdes internacionales. La Estrategia Fiscal Ambiental que promueve el MINFIN no inicia con el diseño de medidas impositivas tributarias, que seguramente en algún punto tendrán sentido formular, sino que apuesta a una amplia plataforma de cambio paulatino hacia una sostenibilidad en donde todos los actores que participen, de forma consciente y por convicción propia, reconozcan que un ambiente sano es una fuente de vida e ingresos, de salud y entretenimiento que vale la pena conservar.

5. Un antes y un después

Han transcurrido ya más de 35 meses desde que la Estrategia Fiscal Ambiental, nació de la idea que para cambiar el rumbo del debate sobre la protección de nuestro medio ambiente y nuestros recursos naturales y poder adquirir los medios financieros para poner en marcha programas de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático, es necesario que el MINFIN como la máxima autoridad hacendaria del país se involucre, dentro del marco de sus competencias y haga una contribución significativa a este tema.

El proyecto "Diseño del marco de referencia para la implementación de la Estrategia Fiscal Ambiental" apoyado por el Fondo de Reformas Estructurales y ejecutado por la Cooperación Técnica Alemana GIZ, transformó esa primera idea en una plataforma sólida de conclusiones analíticas, conocimientos técnicos y estableció un entendimiento legal normativo para poder ejecutar las medidas clave en cada uno de los ejes de la EFA. Este proyecto finaliza hoy con una priorización de los temas y marca la mejor ruta para maximizar el posible impacto de la EFA en el medio ambiente, en un corto plazo: compras públicas sostenibles compenetradas dentro de un esquema de economía circular, una rigurosa revisión y visualización pública de la calidad del gasto y la inversión de los fondos municipales destinados a cumplir con las obligaciones en medio ambiente y la creación de nuevos y más transparentes etiquetados presupuestarios que identifiquen el flujo del dinero destinado a temas ambientales y con ello habiliten una mejor fiscalización de los recursos financieros en estos temas. El "antes" fue una buena intención, el "después" es un plan priorizado fundamentado en conocimientos técnicos solidos sobre una plataforma legal estudiada. No es necesario un cambio de ley para ejecutar lo propuesto, solo es necesario que, como país, como Estado, como autoridades responsables y como sociedad civil demos el primer paso. Se lo debemos al medio ambiente y a las futuras generaciones.

6. Apéndice: Fichas técnicas

Documento:	**Alineación de los Instrumentos Nacionales de Planificación y los Compromisos Internacionales con los Ejes Estratégicos de la EFA y Propuestas de Ley por Eje Estratégico.**
Autor:	**Consult Centroamericana, S.A**

Temática tratada

- Principales propuestas contenidas en los documentos de línea base por eje de la EFA
- Iniciativas de ley de gua y de materiales vinculados a los desechos sólidos

Cómo afecta a la EFA

- Sistematización de la línea base por eje de la estrategia fiscal ambiental de Guatemala que puede ser útil para el desarrollo, asesoría, acompañamiento y asistencia técnica de los mecanismos que implementará el MINFIN en eta materia.
- Las posibles rutas de cada eje fueron ya discutidas ampliamente y la investigación proporcionó el mapa legal vigente en el que se apoyan los ejes de la EFA. Ahora es necesario una toma de decisiones y la puesta en marcha de proyectos concretos.

