



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

<b>CÁMARA DE DIPUTADOS</b>	
<b>MESA DE MOVIMIENTO</b>	
MAY 22 2022	
Recibido.....	11.44.....Hs.
Exp. N°.....	48510.....C.D.

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

**ARTÍCULO 1-** Modificase el inciso e) del artículo 212 del Código Fiscal (Ley N° 3456 t.o. 2014 y sus modificatorias), el quedará redactado de la siguiente manera:

“e) las asociaciones mutuales constituidas de conformidad con la legislación vigente, con la excepción de:

- 1) los Ingresos Brutos generados por la actividad aseguradora;
- 2) los Ingresos Brutos provenientes de la prestación del servicio de ayuda económica mutual con captación de fondos de sus asociados, como consecuencia de entregas de dinero efectuadas a los mismos, con excepción de los ingresos provenientes de ayudas económicas mutuales otorgadas con fondos propios. La base imponible estará constituida por la diferencia que resulte entre el total de la suma del haber de las cuentas de resultados y los intereses y actualizaciones pasivas. Los intereses y actualizaciones aludidos serán por financiaciones, mora o punitorios;
- 3) los Ingresos Brutos provenientes del importe de cada cuota de círculo de ahorro”.

**ARTÍCULO 2-** Déjese sin efecto la Resolución General API N° 14/13 en cuanto establece limitaciones a la procedencia de la exención por los ingresos brutos generados por el servicio de farmacia que presten las asociaciones mutuales, así como toda otra normativa que establezca condicionamientos a la exención dispuesta en el encabezado del inciso e) del artículo 212 del Código Fiscal (Ley N° 3456 t.o. 2014 y sus modificatorias), en cuanto establece como regla que resultan exentas del pago del Impuesto sobre los Ingresos Brutos las asociaciones mutuales constituidas de conformidad con la legislación vigente, sin perjuicio de las excepciones allí descriptas.

**ARTÍCULO 3-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

<b>Lionella Cattalin</b> <b>Diputada Provincial</b>	<b>Lorena Ulieldin</b> <b>Diputada Provincial</b>
<b>Pablo Farias</b> <b>Diputado Provincial</b>	<b>Clara Garcia</b> <b>Diputada Provincial</b>
<b>María Laura Cornaglia</b> <b>Diputada Provincial</b>	<b>Gisel Mahmud</b> <b>Diputada Provincial</b>
<b>Joaquín Blanco</b> <b>Diputado Provincial</b>	<b>Erica Hynes</b> <b>Diputada Provincial</b>
<b>Jose Garibay</b> <b>Diputado Provincial</b>	<b>Lucila De Ponti</b> <b>Diputada Provincial</b>
	<b>Esteban Lenci</b> <b>Diputado Provincial</b>

**FUNDAMENTOS:**

Señor Presidente:

La presente iniciativa es el resultado de un profundo análisis de la normativa aplicable a las asociaciones mutuales, auténticas empresas sociales sustentadas en un sistema solidario cuyo objetivo principal es atender las necesidades inmediatas del hombre, en el entendimiento que las mismas no



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

persiguen un fin de lucro, sino mejorar la calidad de sus prestaciones entre sus asociados, conforme se expone a continuación:

### **a) Ley de Entidades Mutuales**

La ley 20.321 denominada genéricamente "Ley Orgánica de Mutualidades" establece en su artículo 29: "*Las asociaciones mutualistas constituidas de acuerdo con las exigencias de la presente ley quedan exentas en el orden nacional, en el de la Municipalidad de la Capital Federal y en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, de todo impuesto, tasa o contribución de mejoras, en relación a sus bienes y por sus actos. Queda entendido que este beneficio alcanza a todos los inmuebles que tengan las asociaciones, y cuando de éstos se obtengan rentas, condicionado a que las mismas ingresen al fondo social para ser invertidas en la atención de los fines sociales determinados en los respectivos estatutos de cada asociación. Asimismo, quedan exentos del impuesto a los réditos los intereses originados por los depósitos efectuados en instituciones mutualistas por sus asociados.*" (el resaltado es nuestro).

