



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

LEY DE TRANSPARENCIA, EVALUACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE GASTOS TRIBUTARIOS

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto establecer las condiciones para el dictado, modificación y prórroga de disposiciones que representen gastos tributarios, así como regular su evaluación y publicidad, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal, la equidad tributaria y la eficiencia de las intervenciones públicas.

Artículo 2°.- A los fines de la presente ley, se entenderá por gastos tributarios a los recursos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo específico que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene como objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas, sujetos y/o consumos.

Artículo 3°.- El otorgamiento y la prórroga de disposiciones que representen gastos tributarios requerirán del dictado de una ley del Congreso.

Artículo 4°.- Las leyes que contengan disposiciones que representen gastos tributarios deberán indicar, al menos:

- a) la identificación de los beneficios tributarios otorgados;
- b) los criterios objetivos que permitan la determinación de beneficiarios o los requisitos que deban cumplirse para acceder a los beneficios;
- c) el plazo de duración de los beneficios;
- d) los objetivos de política pública que justifican su otorgamiento;
- e) la autoridad de aplicación y los mecanismos de control;
- f) en el caso de créditos o cupos fiscales, el monto presupuestario a otorgarse y la forma de actualización.

Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo deberá publicar y mantener actualizada la siguiente información relativa a las disposiciones vigentes que representen gastos tributarios:

- a) la ley de creación y las demás normas que las regulan;
- b) la estimación de su costo fiscal;
- c) la cantidad de sujetos adheridos, en el caso de regímenes de promoción económica y;
- d) la evaluación de su efectividad respecto de los objetivos establecidos en las respectivas leyes de creación.

Artículo 6°.- Modifícase el Artículo 18 de la Ley 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, el que quedará redactado de la siguiente manera:



H. Cámara de Diputados de la Nación

“Artículo 18. —Los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional deberán incluir estimaciones del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas, así como la evaluación de su efectividad respecto de los objetivos establecidos en las respectivas leyes de creación.”

Artículo 7°.- Modifícase el Artículo 38 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 38.- Toda ley que autorice gastos o contenga disposiciones que representen gastos tributarios no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento o el mecanismo de compensación de su impacto fiscal.”

Artículo 8°.- Modifícase el primer párrafo del Artículo 5° de la Ley 24.629 de Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 5°.- Toda ley que autorice o disponga gastos, o contenga disposiciones que representen gastos tributarios, deberá prever en forma expresa las fuentes de financiamiento o el mecanismo de compensación de su impacto fiscal. En caso contrario, quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional.”

Artículo 9°.- Incorpórase como inciso i) del artículo 101 de la Ley 11.683 de Procedimiento Fiscales t.o. 1998 y sus modificatorias, al siguiente:

“i) Para los sujetos adheridos a regímenes de promoción económica que representen gastos tributarios, únicamente en lo que respecta al nombre o razón social, el CUIT y el tipo de beneficio obtenido.”

Artículo 10.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley tiene por finalidad establecer las condiciones para la adopción, evaluación y publicidad de los gastos tributarios, con el propósito de garantizar que el otorgamiento de beneficios fiscales persiga objetivos de política pública claramente definidos, contenga criterios objetivos y se encuentre sujeto a una evaluación periódica de resultados. Asimismo, busca que se integren plenamente al proceso presupuestario y queden bajo el control del Congreso, consolidando un régimen institucional que someta este tipo de intervenciones estatales a los principios de legalidad, eficiencia, equidad, responsabilidad fiscal y transparencia.

Vale recordar que los gastos tributarios son los recursos que el Estado deja de recaudar como consecuencia de tratamientos impositivos específicos que se apartan del régimen general establecido por la legislación tributaria. Estos pueden adoptar la forma de exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas reducidas u otros mecanismos, y tienen por finalidad beneficiar a determinadas actividades, sectores, zonas geográficas o grupos de contribuyentes. En la práctica, constituyen una forma de intervención estatal con efectos fiscales equiparables al gasto directo, aunque con menor control institucional, dado que no se encuentran sometidos a procesos formales de evaluación, monitoreo ni revisión periódica.

