

24^{as} Jornadas Nacionales

**Tributarias, Previsionales,
Laborales y Agropecuarias**

De la reforma a la acción.
Impacto en la práctica profesional.

2026

**¿Contribuyen los regímenes de promoción e
incentivo fiscal de la Provincia de Santa Fe
al cumplimiento de los Objetivos de
Desarrollo Sostenible?**

Horacio Di Paolo · Jenaro C. Paliliunas

Área conjunta tributaria, laboral, previsional y agropecuaria

El planteo: una apuesta pública que nadie verifica

- **Toda promoción tributaria encierra la misma apuesta:** el Estado resigna hoy recaudación cierta a cambio de una conducta privada futura e incierta.
- **Su legitimidad depende de dos hechos:** que la conducta prometida se produzca, y que no se hubiera producido igual sin el incentivo.
- **Cuando esa verificación no se realiza,** el régimen deja de ser política pública y se transforma en una transferencia opaca de recursos públicos.

¿Es posible sostener, con la evidencia disponible, que los regímenes de promoción provinciales de Santa Fe contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Tres hipótesis de trabajo

H1 Alineación de diseño

Alineación temática relevante con los ODS 5, 7, 8, 9, 10, 12 y 13, nunca formulada en lenguaje de metas e indicadores.

H2 Déficit de verificación

No existe información pública que permita atribuirles un impacto medible sobre los indicadores ODS.

H3 Escala e insuficiencia

Aun asumiendo plena efectividad, la escala es marginal frente a las brechas de desarrollo de la provincia.

El entramado promocional: dieciséis instrumentos, cinco lógicas

De la Ley 8478 de 1979 a los créditos fiscales de la Ley Tributaria 2026 · cuatro tributos provinciales

1 Acogimiento individual

Ley 8478 y Dto. 1361/22 - Promoción industrial
Leyes 12.503 y 12.692 – Energías renovables (15 años)
Ley 6838 – Promoción Hotelera y gastronómica

2 Registro con verificación

Leyes 13.944 y 14.025 - Economía del conocimiento
Ley 13.870 - Actividad apícola
Ley 13.808 - Aceites usados

3 Estabilidad fiscal

Leyes 13.749 y 13.750 - PyMEs, hasta el 31/12/2026
No desgrava: congela el nivel relativo de la carga
Costo fiscal contingente, no estimado

4 Beneficios automáticos

CF arts. 212 y 213 - Exenciones subjetivas y objetivas
Alícuotas promocionales (LIA art. 7)
Créditos fiscales de las LT 2025 y 2026
Adhesión al RIGI (Ley 27.742)

5 Sectoriales específicos

Ley 13.833 - Industria Láctea
Régimen forestal de bosques
Ley 11.525 - Parques y áreas industriales

Dos rasgos estructurales

- **Obsolescencia normativa:** la Ley 8478 lleva 47 años vigente, sin texto ordenado desde 2006 y con más de quince decretos reglamentarios; la Ley 6838 remite a un organismo, un banco, un impuesto y una ley nacional que ya no existen.
- **El mejor diseño del sistema:** el crédito fiscal por incorporación de empleo (LT 2026) está basado en costos, atado a una conducta observable, con línea de base explícita al 30/11/2025 y tope RIPTE.

Qué encontramos

Los cuatro hallazgos que fundamentan las propuestas

\$288.808 M

de costo fiscal estimado
para 2025

1,94%

es el régimen promocional
selectivo (Ley 8478)

57,6%

son exenciones automáticas
e incondicionadas (art. 213 CF)

27 vs. 650

firmas activas en el régimen
industrial: Santa Fe / Córdoba

- **Un entramado heterogéneo:** dieciséis instrumentos en cinco familias, de la Ley 8478 de 1979 a los créditos fiscales de la Ley Tributaria 2026, nunca sistematizado ni sometido a evaluación integral.
- **La alineación con los ODS existe, pero es implícita:** hay vínculos explícitos e instrumentales con nueve ODS, y ninguna norma los menciona, identifica metas ni establece indicadores. Hay incluso una contradicción interna: el crédito por energía eléctrica abarata el kWh y opera contra las metas 7.3 y 13.2.
- **Los indicadores no acompañan:** –17.600 puestos registrados respecto de dic-2023, producción industrial –9,7% interanual y pobreza del 30,6% en el Gran Santa Fe.
- **Y no se puede atribuir:** los 8.585 trabajadores incorporados por empresas beneficiadas son altas, no stock neto. Es la diferencia entre correlación y adicionalidad.

