

Boletín Economía al día

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES)



Publicación mensual

Guatemala, agosto 2026

No. 8

La desvirtuación de las exenciones tributarias y el papel del populismo político

*Dr. Edgar A. Marroquín López**

El *gasto tributario* es un concepto fiscal que se especializa en los temas de exoneraciones, exenciones y deducciones o tratamientos tributarios especiales; por lo tanto, su existencia o configuración es nutrida por actos o actividades identificadas con el denominador común de no aportar y, por lo tanto, reducir los ingresos fiscales tributarios. Consecuentemente, toda reducción, exoneración, deducción, tratamiento preferencial, o cualquier concepto similar, estaría, a nuestro juicio, en la órbita del gasto tributario, en un sentido amplio y más realista.

* Economista, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IIES-USAC), <https://orcid.org/0009-0008-8271-3077>

El gasto tributario es el beneficio fiscal que el Estado otorga a determinadas actividades, empresas o personas por realizar determinadas actividades y por cumplir determinadas condiciones que las hacen aptas para este beneficio. Sin embargo, este beneficio es equivalente a un sacrificio fiscal para el Estado ya que son ingresos tributarios que este deja de percibir por fomentar, apadrinar o estimular actividades económicas y sociales que, si bien muchas son necesarias y funcionales, muchas otras en la práctica no son merecedoras de tales beneficios, o los beneficios sociales y económicos de sus actividades que los calificaron para el beneficio fiscal, son mínimos o no son los ofrecidos o esperados.

La razón estatal principal de privarse de esos ingresos tributarios, identificados como gasto tributario, es para promover políticas sociales y actividades económico sociales promotoras de desarrollo económico y bienestar de la población.

Tomando como referencia las consideraciones del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) al respecto, esta transferencia de recursos públicos se define como:

El Gasto Tributario se origina en los tratamientos tributarios preferenciales, exoneraciones, exenciones, franquicias, deducciones especiales y otras medidas previstas en la legislación tributaria, que permiten a ciertos grupos sociales reducir la carga vinculada con el pago de impuestos y que representan una excepción a la norma tributaria vigente para los contribuyentes en general. El término “Gasto Tributario” se refiere a lo que se deja de percibir el Estado por tratamientos tributarios especiales y que es equivalente al monto que habría sido asignado y transferido a un grupo o sector particular para promover sus actividades. (Minfin, proyectos de presupuestos públicos de varios ejercicios fiscales).

Efectivamente, el gasto tributario es una transferencia de recursos públicos, tributarios, a ciertos sectores de la sociedad, ya que son ingresos fiscales que, al no ser percibidos por las arcas nacionales, se convierten en una transferencia de fondos a dichos sectores en una forma equivalente a un subsidio o liquidez para la realización de sus actividades, que deberían pagar impuestos y que, en buena parte de ellas, por lo general, producen rentas o utilidades.

En el caso guatemalteco, los beneficios o exenciones relacionados con el gasto tributario deben estar amparadas o establecidas por leyes específicas y otras contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por su relevancia social, educativa o cultural, dentro de las exenciones de carácter constitucional se encuentran, por ejemplo, las referidas a las entidades religiosas (Art. 37), los centros educativos y de cultura privados (Art. 73), las universidades (Art. 88), la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el Comité Olímpico Guatemalteco (Art. 92), y, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Art. 100).

Las exenciones otorgadas por leyes específicas (ordinarias), son las creadas por el Congreso de la República por medio de decretos legislativos, por variados motivos, con diversos fines y para ciertas actividades, hechos o sectores específicos. Como ejemplo de estas podrían mencionarse las referidas a las exenciones sobre el ISR, IVA, IUSI; así como a las organizaciones comunitarias, a las actividades no lucrativas, a las indemnizaciones, prestaciones laborales, rentas del Estado, entre muchas otras.

La doctrina fiscal también clasifica a las exenciones como *objetivas* o *subjetivas*, según la excepción aplique a la persona/institución o la actividad económica/hecho generador: sobre estas dos exenciones, de manera general consultores especializados indican que “las exenciones subjetivas (son las) que van dirigidas a la persona independientemente de la actividad que realice [...] También encontramos a las exenciones objetivas. Estas se aplican a la actividad realizada por la persona, no a la persona en específico”. (www.vargaspiedrasanta.com/single-post/la-exenci%C3%B3n-tributaria-en-guatemala)

Ya sea por leyes ordinarias, disposiciones constitucionales o la naturaleza objetiva o subjetiva de las dispensas fiscales, el gasto tributario implica privaciones de ingresos fiscales que van desde exoneraciones, exenciones, franquicias, hasta deducciones especiales, las que, de no cumplirse a cabalidad los supuestos y fines por los cuales fueron otorgados, y a falta de controles y supervisiones serias y objetivas a las personas o actividades beneficiarias, se convierten en verdaderos privilegios fiscales que se traducen en pérdida de ingresos tributarios que, de alguna forma directa o indirecta, presionan a los déficits fiscales, la deuda pública, disminución del gasto social y de los ingresos necesarios para el funcionamiento del Estado.

