

Guatemala, noviembre 2017

No. 11

Consideraciones en torno a una Reforma Fiscal Verde

Por: MSc. Edgar A. Marroquín López¹

1. Una ligera visión de la situación ambiental y del calentamiento global y de sus efectos en Guatemala.

La destrucción y deterioro del medio ambiente, el calentamiento global y los riesgos relacionados con el clima, en conjunto constituyen uno de los problemas mundiales más graves que enfrenta la humanidad. Estos problemas se presentan con diferentes matices según el contexto social, económico, y hasta político, y de acuerdo a las características naturales y ecológicas de cada sociedad y región.

Guatemala se encuentra en una situación grave de exposición a desastres relacionados con el clima, tales como tormentas, inundaciones, sequías prolongadas, aumento en la temperatura, alteración en los regímenes de las lluvias (cambios de frecuencia e intensidad), entre otros. Las particularidades geográficas, ecológicas, naturales y socioeconómicas de Guatemala, le imprimen una particular **vulnerabilidad** de alto riesgo a los impactos del cambio climático,

¹ Economista, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, USAC.

fenómeno a la vez derivado del deterioro ambiental mundial, situando a nuestro país en los primeros lugares (10) de las listas de exposición de riesgos relacionados con el clima y con eventos naturales de gran envergadura, así: segunda posición, solo después de Haití, en el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático en la región latinoamericana y el Caribe (IVCC), año 2014; noveno en el Índice de Riesgo Climático Global, año 2015 (IRC); cuarto lugar en el WorldRiskIndex² 2016. Esta situación se empeora teniendo especialmente en cuenta aquellos rasgos estructurales del subdesarrollo capitalista del país, traducidos en dependencia de la agricultura, crecimiento urbano desordenado, uso intensivo del suelo, crecimiento de la frontera agrícola, degradación de los indicadores salud, educación, hambre, nutrición, altos niveles de pobreza, pobreza extrema, desigualdad social y regional, exclusión y marginación, entre otros, que exacerban esa vulnerabilidad ambiental.

A manera de resumen, el *statu quo* de las principales acciones contaminantes y de los principales recursos naturales vitales en el país, sería el siguiente:

Aire contaminado especialmente por la quema de combustibles fósiles en las industrias y en vehículos de transporte de personas y mercaderías; alta contaminación de los ríos, lagos y demás fuentes de agua, con desechos industriales, basura, plástico, materia fecal, metales pesados y demás desechos sólidos; proliferación de basura y botaderos clandestinos en todo el país pero principalmente en zonas urbanas, residenciales, turísticas y caminos vecinales; inadecuada localización de vertederos municipales de basura y expansión desordenada de los existentes (ej.: vertedero de la zona 3 capitalina), tala ilegal e ilegal, deforestación y avance la frontera agrícola; consumo excesivo de leña; uso intensivo del suelo agrícola; uso indiscriminado de fertilizantes, pesticidas y fungicidas químicos; prácticas repetitivas y no alternativas de cultivo; consumo irracional

² El WorldRiskIndex (contenido en el WorldRiskReport), además de los riesgos asociados al cambio climático, incluye los riesgos derivados de eventos naturales como terremotos, tsunamis, ciclones, inundaciones, desbordamientos de ríos, deslaves, erupciones volcánicas, entre muchas otras.

del agua; proliferación de asentamientos humanos en las zonas boscosas y principales cuencas hidrográficas cercanas a la capital (ej.: cerro Alux); crecimiento descontrolado de las construcciones, entre otros.

Dentro de los efectos más evidentes de estas actividades contaminantes, destacan los siguientes: erosión y pérdida de suelo agrícola; escasez de agua; altos índices de desnutrición y empeoramiento de la seguridad alimentaria (por efectos de la escasez del agua y pérdida de suelo fértil); diarrea y otras enfermedades gastrointestinales, varios tipos de cáncer y enfermedades hepáticas (principalmente por la contaminación del agua); el 95% del agua se desperdicia debido a su contaminación³; aumento y empeoramiento de enfermedades respiratorias y cánceres en el aparato respiratorio; pérdida de vidas, viviendas, infraestructura, flora, fauna, tierras cultivables y otros daños considerables por efectos de la intensidad de la precipitaciones pluviales, desbordamiento de ríos, anegaciones, derrumbes y deslaves, entre otros.

