



PROYECTO DE LEY S-1495/2024
MODIFICACIÓN DE LA LEY 27.640 - MARCO
REGULATORIO DE BIOCOMBUSTIBLES

Gabriel Esterelles
Director General

Martín López Amorós
Director de Análisis Fiscal Tributario

Pedro Velasco – Analía Fortes
Analista

06 de noviembre de 2025

ISSN 2683-9598

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto de ley propone un nuevo marco regulatorio de biocombustibles mediante la modificación de la Ley 27.640. En el plano fiscal, las modificaciones propuestas incrementan el corte obligatorio de biocombustibles en nafta y gasoil. Dado que los biocombustibles se encuentran exentos del Impuesto a los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, se estima que la elevación del corte obligatorio de biocombustibles en nafta y gasoil al 15% tendría un impacto recaudatorio negativo de \$245.952,5 millones a valores de 2026. Este valor fue estimado a partir de las proyecciones de gastos tributarios del Proyecto de Ley de Presupuesto 2026.

Índice de contenidos

Introducción.....	6
Descripción del articulado	6
Impacto fiscal	9

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estimación de impacto fiscal del proyecto de ley S-1495/2024	9
Cuadro 2. Distribución del impacto fiscal del proyecto de ley S-1495/2024	10

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación, y tiene por objeto la estimación del impacto fiscal asociado al proyecto de ley que tramita bajo el expediente S-1495/2024. El proyecto bajo análisis modifica la Ley 27.640 que establece el marco regulatorio de biocombustibles.

En el plano fiscal, las modificaciones propuestas incrementan el corte obligatorio de biocombustibles en nafta y gasoil. Dado que los biocombustibles cuentan con un tratamiento tributario diferenciado en el Impuesto a los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono (se encuentran exentos de ambos impuestos), esta modificación implica una menor recaudación de esos tributos.

Descripción del articulado

En razón que se ha solicitado a esta oficina determinar el impacto fiscal de la implementación del presente proyecto de ley, se realizará una sintética descripción del proyecto, no con fines de analizar el marco regulatorio sino de identificar las modificaciones que pudieran generar cambios en los recursos derivados de la venta de combustibles líquidos. Es de destacar que no se realizan modificaciones al art. 22, el cual determina que el biodiesel y el bioetanol no estarán gravados por el Impuesto a los Combustibles Líquidos (ICL) y por el Impuesto al Dióxido de Carbono (ICO2), establecidos en el título III, capítulos I y II, respectivamente, de la ley 23.966, alcanzando el citado tratamiento a todas sus etapas de producción, distribución y comercialización.

El proyecto incorpora modificaciones en el marco regulatorio de biocombustibles a través de la introducción de cambios al régimen actual, establecido por la ley 27.640. En primer lugar, el nuevo marco regulatorio eliminaría el carácter transitorio del actual, que se encuentra vigente hasta 2030 con la posibilidad de ser extendido 5 años por única vez (modificación del art. 1 de la ley). Se incorpora además en ese artículo la figura del autoconsumo.

En cuanto a la definición y funciones de la Autoridad de Aplicación, la misma permanece en la Secretaría de Energía de la Nación, aunque con funciones más específicas (modificación del art. 3 de la ley) y conservando la posibilidad de cobro de la tasa de fiscalización y control que anualmente pagarán los agentes de esta ley.

Respecto de la definición de biocombustibles, mediante la modificación del artículo 4 del régimen actual, restringe a 18 años desde la entrada en vigencia de la ley 27.640 (año 2039) la necesidad de certificar el origen nacional de los biocombustibles que se mezclen obligatoriamente con combustibles de origen fósil.

La modificación del art. 5 del marco vigente, referido a la habilitación de empresas, mantiene la necesidad de inscripción y autorización como agentes del régimen. Por otro lado, se elimina la restricción actualmente vigente en tal artículo: ... *“Las empresas que produzcan y/o destilen hidrocarburos no podrán ser titulares o tener participación en empresas y/o plantas productoras de biocombustibles”*.