No es posible afirmar que los regímenes contribuyan a los ODS; tampoco negarlo. La respuesta correcta no es que no contribuyen, sino que no se sabe — y no se sabe porque se decidió no medir.

Del diagnóstico a la reforma: siete déficits de gobernanza

Ciclo de políticas de los gastos tributarios (Redonda, Berg y von Haldenwang – CEPAL)

- 1 Ausencia de objetivos cuantificables
- 2 Ausencia de evaluación ex ante
- 3 Ausencia de evaluación ex post
- 4 Opacidad del costo fiscal desagregado
- 5 Ausencia de cláusulas de caducidad condicionadas
- 6 Fragmentación normativa y costo administrativo
- 7 Débil control legislativo y nula participación ciudadana

No es un problema de competencia legal, sino de ejercicio: la facultad de verificar y evaluar existe desde 1979 (art. 8, Ley 8478) y la obligación de informar anualmente a ambas Cámaras, desde 2006 (art. 14, Ley 12.692).

La lógica de las propuestas

- **Ninguna propone eliminar regímenes:** todas proponen hacerlos evaluables. No discuten si el Estado provincial debe promover, sino que exigen que la promoción se comporte como política pública y no como un conjunto de privilegios heredados cuya justificación se presume.
- **Se ordenan por exigencia institucional creciente y pueden implementarse de manera secuencial:** dos niveles no requieren norma nueva; uno requiere ley; el último, decisión política de mayor alcance.

Propuestas. Nivel 1 · Transparencia y medición

Implementables por decisión administrativa — no requieren norma nueva

a Desagregar el Anexo I de costo fiscal por régimen

La estimación que acompaña al presupuesto debe individualizar cada régimen y no agruparlos bajo «otras leyes especiales». Cumplir el art. 12 de la Ley 12.692 no requiere norma nueva: requiere aplicarlo.

b Publicar el registro de beneficiarios

Un padrón público con contribuyente, régimen, encuadramiento, localidad, plazo, tributos alcanzados y monto anual. No compromete el secreto fiscal: expone el beneficio otorgado por acto administrativo.

c Cumplir el mandato de informe anual a la Legislatura

El art. 14 de la Ley 12.692 ya fija el contenido mínimo: proyectos aprobados, beneficios otorgados y localidad de radicación. Corresponde extender esa obligación a todos los regímenes por cláusula uniforme en la ley tributaria anual.

d Conformar el Registro Industrial Provincial

Su cruce con el padrón de beneficiarios y con los registros previsionales permite construir, sin costo adicional relevante, la línea de base y el grupo de comparación que toda evaluación de impacto necesita.

Por qué empezar acá: son las cuatro medidas de costo fiscal cercano a cero y rendimiento institucional inmediato. Sin ellas, ninguna de las siguientes puede evaluarse.

Propuestas. Nivel 2 · Etiquetado ODS del gasto tributario

Implementable dentro del ciclo presupuestario, sin norma nueva

a Clasificar el Anexo I por ODS y meta

Siguiendo la metodología que la CEPAL aplicó para identificar el gasto tributario con incidencia ambiental, clasificar cada línea según el ODS y la meta con la que se vincula, distinguiendo vínculo explícito, instrumental y potencial.

b Identificar el gasto tributario ambientalmente perjudicial

El mismo ejercicio debe señalar los tratamientos que operan en sentido contrario a los objetivos climáticos, entre ellos el crédito fiscal por consumo eléctrico. Reportarlos no implica derogarlos: implica que su costo ambiental se discuta junto con su beneficio en competitividad.

c Vincular el presupuesto provincial con los ODS

La Nación ya desarrolló la metodología. Santa Fe cuenta con un ejercicio de priorización de metas articulado con su planificación estratégica: dispone de los insumos para replicarla en el plano subnacional, incluyendo gasto directo y tributario.

El indicador que produce de inmediato: qué proporción del gasto tributario provincial está efectivamente orientada a la Agenda 2030 — hoy, una pregunta que no puede responderse. Como referencia, la CEPAL estimó que en Argentina el gasto tributario con incidencia ambiental positiva fue el 2,338% del total en 2023.