No obstante lo anterior, hasta el momento podría afirmarse que en Guatemala el problema ambiental ha sido tratado de soslayo, por la población en general, y por las autoridades gubernamentales y el sector económico, en particular. Han prevalecido más los intereses económicos y de poder sobre las consideraciones propiamente ambientales. Predomina la lógica de la ganancia, y más de la máxima ganancia, y del beneficio individual en las actividades de los diferentes actores económicos; la naturaleza y la vida misma se mercantilizan cada vez más.

Si bien la sobrevivencia humana se explica por una constante explotación de los recursos naturales, las actividades del ser humano no deben traducirse en acciones depredadoras e irresponsables en torno a los recursos naturales, lo cual deteriora el medioambiente poniendo en riesgo la vida de las personas y la habitabilidad del planeta. Cada vez es más ingente la necesidad de buscar y aplicar acciones racionales

³ Visto en Pérez Marroquín, César. www.prensalibre.com.gt el 7 de agosto de 2017.

en el uso y explotación de la naturaleza por el hombre, en pro de la existencia misma y de una mejor calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

2. ¿Por qué una Reforma Fiscal Verde en Guatemala?

Es evidente el valor estratégico de la protección, conservación y mejoramiento del ambiente como uno de los requisitos indispensables para el desarrollo de cualquier sociedad. Por su naturaleza y función política el Estado es la institución social responsable de fomentar, vigilar, supervisar y controlar el debido cumplimiento de estas acciones en la sociedad, aplicando también las sanciones por el incumplimiento de las mismas.

En el caso nacional, durante el presente año el sector gubernamental relacionado con las finanzas públicas, con el beneplácito del sector del medio ambiente y recursos naturales, han emprendido el diseño de una estrategia fiscal ambiental para Guatemala, más conocida en el ámbito internacional como Reforma Fiscal Ambiental (RFA), con el fin de introducir instrumentos fiscales, especialmente tributarios, que promuevan la reducción, eliminación, control y mitigación de los efectos del cambio climático y otras medidas ambientales de prevención, protección, conservación y mejoramiento.

Tal y como se desarrolla el contexto económico mundial, enmarcado por la expansión de actividades comerciales, industriales, agroindustriales, el constante avance tecnológico y, paradójicamente, la proliferación de prácticas de subsistencia (países pobres), para que el Estado lleve a cabo actividades que contrarresten los efectos del cambio climático, así como medidas para la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, es ineludible la necesidad de contar con los recursos económicos adecuados. El mecanismo fiscal, no sólo tributario, se constituye en una herramienta adecuada, mas no suficiente, para tal efecto.

Si bien las RFA tomaron vigencia en la última década del siglo XX, aunque surgieron una década anterior, estas han tenido buena aplicación y aceptación en los países donde se han puesto en práctica (europeos), con ingresos altos, desarrollados y, en general, con características económicas, sociales, políticas y culturales muy distintas al ámbito nacional. En el caso guatemalteco, si bien el aspecto tributario es importante, una RFA -de llevarse a cabo- debería ir más allá del mundo de los impuestos; debe funcionar con un enfoque sistémico que incluya políticas sociales que reconozcan y, por lo tanto, vayan dirigidas prioritariamente al combate y reducción de la pobreza, a reducir la brecha de la desigualdad de la distribución de la riqueza y el ingreso, al fomento del crecimiento económico; además de las políticas propias relacionadas con el medio ambiente, el cambio climático, los recursos ambientales y la eficiencia energética. También debe tenerse presente la debilidad del marco institucional y jurídico imperante en el país, así como la participación de los recursos naturales y de la agricultura en la configuración de la estructura y del modelo económico del país. Debe reflexionarse también sobre la alta regresividad de su estructura tributaria, así como en el grado de participación de Guatemala, a nivel global, en la emisión (en cantidad y fuentes emisoras) de gases de efecto invernadero (GEI), especialmente CO₂ -que por cierto es mínima⁴-.