En tal sentido se modifica el art. 6, señalando que las empresas que produzcan y/o destilen y/o refinen hidrocarburos, sus vinculadas, controlantes y/o controladas, de acuerdo a la definición de grupo económico establecida en el anexo de la presente ley, están autorizadas a participar en el abastecimiento de biocombustibles en las condiciones establecidas en la presente ley, con ciertos parámetros y restricciones máximas de participación, que se establecen en el art. 8 para cada tipo de biocombustible.

Mediante las modificaciones en el art. 8 establece un cronograma para alcanzar el porcentaje de mezcla obligatoria de biocombustibles con combustibles fósiles. Para el caso del gasoil y/o diesel oil, el proyecto establece que se deberían contener un porcentaje mínimo obligatorio de biodiesel en volumen, medido sobre la cantidad total del producto final mezclado, según el siguiente cronograma:

- Hasta el 30 de junio de 2024: 7,5%
- Desde el 1 de julio de 2024: 10%
- Desde el 1 de enero de 2025: 11%
- Desde el 1 de julio de 2025: 12%
- Desde el 1 de enero de 2026: 13%
- Desde el 1 de julio de 2026: 14%
- Desde el 1 de enero de 2027: 15%

Por su parte, establece para la Región Patagónica que el porcentaje de mezcla obligatoria será del 10% hasta tanto lo determine la Autoridad de Aplicación.

En tanto, la nafta deberá contener un porcentaje mínimo obligatorio de bioetanol en volumen, medido sobre la cantidad total del producto final mezclado según el siguiente cronograma:

- Hasta el 30 de septiembre de 2024: 12%
- Desde el 1 de octubre de 2024: 13%
- Desde el 1 de octubre de 2025: 14%
- Desde el 1 de octubre de 2026: 15%

Como consecuencia del establecimiento de este cronograma, se deroga el art. 9 que establece el porcentaje de bioetanol para naftas en 12%. Además, plantea la posibilidad a la Autoridad de Aplicación de incrementar los porcentajes de bioetanol en naftas a partir del segundo año de vigencia del nuevo marco regulatorio. También se otorgan posibilidades reglamentarias a la Autoridad de Aplicación de introducir nuevos mandatos de mezclas a los antes citados.

Para el caso de introducción de nuevos biocombustibles, dichos productos tendrán el mismo tratamiento impositivo que se otorga al biodiesel y al bioetanol en el art. 22 de la presente ley y, al igual que el biodiesel y el bioetanol, podrán ser usados puros o en mezclas obligatorias o voluntarias, con independencia de las que se establecen específicamente en este marco regulatorio.

En lo que hace al abastecimiento de biocombustibles para la mezcla obligatoria y otros destinos, se modifica el art 10, que reemplaza la revocación de la autorización para operar a las empresas elaboradoras ante el incumplimiento de abastecer los volúmenes comprometidos a las empresas responsables de llevar a cabo las mezclas obligatorias, por el resarcimiento económico de “una suma igual al precio del volumen objeto del mismo, para cuya determinación se tomará el precio vigente al tiempo del efectivo pago”.

La sustitución del art. 11 establece que las empresas elaboradoras de biocombustibles habilitadas por la Autoridad de Aplicación, sin distinción de materia prima de origen, ni de su condición de integradas o no integradas, ni de su composición societaria, tendrán derecho a participar en los mercados de producción y suministro de biocombustibles tanto para el mercado interno como para el de exportación. Por su parte la Autoridad de Aplicación promoverá una competencia transparente entre aquellas para el abastecimiento de las mezclas obligatorias y garantizará que las licitaciones periódicas que se lleven a cabo para dicho abastecimiento cubrirán, como mínimo, las necesidades de biocombustibles para las mezclas obligatorias de cada uno de los meses del año respectivo, y se realizarán de acuerdo a las disposiciones establecidas en el art. 13 de la presente ley.