Síntesis de conclusiones

- La estrategia fiscal ambiental y la política fiscal ambiental necesitan concretizarse en un esfuerzo de: i) adecuados indicadores; ii) adecuados sistemas y metodologías PpR (presupuesto por resultados) y proyectos de inversión bien definidos.
- Se deben realizar esfuerzos para poder finalizar una política de compras sostenibles y necesidad de una reforma a la Ley de Contrataciones para efectos de compras sostenibles.
- El marco propositivo de política fiscal ambiental en el ámbito de un programa nacional de asistencia técnica fiscal ambiental a municipalidades es necesario, así como reformar los programas de prestación de servicios de agua y saneamiento.
- Existen mecanismos verdes que Guatemala debe ir explorando como son los Impuestos Específicos, a la Primera Matrícula de Vehículos Automotores Terrestres –IPRIMA– y Ley del Impuesto Específicos, Envases de Polietileno de Tereftalato -PET- .
- Incentivos y transferencias condicionadas ambientales, Ley del impuesto sobre emisión de Gases de Efecto Invernadero provenientes de fuentes fijas en el sector energético pueden dar excelentes resultados a través el MINFIN, como mecanismos financieros climáticos.
- De las 13 iniciativas de ley relacionadas con el agua presentadas durante la legislatura 2016-2021 y la presente, 2021-2025 hasta el 31/02/2021, se identifican seis que establecen algún tipo de instrumento económico.

Facilidad de Implementación	**2.0**	Impacto esperado	**2.0**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): 1: bajo, 5:

- Sistematización del rol institucional del MINFIN y las entidades del Estado vinculadas a los ejes de la EFA creando una línea base muy valiosa, para los tomadores de decisiones.

Facilidad de implementación (1…5): 1 bajo, 5: alto

- Marcos metodológicos completos y de larga duración de construcción para ser aprobados.
- Poco interés político.
- Falta de socialización de la EFA.

Documento:	**Incorporación de criterios ambientales y de sostenibilidad en la normativa de compras y contrataciones del Estado de Guatemala**
Autor:	**Mauricio Enrique Blanco Redondo**

Temática tratada

- Compras públicas sostenibles y las experiencias de otros países.
- Diseños conceptuales del modelo de compras públicas sostenibles para Guatemala.
- Diagnóstico legal normativo.
- Recomendaciones.

Cómo afecta a la EFA

- Las compras públicas representan una palanca significativa para implementar la Estrategia Fiscal Ambiental por el volumen de compras que se inyecta en la economía
- En la medida que se establezca la base normativa para promover compras públicas sostenibles y se promueva la economía circular, en esa misma medida se espera un fuerte impacto en la implementación de la estrategia

Síntesis de conclusiones

- Los documentos analizan las mejores prácticas en Compras Públicas Sostenibles (CPS) de Costa Rica, Colombia, Chile, Argentina.
- Los países analizados cuentan con un marco normativo en contratación (Chile), hasta contar con una política específica de CPS o ser una estrategia en la Política de Producción y Consumo Sostenible (Colombia, Costa Rica)
- El modelo propuesto para la implantación en Guatemala se basa en los siguientes pasos: 1) la evaluación del proveedor (dos componentes: evaluación del producto de sus posibles impactos ambientales bajo el enfoque de Análisis y Ciclo de Vida; y el segundo, en relación con el comportamiento de proveedor, es decir se evalúa a la persona natural o jurídica que realiza la provisión, en cuanto a su comportamiento ambiental y su responsabilidad social, 2) el seguimiento a la compra en sí misma (ya sea el bien o el servicio) a través del indicador (% compras verdes en relación a volumen y número de contratos, % de reducción de emisiones de CO_2, análisis costo beneficio ambiental y 3) una estrategia de comunicación de la metodología de compra y lo necesario para la misma.

Facilidad de implementación	**4.5**	Impacto esperado	**5.0**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): bajo, 5:

- Capacidad de influenciar el comportamiento masivo de empresas hacia adopción de medidas de protección ambiental y sostenibilidad de compra.
- Capacidad de contribuir a la reducción de la huella de carbono.

