

Expte. n° EXP 16331/2005-0  
"SOCIEDAD DEL ESTADO CASA DE  
MONEDA CONTRA GCBA SOBRE  
IMPUGNACION ACTOS  
ADMINISTRATIVOS"

**Vistos:** los autos indicados en el epígrafe.

**Resulta:**

1. Llegan las actuaciones al Tribunal con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: GCBA), parcialmente concedidos por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario; y de la queja que articulara contra la denegatoria parcial de dichos recursos.

2. En el caso, y en cuanto ahora interesa destacar, la Sociedad del Estado Casa de Moneda (SECM) promovió dos demandas contra el GCBA. La primera, en los autos caratulados "Sociedad del Estado Casa de Moneda c/ GCBA s/ Impugnación de Actos Administrativos", expte. n° 16331/2005-0, con el objeto de impugnar las resoluciones n° 325/SHyF/2005, 1.992/DGR/2004, 4.276/DGR/2003 y 1.123/DGR/2003 y que se declarase que no adeudaba suma alguna en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB) en general y, en particular, por los períodos 1 a 6/98 y 8 a 12/98, 2 a 12/99, 1 a 12/00, 1 a 12/01 y 1 a 8/02. Planteó la nulidad de todo lo actuado y la prescripción de los ejercicios 1998, 1999 y 2000, solicitando una medida cautelar de no innovar.

La segunda demanda impugnativa, en los autos "Sociedad del Estado Casa de Moneda c/ GCBA s/ Impugnación de Actos Administrativos", expte. n° 16951/2005-0, pretendió que se dejaran sin efecto las resoluciones n° 972/SHyF/2005, 2.347/DGR/2003, 6.885/DGR/2002 y 6.447/DGR/2002 y que se declarase que no adeudaba suma alguna en concepto de ISIB en general y, en particular, por los períodos 12/95, 1 a 12/96 y 1 a 12/97. También planteó la nulidad de todo lo actuado y la prescripción de los ejercicios respecto de los cuales se pretendía el ajuste.

En ambas demandas la accionante adujo que no le correspondía tributar el ISIB por las diferencias verificadas por el fisco local para los períodos reclamados porque es una sociedad que tiene como único titular al Estado Nacional (EN) y, al desarrollar la función de acuñación de moneda e impresión de billetes "es el Estado mismo", de modo que le es aplicable la exención subjetiva de la que goza el Estado Nacional prevista en los distintos textos del Código Fiscal (CF). Adujo que correspondía que se aplicara al caso la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno. Afirmó que la actividad

industrial que desarrolla cuando imprime billetes y acuña monedas para el Banco Central de la República Argentina (BCRA) se encuentra exenta del pago del ISIB con arreglo a lo dispuesto en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (PFEPyC, decreto PEN n° 92/1994), resultando errado el criterio que postula el fisco local al considerar que dichas “ventas” se encuentran gravadas por ser el BCRA un “consumidor final”. Destacó que no podía trasladar el tributo a otro sujeto, circunstancia que tornaba al ISIB en un impuesto directo, análogo al Impuesto a las Ganancias, poniéndolo en pugna con la ley n° 23.548. Respecto de las multas por omisión fijadas por el fisco local, señaló que no se había aplicado la ley penal más benigna, siendo su monto arbitrario.

El GCBA contestó la demanda y, en breve síntesis, explicó que la normativa que establece las exenciones se refiere al Estado Nacional, razón por la cual no se podía aplicar la analogía y hacer extensiva la liberalidad a las Sociedades del Estado más allá de quién fuera su titular. Señaló que la exención había sido otorgada para que el contribuyente ejerciera la actividad industrial sin ser gravado, pero que no incluía las ventas a consumidor final, en el caso el BCRA, entidad que le compraba para sí (para poner los billetes en circulación) y no para revenderlos. Rechazó el planteo de prescripción y los cuestionamientos a las multas impuestas.

Acumuladas las causas, se dictó una única sentencia en la que se rechazó la pretensión impugnatoria del expediente n° 16331/2005-0 y se hizo lugar parcialmente a la demanda promovida bajo el n° 16951/2005-0, en tanto se atendió favorablemente el planteo de prescripción de la deuda reclamada para los períodos 12/95, 1 a 12/96 y 1 a 11/97, declarando la nulidad de la multa impuesta a través de la resolución n° 6.885/DGR/2002. Finalmente, se impusieron las costas de ambos expedientes por su orden (sentencia del 12 de julio de 2017).

3. Ambas partes apelaron esa decisión y expresaron sus agravios.

El GCBA cuestionó que se hubiese acogido el planteo de prescripción respecto de los períodos 12/95, 01 a 12/96 y 01 a 11/97 y, subsidiariamente, el modo en que se computó el plazo. Postuló que la prescripción del tributo no acarreaba la readecuación de la multa.

Por su parte, SECM manifestó no ser una Sociedad del Estado como las demás, sino que la actividad industrial que realizaba tenía finalidad eminentemente pública, por los bienes que primordialmente fabricaba (dinero circulante, especies valoradas, instrumentos de control y recaudación y documentación especial requerida por el EN) de acuerdo con su objeto social (art. 1°, inc. a ley n° 21.622). Insistió ser un instrumento de gobierno del EN, por tratarse de un medio de que se valía el Estado para el desarrollo de funciones y actividades que le eran propias, esenciales e indelegables. Expuso que no se discutía la actividad industrial que realizaba sino que las ventas de

monedas y billetes al BCRA no lo eran a consumidor final. Por último, cuestionó la multa que le fuera impuesta.

La Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario hizo lugar parcialmente al recurso de apelación del GCBA y revocó la sentencia de grado en tanto declaró prescriptos los períodos 12/95, 1 a 12/96 y 1 a 11/97 del ISIB, conforme lo dispuesto en el punto VI.2 del voto de la jueza Fabiana H. Schafrik, rechazándolo en lo restante. A su vez, hizo lugar al recurso de la parte actora y revocó el pronunciamiento apelado, declarando la nulidad parcial de los actos administrativos atacados, de conformidad con lo dispuesto en los puntos VII a VII.7 del voto de la referida jueza, por considerar que la SECM, en el ejercicio de la actividad de fabricación de billetes y monedas que luego entrega al BCRA para que éste los emita, asumía una típica función gubernativa propia e inalienable del Estado Nacional (art. 75, incs. 6° y 11 de la CN), y que la forma societaria adoptada no impedía concluir que se encontraba alcanzada por la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno. Por tanto, ordenó reducir la multa en proporción al éxito obtenido (conf. punto V del voto de la jueza Mariana Díaz); e impuso las costas del proceso al GCBA, sustancialmente vencido, conforme lo establecido en el art. 62 del CCaYT (sentencia del 12 de julio de 2019).

4. Disconforme con lo resuelto, el GCBA interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad, cuyo traslado fue contestado por la parte actora. Adujo que el pronunciamiento de la Alzada era arbitrario por apartarse de las constancias de la causa y de la normativa aplicable al caso y que se vulneraban las garantías del debido proceso y de defensa en juicio y los principios de igualdad, legalidad y división de poderes. Señaló que la Cámara hizo extensiva la exención al EN a las Sociedades del Estado, confundiendo la tarea física de impresión de papel con la facultad de emitir moneda, que es ejercida exclusivamente por el BCRA y no por la SECM. Afirmó que se verificaba un caso de gravedad institucional y se agravó respecto de la imposición de las costas.

5. La Sala I concedió parcialmente los recursos de inconstitucionalidad y los rechazó en punto a la arbitrariedad de sentencia y a la imposición de las costas (sentencia del 21 de octubre de 2020).

La denegatoria parcial motivó la queja del GCBA que tramita bajo el expte. n° 18442, acumulado a las presentes actuaciones.

6. Requerido su dictamen, el Fiscal General Adjunto propició hacer lugar a los recursos de queja y de inconstitucionalidad del GCBA y revocar los pronunciamientos recurridos.

### **Fundamentos:**

### **El juez Luis Francisco Lozano dijo:**

1. La Cámara resolvió que la Casa de la Moneda no debe tributar el ISIB por los ingresos que obtiene por la venta al Banco Central de billetes y moneda destinados a tener curso legal en la Argentina.

Asiste razón al GCBA en cuanto sostiene que las razones que acompañan esa solución no permiten sostenerla.

2. El *a quo* sostuvo que los ingresos por esas ventas estaban indemnes del poder local de imposición por imperio de la doctrina de la “inmunidad de los instrumentos de gobierno”. En palabras de la Cámara: “... la Sociedad del Estado Casa de Moneda, en el ejercicio de la actividad de fabricación de billetes y monedas que luego entregará al BCRA para que este los emita, asume una típica función gubernativa propia e inalienable del Estado Nacional (art. 75 incs. 6º y 11º de la Constitución Nacional).// Sin perjuicio de que se ha adoptado para la SE CdeM una forma societaria, ello no resulta un valladar infranqueable para concluir que se encuentra alcanzada por la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno.// En síntesis, carece de relevancia a los fines de dilucidar esta cuestión el hecho de que la parte actora se constituya como una Sociedad del Estado, por cuanto se puede advertir sin hesitación que la actividad que desarrolla con el BCRA, se erige como el instrumento para que el Estado lleve a cabo su cometido.// Por todo lo antedicho, procederá la aplicación de las previsiones sobre la inmunidad de los instrumentos de gobierno respecto de todos los ingresos facturados al BCRA relativos a la emisión monetaria” (cf. las págs. 24 y 25 de la sentencia de la Cámara).

La Cámara, con carácter previo a arribar a esa conclusión, entendió que la situación que nos ocupa era emparentable con aquella que le tocó a la Suprema Corte de los EEUU resolver *in re Mc Culloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

3. En *Mc Culloch v. Maryland* la obligación funcionaba como un timbre. Maryland obligaba al banco nacional actor a timbrar a nivel local todo billete que pretendiera poner en circulación. Esa obligación nacía por ponerlos a circular. Hacer circular los billetes en el estado de Maryland sin pagar la obligación tributaria en cuestión constituía una infracción a la ley de dicho estado.