No existe ningún Estado, gobierno (central o municipal) o administración pública que no dependa de los ingresos públicos (tributos y sus variantes) para el desempeño de sus funciones propias y para la prestación de los servicios esenciales para el bienestar y asistencia de la población.¹ Sin embargo, la creación y fijación de los impuestos, además de la necesidad social implícita de los mismos, está influida fuertemente

¹ Los impuestos aquí referidos no se relacionan ni equivalen en lo absoluto a ningún tipo de impuesto confiscatorio, ni a ninguna exacción, cobro injusto o violento de cualquier clase.

por ideologías económicas y políticas, la cuales van desde las más conservadoras, pasando por las institucionalistas, hasta las extremistas liberales de ultra derecha. Dentro de estos posicionamientos ideológicos, la justificación de la existencia o razón de ser de los impuestos va desde los que los consideran socialmente necesarios e imprescindibles en todo Estado o gobierno, hasta los que propugnan por su desaparición y los consideran restrictivos a la libertad de sus actividades económicas, reductores de sus beneficios económicos y desestimulantes de la inversión (entre otros epítetos descalificadores).

La función condicionante, influyente y decisoria de la política sobre la economía adquiere una relevancia particular cuando se trata el tema de los impuestos. La sociología (objetiva) también nos enseña que la política en cualquiera de sus versiones, siempre ha estado fusionada con una o más corrientes ideológicas, más cuando la actividad política se realiza a través de organizaciones o partidos políticos. Por ende, cualquier decisión política en torno a sucesos económicos, de cualquier forma, estará vinculada en mayor o menor grado a ciertos posicionamientos o expresiones ideológico-económicas, tal es el caso, por ejemplo, de la creación e imposición de impuestos (tipos, base impositiva, tasas, rebajas, aumentos, exenciones, exoneraciones, etc.).

Por antonomasia las funciones y actividades de todo gobierno, alcaldes, diputados y otros actores o funcionarios públicos, son políticas. Las actividades, conductas, posicionamientos y expresiones políticas, tanto personales como de sus organizaciones, adquieren especial relevancia en los procesos electorarios (previos o en ejecución) por ocupar o mantener un cargo público. He aquí la razón de los ofrecimientos demagógicos

populistas, manipulación, tergiversación y uso político malicioso de temas tan importantes como los impuestos. El contexto para estos ofrecimientos se hace más relevante cuando la situación económica de la mayoría de los guatemaltecos es apremiante por el alto costo de la vida, entre otros factores.

En la vida real las personas no se decantan ni se entusiasman por tributar o pagar impuestos; por esa razón se imponen, obligan y son “impuestos”. Sin embargo, la mayoría que los paga lo hace por su conciencia y responsabilidad social y ciudadana, por respeto a las leyes y a las instituciones, esperando el mejor y adecuado uso de los mismos y que realmente se destinen para los nobles fines socioeconómicos que los justificaron.

Todo impuesto debe tener su contrapartida en servicios por parte del gobierno y las instituciones públicas, traducidos en, por ejemplo, atención en salud, educación, seguridad, justicia, inversión en infraestructura económica y social, vías de comunicación, ornamento, control ambiental, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, asistencia social, entre muchos otros. Así mismo, los impuestos deben establecerse y pagarse de manera justa y equitativa, conforme los principios constitucionales de legalidad y capacidad de pago.

Los impuestos son los principales y sustantivos ingresos del Estado para cubrir sus necesidades, su funcionamiento y la prestación y dotación de productos y servicios a la comunidad. Salvo la existencia de destinos o usos específicos (contenidos en leyes o disposiciones tributarias), los tributos suelen traducirse en múltiples contrapartidas de servicios y asistencias estatales que develan la amplitud del carácter social, solidario

y multiplicador de los impuestos. Es decir, lo que se tributa no es para obtener exclusivamente un servicio particular o privado, sino que también servirá, entre otros, para atender las necesidades de otras personas que demandan la atención del Estado debido a su condición de pobreza, marginación y con mínima o ninguna capacidad de pago. Aquí se evidencia otra vez la necesidad, obligación y responsabilidad social del pago de impuestos bajo los principios de la capacidad de pago y de “el que más tiene debe pagar más”.