Los gastos tributarios presentan una serie de problemas estructurales que justifican la necesidad de introducir modificaciones al marco normativo vigente. En primer lugar, implican una afectación considerable de la recaudación tributaria que, en muchos casos, no responde a criterios claros ni se encuentra debidamente justificada. Como resultado, queda limitada la disponibilidad de recursos para el financiamiento de políticas públicas como la posibilidad de avanzar en reducciones generalizadas de impuestos.

La otra cuestión es que los gastos tributarios no están sujetos a instancias institucionalizadas de evaluación que permitan verificar si los beneficios otorgados cumplen con los objetivos de política pública que se propusieron alcanzar. Por tal motivo, no resulta posible conocer su eficacia, lo que impide revisar su conveniencia, corregir desvíos o analizar alternativas más eficientes de intervención estatal. A ello se suma que, en muchos casos, no se ha establecido un plazo de vigencia o este ha sido prorrogado en reiteradas oportunidades, lo que favorece la permanencia indefinida de beneficios fiscales aun cuando hayan dejado de existir las condiciones que justificaron originalmente su adopción.

Adicionalmente, en lo que respecta a los regímenes de promoción económica, la ausencia de obligaciones en materia de publicidad y los límites al acceso a la información pública, producen opacidad sobre elementos fundamentales tales como los sujetos adheridos.

Por su parte, el dictado de disposiciones que generan gastos tributarios sin un marco adecuado de control y evaluación produce distorsiones en la equidad fiscal. Esto ocurre en la medida en que determinados sectores de la sociedad deben asumir mayores cargas impositivas para



H. Cámara de Diputados de la Nación

compensar los recursos que el Estado deja de percibir al otorgar beneficios a otros, apartándose así del principio de capacidad contributiva como criterio ordenador de la tributación.

Por último, también debe mencionarse la consolidada práctica del Poder Ejecutivo de dictar prórrogas o introducir modificaciones sustanciales a disposiciones que representan gastos tributarios. Esta forma de actuación contraría el principio de legalidad en materia tributaria, que comprende dentro de las competencias exclusivas del Congreso tanto la creación como la modificación y extinción de beneficios fiscales.

Los riesgos señalados han sido ampliamente reconocidos por diversos organismos internacionales, quienes promueven una agenda de reformas orientadas a fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios. Estos coinciden en la necesidad de consolidar un enfoque más riguroso, transparente y sujeto a control para la administración de estos beneficios fiscales. Estos lineamientos enfatizan la importancia de integrar los gastos tributarios al ciclo presupuestario, evaluarlos sistemáticamente, mejorar su transparencia, acotar su vigencia y subordinar su evolución a criterios de sostenibilidad fiscal.

En primer lugar, en materia de transparencia, el Banco Mundial sostiene que los gastos tributarios deben someterse a procesos de aprobación claramente definidos, con criterios de elegibilidad uniformes y precisos aplicables a todos los potenciales beneficiarios. Esa entidad también destaca la importancia de establecer mecanismos transparentes de revisión y evaluación, así como de integrar explícitamente los gastos tributarios en el presupuesto, tratándolos como una forma equivalente de gasto público.¹ A su vez, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es uno de los elementos centrales de un marco institucional adecuado para los gastos tributarios.²

En lo que respecta a la evaluación, los principales organismos internacionales coinciden en que los gastos tributarios deben ser objeto de análisis sistemáticos que permitan valorar su efectividad y su alineación con los objetivos de política pública. En ese sentido, el FMI advierte que limitarse a estimar el costo fiscal de estos beneficios resulta insuficiente, y sostiene que una evaluación adecuada debe incorporar una apreciación sobre los beneficios que generan, a fin de fundamentar con mayor evidencia las decisiones de política tributaria.³ El Banco Mundial, por su parte, enfatiza la necesidad de contar con evaluaciones regulares, que permitan medir en qué medida los incentivos cumplen los fines para los que fueron creados, a qué costo lo hacen, y si existen alternativas más eficaces. Para ello propone un marco de análisis basado en criterios de relevancia, efectividad, eficiencia, equidad, sostenibilidad fiscal y comparación con otras opciones de intervención.⁴ Finalmente, la OCDE remarca que evaluar la efectividad de los gastos