Propuestas. Nivel 3 - Rediseño de instrumentos

Requiere ley

a Migrar de incentivos basados en beneficios a incentivos basados en costos

Una exención total por diez años transfiere renta a proyectos que ya son rentables; un crédito por trabajador incorporado o por peso invertido en activo fijo paga por la conducta que se quiere inducir. El crédito por empleo de la LT 2026 debe convertirse en el modelo.

b Introducir cláusulas de caducidad con evaluación condicionante

Siguiendo el modelo brasileño de la Ley Complementaria 224/2025: vigencia limitada a cinco años, metas de desempeño objetivas y cuantificables en dimensiones económicas, sociales y ambientales, y prohibición de prorrogar todo beneficio no evaluado o cuyas metas no se hayan cumplido.

c Incorporar condicionalidades ODS a la graduación de beneficios

El Dto. 1361/22 ya bonifica género, norte santafesino y desempeño ambiental, pero con criterios binarios y sin verificación posterior. Corresponde convertirlos en condiciones graduadas: porcentaje de mujeres en la nómina y en la conducción, reducción documentada de emisiones, proveedores locales.

d Sancionar una nueva ley que ordene y unifique el sistema

El anteproyecto de la Fundación Apertura es compatible con este trabajo siempre que se acompañe de las cláusulas anteriores: ampliar el acceso sin capacidad de evaluar multiplicaría el costo fiscal sin resolver el déficit. Debería absorber y derogar la Ley 6838, conservando su salida escalonada como regla de diseño.

El contexto internacional acompaña: el impuesto mínimo global favorece la migración hacia incentivos basados en sustancia económica real.

Nivel 4 · Institucionalidad

Requiere decisión política de mayor alcance

a Crear una unidad de evaluación de gastos tributarios

Con sede en el Ministerio de Economía y participación de la API, el IPEC y las universidades nacionales.

A cargo de la evaluación ex ante de todo nuevo régimen y de la evaluación ex post periódica de los vigentes.

b Establecer un tope global al gasto promocional

Un cupo fiscal anual agregado, votado por la Legislatura junto con el presupuesto, que obligue a priorizar entre regímenes.

Somete la promoción a la misma restricción de escasez que el resto del gasto público. El art. 12 de la Ley 12.692 ya contiene la idea para un régimen particular: corresponde generalizarla.

La provincia no necesita importar modelos: necesita generalizar los que ya tiene

Prosumidores (Dto. 336/25)

separa \$6 por ahorro de emisiones de \$14 por inversión

Exención apícola (Ley 13.870)

condicionalidad material, proporcional y renovable

Crédito por empleo (LT 2026)

exige incremento neto sobre línea de base explícita

Ley 12.692

cupo fiscal presupuestario e informe anual a la Legislatura

Ley 6838

salida gradual y decreciente, sin efecto precipicio

El momento es oportuno: se discuten simultáneamente una nueva ley de promoción de inversiones y un régimen específico de inversiones turísticas.

Conclusiones

- **El sistema existe y es extenso, pero nunca fue ordenado:** dieciséis instrumentos de rango, antigüedad y lógica diversos, sin cuerpo normativo único ni evaluación integral.
- **La alineación con la Agenda 2030 es real y creciente, pero de diseño y no de resultados verificados:** la provincia construyó, sin declararlo, un conjunto de instrumentos orientados a nueve ODS.
- **El gasto tributario se concentra en lo automático e incondicionado:** el 57,6% son exenciones objetivas y el régimen promocional selectivo apenas el 1,94%. La política que más se discute es la que menos cuesta.
- **La escala de los regímenes selectivos es marginal:** veintisiete firmas activas en una provincia que perdió más de 3.000 empleadores y más de 20.000 puestos registrados entre fines de 2023 y mediados de 2026.
- **No puede afirmarse ni negarse que contribuyan a los ODS,** porque el sistema fue construido de modo tal que la pregunta no puede responderse. Esa inevaluabilidad es incompatible con el ODS 16 y con la meta 17.1.
- **La reforma que se necesita no es tributaria sino de gobernanza:** su costo fiscal es cercano a cero y su rendimiento institucional, sustancial.

Un régimen que renuncia a “parte de la recaudación tributaria! en nombre del desarrollo sostenible y no mide su contribución al desarrollo sostenible incumple la Agenda 2030 en el acto mismo de invocarla.

24^{as} Jornadas Nacionales

Tributarias, Previsionales,
Laborales y Agropecuarias

De la reforma a la acción.
Impacto en la práctica profesional.

2026

¡Gracias!

Horacio Di Paolo · Jenaro C. Paliliunas

