



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

Buenos Aires, 25 de junio de 2024.- SH

Y VISTOS: El recurso de apelación interpuesto por la parte actora a [fs. 121](#), concedido en relación a [fs. 122](#), contra la resolución de [fs. 112/120](#), fundado por el memorial de [fs. 123/132](#), cuyo traslado conferido a [fs. 133](#), no fuera contestado por la parte demandada; y,

CONSIDERANDO:

I.- Que por la resolución del 28 de diciembre de 2023 el señor juez de primera instancia rechazó la medida cautelar solicitada por la empresa PILAGÁ SA a fin de que se ordene a la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral (en adelante, COMARB), en su calidad de autoridad de aplicación del “Sistema de Acreditación y Control de Acreditaciones Bancarias” (en adelante SIRCREB), instituido por la Resolución General n° 104/04, al Banco de Galicia y Buenos Aires SAU y al Banco Santander Argentina SA a que de forma inmediata, se abstengan de continuar detrayendo de sus cuentas bancarias las retenciones del Impuesto a los Ingresos Brutos.

Cabe dejar sentado que dicta tutela anticipada había sido solicitada dentro del escrito de inicio de una acción declarativa de certeza e inconstitucionalidad promovida en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN), a fin de obtener un pronunciamiento sobre la incertidumbre que pesa sobre ella en razón de la inconstitucionalidad e indebida aplicación a la parte actora del denominado SIRCREB.

Para así decidir, el magistrado de grado consideró que la verosimilitud del derecho invocado no se exhibe con el grado de apariencia que se requiere en el terreno cautelar, en tanto remite al examen y análisis de cuestiones cuya naturaleza y peculiar complejidad exigen un marco de debate y prueba que excede –con creces- el acotado espacio cognoscitivo inherente a este tipo de procesos, como así también los extremos fácticos, jurídicos y normativos expuestos por la demandada en los términos del art. 4° LMC.

En este sentido, citando doctrina judicial sentada por esta alzada, expuso que “juzgar sobre los méritos de la técnica retentiva ordenada tornaría necesario un estudio que por su complejidad,



excede el acotado espacio cognoscitivo del proceso precautorio, ya que exige avanzar sobre los presupuestos sustanciales de la pretensión esgrimida en autos; lo que no puede realizarse por vía cautelar sin comprometer expresas garantías constitucionales como el derecho de defensa en juicio y el de igualdad de las partes en el proceso”.

Por otra parte, tampoco encontró presente un peligro particularizado y concreto en la demora.

Por último, atento el rechazo de la tutela anticipada requerida, declaró inoficioso poner en consideración (en dicha oportunidad) el planteo de la COMARB atinente a la sustanciación de la cautelar con las jurisdicciones concernidas.

II.- Que disconforme con el rechazo de la tutela anticipada requerida, la parte actora interpuso recurso de apelación de fs. 121, sustentándolo por el memorial de fs. 123/132, que no ha sido contestado por la accionada.

Explica que es una empresa que se dedica a la actividad primaria e industrial, siendo sus actividades principales declaradas la de preparación y cultivo de arroz y producción de semillas y que, como consecuencia de dichas actividades, es contribuyente del impuesto sobre los Ingresos Brutos bajo el régimen general del Convenio Multilateral (art. 2 CM) y bajo régimen especial (art. 13 CM), a los efectos de atribuir la materia imponible sujeta al gravamen entre las distintas jurisdicciones en las que se encuentra inscripta; entre ellas, la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, tributando a las alícuotas del 0,75% y 1,5% en virtud de las actividades primarias e industriales desarrolladas, entre otras.

A su vez, expone que -también en ejercicio de su desarrollo industrial- tiene diversos proveedores, los cuales, por cada compra que efectúa, le practican percepciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que debe ser tomada por la Sociedad como “pago a cuenta” del ingreso del tributo y que, además de dichas percepciones, PILAGÁ debe soportar retenciones bancarias (SIRCREB), las que





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

también deben ser tomadas como un anticipo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a ingresar. Agrega que lo propio ocurre con el Régimen de Tarjeta de Crédito de la Resolución Normativa 7/2013.

Puntualiza que en los períodos fiscales 01/2022 a 06/2023 dichas retenciones bancarias alcanzaron la suma total de pesos \$34.109.612,37 de las cuales casi el 50% fueron asignadas a la Provincia de Buenos Aires, conforme distribución de coeficientes asignados y alícuotas aplicables. Y que a partir de ese momento, el saldo a favor que ha venido acumulando la Sociedad al mes de junio 2023 en la Provincia de Buenos Aires (en donde por la distribución de coeficientes y alícuota aplicable es la más alta), es de \$34.022.428,83, el cual se viene arrastrando en forma sostenida.

Recuerda que el planteo que efectúa en el escrito de inicio consiste en que la aplicación del sistema en el caso concreto deviene manifiestamente irrazonable, pues dichas retenciones superan en forma desproporcionada la obligación fiscal que, en definitiva, debía afrontar Pilagá SA mensualmente. A lo antedicho, adiciona que las detracciones se vienen realizando en forma periódica de las cuentas bancarias de la Sociedad, todo lo cual afecta gravemente su funcionamiento.

Alega que las circunstancias fácticas apuntadas, que derivan de la acumulación de dicho saldo a favor, la colocan en una grave situación económica y financiera dado que “no puede absorber los excesivos saldos a favor acumulados, debiendo considerarse en este sentido la depreciación constante que sufre diariamente ese crédito –y que ya sufrió desde su indisponibilidad- por su exposición a los índices de inflación constante conforme las publicaciones oficiales del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)”.

Refiere que en sustento de lo así afirmado, aportó como prueba una “certificación contable” y dejó ofrecida una prueba pericial contable e informativa, destacando que de la documental acompañada, es factible advertir que las sumas retenidas a la empresa por aplicación del SIRCREB ascendieron a \$ 34.109.612,37 en el acumulado de los meses de 01/2022 a 06/2023, de los cuales casi el



50% resultaron atribuidos a la Provincia de Buenos Aires, en concordancia con la distribución de coeficientes SIRCREB y alícuotas aplicables.

Postula que las detracciones sobre los depósitos bancarios percibidos por ventas locales que se vienen realizando resultan ilegales y que le causan enormes perjuicios económicos, conforme se acredita por la prueba que se acompaña.

Enuncia que ello trajo aparejada una ilegítima violación al derecho de propiedad de Pilagá, en tanto se mantienen "cautivas" sumas de dinero que exceden ampliamente aquellas que efectivamente son debidas por el tributo en cuestión, vedándose con ello la posibilidad de compensar los anticipos mensuales con el cuantioso saldo acumulado a su favor.

Sostiene que el régimen de sustracciones de la Res. N° 104/2004, implica un desapoderamiento inconstitucional que, además, no explica sobre qué base se realiza, ni cómo se determina el porcentaje de sustracción de IIBB, situación que en su caso, resalta, está generando un gran daño.

En este orden de ideas, manifiesta que las retenciones realizadas bajo el SIRCREB afectan derechos constitucionales amparados por la Constitución Nacional, en materia de legalidad (arts. 17, 19, 75 inc 1° y 2° y ccdtes. de nuestra Carta Magna), razonabilidad (art. 28 de la CN), capacidad contributiva, igualdad ante la ley, proporcionalidad, propiedad (arts. 14 y 17 de la CN), el ejercicio de competencias delegadas a la Nación (art. 121 CN), todo ello en materia tributaria, el régimen de coparticipación federal (art. 75 inc. 2 Constitución Nacional, Ley 23.548) y la cláusula comercial (art. 75 inc 13 CN), así como las garantías adjetivas (derecho a ser oído, notificado, producir prueba, peticionar, etc., conforme arts. 18, 19 y concordantes del mismo cuerpo), y los principios de certeza, buena fe, confianza legítima, previsibilidad, predictibilidad y coherencia, siendo que las retenciones bancarias aplicadas a Pilagá SA por parte del COMARB y sus órganos de administración, no tienen competencia o legalidad o jurisdicción para proceder de dicha forma.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

En sustento de dichos planteos invoca una resolución de la Sala II del fuero, dictada en los autos “COFCO INTERNATIONAL ARGENTINA SA (((MC))) c/ EN-COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL-RESOL 104/04 s /PROCESO DE CONOCIMIENTO”, expte. Nro. CAF - 2837/2021.

En lo atinente a los concretos agravios que el rechazo de la medida cautelar anticipada le causa, sostiene que, contrariamente a lo concluido por el magistrado de primera instancia, se encuentra configurada la verosimilitud del derecho invocado, habida cuenta de que realiza un arbitrario análisis de los perjuicios que se le vienen ocasionando con las retenciones SIRCREB.

En ese sentido, afirma que se encuentra sufriendo retenciones bancarias mediante el SIRCREB, que mes a mes superan ampliamente el impuesto determinado en el respectivo período, obligando a la empresa a soportar una suerte de “empréstito forzoso” a los fiscos provinciales y, en particular, a la Provincia de Buenos Aires.

Apunta que el régimen de retenciones bancarias SIRCREB funciona como un pago a cuenta anticipado, de una obligación fiscal en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que en todos los casos el contribuyente debe ingresar al vencimiento del anticipo mensual, sobre la base imponible total declarada en la declaración jurada del impuesto respectiva.

Pone de relieve que **“no se está afectando la recaudación tributaria de la Provincia de Buenos Aires** (ni de ninguna otra provincia), en tanto dichas Provincias no sufrirán ningún perjuicio fiscal derivado de la concesión de la medida cautelar y/o de la acción judicial de inconstitucionalidad llevada adelante por mi mandante en estas actuaciones, por cuanto mi mandante no ha dejado de ingresar -ni tampoco dejara de ingresar en el futuro en mayor o menor medida- el impuesto correspondiente en cada una de las jurisdicciones en cuestión, sino que de lo que se trata, es de **evitar un régimen de pago anticipado** (que recaudan los bancos previo al vencimiento de la obligación mensual del contribuyente), **que en el caso de mi mandante le ha generado y le genera día a día particularmente, la**



acumulación de millonarios saldos a favor, muy por encima de su obligación mensual determinada, y por ello es que resulta ser confiscatorio e inconstitucional, **siendo que además la COMARB no tiene facultades para crear dicho sistema de recaudación**, como quedo acreditado”. (El resaltado pertenece al [original](#)). Con otras palabras, explica que en todos los casos, deberá ingresar el impuesto al vencimiento de la declaración jurada mensual, sin poder descontarse las retenciones bancarias (que funcionan como un pago a cuenta anticipado) que eventualmente no le sean practicadas como consecuencia de la solicitud de medida cautelar peticionada.

Indica que con la certificación contable que acompañó a la demanda ha acreditado que: (i) las retenciones que viene sufriendo PILAGÁ, se estaría tributando en la provincia a una alícuota muy superior al promedio del 1,25% que le corresponde a las principales actividades que desarrolla, las cuales incluso tienen previsto un tratamiento alicuotario más beneficioso, a efectos de promover el desarrollo de dicha actividad, el cual está muy lejos de ser aplicado; (ii) el acumulado de recaudaciones SIRCREB entre 01/2022 y 06/2023 es de \$34.109.612,37; el acumulado SIRCREB desde la posición 01/2022 a 06/2023 refleja un porcentaje de 975,44%; (iii) el saldo a favor de la Provincia de Buenos Aires al 06/2023 es de \$34.022.428,83; (iv) el Impuesto determinado del periodo 06/2023 es de \$10.976.097,74; (v) el total de recaudaciones bancarias soportadas al 06/2023 es de \$12.456.495,18; (vi) la alícuota promedio de retenciones bancarias SIRCREB al 06/2023 es de 1,96% mientras que la alícuota promedio del Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) es de 1,25%.

Al respecto, alega que la verosimilitud en el derecho exigido para la procedencia de la medida cautelar se desprende de la propia conducta de la COMARB y añade que, además, “es totalmente incompetente para afectar cuentas bancarias, que son propiedad privada, y no hay norma, ni racionio jurídico alguno, que pueda avalar este proceder ilegítimo e injusto”.