Además del carácter político activista en torno a los impuestos, que hemos venido explicando, la razón fundamental de su estigmatización y antagonismo social, podría decirse que es su mal uso por parte de los funcionarios responsables de su ejecución, traducido en actos como el desvío de sus debidos fines, malversación, apropiación indebida, discrecionalidad y opacidad en su uso, entre otros actos de corrupción. Los fines políticos partidarios y proselitistas, la demagogia y el populismo mal intencionado o vulgar (caso de muchos legisladores y de ciertos personajes o grupos políticos interesados), también se suman a la estigmatización y aversión popular sobre el pago de impuestos, exacerbándose en ciertos casos (como, por ejemplo, la actual propuesta de reformas al IUSI).

Por otro lado, y por el contexto del tema tributario analizado, es necesario exponer brevemente algunas referencias en cuanto a la categoría política conocida como “Populismo”, término que suele usarse de forma peyorativa, por conveniencia, ignorancia, mala intención, influencia ideológica política partidista y elitista.

Previo a referirnos a sus características generales, debe acotarse que, desde nuestra perspectiva, existen dos tipos de populismo: uno socialmente bueno y otro malo, demagógico, pervertido por los políticos interesados y oportunistas (populismo vulgar), calificativos que se encuentran asociados con sus fines, principios, valores, acciones, integración, conformación, probidad de sus representantes y representación popular, entre otros factores de solvencia social.

El populismo es más que todo una tendencia, expresión, discurso o movimiento político, que no se define propiamente como una ideología política; se adapta o es adoptado por diferentes personajes, líderes, partidos o movimientos políticos de diferente ideología, es decir, lo usan tanto la izquierda como la derecha, una vez se acomoda y es conveniente a sus fines de preservación, mantenimiento o alcance del poder político pretendido.² En la actualidad y en la historia reciente, desde Suramérica hasta Norteamérica, el tipo de populismo más conocido y utilizado por determinados personajes políticos y gobernantes, es el *populismo de derecha*.

De acuerdo a diferentes fuentes especializadas, el populismo como tendencia política tuvo su origen en los movimientos democráticos rusos del siglo XIX (segunda mitad), como un estandarte teórico ideológico de acercarse al pueblo en la defensa y protección de sus intereses. Luego se utilizó en toda Europa, trasladándose posteriormente al continente americano donde, principalmente a partir de la mitad del siglo XX, es también utilizado por partidos políticos y gobiernos de diferente ideología o tendencia.

² En consonancia con Mudde y Robira K. (2013), Ernesto Laclau entiende que no es una ideología per se sino una lógica política: una manera de articular demandas sociales a partir de una dicotomía básica que él llama “pueblo vs. Élite”.

Por su identificación con las causas populares, en épocas de crisis económicas y en coyunturas de necesidad de votos, la bandera del populismo ha sido enarbolada, explícita o implícitamente, paradójicamente, por representantes de la derecha de países estandartes del capitalismo, siendo también utilizado, por su intrínseca y debida identidad social, por los movimientos llamados “de izquierda”. Verbigracia, los gobiernos y partidos socialdemócratas, especialmente de la segunda mitad del siglo veinte, fueron identificados con serios y formales movimientos populares — populistas — de vanguardia, dentro de los cuales también podrían incluirse, en el caso guatemalteco, los gobiernos posrevolucionarios de la década 1944-1954.

Según los registros históricos de política partidista de Guatemala, el populismo ha sido un medio utilizado más por la derecha que por la izquierda, lo cual se hace evidente solo con el hecho de observar que los partidos políticos, o sus representantes, que han gobernado el país desde el siglo XIX, han sido casi en su totalidad de derecha y, con mucha inferioridad, lo han sido de “izquierda” o progresistas.

Al ser un concepto o expresión o “adaptable” y polisémica, es utilizado por movimientos o ideologías distintas y hasta opuestas (liberales, socialistas, capitalistas, nacionalistas, entre otras), de acuerdo a sus intereses, conveniencia y contextos socioeconómicos. Suele ser usado también peyorativamente para desprestigiar al contrincante político, o para defenestrar a un gobierno o sistema político económico que no es de conveniencia para ciertas élites. Sin embargo, cuando la demagogia, la falsedad y el oportunismo se hacen evidentes, los epítetos y señalamientos que aducen a esa situación se convierten en necesarios, reveladores y adecuados al connotar ese proceder vulgar y pernicioso.