Los arts. 13 y 14 del marco actual regulan la determinación de los precios. Como consecuencia de las modificaciones en el art. 13, el art. 14, que establecía que las metodologías de cálculo de los precios

de los biocombustibles para el abastecimiento de las mezclas obligatorias con combustibles fósiles debían garantizar la rentabilidad, deviene en abstracto y, por ello, se deroga.

En lo sustantivo, el art. 13 del proyecto propone reemplazar la metodología de determinación de volúmenes y precios, actualmente establecida por la Autoridad de Aplicación de acuerdo a metodologías de cálculo que esta determine para cada uno de los productos en cuestión, por licitaciones únicas, transparentes y de acceso público, que se realizarán de forma separada para abastecimiento de biodiesel y bioetanol y que deberán comprender, como mínimo, un mes de abastecimiento.

En líneas generales, el art. 13 propuesto plantea que el precio de adjudicación correspondiente a cada licitación será único para todos los oferentes que resulten adjudicatarios, y que para determinar los oferentes con derecho a la adjudicación se procederá a listar en orden creciente de precio todas las ofertas presentadas, hasta cubrir la totalidad de adquisición de las cantidades demandadas en cada licitación. Por su parte, cuando se trate de las licitaciones para bioetanol, si bien el precio será único con independencia de la materia prima, el listado para definir los oferentes con derecho a adjudicación se confeccionará separadamente para el producido con caña de azúcar y el producido con maíz.

Mediante el agregado realizado al art. 21 se instruye a la Autoridad de Aplicación dictar la normativa que reglamente el sistema único de licitaciones conforme lo determinado en el art. 13, y organizar las licitaciones respectivas en un plazo máximo de 90 días corridos a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial. Durante el período de transición hasta que esa organización se efectivice -que no podrá superar el citado plazo máximo-, seguirá vigente el sistema de asignaciones de volúmenes de biocombustibles y precios regulados, de acuerdo a lo establecido por la Ley 27.640 y sus normas complementarias.

Finalmente, mediante el art. 11 del proyecto se derogan los siguientes artículos:

- Art. 9, que establece un 12% de porcentaje de biocombustible para las naftas.
- Art. 12, que establece el abastecimiento de los volúmenes de bioetanol mensuales para el cumplimiento de la mezcla obligatoria con nafta.
- Art. 14, respectivo de la metodología de cálculo de los precios de los biocombustibles para el abastecimiento de las mezclas obligatorias.
- Art. 15, que crea la Comisión Especial de Biocombustibles, que tendrá por finalidad el estudio y análisis de las posibilidades del sector, la consulta con todos los actores involucrados, así como la formulación de propuestas y proyectos para la industria.
- Los arts. 16 y 17, que instruye a la Autoridad de Aplicación a llevar adelante sustitución de importaciones de combustibles fósiles mediante biocombustibles.
- Art. 23, que ordena a la Autoridad de Aplicación establecer los requisitos y condiciones para el autoconsumo, distribución y comercialización de biodiesel, bioetanol en estado puro (B100 y E100), biogás crudo, biogás, biometano, biojet u otros biocombustibles puros o mezclados en distintos porcentajes con combustibles fósiles autorizados, así como de sus diferentes mezclas.

Impacto fiscal

Si bien la modificación del marco regulatorio descripta en el apartado anterior no altera el tratamiento tributario dado a los biocombustibles, sí implica una modificación del corte obligatorio de biodiesel y bioetanol con respecto a los valores vigentes. Dado que estos combustibles están exentos del Impuesto a los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono (ICL+ICO2), esta modificación tendría incidencia sobre la recaudación de esos impuestos.

En particular, se identifican los siguientes efectos negativos sobre la recaudación:

1. Aumento del gasto tributario generado por la exención de ICL+ICO2 para el biodiesel.
2. Aumento del gasto tributario generado por la exención de ICL+ICO2 para el bioetanol.

En sentido opuesto, estos efectos negativos se ven atenuados por la reducción de los siguientes gastos tributarios:

1. Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil. Al incrementarse el porcentaje de combustible exento, el diferencial de alícuotas genera un menor gasto tributario.
2. Cómputo como pago a cuenta del IVA (Transporte) y del Impuesto a las Ganancias (Agro y Minería) del 45% del ICL en las compras de gasoil. Al incrementarse el corte de biodiesel y al estar este exento, el impuesto pagado es menor, por lo que también su aplicación como pago a cuenta de otros impuestos.