¹ World Bank, Tax Expenditure Manual (English). Washington, D.C. : World Bank Group, 2024, p. 83-84, <http://documents.worldbank.org/curated/en/099062724151636908>

² OECD et al. (2023), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023, OECD Publishing, Paris, p. 89, <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>

³ Sebastian Beer, Dora Benedek, Brian Erard, and Jan Loeprick. "How to Evaluate Tax Expenditures", IMF How To Notes 2022, 005, p. 11-12, <https://doi.org/10.5089/9798400221507.061>

⁴ Ibidem, p. 62-70.



H. Cámara de Diputados de la Nación

tributarios resulta indispensable para sopesar sus beneficios y costos, y para asegurar que su implementación contribuya al desarrollo económico y social.⁵

Los organismos internacionales también coinciden en la necesidad de establecer mecanismos de control sobre el tamaño agregado de los gastos tributarios, anclando su evolución a objetivos fiscales concretos. En esta línea, el Banco Mundial propone limitar su proliferación mediante reglas fiscales que los incorporen dentro de las metas presupuestarias⁶. A su vez, el Fondo Monetario Internacional sostiene que la práctica avanzada en esta materia exige no solo estimar el costo fiscal de estos beneficios, sino también disponer metas fiscales u otro tipo de controles sobre el volumen total de los gastos tributarios.⁷

El presente proyecto recoge estos lineamientos y los plasma en un conjunto de disposiciones orientadas a fortalecer el control, la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos canalizados mediante gastos tributarios. En primer lugar, establece que la creación, modificación o prórroga de beneficios fiscales sólo podrá realizarse mediante ley formal del Congreso, reafirmando el principio de legalidad y la competencia exclusiva del Poder Legislativo en materia tributaria. Principio que fue uno de los orígenes históricos más importantes del constitucionalismo moderno y liberal.

Asimismo, dispone un contenido mínimo obligatorio que deberán contener todas las normas que otorguen beneficios fiscales, incluyendo su plazo de vigencia, los objetivos de política pública que persiguen, los criterios de elegibilidad, la autoridad de aplicación y los mecanismos de monitoreo y evaluación..

Con el propósito de elevar el grado de transparencia, el proyecto establece la obligación del Poder Ejecutivo de publicar y mantener actualizada información sobre los regímenes vigentes, incluyendo su costo fiscal estimado, el número de beneficiarios y los resultados de las evaluaciones de efectividad efectuadas. Se propone, además, una modificación al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a fin de que los presupuestos nacionales y provinciales no solo contemplen la estimación de los gastos tributarios, sino también la evaluación de su efectividad respecto de los objetivos establecidos en sus respectivas normas de creación. En tal sentido, creemos que dicha evaluación deberá ponderar la capacidad de esa política para potenciar el agregado de valor por parte del sector de la economía asistido.

Adicionalmente, se introducen reformas a la Ley de Administración Financiera y a las Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional, con el fin de exigir que toda disposición que represente un gasto tributario no previsto en el presupuesto explicita su financiamiento o las medidas compensatorias correspondientes, equiparándolos al resto de las decisiones que implican un aumento del gasto, y reforzando así los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal.

⁵ Ibidem, p. 86-87.

⁶ Ibidem, p. 85-86

⁷ IMF, Fiscal Transparency Code. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por último, el proyecto propone modificar la Ley de Procedimiento Fiscal para excluir del secreto fiscal la información relativa al nombre o razón social, CUIT y el tipo de beneficio obtenido por parte de los sujetos adheridos a regímenes de promoción económica, con el fin de compatibilizar el derecho a la confidencialidad de la información tributaria con la transparencia en el destino de los recursos públicos.