Facilidad de Implementación (1…5): 1: bajo, 5: alto

- MINFIN rector del área de contrataciones del Estado, por lo tanto puede crear reglamentos y normas dentro del marco de la ley existente.
- Seguimiento y monitoreo dentro de la misma área

Documento:	**Diseño de una Mana (Acción Nacionalmente Apropiada de Mitigación) de Eficiencia energética bajo el marco de calidad del gasto público en Guatemala**
Autor:	**Raúl Castañeda**

Temática tratada

- Mecanismo de financiamiento climático, en el sector energía del IPCC
- Los programas de Actividad (PoAS) son peldaños necesarios en este sentido. Esto nos permite la oportunidad para adquirir una valiosa experiencia en nuestro camino hacia un mundo de MANA y enfoque sectoriales.

Cómo afecta a la EFA

- Eficiencia Energética enfocada a gestionar un fondo climático para los edificios públicos; Alumbrado Público; Sistemas de bombeo y hospitales, como apoyo a la Política Nacional de Eficiencia Energética 2020-2050 que actualmente es impulsada por el Ministerio de Energía y Minas –MEM–, esto puede ser un pilotaje de la EFA.

Síntesis de conclusiones

- La Propuesta de MANA es una potencial acción de mitigación coordinada entre el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Energía y Minas a través de un Programa de Proyectos de Eficiencia Energética, planificación, ejecutados y monitoreados en el consumo de energía eléctrica de entidades públicas, tales como: edificios públicos, sistemas de bombeo, alumbrado público, hospitales y otros.
- Aporta a la visión de los NDC de Guatemala, ya que se asumió mucho tiempo que solo con cambios en la matriz energética, se podría cumplir con los compromisos internacionales de C.C.
- Las unidades ejecutoras de proyectos, en Ministerios, Municipalidades tendrían que investigar, planificar, formular, operar y ejecutar un presupuesto de diversas fuentes de financiamiento, que permita comprar en forma masiva y consolidada aparatos eficientes, para sustituir equipos ineficientes en el consumo de energía. Normas presupuestarias sobre la calidad del gasto podrían disparar este requerimiento.
- Un estudio realizado por el MEM, mostrado en el documento estima que en el 2017 hubo un consumo de energía por alumbrado público de 453.4 Gwh, el cual después de una sustitución hipotética de hasta un máximo del 65% por luminarias tipo LED, el potencial de reducción en consumo se reduciría en un 30%, mejorando así la calidad del gasto. Estas cifras demuestran el potencial que este tipo de políticas pueden generar.

Facilidad de implementación	**2.5**	Impacto esperado	**3.5**

Criterios de evaluación:

Impacto(1…5): 1: bajo, 5:

- Capacidad de influencias los gastos y compras públicas del Estado para contribuir a la reducción de la huella de carbono y costos en el alumbrado público por medio de la eficiencia energética.

Facilidad de implementación (1…5): 1:bajo, 5: alto

- Coordinación con el MEM para el diseño, lanzamiento y puesta en marcha de una NAMA.
- Compleja implementación en múltiples instituciones del Estado, como Municipalidades, Ministerios, etc.

Documento:	**Incorporación de indicadores ambientales al Ranking Municipal**
Autor:	**Carlos Armando Tzúb Sam**

Temática tratada

- Elaboración de una propuesta con fundamento técnico y legal de indicadores ambientales consensuado con una mesa técnica y validación con municipalidades.
- Hoja de ruta para la incorporación de los indicadores en el ranking municipal a nivel institucional

Cómo afecta a la EFA

- Identifica el avance de la gestión municipal en relación a sus obligaciones en temas relacionados a medio ambiente y conservación de recursos naturales.
- A través de la incorporación de los indicadores ambientales al Ranking Municipal, esto le da visibilidad y trasparencia a los objetivos de la EFA y habilita una plataforma de discusión para dimensionar las necesidades financieras de las Municipalidades y la evaluación de la calidad del gasto.