Así mediante esta norma dictada en 1973 se estableció con carácter general la exención de las entidades mutuales.

El artículo 2° de la señalada ley establece que: "*Son asociaciones mutuales las constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica*".

De la propia contabilidad de estas entidades, puede observarse con absoluta transparencia como se cumplen con estos objetivos habiendo mantenido durante años prestaciones para las más diversas personas, algunas con incapacidades permanentes. Solo un concepto de solidaridad como el que tiene estas mutuales es el que lleva a la convicción del cumplimiento de sus objetivos.

El segundo aspecto a tomar en cuenta, es que debe cumplimentarse con la totalidad de la reglamentación, para funcionar legítimamente como una mutual. Así, el artículo 3° de la citada ley dispone que: *“Las asociaciones mutuales deberán inscribirse en el Registro Nacional de Mutualidades previo cumplimiento de los recaudos que establezca el Instituto Nacional de Acción Mutua. La inscripción en el Registro acuerda a la asociación el carácter de sujeto de derecho con el alcance que el Código Civil establece para las personas jurídicas, pudiendo recurrirse por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal para el supuesto caso de que dicha inscripción fuera denegada”.*

Por otra parte, el artículo 4 dispone que: *“Son prestaciones mutuales aquellas que, mediante la contribución o ahorro de sus asociados o cualquier otro recurso lícito, tiene por objeto la satisfacción de necesidades de los socios ya sea mediante asistencia médica, farmacéutica, otorgamiento de subsidios, préstamos, seguros, construcción y compraventa de viviendas, promoción cultural, educativa, deportiva y turística, prestación de servicios fúnebres, así como también cualquiera otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual. Los ahorros de los asociados pueden gozar de un beneficio que estimule la capacidad ahorrativa de los mismos”.*

Y dichas prestaciones realizadas por las entidades de la Federación son, justamente, las que la ley prevé como prestaciones mutuales.

Ello significa que, no solo se trata de entidades que están dentro del ámbito de la ley de entidades mutuales sino que, precisamente, son asociaciones que tiene todas las obligaciones y todos los derechos de una entidad mutua.

Y uno de los derechos que gozan es justamente el artículo 29 de la ley bajo análisis, donde queda plasmado su carácter de exento frente a cualquier tipo de tributo, tanto nacional como provincial y municipal.



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

La jurisprudencia ya ha reconocido esta situación. En ese sentido en los autos "Mutual de Médicos Municipales La Mutua s/concurso preventivo"<sup>1</sup>, con relación a la tasa de justicia sostuvo que: *"una interpretación sistemática y armónica de los textos legales citados lleva a concluir que, si bien las asociaciones mutuales no se encuentran mencionadas dentro de las causales de exención del pago de la tasa judicial previstas por el artículo 13 de la ley 23.898 debe considerárselas incluidas en el párrafo final del artículo 1° en cuanto alude a exenciones creadas por otras leyes y que, en el caso, es la norma general que regula la actividad de las entidades mutualistas y que establece una exención genérica al pago de tasas"*.

Lo mismo sostuvo nuestro Máximo Tribunal en fallo "Melace, Roque José y otro c/ Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música y otros"<sup>2</sup>, donde estableció que las entidades mutuales no pagan el depósito previo pues el art. 29 de la ley 20.321 que invocan, exime a las asociaciones mutualistas del pago *"de todo impuesto, tasa o contribución de mejoras"* con relación a sus bienes y por sus actos.

Por ello es que se sostiene válidamente que este tipo de entidades no pueden ser gravadas con ningún tributo nacional, provincial o municipal.

### **b) La Constitución de la Provincia de Santa Fe**

La Constitución de la Provincia de Santa Fe promueve la actividad mutual.

Así en su artículo 15 señala que: *"La iniciativa económica de los individuos es libre. Sin embargo, no puede desarrollarse en pugna con la utilidad social o con mengua de la seguridad, libertad o dignidad humana"*.