Como antecedentes al presente proyecto, pueden mencionarse múltiples experiencias extranjeras que avanzan en la misma dirección. Entre ellas se destaca el régimen de responsabilidad fiscal de Brasil, que impone restricciones al otorgamiento de gastos tributarios con el objetivo de resguardar el cumplimiento de las metas fiscales.⁸ Cabe mencionar también los mecanismos de evaluación periódica implementados por países como Canadá⁹ y los Países Bajos. Por su parte, la República de Corea cuenta con un marco normativo específico para la gestión de los gastos tributarios, que incluye un límite máximo para las exenciones fiscales nacionales, lineamientos de política tributaria de largo plazo y un marco fiscal consolidado.¹⁰

En el plano nacional, la preocupación por el tratamiento institucional de los gastos tributarios ha ido ganando presencia en la agenda pública. Existen antecedentes legislativos, como los proyectos ingresados bajo los expedientes 4991-D-2024 y 7064-D-2024, así como propuestas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).¹¹ A su vez, el Acuerdo de Facilidades Extendidas celebrado con el Fondo Monetario Internacional plantea la necesidad de racionalizar *“los gastos tributarios (estimados en el 3,5 por ciento del PIB) que solo benefician a determinados grupos/regiones”*.¹² Posteriormente, en la primera revisión de dicho acuerdo, se estableció como compromiso estructural para diciembre de 2025 la *“elaboración de una propuesta para mejorar la eficiencia y la simplicidad del sistema tributario. La propuesta deberá contemplar la racionalización de los gastos tributarios costosos, lo que permitirá eliminar gradualmente los impuestos distorsionadores sobre el comercio y las transacciones financieras.”*¹³

Desde nuestro bloque parlamentario también hemos promovido iniciativas en esta línea, tales como la elaboración por parte de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) de un informe anual sobre la tasa de asistencia efectiva por actividad económica¹⁴, o la propuesta de

⁸ Brasil, Lei Complementar N° 101, de 4 de mayo de 2000, sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁹ Canadá, Canadian Gender Budgeting Act S.C. 2018, c. 27, s. 314, de 13 de diciembre de 2018.

¹⁰ A. Redonda, C. von Haldenwang y S. Berg, “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/129), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

¹¹ ACIJ, Gastos tributarios en Argentina: un régimen cuya opacidad y falta de evaluación impacta en la equidad fiscal, octubre de 2024.

¹² IMF Country Report No. 25/95, Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility-press release;Staff Report; Staff supplement; statement by the Executive Director for Argentina, April 2025.

¹³ IMF Country Report No. 25/219, First review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, August 2025.

¹⁴ HCDN, Expediente N° 0394-D-2025, disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2025/PDF2025/TP2025/0394-D-2025.pdf>



H. Cámara de Diputados de la Nación

eliminación del régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego, que con más de cincuenta años de vigencia representa actualmente el régimen más costoso del país¹⁵. Asimismo, durante el tratamiento parlamentario de la “Ley Bases”, logramos incorporar en la media sanción de Diputados un artículo que encomendaba al Poder Ejecutivo la revisión integral del gasto tributario, con el propósito de obtener recursos fiscales que contribuyeran al equilibrio de las cuentas públicas sin desatender políticas fundamentales. Sin embargo, dicha propuesta no obtuvo aprobación definitiva en el H. Senado.

Por los motivos expuestos, venimos a presentar este proyecto de ley que, como aporte a una de las reformas estructurales que el país necesita, propone establecer un marco normativo integral para los gastos tributarios orientado a fijar condiciones claras para su otorgamiento, reforzar el control parlamentario, imponer altos estándares de transparencia y evaluación sistemática, y asegurar su adecuación a los principios de sostenibilidad fiscal, equidad y eficiencia del gasto público.

JUAN MANUEL LÓPEZ

¹⁵ HCDN, Expedientes N° 1984-D-2024 y 0390-D-2025, disponibles en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1984-D-2024.pdf>
<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2025/PDF2025/TP2025/0390-D-2025.pdf>