Síntesis de conclusiones

- El documento identificó la base legal normativa que obliga a las municipalidades dentro del marco de sus competencias, a una gestión eficiente de instrumentos de planificación y ejecución financiera para una amplia protección ambiental enfocada al desarrollo de servicios a la población, agua potable, gestión de desechos líquidos y sólidos y la gestión de aguas residuales hasta su disposición final.
- El mandato también se enfoca en la protección del recurso hídrico, el control de la tala de árboles, entre otras obligaciones.
- El estudio indica que el valor medio del gasto en protección ambiental de las municipalidades es de alrededor del 4%, excluyendo el departamento de Guatemala que tiene un 22%.
- La sugerencia de este estudio es la incorporación de 9 indicadores cualitativos al Ranking Municipal que califican el cumplimiento de lo estipulado en la ley de los diversos reglamentos en referencia a protección ambiental y desarrollo de servicios a la población con alto impacto en salud.
- Los nueve indicadores de gestión ambiental municipal propuestos se incorporan en 4 de los 6 índices específicos que tiene el ranking de la gestión municipal; 1 en el índice de participación ciudadana, 1 en gestión de servicios públicos, 3 en el de gestión financiera y 4 en gestión estratégica.

Facilidad de implementación	**3.5**	Impacto esperado	**4.5**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5):

- Visibilidad pública de la adecuada gestión municipal en medio ambiente.
- Apertura de una discusión de utilización de recursos municipales en servicios clave para la población y evaluación de la calidad del gasto.

Facilidad de implementación (1…5):

- Base legal normativa definida
- Ranking Municipal ya en funcionamiento
- Hojas de ruta ya identificadas para las instituciones relevantes: SEGEPLAN, MARN, DAAFIN.

Documento:	**Modelos Fiscales Ambientales dirigidos a fuentes fijas y móviles**
Autor:	**Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)**

Temática tratada

- El desarrollo de una propuesta de modelo fiscal aplicado a las fuentes fijas de emisiones.
- El enfoque es un impuesto ambiental que se delimita al subsector de generación de energía eléctrica con fuentes de combustibles fósiles, responsable de casi el 30% de las emisiones del sector energético.

Cómo afecta a la EFA

- Ofrece casos de éxito en la introducción de impositivos tributarios para la reducción de gases de efecto invernadero.
- Demuestra los factores a tomar en cuenta para el diseño de este tipo de impositivos en Guatemala y describe la complejidad técnica y legal de su implementación.

Síntesis de conclusiones

- Lo impuestos ambientales sustituyen el precio ausente que origina una externalidad y reflejan el concepto de utilizar el sistema impositivo para ajustar precios en una forma que influenciará el comportamiento de los agentes económicos en una forma ambientalmente positiva.
- La introducción de impuestos ambientales en el sistema económico puede representar un doble beneficio (desincentiva actividades que generan impactos negativos al medio ambiente, permite la generación de ingresos públicos).
- La aplicación de impuestos específicos a los combustibles en función del contenido de carbono respectivo, no resulta viable en Guatemala, dado que tanto el consumo como la distribución de los combustibles están afectos por otros impuestos y la Constitución Política prohíbe la múltiple tributación.
- El hecho generador para el impuesto sugerido es "la emisión a la atmosfera de Gases de Efecto Invernadero producidos por el uso de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica"
- El primer valor de referencia estimado por el autor para definir el tipo impositivo del impuesto ambiental es de Q38.90 por tonelada de carbono equivalente (TnCOe).
- La declaración cuatrimestral de emisiones utiliza la información que actualmente está en obligación de suministrar la AMM por los contribuyentes (Ley General de Electricidad y su reglamento, Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista y las Normas de coordinación operativa y comercial emitidas por el AMM)

Facilidad de implementación	**1.5**	Impacto esperado	**3.0**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5) 1:bajo, 5: alto

- El impacto recaudatorio marginal (alrededor de 3.6%).
- El impacto es más tangible en materia ambiental si la tasa impositiva llegara a Q466.50 por TnCO2e, resultando en una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, llegando al cumplimiento de la " Contribución prevista y determinada a nivel nacional", comprometidas por Guatemala.

Facilidad de implementación (1…5): 1:bajo, 5: alto

- La propuesta del impuesto ambiental desarrollada podría ser considerada como discriminatoria por enfocarse en un solo sector y en un solo tipo de fuente.

Documento:	**Mecanismos financieros con miras a la prevención, mitigación, control y combate de incendios forestales**
Autor:	**Silvia María Carrillo Gutiérrez**

Temática tratada

- 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.
- Propuesta de un Acuerdo Gubernativo.

Cómo afecta a la EFA

- A través de la definición de una mesa técnica interinstitucional se demuestra la factibilidad de identificar mecanismos financieros para ser aplicados a riesgos concretos, en este caso incendios forestales.
- Aprendizaje valioso para ser extendido a otros casos similares de riesgos fiscales.

Síntesis de conclusiones

- La razón fundamental porque este tema es parte integral de la EFA, se debe a que incendios forestales representan un riesgo fiscal para la planificación financiera del país y se debe abordar también desde el punto de vista financiero.
- La mesa interinstitucional debe estar conformada por las instituciones que, dentro del marco de sus competencias, están relacionadas con los aspectos de incendios forestales y financiamiento (Instituto Nacional de Bosques, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología, Consejo Nacional de Áreas Protegidas, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Finanzas, Ministerio de la Defensa Nacional, División de Protección a la Naturaleza de la Policía Nacional Civil).
- La mesa debe 1. Contemplar el diseño y análisis de la viabilidad de implementar mecanismos financieros de retención o transferencia de riesgo para la atención de incendios forestales. 2. Definir el instrumento que otorgue viabilidad de aplicación en el país abordando los aspectos legales, institucionales, operativos y financieros requeridos para la implementación y operación del instrumento. 3. Establecer un sistema de alerta temprana que permita la detección y control en tiempo oportuno de incendios forestales, con participación de las instituciones públicas pertinentes, en coordinación con la comunidad y las municipalidades. 4. Analizar e implementar los mecanismos que permitan fortalecer presupuestariamente las acciones consideradas en el protocolo nacional de temporada de incendios forestales.

Facilidad de implementación	3.0	Impacto esperado	3.0

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): 1:bajo, 5: alto

- Replicabilidad de mecanismo en otros aspectos de riesgo fiscal.
- Capacidad de decisión para aportar a la mitigación, control y combate de incendios forestales.

Facilidad de implementación (1…5): 1: bajo, 5: alto

- Grado de dificultad al integrar a autoridades superiores de la mesa para una toma real de decisiones.
- Acceso a mecanismos financieros.

Documento:	**Estudio sobre Mecanismos para el Acceso de Financiamiento Internacional**
Autor:	**Luis Galindo**

Temática tratada

- Acceso a financiamiento Verde, cuáles son los retos y desafíos.
- Metodología para acceder a estos mecanismos por medio de las Fases agregadas de financiamiento que incluyen 1. Preparación y planificación, 2. Acceso al financiamiento, 3. Ejecución del financiamiento y 4. Monitoreo, Reportes y verificación y evaluación.

Cómo afecta a la EFA

- Marco conceptual para el desarrollo, asesoría, acompañamiento y asistencia técnica de los mecanismos de financiamiento verde y climático para el MINFIN.
- Ampliar la agenda ambiental para la discusión dentro de la Estrategia Fiscal Ambiental del uso de diversos impuestos verdes incluyendo el impuesto al carbono.

Síntesis de conclusiones

- El documento aborda justamente todo el contexto internacional de los fondos verdes y climáticos a nivel mundial, la forma de aplicar, sin embargo, no es un documento que concluye de manera precisa en los procedimientos que debe realizar el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, para poder apalancar estos fondos en conjunto con la entidad rectora del tema.
- El análisis y el acceso al financiamiento internacional verde y climático es complejo, como consecuencia de un entramado institucional complejo con requisitos de acceso diferenciados, incluyendo aspectos técnicos como la construcción de líneas base inerciales (Bussiness As Usual –BAU–), la adicionalidad o el costo beneficio, incorporando valuaciones monetarias del medio ambiente y la presencia de diferencias conceptuales relevantes sobre el financiamiento verde y climático.
- Se debe crear una comisión intersecretarial que incorpore al conjunto de los actores relevantes en el tema de financiamiento verde y climático en Guatemala y donde el Ministerio de Finanzas Públicas lidere el proceso y a esta comisión.

Facilidad de Implementación	**2.0**	Impacto esperado	**3.5**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): 1: bajo, 5:

- Fortalecer a través del rol institucional del MINFIN, a las entidades del Estado, vinculadas a las metas nacionales de cambio climático, a través de financiamiento verde del clima.

Facilidad de implementación (1…5): 1 bajo, 5: alto

- Marcos metodológicos complejos y de larga duración de construcción, para ser aprobados.
- Falta de propuestas de las entidades del Estado a proyectos de financiamiento verde.
- Muchas fuentes descritas ya no están en funcionamiento.

Documento:	**Estudio sobre el portafolio con las propuestas de proyectos verdes y climáticos para Guatemala**
Autor:	**Luis Galindo**

Temática tratada

- Construcción de un portafolio de proyectos verdes y climáticos a ser financiados con recursos internacionales de diversos fondos verdes y/o climáticos.
- Datos básicos de los fondos tales como sus objetivos, temas, formas de operación y montos de financiamiento para facilitar su identificación y acceso al financiamiento.

Cómo afecta a la EFA

- Contar con un portafolio de proyectos que fortalezca al Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (MINFIN), para atender desafíos financieros de la Estrategia Fiscal Ambiental basada en cinco ejes estratégicos.

Síntesis de conclusiones

- El documento proporciona de forma concreta 430 opciones de proyectos específicos de tres áreas clave para los temas de impacto ambiental.
- Un modelo dinámico de simulación del financiamiento verde y climático (MDSFC) en su versión Excel habilita, a través de simulaciones, la selección del portafolio de proyectos con factores de ponderación.
- Este Excel permite establecer, calificar y modificar, en colaboración con entidades relevantes (estatales y no estatales) los criterios para la selección de proyectos con el potencial de ser elegibles para financiamiento verde y financiamiento climático.
- Para cada tipo de proyecto, el documento identifica posibles fuentes de financiamiento internacional.
- Es importante colaborar con instituciones como IARNA-URL, Banguat y MARN para perfeccionar la cuenta integrada de gasto y transacciones ambientales (CIGTA), con el objetivo de identificar de mejor forma el gasto público en la prevención, mitigación o restauración de los daños al ambiente natural, así como los gastos para la gestión de los bienes naturales.

Facilidad de implementación	**3.0**	Impacto esperado	**4.5**

Criterio de evaluación:

Impacto (1…5): 1: bajo, 5:

- Extensa identificación de proyectos potenciales con alto impacto en el ambiente.
- Metodología para seleccionar la forma multidisciplinaria de los proyectos.

Facilidad de implementación (1…5): 1 bajo, 5: alto

- Marcos metodológicos complejos y de larga duración de construcción para ser aprobados en algunos casos.
- Falta de propuestas de las entidades del Estado a proyectos de financiamiento verde.

Documento:	**Análisis del Gasto e Inversión Pública en Protección Ambiental**
Autor:	**Sergio Vega**

Temática tratada

- Identificación del gasto e inversión públicas en protección ambiental, en Guatemala del 2011 al 2018.
- Utilización de la Clasificación de las actividades y gastos para la protección del medio ambiente (CAPA), cuya clasificación funcional está recomendada por el Sistema de Cuentas Ambientales Económicas (SCAE, 2012)

Cómo afecta a la EFA

- Más transparencia en la identificación de una cifra oficial del Gasto Público en Protección Ambiental.
- Crea una base cuantitativa comparable para gestionar fondos y poder así cuantificar un planteamiento estratégico de mejor forma.