Introduce de tal modo el concepto de "utilidad social", que debe ser entendido como la promoción de entidades que colaboren con el bien común en forma ordenada. No es una limitación excluyente de la propiedad privada, sino que

---

<sup>1</sup> CNC, Sala E, 14/10/04.

<sup>2</sup> CSJN, 29/04/08.

incentiva la creación de entidades como las asociaciones mutuales que defienden el bienestar de quiénes la integran.

A su vez el artículo 24 del mismo texto legal señala: *“El Estado promueve y coopera en la formación y sostenimiento de entidades privadas que se propongan objetivos científicos, literarios, artísticos, deportivos, de asistencia, de perfección técnica o de solidaridad de intereses”*.

En este caso el texto es claro: la promoción y la cooperación por parte del estado provincial debe ser directa. Y ello se logra de dos formas: a) con ingresos directos en forma de subsidios o b) con el otorgamiento de exenciones impositivas.

El método elegido por el poder legislativo ha sido el otorgamiento de exenciones las cuales no pueden ser limitadas, ya que afectan en forma directa la promoción y cooperación de las entidades mutuales.

Cabe agregar que la Provincia de Santa Fe ha sido, históricamente, el territorio de la República Argentina que ha promovido la acción cooperativa. Su constitución la incluye en forma expresa en el artículo 26.

Las entidades mutuales han obtenido su mayor alto grado de desarrollo gracias a la existencia de estas normas.

Por ello, establecer limitaciones en una exención cuando la propia Constitución provincial lo impide ,es una alteración al sistema normativo provincial.

### **c) La imposición indirecta en el caso de las Mutuales**

El impuesto a los ingresos brutos es un impuesto indirecto creado el 2 de abril 1977 como consecuencia de la crisis económica existente en ese momento.

Es un tributo que grava las actividades, actos u operaciones comprendidas por el ejercicio habitual en el territorio o en la jurisdicción de la provincia del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso (lucrativo o no) cualquiera sea la



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar dónde se realice, se pagará un impuesto de acuerdo con las normas que se establecen en el código fiscal.

Consiste en la aplicación de un porcentaje sobre la facturación del negocio independientemente de su ganancia. De la definición se desprende que este impuesto debe pagarse aún cuando el negocio no resulte rentable. El periodo fiscal utilizado es anual con adelantos mensuales o bimestrales, y puede generar retenciones a cuenta por parte de clientes.

Cada provincia posee la potestad de legislar en materia tributaria, lo cual genera que los ingresos brutos difieran de provincia en provincia.

Teniendo en cuenta que se trata de un impuesto provincial, el hecho del territorio toma gran importancia, a tal punto que da nacimiento a la definición de sustento territorial.

Debemos agregar que se trata de un tributo indirecto de traslación hacia adelante que se paga en todas y cada una de las etapas del proceso productivo o en la cadena de valor.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha puesto límites cuando se trata de tributación indirecta y las entidades no tienen como objeto el ánimo de lucro.

En ese sentido sostuvo que los tributos que pagan estas entidades en forma de impuestos indirectos son repetibles y que no se les puede aplicar la teoría del empobrecimiento.

La conclusión es más profunda: no debe existir para las entidades sin fines de lucro la imposición indirecta en razón de su objeto.

La Corte Suprema de la Nación se expidió en este sentido en el fallo "Municipalidad de Monte Cristo"<sup>3</sup>, donde permitió la repetición al Municipio en razón que no tiene un fin de lucro, para luego extender su doctrina a las entidades sin fines de lucro. En el fallo "Fundación Emprender"<sup>4</sup> señaló en su considerando 8º: *"Que, finalmente, y toda vez que esta causa fue iniciada por una fundación -entidad de bien público y sin fines de lucro- resulta aplicable a su respecto lo expresado en los considerandos 10 y 11 de la sentencia dictada en el citado caso "Municipalidad de Monte Cristo", donde, con sustento en el precedente "Banco Hipotecario Nacional e/ Provincia de La Rioja" (Fallos: 294:20), se afirmó, en razón de la naturaleza del sujeto que promovió las actuaciones, que "el empobrecimiento cabe razonablemente inferirlo del solo hecho del pago", motivo por el cual resultaría inoficioso extenderse en la consideración de las distintas posiciones que pueden encontrarse en los repertorios de fallos de este Tribunal acerca de los recaudos exigibles para la procedencia de la acción de repetición de impuestos"*.

Queda claro que las entidades mutuales no deben tributar ningún impuesto, ni los que se consideran indirectos como el impuesto a los ingresos brutos porque, debido a su objeto, no persiguen un fin de lucro y todos sus ingresos están destinados a cumplir con su función social.

Tal como señalamos al inicio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su actual composición ratificó esta doctrina en el caso "Municipalidad de General Pueyrredón y OSSE c/ AFIP s/ cobro de pesos".<sup>5</sup>

#### **d) La Ley de Coparticipación**

La ley de Coparticipación Federal hoy vigente, N° 23548, dispone los lineamientos fundamentales a los cuales debían ajustarse obligatoriamente las

---

<sup>3</sup> Fallos: 335:2117.

<sup>4</sup> Fallos: 336:220.

<sup>5</sup> CSJN, 21/12/21.



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

distintas jurisdicciones adheridas, en lo que hace a la conformación técnica de los impuestos, tanto de sellos como de ingresos brutos.

En orden de ideas, el impuesto a los ingresos brutos señala la ley de coparticipación en su artículo 9 que tiene que recaer sobre una actividad ejercida con fin de lucro: *“La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga...”* y agrega en el inciso b.1) *“...En lo que respecta a los impuestos sobre los ingresos brutos, los mismos deberán ajustarse a las siguientes características básicas: Recaerán sobre los ingresos provenientes del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales con fines de lucro, de profesiones, oficios, intermediaciones y de toda otra actividad habitual excluidas las actividades realizadas en relación de dependencia y el desempeño de cargos públicos.”*

De la citada normativa, se desprenden tres requisitos básicos para que quede configurado este tributo: ejercicio de actividad empresarial, habitualidad y fines de lucro.

Ello por cuanto desde el nacimiento del Impuesto a las Actividades Lucrativas, hoy denominado Impuesto sobre los Ingresos Brutos, y tal como su nombre expresamente lo indicaba, el fin de lucro fue uno de los condicionantes para la procedencia del gravamen.

Es por ello por lo que el marco normativo federal citado, dentro de las características básicas a las que debían ajustarse las legislaciones locales del Impuesto, establece a la “finalidad de lucro”.

El problema se suscita cuando los Códigos fiscales de las diversas Provincias, entre ellos el de Santa Fe, al definir el hecho imponible del referido impuesto sustituye el concepto *“fin de lucro”*, por la expresión *“a título oneroso – lucrativa o no-”* (art. 174 Código Fiscal), que desde luego no es equivalente.

Mientras que *“fin de lucro”* hace al propósito con que se ejerce la actividad, de carácter especulativo y, por definición, es un concepto subjetivo, la *“onerosidad”* es un concepto objetivo, por cuanto no depende del propósito que persigue el sujeto, sino de la naturaleza de los actos y contratos con los cuales éste

desarrolla su actividad. Así la onerosidad se define por la existencia de contraprestación, o sea *“cuando las ventajas que procuran a una de las partes les son concedidas por una prestación que ella ha hecho o se obliga a hacer a la otra”* (art. 967 CCCN).

Resulta entonces evidente que el concepto de “onerosidad” que emplean los Códigos Fiscales es más amplio que el anterior, ya que no se puede perseguir fines de lucro con una actividad, sin ejecutar actos a título oneroso. Sin embargo, es realizable la proposición inversa, es decir pueden concretarse actos onerosos, sin buscar una finalidad de lucro.

Queda claro entonces que el reemplazo de la condición de lucrativa de la actividad o el propósito de lucro con el que debían ejercerse, por la exigencia de que la actividad se ejerza a título oneroso, no se ha hecho dentro del marco permitido por la legislación superior.

Y con ello la contradicción que existe en las leyes locales, en nuestro caso el Código fiscal de la Provincia, con el sistema de coparticipación federal, que cabe destacar que luego de la reforma de 1994 cuenta con rango constitucional, habiéndose instituido el mismo en el artículo 75 inciso 2 de nuestra ley suprema.

Tal disposición, entre otras consideraciones, prohíbe expresamente que las leyes convenio entre Nación y las Provincias que instituyan regímenes de coparticipación de impuestos puedan ser *“modificada unilateralmente ni reglamentada por el Estado Nacional o las provincias”*.

Así ha sido afirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto ha señalado que: *“... la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previstos en la ley – convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”, de modo que una hipotética transgresión a la ley local de adhesión- y, por ende, a dicha norma federal-, se proyecta como una afectación de las nuevas cláusulas constitucionales, sin que en ello incida el carácter local de la norma mediante la*



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

*cual pudiera efectivizarse la alteración del sistema vigente en el orden nacional...”*<sup>6</sup>

*Años más tarde, ratifica su decisión en el precedente que no puede resultarnos ajeno, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” de fecha 24/11/15, donde se expuso que: “las creaciones legales del federalismo de concertación configuran el derecho intrafederal y se incorporan una vez ratificados por las legislaturas al derecho público interno de cada Estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que les otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: Nación y Provincias. Esa gestación institucional los ubica con un rango normativo específico dentro del derecho federal. Prueba de su categoría singular es que no es posible su derogación unilateral por cualquier de las partes...”.*

Es decir, que cuando se modifican los caracteres que debe tener el hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos fijados por la Ley N° 23.548, y aceptados incondicionalmente por las provincias, se está modificando unilateralmente el régimen de coparticipación vigente, contraviniendo la ley local de adhesión y la norma federal, resultando la ley provincial en pugna con la jerarquía normativa impuesta por el art. 31 de la Constitución Nacional.

En tales condiciones, habiendo un régimen superior (art. 9 de la Ley N° 23.548), que requiere el “fin de lucro” (y no la mera onerosidad), como requisito del hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, corresponde que la legislación provincial se adecue al mismo, pues es una exigencia de un orden superior constitucional que en modo alguno puede ser soslayado.

Las mutuales no persiguen un fin de lucro sino mejorar la calidad de sus prestaciones entre sus asociados. Por ello todas las limitaciones que se intenten

---

<sup>6</sup> CSJN, “El Cóndor Empresa de Transporte S.A. c. Provincia de Buenos Aires”, Fallos: 324:4226.

poner a través de normas deben ser removidas a fin de que las mismas cumplan con su objeto.

En línea con lo citado, cabe destacar también que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), emitió en el mes de agosto de 2020, la Resolución N° 0477/2020, mediante la cual resolvió reafirmar que las mutuales son entidades sin fines de lucro y, por lo tanto, el tributo de ingresos brutos no les resulta aplicable por encontrarse excluidas en los términos del artículo 9 inciso b) punto 1 de la Ley de Coparticipación y solicitar, por intermedio de la repartición competente, a los órganos locales y organismos provinciales que den cuenta mediante notificación fehaciente a las autoridades de los tres poderes provinciales donde tienen asiento lo establecido en el artículo 1° de la citada resolución y agotar todas las instancias administrativas para evitar el cobro de tributo a dichas entidades.

#### **e) El tratamiento de las mutuales en el Código Fiscal de Santa Fe.**

La importancia de las mutuales ha sido reconocida también en el propio Código Fiscal de la provincia el cual, sin duda tendiente a favorecer el desarrollo de estas entidades del quehacer productivo, las ha provisto de variadas exenciones tributarias, tanto en lo que hace al ingreso producido como consecuencia de muchas de sus actividades, como en el impuesto inmobiliario correspondiente a los inmuebles que resultan de su propiedad, así como el de sellos por los actos onerosos que celebran con sus asociados.