El art. 6 del proyecto bajo análisis plantea un cronograma de aumento de los niveles obligatorios de corte, alcanzándose el máximo a partir del 1 de enero de 2027 para el biodiesel y a partir del 1 de octubre de 2026 para el bioetanol (15% en ambos casos). A fin de calcular el impacto fiscal de largo plazo del proyecto de ley, se hará caso omiso al cronograma de subas graduales de estos niveles de corte y se evaluará el impacto, a valores del año 2026, de elevar ambos cortes al valor final del 15%.

Para este cálculo se toma como punto de partida las estimaciones de los gastos tributarios antes mencionados para el año 2026, contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2026. Sobre esa base, se simuló el incremento o disminución -según el caso- del gasto tributario al llevar el corte de biodiesel y bioetanol al 15%. El impacto fiscal está dado por los valores de la última columna del Cuadro 1, y ascendería a \$245.952,5 millones a valores de 2026.

Cuadro 1. Estimación del impacto fiscal del proyecto de ley S-1495/2024

Millones de \$ de 2026

Gasto tributario	Situación vigente		Proyecto de Ley		Diferencia	
	Corte	Gasto tributario (1)	Corte	Gasto tributario (2)	Corte	Impacto recaudatorio (3) = (1)-(2)
Exención Biodiesel	7,5%	244.354,8	15%	488.709,6	7,5%	-244.354,8
Exención Bioetanol	12,0%	407.194,0	15%	508.992,5	3,0%	-101.798,5
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil	-	985.701,2	-	905.779,5	-	79.921,7
Cómputo como pago a cuenta del IVA (Transporte) y del IIGG (Agro y Minería) del 45% del ICL en las compras de gasoil	-	250.108,6	-	229.829,5	-	20.279,1
Total		1.887.358,6		2.133.311,1		-245.952,5

FUENTE: OPC en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2026

El Cuadro 2 expone la distribución de la pérdida recaudatoria presentada en el Cuadro 1.

Cuadro 2. Distribución del impacto fiscal del proyecto de ley S-1495/2024

Millones de \$ de 2026

Destino	\$ millones
ARCA	-4.673,1
Tesoro Nacional	-25.093,1
Sistema Único de Seguridad Social	-69.223,1
Fideicomiso de Infraestructura de Transporte - Dto 976/2001 y 526/2024	-68.957,7
Fideicomiso de Infraestructura Hídrica - Dto 1381/2001	-10.399,1
Compensación transporte público - Dto 652/2002	-6.152,6
Fondo Nacional de la Vivienda	-36.360,8
Provincias	-25.093,1
<i>Buenos Aires</i>	-5.025,8
<i>Catamarca</i>	-680,8
<i>Córdoba</i>	-2.562,2
<i>Corrientes</i>	-826,7
<i>Chaco</i>	-943,1
<i>Chubut</i>	-629,0
<i>Entre Ríos</i>	-1.066,5
<i>Formosa</i>	-717,6
<i>Jujuy</i>	-640,4
<i>La Pampa</i>	-634,3
<i>La Rioja</i>	-594,6
<i>Mendoza</i>	-1.045,2
<i>Misiones</i>	-823,8
<i>Neuquén</i>	-727,5
<i>Río Negro</i>	-677,4
<i>Salta</i>	-865,8
<i>San Juan</i>	-697,2
<i>San Luis</i>	-560,9
<i>Santa Cruz</i>	-565,7
<i>Santa Fe</i>	-2.106,6
<i>Santiago del Estero</i>	-1.042,9
<i>Tucumán</i>	-902,3
<i>Tierra del Fuego</i>	-446,6
<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>	0,0
Total	-245.952,5

FUENTE: OPC en base a Proyecto de Ley de Presupuesto 2026

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía.

Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar