



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

17760/2024 S. A. SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO MULTILATERAL s/
PROCESO DE CONOCIMIENTO

Buenos Aires, febrero de 2025.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la parte actora el 17/12/24 contra la resolución del *a quo* que denegó la cautelar solicitada; y

CONSIDERANDO:

1º) Que, el 3/12/24, **el señor juez de primera instancia rechazó la medida cautelar** solicitada por S. A. S. A., a fin de que se ordenara a la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (“COMARB”) abstenerse de sustraer montos de las cuentas bancarias de la recurrente a través del Sistema de Acreditación y Control de Acreditaciones Bancarias (“SIRCRESB”), como así también de percibir el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en los despachos de importación mediante el Sistema del Régimen de Percepciones de Importaciones (“SIRPEI”).

Para así decidir, consideró que la firma accionante no había demostrado la verosimilitud del derecho invocado, al menos, con el grado de evidencia que se requiere para suspender los efectos de un acto como el cuestionado en autos. Añadió que la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de las autoridades constituidas obliga a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para toda medida cautelar.

Puso de resalto que el asunto debatido excedía ostensiblemente el instituto cautelar, en tanto las cuestiones planteadas demandaban una mayor amplitud de debate y prueba.

Precisó que tampoco se había acreditado fehacientemente que la medida adoptada imposibilitara a la actora seguir realizando operaciones comerciales referidas a su actividad. Advirtió que, si bien el monto retenido podía resultar significativo, ello debía ser considerado a la luz de la capacidad económica de quien lo debía afrontar.

Puntualizó que, de acogerse favorablemente la medida solicitada, la actora obtendría anticipadamente la satisfacción que persigue con la acción de fondo intentada, afectándose el objeto del pleito, con menoscabo de garantías constitucionales como el derecho de defensa y de igualdad entre las partes.

2º) Que, disconforme con la decisión, **la parte actora interpuso y fundó su recurso de apelación** el 9/12/24 y el 17/12/24, respectivamente, que no fue sustanciado.

Explica que es una empresa dedicada principalmente a la actividad industrial y primaria de “*Fabricación plaguicidas y producción de agroquímicos de uso agropecuario*” y “*Producción de Semillas*”.

Precisa que es contribuyente del Impuesto sobre los Ingresos Brutos bajo el Régimen General del Convenio Multilateral (art. 2º) a los efectos de atribuir la materia imponible sujeta al gravamen entre las distintas jurisdicciones en que se encuentra inscripta, entre ellas, la de la provincia de Buenos Aires. Indica que tributa a las alícuotas del 0,75% y 1,5% en virtud de las actividades primarias e industriales desarrolladas. En este contexto, advierte que se encuentra sufriendo las sustracciones realizadas por el SIRCRESB por cualquier acreditación bancaria, y las percepciones aduaneras practicadas por el SIRPEI sobre los despachos de importación de mercaderías y/o insumos.



Alega que se mantienen “*cautivas*” sumas de dinero que exceden ampliamente aquéllas que efectivamente son debidas por el tributo local, de modo que tiene vedada la posibilidad de compensar los anticipos mensuales con el cuantioso saldo acumulado a su favor, con el agravante de la exposición inflacionaria, todo lo cual vulnera su derecho de propiedad. Acompaña una certificación contable a fin de acreditar tales extremos y precisa que, al día de la fecha, el Fisco cuenta en su poder sumas que alcanzan para satisfacer el impuesto determinando (saldo a favor de \$ 637.268.565,83 vs. un impuesto determinado de \$ 471.732.293,10), que representan una *ratio* en exceso del 135%.

Pone de resalto que las retenciones y percepciones sufridas se encuentran “*sustentadas*” en las resoluciones de la COMARB n° 104/2004 y 6/2020 que crearon el SIRCREB y el SIRPEI, respectivamente. En consecuencia, alega que la COMARB es quien determina a qué contribuyentes se les debe aplicar retenciones bancarias SIRCREB y percepciones aduaneras SIRPEI, a pesar de que constituye un organismo totalmente carente de facultades para exigir tributos ya que fue creado mediante una resolución general y no por una ley emanada del poder legislativo.