La Suprema Corte de los EEUU resolvió que ese gravamen era inconstitucional porque excedía las facultades de la legislatura de Maryland. Sostuvo que la voluntad del pueblo de Maryland no puede sobreponerse a la del pueblo de toda la Nación. Dicho en otras palabras, señaló que el PL de Maryland carecía de la representatividad (confianza, es la palabra que usa) para gravar al pueblo de toda la Nación con el tributo impugnado. Sobre esa

base concluyó que: "... los estados no tienen competencia, ya sea por medio de gravámenes u otro medio, para demorar, impedir, limitar, o restringir mediante otra manera de control, la ejecución de las leyes constitucionales promulgadas por el Congreso para poner en funcionamiento los poderes conferidos al Gobierno General. Esta es, en nuestra opinión, la consecuencia inevitable de esa supremacía que la constitución ha declarado"<sup>1</sup>.

4. La situación que nos ocupa es muy distinta a la descripta.

Empezando porque el ISIB no opera del modo en que lo hacía el tributo cuestionado en *Mc Culloch v. Maryland*, ni el obligado al pago es el EN, ni el pago de ese impuesto constituye el levantamiento de prohibición alguna.

Tampoco ha recaído la obligación sobre instrumentos que el EN hubiera utilizado para llevar adelante sus cometidos. Los ingresos cuyo tratamiento fiscal se debate son ingresos por impresión de billetes, cuyo destino como circulante lo debe determinar luego el Banco Central. En verdad, mediante actos jurídicos tales como pagos o préstamos. Hasta tanto esa entidad no pone en circulación el billete de que se trate, no estamos frente a un instrumento de gobierno, y acá no viene debatida la competencia para gravar la decisión del Bco. Central de emitir circulante. Tampoco genera a la Casa de Moneda SE un ingreso equivalente al valor como billete sino un pago que compensa la actividad de la impresión y cuyo monto no tiene por qué estar relacionado con el valor que indica el billete sino con el valor de la impresión.

En suma, una cosa es gravar los ingresos por la actividad de imprenta y otra gravar al EN por los instrumentos que utiliza para llevar a cabo sus funciones. Acá lo debatido es lo primero.

5. Ello priva de sustento a la decisión recurrida; sin embargo no cabe a este Tribunal disponer respecto de la demanda, pues son los jueces de mérito quienes deben establecer qué solución corresponde a la demanda a la luz de los planteos que han quedado pendientes de tratamiento, postergados por la solución que aquí se desecha.

A esos fines no cabe perder de vistas que el ISIB busca gravar la exteriorización de riqueza que, como principio, revela quien concurre a un mercado a consumir bienes y/o servicios. Entonces, si bien la obligación tributaria la hace nacer una venta, la riqueza que se busca captar, y de ordinario se capta, no es la del vendedor, quien concibe al tributo como un costo más para la realización de su actividad, sino la que exterioriza quien adquiere el bien o servicio de que se trate al adquirirlo.

---

<sup>1</sup> En su idioma original: "... the states have no power, by taxation or otherwise, to retard, impede, burden, or in any manner control, the operations of the constitutional laws enacted by congress to carry into execution the powers vested in the general government. This is, we think, the unavoidable consequence of that supremacy which the constitution has declared".

En ese marco, puede que los planteos de la SE accionante aun no tratados remitan a tener que analizar la interpretación y aun la validez de la ley tributaria.

Por ello, y lo concordantemente dictaminado por el Fiscal General Adjunto, voto por: hacer lugar a la queja y al recurso de inconstitucionalidad, revocar la sentencia de la Cámara, y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se resuelva el pleito. Con costas a la vencida.

### **La jueza Marcela De Langhe dijo:**

1. Con fecha 21 de octubre de 2020 la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario concedió parcialmente los recursos de inconstitucionalidad deducidos por el GCBA, en el entendimiento de que la resolución de fecha 12 de julio de 2019 aquí cuestionada, desplazaba una norma local (art. 34 CF, t.o. 2002) en virtud de la prevalencia de previsiones de índole federal (leyes nº 24.144 y nº 21.622), configurándose así una cuestión constitucional. A su vez, los denegó respecto de los agravios vinculados con la arbitrariedad de sentencia y la imposición de las costas, motivando la queja ante el Tribunal.

A los efectos de resolver los recursos de inconstitucionalidad concedidos en forma parcial por la Cámara, la invocada arbitrariedad de la sentencia impugnada en punto a la imposición de las costas —que motiva la queja acumulada— aparece inescindiblemente unida a aquellos agravios constitucionales por los que se admitieron las apelaciones y, en consecuencia, integra el ámbito de revisión que los recursos proponen a este Tribunal.

2. La Cámara de Apelaciones revocó la sentencia de la anterior instancia e hizo lugar a la demanda de Casa de Moneda Sociedad del Estado (en adelante CDMSE) en cuanto pretendía eximir del impuesto a los ingresos brutos las ventas de billetes que efectuó al Banco Central de la República Argentina en los períodos abarcados por este proceso. Para así decidir concluyó que *“la Sociedad del Estado Casa de Moneda, en el ejercicio de la actividad de fabricación de billetes y monedas que luego entregará al BCRA para que este los emita, asume una típica función gubernativa propia e inalienable del Estado Nacional (arts. 75 incs. 6° y 11° de la Constitución Nacional). // Sin perjuicio de que se ha adoptado para la SE CdeM una forma societaria, ello no resulta un valladar infranqueable para concluir que se encuentra alcanzada por la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno.// En síntesis, carece de relevancia a los fines de dilucidar esta cuestión el hecho de que la parte actora se constituya como una Sociedad del Estado, por cuanto se puede advertir sin hesitación que la actividad que*

*desarrolla con el BCRA, se erige como el instrumento para que el Estado lleve a cabo su cometido”.*

En suma, la Cámara afirmó que la forma jurídica de la actora no resulta relevante para resolver la cuestión planteada y luego concluyó que, al recaer el tributo local sobre una actividad propia e inalienable del Estado —la emisión de moneda de curso legal—, la gabela interferiría con un instrumento de gobierno, por lo cual debía ser dejado sin efecto a la luz de la doctrina judicial de la inmunidad de tales instrumentos. Es de destacar que la Cámara no se adentró en el análisis del modo y grado en que el tributo interferiría con la política federal, por lo cual cabe concluir que, en opinión del *a quo*, la mera incidencia del tributo sobre la actividad de marras constituye una interferencia inaceptable desde la órbita constitucional.

**3.** El razonamiento de la Cámara se desentiende de las normas emanadas del Gobierno Federal y en particular de las que conforman el régimen jurídico de las Sociedades del Estado.

**3.1.** Las Sociedades del Estado fueron creadas y reguladas por la ley 20.705, donde el Congreso Nacional estableció sus características principales. Entre sus rasgos salientes se destacan que sólo pueden ser constituidas por capitales públicos, pueden ser unipersonales y no pueden quebrar (arts. 1, 2 y 5 de la Ley 20.705).

Las sociedades del Estado no están sujetas al régimen jurídico administrativo que disciplina a la administración central, sino que se les aplican las normas que regulan la constitución y funcionamiento de las sociedades anónimas. La ley contempla expresamente que estas entidades no están sujetas a las leyes de contabilidad, obras públicas ni procedimientos administrativos.

En suma, —como ha afirmado la Corte Suprema de Justicia en diversas oportunidades— las SE son medios instrumentales de los que se vale el Estado para cumplir diversos fines y si bien deben considerarse, en principio, sujetas al derecho privado, concurren a su respecto elementos de innegable carácter estatal, por lo que más allá del amplio grado de su descentralización, integran la organización administrativa del Estado (Fallos 308:821; 313:532).

**3.2.** El régimen jurídico de las SE no se agota con lo dispuesto en la ley 20.705, sino que se integra también con las disposiciones de otras normas generales y con las normas específicas de creación de cada una de esas entidades.

La Sociedad del Estado Casa de Moneda fue creada mediante el decreto-ley nº 21.622, del 19 de agosto de 1977. En su artículo 1 la norma detalla las actividades que se encomiendan a la sociedad en los siguientes términos: “a) *Fabricar el dinero circulante, especies valoradas, instrumentos de control y recaudación y documentación especial que requiera el Estado*

Nacional; b) Subsidiariamente, y en la medida que no interfiera en la actividad mencionada en el inciso precedente, atender necesidades similares de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de las Provincias y sus Municipios y de Estados extranjeros y realizar toda clase de impresos para entes oficiales o privados, nacionales o extranjeros”. En consecuencia, puede concluirse que la actividad cuya gravabilidad se debate en estas actuaciones constituyó la actividad principal de la entidad desde su conformación.

Es de destacar que en el artículo 8 del decreto-ley se estableció una exención de tributos a favor de la entidad, pero esa exención sólo alcanzó al impuesto de sellos. Esto permite inferir, que al momento de crearse la SECDM el Gobierno Federal entendió que sólo aquél tributo resultaba incompatible con el logro de los fines perseguidos por el ente.

**3.3.** Entre las normas generales que se aplican a las SE se encuentra el Decreto-ley nº 22.016 emitido el 15 de junio de 1979. Mediante esta norma el Gobierno Federal dispuso: “Art. 1.- *Deróganse todas las disposiciones de leyes nacionales, ya sean generales, especiales o estatutarias, en cuanto eximan o permitan capitalizar el pago de tributos nacionales, provinciales y municipales (impuestos, tasas y contribuciones) a: (...) las Sociedades del Estado regidas por la Ley número 20.705...*”. A continuación en el artículo 3 estableció que “*Las entidades, organismos, demás sujetos y/o beneficiarios mencionados en los artículos 1º y 2º, estarán sujetos a la potestad tributaria provincial y municipal*”

De esto se desprende que, al emitir esta norma general, fue el propio Gobierno Federal el que efectuó el juicio de compatibilidad entre los poderes de imposición locales y los fines públicos involucrados en las actividades desarrolladas por las Sociedades del Estado y concluyó que aquéllos no se veían frustrados por estar éstas sometidas a las potestades tributarias de provincias y municipios. Como hemos visto, al emitirse el Decreto-Ley 22.016 ya se encontraba creada la SECDM, por lo que esta quedó comprendida dentro de lo dispuesto en la norma general; ninguna disposición de esta norma ni de otra posterior permite inferir la voluntad de las autoridades federales de eximir a la sociedad de marras del régimen dispuesto en la Ley 22.016 y, en particular, de lo dispuesto en su artículo 3.

Cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue llamada a pronunciarse respecto a la constitucionalidad del Decreto- Ley nº 22.016 y se pronunció por la compatibilidad de la norma con la Constitución Nacional en los siguientes términos: “11) *Que en efecto, mientras medie decisión del legislador orientada a determinar los intereses de la Nación, el sometimiento de ciertas empresas al poder impositivo local no significa violación de cláusula constitucional alguna pues el impuesto en tanto “valioso instrumento de regulación económica” (Fallos 151:359; 243:98; 298:341) se aprecia como medio para satisfacerlos. No es sino, el caso, una manifestación de la voluntad de la autoridad federal que armoniza la función impositiva con*



*los propósitos, y consiguientes facultades, previstos en los incisos 16 y 27 del art. 67. //12) Que en orden a lo expuesto, cabe concluir que la ley 22.016 ha discernido sobre un instrumento tendiente a amparar el sobredicho interés sin menoscabo de las potestades previstas en el texto constitucional y de la distribución de competencias entre las provincias y el gobierno central que aquél establece". (Fallos 305:1381 y, en el mismo sentido, Fallos 310:1567). En consecuencia, en opinión del alto tribunal, la sujeción de las sociedades del Estado a los poderes de imposición locales no importa, *per se*, una violación al régimen federal; por el contrario, la emisión de aquella norma traduce un juicio expreso de compatibilidad efectuado por el Estado Federal entre las potestades reconocidas al gobierno nacional y la distribución de competencias entre las distintas jurisdicciones prevista en la Constitución Nacional.*

**3.4.** En suma, fue el Gobierno Federal el que evaluó que el indudable interés federal involucrado en la actividad de fabricación de billetes encomendada a la CDMSE, era compatible con la sujeción de la sociedad a la potestad tributaria provincial y municipal.

**4.** En su sentencia, la Cámara de Apelaciones no se hace cargo de las claras disposiciones de la ley 22.016, ni del juicio de compatibilidad entre la actividad del ente federal y el poder de imposición local que se desprende de los artículos 1 y 3 de esta norma.

En consecuencia, la conclusión de la Cámara —conforme la cual la mera incidencia del tributo local sobre la actividad del ente federal constituye una interferencia inaceptable en términos del reparto de competencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales consagrado en la Constitución Nacional— aparece manifiestamente opuesta a las expresas disposiciones de los artículos 1 y 3 del Decreto-Ley 22.016, norma cuya vigencia y aplicación al caso no fue cuestionada en estas actuaciones.

Por todo lo expuesto, corresponde hacer lugar a la queja y a los recursos de inconstitucionalidad del GCBA, revocar la sentencia de la Cámara de Apelaciones y devolver las actuaciones para que, por intermedio de otros jueces, se emita un nuevo pronunciamiento. Costas a la vencida por aplicación del principio objetivo de la derrota.

**El juez Santiago Otamendi dijo:**

Adhiero al voto de la jueza Marcela De Langhe, por compartirlo en lo sustancial.

**La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:**

Queja por recursos de inconstitucionalidad parcialmente denegados del GCBA:

1. La queja del GCBA fue interpuesta en tiempo y forma y cumple con la carga de fundamentación prevista en la ley nº 402, por lo que debe ser admitida.

Recursos de inconstitucionalidad del GCBA:

2. Los recursos de inconstitucionalidad del Gobierno satisfacen las condiciones de admisibilidad formal.

3. Ante todo, conviene repasar los antecedentes del caso.

Como surge de los “resulta”, la Sociedad del Estado Casa de la Moneda (en adelante, también la “Casa de la Moneda”) promovió dos demandas de impugnación de actos administrativos a fin que se declare la nulidad de ciertas resoluciones de la DGR que determinaron deuda en concepto de Impuesto sobre los Ingresos Brutos por los períodos 1 a 6 y 8 a 12 de 1998, 2 a 12 de 1999, 1 a 12 de 2000, 1 a 12 de 2001, y 1 a 8 de 2002 (expediente 16331) y 12 de 1995, 1 a 12 de 1996 y 1 a 12 de 1997 (expediente 16951) y le impusieron multas fiscales.

En cuanto aquí importa, se discute si deben gravarse o no los ingresos derivados de la actividad realizada por la Casa de la Moneda consistente en imprimir billetes y monedas que le entrega al BCRA para que éste los emita. La Casa de la Moneda entiende que se encuentra exenta. El GCBA, en cambio, considera que la Casa de la Moneda debe tributar por no gozar de ninguna exención subjetiva (por no ser asimilable al Estado Nacional) ni objetiva (por tratarse de ventas a consumidor final).

Ambos expedientes (16951 y 16331) fueron acumulados y el juez de primera instancia dictó una única sentencia para las dos causas. El magistrado rechazó la pretensión impugnatoria del expediente 16331 e hizo lugar parcialmente a la demanda promovida en el expediente 16951, en tanto acogió el planteo de prescripción de la deuda para los períodos 12/1995, 1 a 12/ 1996 y 1 a 11/1997 y declaró la nulidad de la multa impuesta a través de la resolución nº 6885-DGR-2002.

Tanto la parte actora como la demandada apelaron el fallo de grado.

La Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario hizo lugar al recurso de apelación de la accionante, revocó el pronunciamiento de primera instancia, declaró la nulidad parcial de los actos administrativos atacados, y redujo la multa impuesta a la contribuyente en proporción al éxito obtenido.

En cuanto a la prescripción, la Cámara revocó el pronunciamiento de primera instancia en cuanto había dispuesto la prescripción de la acción respecto de los períodos 12/1995, 1 a 12/ 1996 y 1 a 11/1997.

En cuanto a la cuestión de fondo, los camaristas afirmaron que cuando la Casa de la Moneda fabrica billetes y monedas que luego entrega al BCRA para que éste los emita, asume una típica función gubernativa propia e inalienable del Estado Nacional (arts. 75 incisos 6 y 11<sup>2</sup> de la Constitución Nacional) y se constituye en el instrumento para que el Estado lleve a cabo su cometido. En otras palabras, la Sala I aplicó la denominada “doctrina de la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno” y concluyó, de ese modo, que la actividad de la Casa de la Moneda no debía ser gravada con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Los vocales expresaron que el hecho de que la Casa de la Moneda hubiera adoptado una forma societaria no impedía aplicarle la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno. Por lo tanto, juzgaron que los ingresos facturados al BCRA vinculados con la fabricación de monedas y billetes no debían tributar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos.

Contra el fallo de segunda instancia, el GCBA dedujo sendos recursos de inconstitucionalidad. El Gobierno sostiene que la Sala interviniente lesionó el principio de legalidad al crear una exención no prevista en las normas locales aplicables.

Los camaristas concedieron parcialmente los recursos de inconstitucionalidad del GCBA.

4. En su recurso de inconstitucionalidad, la Ciudad explica que la Cámara lesionó el principio de legalidad al extender los alcances de la exención fijada en el artículo 32 del Código Fiscal a la Sociedad del Estado Casa de la Moneda a pesar de que se trataba de un beneficio establecido para el Estado Nacional. Agregó que “... por si alguna duda quedara (...) en cuanto a que la actora no puede gozar de la exención subjetiva, podemos señalar que siguiendo el lineamiento de la ley 22.016, el Código Fiscal en su artículo 34 (cuya constitucionalidad no fue puesta en duda) dispone que ***‘Las Empresas y Organismos alcanzados por la Ley Nacional N° 22.016 deben abonar todas las obligaciones fiscales emergentes de las disposiciones contenidas en el presente Código’***” (el destacado y la cursiva lucen en el original).

El recurrente subraya que “[l]a Sala I parece confundir la tarea física de impresión de papel con la (...) facultad de emitir moneda, **que es ejercida exclusivamente por el Banco Central de la República Argentina** y no por la Sociedad Casa de Moneda” (resaltado en el original). Precisa que “... **a la**

---

<sup>2</sup> Artículo 75: “Corresponde al Congreso (...) 6) Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”; (...) 11) Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación”.

**actora sólo se le delegó la tarea material de la fabricación, mas no el instrumento de gobierno, que sigue siendo ejercido exclusivamente por el BCRA”** (destacado en el original).

El Gobierno también manifiesta que aunque la Cámara fundó la inmunidad fiscal en el artículo 75 incisos 6 y 11 de la Constitución Nacional, esas normas se vinculan con la emisión de la moneda, mas no con la impresión de billetes.

El GCBA indica que la Cámara lesionó el debido proceso ya que —aún si se considerara que la actividad de la Casa de la Moneda fuera un instrumento de gobierno y se deseara aplicar la teoría de la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno—no se probó que el tributo local interfiera en la satisfacción de un interés público nacional.

5. Asiste razón al GCBA en cuanto a que la Cámara lesionó el principio de legalidad al crear una exención no prevista en ninguna norma.

5.1. En primer lugar, como lo destacan el recurrente y el Fiscal General Adjunto, la Casa de la Moneda no encuadraba en ninguna exención subjetiva. Así, la exención del pago de tributos establecida en el artículo 32 del Código Fiscal (t.o. 2002, concordante con años anteriores y posteriores) tenía como destinatarios al “Estado Nacional, las Provincias, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las Municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas”. Sin embargo, como lo explica el Fiscal General Adjunto, la Casa de la Moneda no es el Estado Nacional, sino una sociedad del Estado creada bajo un régimen especial. De hecho, la Casa de la Moneda paga impuestos nacionales y emite facturas B al BCRA por la actividad de impresión de billetes. Por lo tanto, mal podría asimilársela al Estado Nacional.

Por lo demás, la ley n° 22.016 deroga todas las disposiciones de leyes nacionales en cuanto eximan del pago de tributos nacionales, provinciales o municipales a —entre otros entes— las sociedades del Estado regidas por la ley n° 20.705 (que es el caso de Casa de la Moneda).

Asimismo, el artículo 34 del Código Fiscal t.o. 2002 establecía que “Las Empresas y Organismos alcanzados por la Ley Nacional N° 22.016 deben abonar todas las obligaciones fiscales emergentes de las disposiciones contenidas en el presente Código” (conf. similar texto en los anteriores períodos reclamados).

Así, pues, la actora no era beneficiaria de ninguna exención subjetiva.

En segundo lugar, las normas locales aplicables tampoco establecían una exención a la actividad de impresión de billetes. La única exención en la que hubiera podido encuadrarse la Casa de la Moneda hubiera sido la prevista para la producción industrial, pero el Código Fiscal establece que esa exención

no aplica cuando se está frente a una venta a consumidor final (y este último sería el caso de autos, toda vez que la accionante emitía facturas B al BCRA)<sup>3</sup>.

En suma, la Casa de la Moneda no gozaba de ninguna exención subjetiva ni objetiva a su favor.

Tal como lo señala el Fiscal General Adjunto en su dictamen, a través de la Casa de la Moneda se terceriza una actividad industrial (la fabricación de billetes) por la que la actora emite facturas tipo B.

De este modo, se encuentran reunidos los presupuestos de hecho que dan origen al hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para los períodos ajustados por el Fisco, a saber: ejercicio de una actividad con habitualidad a título oneroso dentro del territorio de la Ciudad.

Por lo tanto, al aplicar la doctrina de la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno la Cámara lesionó el principio de legalidad ya que creó pretorianamente una exención no prevista en las normas aplicables.

5.2 Por otra parte, como lo resaltan el recurrente y el Fiscal General Adjunto, la “impresión de billetes” es una actividad distinta de “poner el dinero en circulación” y el carácter de instrumento de gobierno lo adquieren los billetes recién cuando el BCRA pone el dinero en circulación.

En este orden de ideas, la lectura de la Carta Orgánica del BCRA (ley nº 24.144) reafirma que los billetes que produce la Casa de la Moneda sólo adquieren su carácter de instrumento de gobierno cuando el BCRA los emite y

---

3

Artículo 22 inciso b) del artículo 126 del Código Fiscal t.o. 2002, en lo pertinente: *“Están exentos del pago de este gravamen: “...b) Producción Industrial, únicamente para el caso que la actividad industrial se desarrolle exclusivamente en establecimientos radicados en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto cuentan con la debida habilitación otorgada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y respecto de los ingresos provenientes de la venta de bienes obtenidos en los procesos productivos desarrollados en dichos establecimientos.*

***Las exenciones previstas en los apartados a) y b) del presente inciso no alcanzan a los ingresos obtenidos por las ventas efectuadas a consumidores finales que tienen el mismo tratamiento que el sector de comercialización minorista.***

*Se considera consumidor final a las personas físicas o jurídicas que hagan uso o consumo de bienes adquiridos, ya sea en beneficio propio, o de su grupo social o familiar, en tanto dicho uso o consumo no implique una utilización posterior directa o indirecta, almacenamiento o afectación a procesos de producción, transformación, comercialización o prestación o locación de servicios a terceros. Esta disposición tendrá vigencia retroactiva al 1º de enero de 1998.*

*Se entiende por actividad industrial aquella que logra la transformación física, química o físico química, en su forma o esencia, de materias primas o materiales en nuevos productos, a través de un proceso inducido, mediante la aplicación de técnicas de producción uniforme, la utilización de maquinarias o equipos, la repetición de operaciones o procesos unitarios, llevada a cabo en un establecimiento industrial habilitado al efecto”. La idea de que las ventas a consumidor final no quedan incluidas en la exención ya estaba prevista en los Códigos Fiscales de los períodos 1995 a 2001.*

los pone en circulación, siendo este último el único ente autorizado a hacerlo. El artículo 30 de la ley nº 24.144 establece que “[e]***l Banco es el encargado exclusivo de la emisión de billetes y monedas de la Nación Argentina y ningún otro órgano del gobierno nacional, ni los gobiernos provinciales, ni las municipalidades, bancos u otras autoridades cualesquiera, podrán emitir billetes ni monedas metálicas ni otros instrumentos que fuesen susceptibles de circular como moneda***<sup>4</sup>. Se entenderá que son susceptibles de circular como moneda, cualesquiera fueran las condiciones y características de los instrumentos, cuando:

i) El emisor imponga o induzca en forma directa o indirecta, su aceptación forzosa para la cancelación de cualquier tipo de obligación; o

ii) Se emitan por valores nominales inferiores o iguales a 10 veces el valor del billete de moneda nacional de máxima nominación que se encuentre en circulación.

(Artículo sustituido por art. 18° de la [Ley N°25.780](#) B.O. 08/09/2003.)”.

A mayor abundamiento, el artículo 32 de la ley 24.144 prevé que “[t]oda vez que el banco compruebe la violación de su función exclusiva de emitir moneda denunciará el hecho ante la autoridad correspondiente y comunicará al Poder Ejecutivo para que éste tome las medidas correspondientes”.

5.3. Por fin, aún si se soslayara tanto el marco normativo aplicable arriba citado como el hecho de que el único que puede emitir moneda es el BCRA, tampoco podría aquí aplicarse la teoría de la inmunidad fiscal de los instrumentos de gobierno porque no quedó demostrado en autos que gravar la actividad desarrollada por la Casa de la Moneda con el Impuesto sobre los Ingresos Brutos interfiera con algún fin público federal (que es uno de los requisitos de procedencia de la referida doctrina en los términos de la jurisprudencia de la CSJN).

5.4 Por lo expuesto, voto por hacer lugar a los recursos de queja e inconstitucionalidad del GCBA y revocar el decisorio impugnado, con costas de todo el proceso a la contribuyente vencida.

### **La juez Inés M. Weinberg dijo:**

1. En el recurso de inconstitucionalidad GCBA sostiene que la Cámara hizo extensiva la exención a las sociedades del Estado, confundiendo la tarea física de impresión de papel con la facultad de emitir moneda, que es ejercida exclusivamente por el BCRA y no por la SECM.

En este sentido señala que “... las tareas de la Sociedad del Estado Casa de Moneda bien podrían llevarse a cabo a través de una imprenta

---

<sup>4</sup> Destacado propio.

privada, para que luego fuera el BCRA quien diera curso legal a billete (llevando a cabo así un instrumento de gobierno)”.

Agrega que la actora no podía gozar de la aquella exención subjetiva en virtud de lo establecido por el art. 34 del CF en tanto dispone que: “Las Empresas y Organismos alcanzados por la Ley Nacional N° 22.016 deben abonar todas las obligaciones fiscales emergentes de las disposiciones contenidas en el presente Código”. También sostiene que no se había demostrado que la mera actividad de impresión de billetes constituyera un instrumento de gobierno. Aduce que dicha tarea no era llevada a cabo el Estado Nacional sino por una Sociedad a la que se le “tercerizaba” dicha actividad. Cuestión que por vía judicial se consagrara una exención tributaria pese a que: (i) se había comprobado que la actora realiza ventas al BCRA, que estaban instrumentadas mediante facturas “B”, es decir, a consumidor final; (ii) la actora no era el EN; y (iii) no se había comprobado estar en presencia de “los instrumentos de gobierno” a los que aludía la Sala I.

Por último alega la existencia de gravedad institucional y cuestiona la imposición de las costas dispuesta por la Cámara. Afirmó que se verificaba un caso de gravedad institucional. Y se agravió respecto de la imposición de las costas.

2. La Sala I concedió parcialmente los recursos a través de su decisión del 21 de octubre de 2020, y los rechazó en punto a la arbitrariedad de sentencia y a la imposición de las costas.

La denegatoria parcial motivó la queja del GCBA de fecha 28 de octubre de 2021, que tramita bajo el expte. n° 18442, acumulado a las presentes actuaciones.

3. La cuestión a dilucidar en autos a partir de los recursos interpuestos, es si la Casa de la Moneda debe tributar el ISIB por los ingresos que obtiene por la venta al Banco Central de billetes y moneda destinados a tener curso legal en la Argentina. En este contexto, entiendo que se configura un caso constitucional pues se encuentra en juego la aplicación de una exención no prevista, en principio, por la normativa aplicable y que la Cámara atribuye a la utilización de la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno.

4. En cuanto al argumento utilizado por la Sala 1 vinculado a la inmunidad de los instrumentos de gobierno, comparto lo expresado por mi colega el Juez Luis Lozano con respecto a que el GCBA no pretende gravar al Estado Nacional por aquellos los instrumentos que utiliza para llevar adelante sus funciones propias, sino por los ingresos de la actividad de imprenta que Sociedad Casa de la Moneda efectúa con habitualidad y de forma onerosa. Tal distinción hace que, en el caso concreto, no sea posible invocar dicha doctrina a fin de obtener la exención del tributo IIBB.

5. Bajo tal premisa, cabe ahora referirse a la normativa relativa a las exenciones que resulten aplicables.

En este punto comparto lo expuesto por mi colega la juez Alicia Ruiz en el punto 5.1 de su voto.

El ordenamiento jurídico allí detallado no refiere la existencia de una exención subjetiva ni objetiva que alcance a la Sociedad del Estado Casa de la Moneda ni a la impresión de billetes por la cual el GCBA pretende gravarla.

Por el contrario, la ley n° 22.016, en su artículo 1 deroga todas las disposiciones de leyes nacionales en cuanto eximan del pago de tributos nacionales, provinciales o municipales a —entre otros varios entes— las sociedades del Estado regidas por la ley n° 20.705 (que es el caso de Casa de la Moneda). Es en ese sentido que luego el artículo 34 del Código Fiscal (t.o. 2002) establece que las empresas y organismos alcanzados por la Ley Nacional N° 22.016 deben abonar todas las obligaciones fiscales emergentes de las disposiciones contenidas en el Código.

6. De este modo, y de acuerdo con lo dictaminado por el Fiscal Adjunto, cabe concluir que se encuentran reunidos los presupuestos de hecho que dan origen al hecho imponible del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para los períodos ajustados por el Fisco.

7. En conclusión, corresponde admitir los recursos de queja del GCBA, hacer lugar a sus recursos de inconstitucionalidad; y revocar la sentencia de la Sala I con costas.

Por ello, y concordantemente con lo dictaminado por el Fiscal General Adjunto, por mayoría,

**el Tribunal Superior de Justicia  
resuelve:**

**1. Admitir** las quejas y **hacer lugar** a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con costas.

**2. Revocar** la sentencia dictada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario el 12 de julio de 2019, y devolver las actuaciones a la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y Relaciones de Consumo a fin de que, por intermedio de jueces distintos de los que intervinieron, se dicte un nuevo fallo con arreglo a lo aquí resuelto.

**3. Mandar** que se registre, se notifique y, oportunamente, se remita como está ordenado en el punto anterior.



La sentencia se dicta en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