Vale mencionar, que, por su idiosincrasia política, el populismo no pretende cambios estructurales de los sistemas económico-políticos de una sociedad, como podría ser, por ejemplo, cambio, desplazamiento o terminación del sistema capitalista, por lo que carece de todo fundamento teórico-práctico asemejarlo con esa clase de ideologías.

Un movimiento populista de mayor seriedad y formalidad política y con profundos y responsables objetivos sociales y democráticos será aquel que articule y atienda las demandas sociales sin demagogia ni oportunismo, que combata la opresión, la desigualdad social, la corrupción, la impunidad y que siempre promueva un desarrollo económico sostenible y equitativo, entre otros distintivos dignos de expresiones políticas identificadas con las causas populares (el “buen populismo”).

Toda acción, actividad o decisión que sin demagogia ni oportunismo político electorero se realice en beneficio social o que responda realmente a las demandas y necesidades sociales, conlleva obviamente la connotación *social o popular*. Cualquier acto de cualquier gobierno, además de la transparencia, probidad y rendición de cuentas, debe tener presente esa connotación de beneficio social o popular en la realización de sus funciones y atribuciones, dentro del marco jurídico vigente. Esto también encuadraría dentro del ámbito sociológico de un digno populismo representativo.

La recaudación y utilización de los impuestos, como ingresos fiscales, es atribución de los gobiernos; acciones que se deben realizar con la responsabilidad legal y social debida y en las formas indicadas en el párrafo anterior. Los impuestos, incluyendo su legislación o creación, son muy susceptibles al manipuleo político electorero del populismo demagogo.

Por tal motivo, la claridad, legalidad, probidad, la fiscalización y la limitación y especificación sobre el uso de los mismos, debe estar muy clara en las normas y leyes específicas aplicables a todas las instituciones estatales, incluyendo a los tres organismos del Estado y a los gobiernos municipales, cerrándole el paso, en todo lo posible, a la discrecionalidad. Si la legislación sobre esos aspectos no existe o es débil o ambigua, deberá promoverse y legislar las reformas al respecto o bien la creación de marcos jurídicos sólidos, preventivos y sancionatorios.

El mal uso y el desvío o incumplimiento de los fines por los que fueron otorgados los beneficios o exenciones fiscales, la corrupción en su empleo, así como las decisiones irracionales promovidas y/o ejecutadas por personajes o entes políticos interesados y relacionados con la toma de decisión sobre los tributos, son económica y socialmente perjudiciales; destacando entre sus perjuicios, la merma en los ingresos fiscales y en el debido cumplimiento y desarrollo de las funciones de cualquier institución estatal, incluyendo, entre muchas otras, la asistencia y obra social y económica y la atención del resto de demandas sociales por parte de los gobiernos.

Dada la coyuntura política, el cada vez más activo clima electoral del país, así como las recientes y evidentes declaraciones y posicionamientos políticos, pareciera que se está dando una dinámica “mal intencionada” donde, por un lado, se propone cortar o reducir los ingresos fiscales y, por otro, se exigen más erogaciones del Estado en asistencias sociales como subsidios, jubilaciones (a los ex PAC), reajustes o incrementos salariales, etc., las cuales, lo mismo que el tema de las reformas al IUSI, al final tienen un contenido politiquero, proselitista y populista dañino.

Por su evidencia y por lo hasta aquí expuesto, se podría afirmar que el problema total de los impuestos no es en sí el impuesto como tal —que de hecho es socialmente problemático establecerlos—, sino más bien su mal uso, la discrecionalidad de su empleo, la malversación y la corrupción inmersa en los funcionarios que disponen de ellos. Cualquier impuesto razonable, necesario, justo y equitativo es pagado con mejor disposición por los tributarios cuando estos ven resultados compensatorios en servicios eficientes y suficientes en calidad y cantidad, asistencias sociales, obras públicas y demás servicios sociales. Consecuentemente, la tarea titánica será de orden legal, normativo y sancionatorio sobre su mal uso y disposición, algo muy difícil en un sistema tan pernicioso como el nuestro donde muchos actores interesados intervienen y se verían afectados.

Dentro de la esfera específica del populismo malévolo y demagogo se identifican personajes políticos que, con el afán de ganar votos y como parte de su promoción proselitista ofrecen y prometen anular, rebajar o exonerar impuestos de toda clase; mientras que, paradójica y falazmente, también ofrecen a la población beneficios, asistencias, transferencias económicas y otras “dádivas” para cuando estén en el poder; ignorando con estulticia que, de cumplir esas promesas y para el desempeño de sus funciones gubernamentales, se requiere de suficientes ingresos fiscales para sufragar los gastos comprometidos, por lo que, más pronto que tarde propondrán nuevos impuestos, su restablecimiento o el incremento de los existentes (aunque podrían recurrir a la deuda pública, que a la postre tendría similares efectos negativos).

Debe recalcar que las exoneraciones, rebajas, tratamientos preferenciales y los beneficios tributarios especiales, de no superar los beneficios socioeconómicos por los cuales fueron otorgados, siempre tienen un alto costo social, siendo, como siempre, la población mayoritaria y de escasos recursos la más afectada, que, aunada a la población que sí paga impuestos, serán los que sufragarán esos costos, y pagarán los platos rotos. Al final, del mismo cuero salen las correas.

Finalmente, en forma ilustrativa seguidamente se presenta los montos e impactos sobre el PIB (entre 2.1 % y 2.2 %) de las exenciones en concepto de impuestos directos e indirectos que son parte del gasto tributario, lo cual podría ser equivalente, en los porcentajes indicados, a un menor PIB o a un menor crecimiento económico durante el período estimado de 2025-2029.

Como guinda al pastel, cabe recordar que la carga tributaria de Guatemala, es de las más bajas de Centroamérica, América Latina y del mundo.

Tabla 1
Estimación del Gasto Tributario
Período 2025-2029
(Montos en millones de quetzales)

DESCRIPCIÓN	2025	2026	2027	2028	2029
Impuestos Directos	6,644.2	7,093.5	7,576.4	8,099.3	8,661.6
Sobre la Renta	5,956.2	6,363.1	6,800.7	7,274.7	7,784.8
De Solidaridad	688.0	730.4	775.8	824.6	876.8
Impuestos Indirectos	13,298.4	14,305.4	15,418.2	16,629.0	18,063.4
Al Valor Agregado	12,599.8	13,557.0	14,614.8	15,765.7	17,130.4
Derechos Arancelarios a las Importaciones	547.6	589.2	635.2	685.2	744.5
Al Tabaco y sus Productos	13.3	13.8	14.3	14.8	15.4
A la Distribución de Bebidas	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2
A la Distribución de Cemento	14.9	15.5	16.1	16.7	17.3
A la Distribución de Petróleo	45.9	47.6	49.4	51.2	53.2
A la Primera Matrícula	54.2	58.8	64.2	69.9	76.2
Sobre Circulación de Vehículos	21.6	22.4	23.3	24.2	25.1
Gasto Tributario Total	19,942.6	21,398.9	22,924.6	24,728.3	26,725.0
Producto Interno Bruto (PIB)*	937,078.4	1,001,093.9	1,069,938.3	1,144,523.0	1,224,777.7
Gasto Tributario en relación al PIB	2.1 %	2.1 %	2.1 %	2.2 %	2.2 %

Nota. Tomado del Minfin (www.minfin.gob.gt), que cita como fuente: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), y (*) Banco de Guatemala, Proyecciones de variables Macroeconómicas 2025-2029, escenario medio, al 30 de abril de 2024.

Referencias y Bibliografía

Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser (2013). *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. Government and Opposition*, 48, pp. 149-150. doi:10.1017/gov.2012.11

Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.

Herzog Márquez, Jesús Silva. *La razón populista de Ernesto Laclau*. México, junio 2006.

Ministerio de Finanzas Públicas. www.minfin.gob.gt

Prensa Libre (diferentes ediciones). www.prensalibre.com.gt

Vargas Piedrasanta. www.vargaspiedrasanta.com/single-post/la-exenci%C3%B3n-tributaria-en-guatemala



📍 Edificio S-6, Tercer Nivel,
Zona 12, Campus Central
☎ PBX: 2418-8523
✉ iies@usac.edu.gt
🌐 iies.usac.edu.gt
📘 @IIES.USAC
Guatemala, América Central

Libre de Porte/Art. 50, Dto. 325

El contenido, redacción, opinión y enfoque teórico del artículo publicado en este boletín, en su formato digital e impresa, son responsabilidad total de su autor o autora.

Los materiales de este boletín pueden ser utilizados libremente, citándose debidamente la fuente.

Diagramado por:

Ana Corina Janet Canel Ich

En el sitio web identificado en la parte superior, anverso de este boletín, encontrará más detalles sobre las actividades del IIES, así como referencias de los investigadores.

Impreso en el Taller del IIES
60 ejemplares
Guatemala, agosto 2026