No obstante, en lo que hace puntualmente al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, objeto de la presente iniciativa, si bien nuestro Código Fiscal establece como regla que las asociaciones mutuales están exentas del pago de este, prevé las siguientes excepciones a la misma, conforme lo dispuesto en el artículo 212 inc. e):

- 1) "Los Ingresos Brutos generados por la actividad aseguradora;
- 2) Los Ingresos Brutos provenientes de la prestación del servicio de ayuda económica mutual con captación de fondos de sus asociados, como consecuencia de entregas de dinero efectuadas a los mismos, con



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

excepción de los ingresos provenientes de ayudas económicas mutuales otorgadas con fondos propios. La base imponible estará constituida por la diferencia que resulte entre el total de la suma del haber de las cuentas de resultados y los intereses y actualizaciones pasivas. Los intereses y actualizaciones aludidos serán por financiaciones, mora o punitivos;

- 3) los Ingresos Brutos generados por la prestación del servicio de proveeduría;
- 4) los Ingresos Brutos provenientes del importe de cada cuota de círculo de ahorro”.

Se colige de lo expuesto previamente, que gravar los ingresos brutos generados por el ejercicio de las actividades allí referidas que llevan adelante las entidades mutuales, se encuentra en franca contradicción con lo previsto en el Régimen de Coparticipación Federal -norma de jerarquía superior y obligatoria para quienes adhieren a la misma-, como asimismo con lo sostenido por el INAES, y los recientes pronunciamientos judiciales que fueron citados.

En resumidas cuentas, ninguna de las actividades de carácter oneroso que realizan las mutuales debería estar alcanzada por el tributo bajo análisis, pero el artículo en cuestión grava particularmente una que hace a la naturaleza e historia misma de nuestras entidades: prestar servicios de proveeduría. El mismo término lo aclara: “Función del proveedor. Local donde almacena o vende sus productos. Cooperativa o economato”, entendiéndose por economato el depósito o almacén de artículos de primera necesidad, para ser ofrecido a precios moderados a sus socios o beneficiarios especiales.

Simplemente, se trata de preservar la finalidad con la que se instrumentaron estos sistemas de compras -ayuda para los asociados en beneficio de sus necesidades- y no como una mera venta al público, dándole el tratamiento impositivo de exención del impuesto que legítimamente le corresponde, diferenciando así las proveedurías mutuales de las empresas comerciales, en el sentido que las primeras están dirigidas pura y exclusivamente a sus asociados y las ventas que al efecto se realicen deben hacerse observando que los productos (en el caso sean alimentos o medicamentos) que se comercialicen lleguen a los mismos a precios menores que los de plaza.

**f) El rubro “proveeduría” y el rubro “farmacia”**

A pesar de que el Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe es claro respecto que las entidades mutuales de salud no deben tributar, salvo algunas excepciones ilegítimas como hemos señalado, lo cierto es que el denominado rubro “farmacia” nunca fue incorporado a la norma.

Sin perjuicio de la antaño discusión, en punto a si los servicios de farmacia debían ser incluidos o no dentro de amplia definición de proveeduría contemplada en el inciso cuya modificación se propicia a través del presente, y la consecuente gravabilidad o no de los mismos, intentada remediar oportunamente mediante el dictado de la Resolución General del organismo fiscal - RG Gral. API 14/13- que dispuso finalmente su exención, pero sujeta a condicionamientos ajenos a la materia tributaria en discusión, como resultaron ser aquellos contemplado en la vetusta Ley 2287, modificada por la ley 6329 y su decreto reglamentario Nro. 2381/67; no cabe dudas que la dispensa de medicamentos efectuada por una asociación mutual, institución estrictamente guiada por un fin social como se estableció, impone ver a aquellos, sin vacilar, como uno de los bienes sociales por excelencia.

Ello por cuanto establecer limitaciones a una exención en el código fiscal significa lisa y llanamente desconocer el sentido de la norma tributaria impidiendo su funcionamiento. Todos los ingresos de las entidades mutuales están destinadas al cumplimiento de su objeto social y es el ente de regulación mutual el encargado de determinar cuando no se cumple con la norma.