Si bien desde su concepción muchos elementos de las RFA derivan de la ideología neoliberal (competitividad, innovación, mecanismo de precios para corregir distorsiones de mercado, externalidades, reducción de la carga tributaria, promoción de incentivos -especialmente fiscales- a las empresas, reducción de las funciones y el tamaño del Estado, entre otros), también muchos de sus componentes poseen profundo contenido social, ambiental, de

⁴ Según el Banco Mundial, en el año 2013, Guatemala emite 0.9 toneladas de CO₂ per cápita (situándose dentro de los países con más bajas emisiones de este GEI). Sin embargo, según expertos en la materia, “a pesar de los esfuerzos y los compromisos internacionales adquiridos por Guatemala para frenar los efectos del cambio climático en el país, por primera vez el país emite más gases de efecto invernadero que los que absorbe, señala el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. El inventario señala que aunque Guatemala emite relativamente pocos gases, estos han aumentado en un 140 por ciento de 1990 al 2015”. (visto en www.prensalibre.com. en fecha 5 de mayo 2016, reporte de Carlos Álvarez).

protección y conservación de los recursos naturales, de la vida y la salud de las personas, ya que una economía “verde” promovida por una RFA, además de pretender reducir de forma significativa los riesgos ambientales, debe tener como principal centro de atención el bienestar de las personas, la equidad social y la protección de la naturaleza como medio y proveedora de vida de todos los seres vivos y del ser humano en particular. Por lo tanto, el principal desafío de una RFA para el país, será lograr un balance sostenido entre una adecuada disponibilidad de recursos fiscales para mejorar el bienestar de las personas, la equidad social y la reducción de los riesgos y daños ambientales, procurando un uso socialmente eficiente de los recursos.

3. Otros aspectos que deberían tomarse en cuenta para llevar a cabo una RFA.

3.1. Se debe concentrar en los problemas ambientales domésticos y, dentro de estos, priorizar los más ingentes.

Aunque en Guatemala el deterioro del medio ambiente y la contaminación es constante y con un comportamiento creciente en términos generales, la aportación a los grandes agregados contaminantes del sistema biótico y abiótico mundial, así como la participación en la emisión de GEI en la destrucción de la capa de ozono, realmente son pequeñas comparadas con otros países, especialmente los industrializados o grandes productores o consumidores de combustibles fósiles y de materias primas o *commodities*, por ejemplo. Como arriba se indicó, Según el Banco Mundial, en el año 2013, Guatemala emite 0.9 toneladas de CO₂ per cápita, situándose dentro de los países con más bajas emisiones a nivel mundial⁵.

⁵ Tomando como referencia los datos del Banco Mundial (año 2013, últimas cifras disponibles), como ejemplo de países con altos y muy altos índices de emisiones de CO₂ a la atmósfera (Tm per cápita), discrecionalmente mostramos los siguientes: Arabia Saudita, 18.1; Canadá, 13.5; Curacao, 34.2; Emiratos Árabes Unidos, 18.8; Estados Unidos, 16.4; Kuwait, 27.2; Qatar, 37.8; Alemania, 9.4; Japón, 9.8. Los países vecinos y cercanos a Guatemala como México y Costa Rica, emitieron 4.0 y 1.6 Tm per cápita en el mismo año.

Si bien cualquier aporte o participación en los efectos negativos ambientales y al cambio climático a nivel mundial debe tratarse con la seriedad e importancia del caso, en nuestro país se dan casos del mismo género y de consecuencias graves de efecto inmediato y directo, por manifestarse dichos casos *in situ*, los cuales merecen un tratamiento perentorio e inmediato. Dentro de estos casos, como ejemplo, se encuentran los mencionados anteriormente (página 2, segundo párrafo).

Casos a ser priorizados en una agenda de RFA para Guatemala, serían la producción de energía no renovable con plantas térmicas, prácticas y siembras agrícolas (caña de azúcar, palma africana, uso irracional de fertilizantes, pesticidas y fungicidas químicos, práctica de la roza o quema de la caña de azúcar), la deforestación, la contaminación de ríos y lagos por diversas causas, proliferación de basura y desechos sólidos, la quema de combustibles fósiles por el parque vehicular, consumo irracional del agua, proliferación de asentamientos humanos en las zonas boscosas y principales cuencas hidrográficas cercanas a la capital, crecimiento descontrolado de las construcciones, ente otros.

3.2. “El que contamina paga”, un arma de dos filos.

Una RFA privilegia el uso del mecanismo de los precios de mercado para la corrección de las externalidades o efectos negativos de las actividades económicas al ambiente, por medio de la aplicación de impuestos ambientales (impuestos *pigouvianos*⁶; de tal forma que los precios, tanto de las actividades como de los productos, incluyan el costo social de las externalidades negativas ambientales que generan. Estos impuestos, dadas las condiciones propias de nuestra economía

⁶ “Los impuestos pigouvianos son un tipo de impuesto que busca corregir una externalidad negativa. Este impuesto es llamado así en honor del economista británico Arthur Pigou, quien fue el primero en proponer que se enfrentaran las externalidades de esta manera. El efecto del impuesto es lograr que el costo marginal privado (lo que le cuesta al productor producir) más el impuesto sea igual al costo marginal social (lo que le cuesta a la sociedad, incluyendo al productor, que produzca). Este impuesto no genera una pérdida en la eficiencia de los mercados, dado que internaliza los costos de la externalidad a los productores o consumidores, en vez de modificarlos. Muchos países han adoptado estos impuestos como forma de solucionar los denominados fallos de mercados, como por ejemplo la contaminación o productos dañinos o contaminantes.” (Visto en https://es.wikipedia.org/wiki/Impuesto_pigouviano).

donde predominan las prácticas de un mercado imperfecto, podrían convertirse en un aval o en una licencia para contaminar y destruir el medio ambiente y los recursos naturales.

El principio que “el que contamina paga”, pilar compensatorio social de una RFA, que se operacionaliza con la aplicación de los impuestos pigouvianos, al ser aplicado de forma general (aunque en diferentes modalidades impositivas) a cualquier actividad o producto contaminante o con alto contenido o potencialidad de daño ambiental, sin mayor observancia ni cumplimiento de otros aspectos legales, económicos, sociales, sanitarios, culturales, naturales o ambientales, se convertiría en verdadera licencia para contaminar; más en un sistema, como el guatemalteco, donde todo, hasta la vida misma de las personas, se mercantiliza.

Un pequeño ejemplo de lo anterior lo constituyen las empresas transnacionales dedicadas a las actividades extractivas, como la minería metálica a cielo abierto, que con el hecho de pagar las exiguas regalías (y otros impuestos aplicables), se arrogan el derecho, avalado por el Estado, de expoliar nuestros recursos naturales, contaminar el ambiente y destruir o alterar los ecosistemas y los tejidos sociales comunitarios, entre otros, (con pocos y deficientes controles ambientales).

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, debe tenerse en presente que existen otras medidas de naturaleza fiscal como, por ejemplo, tasas, cánones, regalías, multas, cargos por servicios, cobros por permisos o licencias, etc.; muchas medidas por el lado del gasto público, medidas de orden legal y algunas otras de mercado (verbigracia, los bonos de carbono). Aunque muchas de estas medidas, cobros o pagos ya se encuentra en vigencia, habría que readecuarlas de acuerdo a las circunstancias y hacerlas más eficientes en sus montos y sus efectos.

Consecuentemente, además de las medidas complementarias anteriores, creemos que también debe penalizarse con severidad (multas, resarcimientos, mitigación, y otras compensaciones económicas y materiales), la contaminación ambiental y el daño a las personas y a los recursos naturales del país, según su magnitud, extensión, duración y efectos directos e indirectos; y no pensar exclusivamente en gravar (impuestos) esas “externalidades”.