Síntesis de conclusiones

- Para el período de análisis 2011-2018, el gasto público en protección ambiental fue de Q 12,531 millones, la administración central erogó Q 6,133 millones equivalentes al 49% del total, mientras que el gasto municipal en protección ambiental fue de Q 6,398 millones (51%). El gasto total se encontró en la ordenación de aguas residuales, la protección de la biodiversidad y del paisaje, la ordenación de los desechos. Estos gastos representaron el 75% del gasto total.
- Durante el período 2011-2018 las transacciones ambientales de las entidades de la administración central, representaron un monto acumulado de Q 5,888.40 millones, el mayor porcentaje lo constituyen los impuestos dentro de los cuales destaca el impuesto a la Distribución de Petróleo y Derivados, que representó cerca del 64% de la recaudación de los impositivos tributarios asociados con el ambiente.

Facilidad de implementación	**4**	Impacto esperado	**3.5**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): bajo, 5 alto

- Transparencia en la gestión del gasto e inversión.
- Utilidad para la creación de datos comparables en medio ambiente.

Facilidad de implementación (1…5): 1: bajo: alto

- Velocidad de adaptación de las nuevas mediciones.
- Creación del proceso de reporte y sistematización de datos (Nota: en sus inicios de parte del Gobierno de Guatemala y sus instituciones)

Documento:	**Análisis estadístico del Gasto Público destinado a cambio climático y a las potencialidades del cumplimiento de los compromisos internacionales**
Autor:	**Celene Enríquez M.**

Temática tratada

- Gasto e inversión pública destinados a cambio climático y su alineación a los compromisos nacionales e internacionales del cambio climático.
- Mapeo preciso de proyectos y gastos a través de un análisis presupuestario.

Cómo afecta a la EFA

- Crea transparencia sobre el gasto y la inversión en temas de cambio climático.
- Base cuantitativa para el desarrollo de indicadores con alta trazabilidad para la evaluación de la calidad del gasto y rendición de cuentas.

Síntesis de conclusiones

- El MARN, CONAP e INAB son instituciones que tienen mayor registro de proyectos de cambio climático (CC), sin embargo el MINFIN como entidad pública a cargo de la medición periódica del financiamiento climático, debe operativizar el uso del etiquetador de gasto público en cambio climático, siguiendo metodologías aprobadas.
- Estandarizar el manejo de criterios, conceptos y etiquetado para una mejor clasificación de las acciones de mitigación y adaptación para el registro de gasto, para facilitar el seguimiento de las acciones.
- Para poder demostrar, en caso de aplicación a financiamientos internacionales, la trazabilidad de los fondos, hace falta el establecimiento de un mecanismo de registro, monitoreo y verificación del gasto y los ingresos fiscales encaminados al financiamiento climático. Solo de esa forma se podría garantizar a los acreedores internacionales la trazabilidad de las inversiones y la medición de sus impactos en pro de la consecución de las metas incluidas en los compromisos nacionales en materia de cambio climático.

Facilidad de implementación	**4.0**	Impacto esperado	**4.5**

Criterios de evaluación:

Impacto (1…5): 1: bajo, 5: alto

- Alto, considerando que estamos entre los países más vulnerables al CC, es necesario tener mediciones precisas y continuas, en el gasto e inversión pública de Guatemala, con un clasificador adecuado de mitigación y adaptación.

Facilidad de implementación (1…5):1: bajo, 5: alto

- Intermedia, ya que el etiquetador de gasto público, no considera el lenguaje de los fondos climáticos, además que un MRV, necesita de un gran esfuerzo económico y técnico.

Centro Cívico, Guatemala, C. A.
8a. Avenida 20-59, zona 1
PBX: (502) 2374-3000
www.minfin.gob.gt

Publicado por