En la RG N°14/13 señalada, el API recurre al artículo 61 de la ley 2287 de manera impropia. Ello por cuanto dicha norma fue dictada el 3 de diciembre de 1932 como norma de contralor de las farmacias que comenzaban a funcionar en el territorio de la Provincia de Santa Fe. Posteriormente, en el año 1967 a través de la ley 6329 se modifica la redacción del citado artículo 61 y se limita la exención a que el precio de venta de cada medicamento no sea superior al 11% del valor del costo.



## CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Puede observarse que, en primer término, la señalada ley no se refiere a las mutuales. Ello por cuanto la ley de entidades mutuales se dictó muchos años más tarde, el 27 de abril de 1973 (ley 20.321). Por tanto, nunca una ley “anterior” puede reglamentar una ley “posterior”.

El propio texto del artículo 61 se refiere a otros institutos jurídicos como las sociedades de socorros mutuos, obras sociales, sindicatos, etc. Es imposible que una norma anterior haya previsto efectos jurídicos sobre instituciones no existían.

De tal modo, la utilización de esa norma como fuente de interpretación es equivocada, dado que la ley de entidades mutuales derogó en forma explícita esta norma en lo que se refiere a los impuestos.

Además, la referencia al “valor de costo” tampoco responde a la realidad. El objeto de las farmacias es precisamente que las entidades mutuales de salud puedan brindar en forma total y adecuada sus servicios.

El medicamento es un bien social que debe ser expedido en forma cuidadosa para evitar su consumo en defecto o en exceso tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Farmacity”<sup>7</sup>

El “porcentaje” establecido por una ley que tiene cincuenta y cinco (55) años no contempla la realidad de las mutuales. Estas no buscan lucrar con los medicamentos sino todo lo contrario: colaboran con la salud acercando a sus afiliados y quiénes necesiten los medicamentos para realizar los tratamientos indicados.

La realidad es que en materia de salud no existe el denominado “costo” y mucho menos cuando se trata de una entidad sin fines de lucro. Las palabras “valor de costo” no se aplican en la dinámica de compra de los medicamentos.

Las mutuales los adquieren a las droguerías y estas fijan distintos precios. A su vez estos pueden ser modificados por estacionalidad, escasez, nuevo laboratorio

---

<sup>7</sup> Fallos: 344:1557.

(medicamento que era producido por el laboratorio A y luego lo produce el laboratorio B), etc.

Existen un sinnúmero de situaciones y variables que hacen que cada producto sea adquirido a un valor distinto.

Es imposible determinar para la mutual si el valor de expedición al público superará o no el porcentaje que se pretende utilizar como valor de referencia.

Y a más de lo afirmado, no puede perderse de vista que el estado del mundo actual y la subida en forma desmesurada del precio de los bienes producidos por los efectos del COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania imponen la necesidad de que las entidades intermedias como son las mutuales tengan la promoción que exige la constitución de la Provincia de Santa Fe para cumplir sus objetivos.

En resumen de lo dicho, las pautas establecidas en el artículo 61 de la ley 2287 de la Provincia de Santa Fe a la que refiere la RG API 14/13 cuya derogación también se solicita en el presente, no son aplicables a las mutuales por las siguientes razones: a) fue una norma dictada con anterioridad al dictado de la ley de creación de las mutuales; b) el porcentaje establecido hace 55 años no guarda relación con la realidad actual; y, c) no define que debe entenderse por "valor de costo".

En definitiva, Sr. Presidente, a través de este proyecto de ley se intenta continuar armonizando la legislación fiscal local a las pautas establecidas por el orden jurídico analizado a lo largo del presente, especialmente en el Régimen de Coparticipación Federal, y ampliar progresivamente el reconocimiento de las actividades económicas que realizan las mutuales como exentas del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, así como también fomentar – a través de este necesario reconocimiento – la función social de estas entidades en cada pueblo y ciudad de la Provincia.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares Diputados y Diputadas nos acompañen en la aprobación del presente Proyecto de Ley.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**Lorena Ulieldin**  
**Diputada Provincial**