3.3. Una RFA no debe descansar en incentivos o privilegios fiscales.

Si bien ciertos incentivos son necesarios (p. ej., el programa PINFOR⁷, entre muchos otros), la abundancia y magnitud de privilegios tributarios para las actividades económicas y mercancías de alto contenido o potencialidad contaminante y de consumo (depredación) de recursos naturales, anularía o reduciría en gran medida cualquiera buena intención de la aplicación del principio “el que contamina paga”.

Los privilegios tributarios, además de promover la ineficiencia competitiva en las empresas -por su naturaleza preferencial, excluyente e inequidad-, son recursos que no llegan a las arcas nacionales, empeorando las condiciones deficitarias de los ingresos tributarios del país y, por ende, reduciendo aún más la carga tributaria respecto al PIB. Aquí también se diluye uno de los objetivos de la RFA, relacionado con la mejora en la disponibilidad de más ingresos fiscales, para la gestión ambiental, en particular.

⁷ El Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), hasta el año 2016, contenido en la Ley Forestal, en su título VII, capítulo I, artículo 71, se refiere a los Incentivos Forestales, así: Incentivos. El estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques INAB, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas, conforme esta ley, a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales y las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terrenos de propiedad de los municipios. Visto en <http://186.151.231.170/inab/index.php/45-servicios-inab/74-pinfor>

3.4. Debe tenerse en cuenta el problema estructural de la baja carga tributaria del país.

El problema del bajo nivel de la carga tributaria (con relación al PIB), se ha venido empeorando en la última década. Deberá recordarse a los tomadores de decisiones que este es un problema económico y social ancestral y estructural. La falta de progresividad de la estructura de dicha carga y la insuficiente e inadecuada participación de los impuestos directos en su conformación, han sido determinantes en los bajos niveles de carga tributaria hasta hoy prevalecientes en el país. Consecuentemente, los impuestos “verdes” no deben agravar más la regresividad de nuestro sistema tributario.

3.5. Los posibles subsidios deben ser racionalmente aplicados.

En el ámbito ambiental y fiscal, en Guatemala desde hace mucho tiempo se aplican diversos subsidios a determinadas actividades económicas y productos energéticos. Al consumo de energía eléctrica hasta 300 kWh se aplica una tarifa social, la cual hasta la fecha cuenta con un subsidio especial escalonado para los segmentos de hasta 100KWh; al combustible diesel y la kerosina se les aplica un impuesto a la distribución menor que al de las gasolinas (no obstante tener un valor FOB de importación similar, y a veces superior, a las gasolinas); el gas propano para consumo familiar y el combustible para generación de energía tienen una tasa cero por concepto de este mismo impuesto; el transporte urbano de personas se le otorga anualmente un subsidio millonario; por citar algunos casos.

Determinados subsidios son necesarios en un país con alta pobreza como Guatemala. Sólo en los casos debidamente identificados con el combate a la pobreza y demás problemas derivados de esta, con la protección del medio ambiente y con la preservación de los recursos naturales; los subsidios deben ser aplicados con un enfoque social, focalizados a sectores y actividades relacionados con los aspectos

anteriores. Por lo tanto, estos subsidios deben ser cuidadosa y debidamente seleccionados, supervisados, controlados y fiscalizados por las diferentes instituciones del Estado, según su competencia.

3.6.Finalmente, de llevarse a cabo, toda RFA así como toda reforma fiscal en general que pretenda llegar a buen puerto, deberá tener un enfoque sistémico institucional y normativo, y debiendo estar integrado con otras políticas económicas, de desarrollo, reducción de la pobreza, de educación y comunicación a la población, entre otras.

Nota del autor:

Varios temas del presente Boletín se retoman y se desarrollan de manera más amplia y analítica, en una investigación en desarrollo titulada “Elementos de reforma fiscal para la protección del ambiente”, tema a ser publicado posteriormente en la Revista Economía del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-USAC. Dicha investigación se encuentra actualmente en proceso y el autor la realiza conjuntamente con el Lic. Axel Ruch Molina.



Libre de Porte,
Arto. 50, Dto. 325

Impreso en Talleres del IIES
170 ejemplares
Guatemala, noviembre 2017

DIAGRAMACIÓN:
Ana Corina Janet Canel Ich