En ese mismo orden de ideas, aduce que una comisión interprovincial —colegiada—, no puede fiscalizar, ejercer poder de policía y/o sancionar como agentes de recaudación a entidades bancarias que se encuentran regidas por el Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley de Defensa del Consumidor, la Ley de Entidades Financieras, y por su órgano rector, esto es, el Banco Central de la República Argentina y/o la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

Arguye que la implementación del SIRPEI interfiere directamente con potestades que son propias del Estado Nacional a través del Congreso de la Nación y funda su agravio en los artículos 9°, y 75 inciso 1°, 10 y 13 de la Constitución Nacional.

En lo que atañe al peligro en la demora, esgrime que se encuentra sufriendo un desmedro financiero permanente y sostenido en el tiempo, al acumular en forma constante saldos a favor en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos sin poder disponer de ellos en debido tiempo, con el agravante de la exposición inflacionaria. Puntualiza que la recaudación producto de las sustracciones bancarias SIRCREB y percepciones aduaneras SIRPEI, entre el 01/2023 (\$83.840.804,59) a 07/2024 (\$3.836.938.319,24), se incrementó en un 4576,46%.

Asevera que no se encuentra comprometida la recaudación tributaria, ya que ingresa todos los meses el impuesto determinado y la cautelar está dirigida a evitar que siga aumentando saldo a su favor.

Refiere a la jurisprudencia de esta Cámara que concedió medidas cautelares en el marco de juicios ordinarios motivados en la inconstitucionalidad de la resolución general 104/2004 que habilita a la COMARB a incluir a contribuyentes en padrones de recaudaciones bancarias.

3º) Que, conforme lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación y este Tribunal en diversas oportunidades, **medidas cautelares como la requerida en autos** (dirigida exclusivamente a la Comisión Arbitral; cfr. escrito de inicio digitalizado el 30/10/24, ptos. II, III y VIII, y que importa un anticipo de la pretensión de fondo) **exigen la acreditación de la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora**, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifiquen resoluciones de esa naturaleza (*Fallos*: 323:1849, 344:355 y 1033, entre muchos otros; y esta Sala en causa 89549/2018 “Incidente N° 1 - demandado: Municipalidad de San Isidro s/ inc de medida cautelar”, resol. del 2/3/2021, y 89610/2018 “Directv Argentina SA c/ EN-ENACOM y otro s/ proceso de conocimiento”, resol. del 15/4/2021).

4º) Que, preliminarmente, cabe recordar que, el 18/08/1977, se reunió un Plenario Especial de representantes jurisdiccionales, integrado por delegaciones de la por entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Cór-





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

17760/2024 S. A. SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO MULTILATERAL s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

doba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santa Fe, La Pampa, San Luis, Santiago del Estero, Santa Cruz, San Juan, Salta, Río Negro y Tucumán y, en ejercicio del mandato otorgado por las respectivas jurisdicciones, acordaron *ad referendum*, un nuevo **Convenio Multilateral**. Al 31/12/77 se había cumplido la adhesión de la totalidad de las jurisdicciones mediante la sanción de las respectivas normas legales. A su turno, la COMARB declaró su vigencia, a partir del 1º/01/78, mediante la resolución general 1/78 (B.O. 10/02/78).

En lo que aquí interesa, el Convenio Multilateral resulta aplicable a las actividades a que “*se ejercen por un mismo contribuyente en una, varias o todas sus etapas en dos o más jurisdicciones, pero cuyos ingresos brutos, por provenir de un proceso único, económicamente inseparable, deben atribuirse conjuntamente a todas ellas ya sea que las actividades las ejerza el contribuyente por sí o por terceras personas*” (art. 1º).

La aplicación del referido convenio se encuentra a cargo de una Comisión Plenaria y de la COMARB, integrada por especialistas en materia impositiva, a saber: un presidente, un vicepresidente (ambos cargos nombrados por la Comisión Plenaria), siete vocales titulares y siete vocales suplentes, con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, el convenio dispone que los vocales representan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires y a la zona noroeste, noreste, centro, cuyo y sur del país (conf. arts. 15, 19 y 20).

Las funciones de la COMARB son “*a) Dictar de oficio o a instancia de los fiscos adheridos normas generales interpretativas de las cláusulas del presente Convenio, que serán obligatorias para las jurisdicciones adheridas; b) Resolver las cuestiones sometidas a su consideración que se originen con motivo de la aplicación del Convenio en los casos concretos. Las decisiones serán obligatorias para las partes en el caso resuelto; c) Resolver las cuestiones que se planteen con motivo de la aplicación de las normas de procedimiento que rijan la actuación ante el organismo; d) Ejercer iguales funciones a las indicadas en los incisos anteriores con respecto a cuestiones que originen o se hayan originado y estuvieran pendientes de resolución con motivo de la aplicación de los convenios precedentes; e) Proyectar y ejecutar su presupuesto. F) Proyectar su reglamento interno y normas procesales; g) Organizar y dirigir todas las tareas administrativas y técnicas del Organismo; h) Convocar a la Comisión Plenaria en los siguientes casos: 1. Para realizar las reuniones previstas en el artículo 18. 2. Para resolver los recursos de apelación a que se refiere el artículo 17, inciso e (...) 3. En toda otra oportunidad que lo considere conveniente. I) Organizar la centralización y distribución de información para la correcta aplicación del presente Convenio. A los fines indicados en el presente artículo, las jurisdicciones deberán remitir obligatoriamente a la Comisión Arbitral los antecedentes e informaciones que ésta les solicite para la resolución de los casos sometidos a su consideración y facilitar toda la información que les sea requerida a los fines del cumplimiento de lo establecido en el inciso i)*” (conf. art. 24).

Ahora bien, el 6/09/04, la COMARB dictó la **resolución general 104/2004** que aprobó “*el Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias ‘SIRCRESB’ disponible en Internet en el sitio www.sircresb.gov.ar, en cumplimiento de los regímenes de recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos correspondientes a los contribuyentes comprendidos en las normas del Convenio Multilateral, aplicable sobre los importes que sean acreditados en cuentas abiertas en las entidades financieras, por las jurisdicciones adheridas al ‘SIRCRESB’*” (conf. art. 1º). La referida disposición creó también el Comité de Administración que depende de la COMARB “*encargado de interactuar entre los componentes de la operatoria*



para el cumplimiento y diligenciamiento de las tareas vinculadas a los procedimientos descriptos en el artículo precedente, como así también la implementación de las decisiones que tomen los fiscos sobre los reclamos presentados por los contribuyentes” (conf. art. 4º). Sin embargo, el art. 2º de la [resolución general 8/2023](#) de la COMARB dejó sin efecto el Comité de Administración y creó el “Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada” (SURA).

El artículo 2º de la resolución general 104/2004 establece que las entidades financieras que se encuentren regidas por el Banco Central de la República Argentina actúan como agentes de recaudación para lo cual el sistema les entrega un padrón de contribuyentes alcanzados por el régimen (conf. Anexo I de la mentada resolución).

Por su parte, la resolución dispone que “[l]as jurisdicciones que adhirieron o adhieran al presente régimen incorporando los contribuyentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos locales, deberán enviar un padrón de sujetos comprendidos y serán las únicas responsables de la actualización del mismo” (conf. Anexo I *in fine* de la resolución general 104/2004).

A su turno, la **resolución 6/2020** “ratifica el Convenio celebrado (por la COMARB) con la Administración Federal de Ingresos Públicos el 30 de abril de 2003 para que, por intermedio de la Dirección General de Aduanas, se efectúen percepciones del impuesto sobre los ingresos brutos, a contribuyentes del gravamen, en las operaciones de importación definitiva a consumo de mercaderías” (art. 1º). Puntualmente, dispone que las jurisdicciones adheridas informarán a través de la COMARB los datos requeridos correspondientes a los sujetos pasivos del impuesto en la oportunidad de formalizar cada operación de importación, los que serán incorporados al Sistema Informático Malvina, conjuntamente con los coeficientes atribuibles que surjan de la última declaración jurada registrada y la alícuota de percepción asignada a cada contribuyente (art. 2º). Asimismo, cabe precisar que, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 7º de la resolución, “las jurisdicciones podrán habilitar, a través de la página web de la Comisión Arbitral, a aquellos sujetos que revistan la condición de alcanzados por el Régimen de Percepción en Operaciones de Importación (SIRPEI) a completar con carácter de declaración jurada la información requerida por el Sistema Malvina a los fines del cálculo de la referida percepción”.

5º) Que, en este contexto y en atención a las constancias de la causa, cabe destacar que: (i) no surge elemento de prueba que habilite a identificar a la COMARB o a su Comité de Administración como el sujeto responsable de incluir a la actora en el padrón del SIRCREB y/o en la nómina de sujetos alcanzados por el SIRPEI para que se efectúen las retenciones y/o percepciones en concepto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (conf. Anexo de la resolución general 104/2004, disposiciones de la resolución 6/2020 *supra* transcritas y lo informado por la demandada en su presentación del 15/11/24); y (ii) la COMARB no controvertió los hechos relatados por la actora, respecto de los mecanismos de detracción aplicados sobre sus cuentas en instituciones bancarias y/o en el momento de formalizar operaciones de importación, basados en el SIRCREB y en el SIRPEI, respectivamente.

Por su parte, a partir de la lectura de la “Certificación Contable sobre incidencia de las detracciones bancarias del SIRCREB y percepciones aduaneras del SIRPEI en la Determinación del Impuesto a los Ingresos Brutos Convenio Multilateral para la jurisdicción provincia de Buenos Aires”, surge que: (i) el saldo a favor de la actora en 07/2024 ascendía a \$ **637.268.565,83**; (ii) el impuesto determinado del período 07/2024 fue de \$ **471.732.293,10**; (iii) el saldo a favor sobre el importe del impuesto mensual representa un 135%; y (iv) el importe total acumulado en concepto de recaudaciones SIRCREB-SIRPEI en el período 01/2023 a 07/2024 destinadas a la provincia de Buenos Aires es de \$ **3.836.938.319,34** y representa el 36,74% del total país acumulado en ese mismo período (que asciende a \$ 10.442.209.787,95) (conf. certificación contable incorporada el 30/10/24).

Adicionalmente, el formulario CM 03 —acompañado por la actora como documental— ratifica los importes consignados en la certificación contable respecto al saldo a su favor y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA IV

17760/2024 S. A. SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO MULTILATERAL s/ PROCESO DE CONOCIMIENTO

el impuesto determinado en el período 07/2024 para la provincia de Buenos Aires. En cuanto a los importes del gravamen relativos al total de las jurisdicciones, la declaración jurada del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de S. A. S.A., anticipo n° 202407, arroja como “Anticipo Impuesto Determinado”, “A Favor Contribuyente” y “A Favor Fisco”, las sumas de **\$1.212.512.707,59**, **\$2.561.166.978,57** y **\$93.052.042,07**, respectivamente (cfr. Anexo II incorporado el 30/10/24).

Por último, resta señalar que el Anexo IV de la prueba documental (acompañada al escrito de inicio) contiene un muestreo de despachos de importación del que surge la liquidación de las percepciones en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos destinadas a las distintas jurisdicciones involucradas.

6º) Que, sentado lo expuesto, **en el estrecho marco de conocimiento que caracteriza a los procesos cautelares** como el presente y sin que ello importe adelantar pronunciamiento alguno sobre la cuestión de fondo, se advierte que: (i) las limitadas competencias que el Convenio Multilateral le ha otorgado a la COMARB; (ii) el mecanismo de detracción aplicado sobre las cuentas bancarias de la actora, basado en el SIRCREB, sin respaldo en un procedimiento administrativo que culmine con un acto administrativo motivado y fundado; (iii) la protección de los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional respecto a los derechos de propiedad y de defensa en juicio; y (iv) la falta de una adecuada correlación entre la capacidad contributiva de la contribuyente y lo efectivamente recaudado en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos a través del SIRCREB y del SIRPEI conducen a **tener por acreditados los requisitos previamente enunciados de verosimilitud en el derecho y de peligro en la demora** [cfr., en análogo sentido, Sala III de esta Cámara *in re* “Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada c/Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otros s/proceso de conocimiento”, sent. del 29/06/17; y “Pilaga SA c/ Comisión Arbitral de Convenio Multilateral - RESOL 104/04 s/proceso de conocimiento”, sent. del 25/06/24; y Sala II *in re* “Cofco International Argentina SA (((MC))) c/EN – Comisión Arbitral del Convenio Multilateral – resol 104/204 s/proceso de conocimiento”, sent. del 18/02/22; y “Adeco Agropecuaria SA c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral – resol 104/204 s/proceso de conocimiento”, del 7/05/24].

Adicionalmente, a partir de la documentación incorporada a los presentes actuados, es posible colegir con el grado de probabilidad exigible en esta instancia, que, en el caso de la actora, la aplicación de los regímenes de recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos instrumentados a través del SIRCREB y del SIRPEI, conlleva al ingreso de sumas en exceso del gravamen efectivamente adeudado; todo lo cual otorga verosimilitud al derecho invocado [cfr. en análogo sentido, esta Sala, *in re* “C. C. SA c/ EN - AFIP - DGI - Resol 5248/22 s/ medida cautelar (autónoma)”, sent. del 30/05/23 y Sala II, *in re* “Obras Civiles SA c/ EN - AFIP - DGI - res 5248/22 s/ medida cautelar (autónoma)”, sent. del 23/06/23].

Por lo demás, cabe recordar que los presupuestos procesales de las medidas cautelares se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud en el derecho puede atemperarse el rigor acerca del peligro en la demora y viceversa, siempre que ambos recaudos se encuentren al menos mínimamente configurados (Sala I, causa 70.877/2017, “Firmenich SACI”, resol. del 7/06/18; Sala II, causa 50.096/11, “Casalla”, resol. del 12/04/12; Sala III, causa 45113/2015, “Giovinazzo SA”, resol. del 30/09/15; Sala IV, causa 66.303/2017, “Rheem SA”, resol. del 19/04/18; y Sala V, causa 47.293/2010, “Thelonious S.A.”, resol. del 28/12/11)



7º) Que, en oportunidad de presentar el informe solicitado por el *a quo*, **la demandada no esgrimió argumento relativo a la afectación del interés público comprometido**. A tal fin, se advierte que las consecuencias derivadas del rechazo de la cautela pretendida resultarían más gravosas que las que inciden en la demandada por adoptar la medida solicitada (cfr. Sala III en las causas “Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada”, y “Pilaga SA”, ya citadas.).

A mayor abundamiento, respecto a la necesidad de que sean las jurisdicciones —en su calidad de beneficiarias de las retenciones y percepciones practicadas a través del SIRCREB y del SIRPEI— las que efectúen la valoración del interés público comprometido, corresponde recordar que: (i) no es ésta la oportunidad en que cabe expedirse respecto a su intervención en los presentes actuados; y (ii) las medidas cautelares tienen carácter provisorio (cfr. art. 202, CPCCN).

8º) Que, en función a lo hasta aquí expuesto, **resulta menester conceder la medida precautoria solicitada** y ordenar a la COMARB y/o a su Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada (SURA) que se abstengan de efectuar, respecto de la actora, las detracciones o retenciones previstas por las resoluciones generales 104/2004 y 6/2020, por intermedio de los agentes de recaudación allí estipulados, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos.

En lo atinente a la contracautela que corresponde imponer, **se estima conducente fijar una caución real, por la suma de PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000)**, que deberá ser instrumentada ante el juez de primera instancia, mediante un depósito en Banco Oficial en efectivo, en títulos, bonos o la constitución de seguros de caución; en todos los casos, a la orden de dicho Juzgado y causa.

En virtud de todo lo expuesto, **SE RESUELVE**: Hacer lugar al recurso interpuesto, revocar la resolución apelada, conceder la cautela requerida y, en consecuencia, ordenar a la COMARB y/o a su Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada (SURA) que se abstenga de efectuar, respecto de S. A. S.A., las detracciones o retenciones previstas por las resoluciones generales 104/2004 y 6/2020, por intermedio de los agentes de recaudación allí estipulados, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos. Sin costas dada la ausencia de sustanciación.

Regístrese, notifíquese a la parte actora, y devuélvase a la instancia de origen a fin de que, previo cumplimiento de la caución real ordenada, se comunique la presente a la demandada, mediante notificación electrónica u oficio de estilo, según corresponda.

MARCELO DANIEL DUFFY

JORGE EDUARDO MORAN

ROGELIO W. VINCENTI