Desde esta perspectiva, postula que quien ordena a que se le retenga mediante el SIRCREB a la empresa es el -Comité de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

Administración- órgano creado por la COMARB mediante la Resolución General 104/2004 y que “he aquí donde se manifiesta la arbitraria, improcedente y la vía de hecho ilegítima del proceder de la COMARB, ya que no existe artículo de la Constitución Nacional, Ley, acto administrativo conforme a ley, o sentencia judicial que avalen este proceder que emana de un órgano colegiado, como tampoco existe ningún hecho imponible en virtud del cual podría fundarse las detracciones mencionadas, en las cuentas bancarias de los contribuyentes.” Señala que tampoco podría una Comisión interprovincial, fiscalizar, ejercer poder de policía e incluso sancionar como agentes de recaudación a entidades bancarias que se encuentran regidas en rigor por los contratos del Código Civil y Comercial de la Nación y la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240 y por la Ley N° 21.526 de Entidades Financieras, y su órgano rector en rigor que sería el Banco Central de la República Argentina y/o la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (véase Anexo VI, “Protocolo Complementario a las Normas sobre Sircreb, arts. 1°.- Cálculo e ingreso de intereses resarcitorios 2°.- Fiscalización de los agentes de recaudación 3°.- Sumario por incumplimiento). Apunta que SIRCREB escapa a la noción del principio de la legalidad y reserva de ley en materia tributaria, de raigambre constitucional.

En cuanto al peligro en la demora, aduce que los millonarios saldos a favor que se le continuaran acumulando mes a mes, en caso de ser sometida el reclamo pertinente a un arduo proceso de repetición, provocará que al momento en que los mismos sean recuperados de manera efectiva, hayan perdido casi la totalidad del poder de compra que tenían al momento de ser retenidos.

Es por esta motivo que alega que resulta indispensable que se conceda la medida cautelar de no innovar a los fines de que no se le sigan reteniendo y de este modo que no se le sigan acumulando saldos a favor, ya que la posterior devolución de fondos en una moneda ya depreciada provocaría un daño de imposible reparación.

En tales condiciones, se agravia de lo resuelto por el juez de grado en la sentencia recurrida, dado que hablar de perjuicio



en grado suficiente como justificativo para rechazar la existencia del peligro en la demora, deviene en un argumento improcedente; puesto que, la empresa está sufriendo un menoscabo financiero todos los meses en forma constante y repetida con las retenciones que los Bancos le aplican.

Concluye que no conceder la medida cautelar solicitada, no sólo incrementará el perjuicio directo e inmediato que viene sufriendo periódicamente, en el normal giro comercial de la Sociedad y por ende en su patrimonio, sino que de continuarse este perjuicio se pondría en riesgo la permanencia de las fuentes de trabajo de sus empleados.

Y señala que resulta más que claro que el impacto disvalioso y perjudicial que ocasiona el ilegítimo proceder de la COMARB es mucho mayor que la que se produciría con la admisibilidad de la cautelar peticionada, ya que no está en peligro la recaudación tributaria ni las arcas públicas. Por ello, el requisito de la “proporcionalidad en la gravedad del perjuicio” al cual alude cierta doctrina administrativa también se encuentra configurado en autos.

En resumen, afirma que las causas que justifican la medida cautelar solicitada se centran en la manifiesta inconstitucionalidad de la Resolución General N° 104 de fecha 6 de diciembre 2004, emitida por la Comisión Arbitral de Convenio Multilateral, así como en los perjuicios graves que deben evitarse a los interesados, y en razones de interés público. Por último, reitera que la disposición de la medida cautelar no afectará el interés público, ni la normal percepción de la renta pública.

III.- Que, inicialmente, corresponde dejar sentado que este Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquéllas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. CSJN, Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 291:390; 297:140; 301:970).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

IV.- Que a los fines de conocer sobre el recurso incoado, cabe recordar que la procedencia de las medidas cautelares como la solicitada en autos se halla condicionada, en los términos indicados por las directivas previstas en el art. 230 del CPCC, a la estricta apreciación de los requisitos de admisión referidos, por un lado, a la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita; y por el otro, al peligro en la demora, que exige la probabilidad de que la tutela jurídica definitiva que la actora aguarda de la sentencia a pronunciarse en el proceso principal no pueda, en los hechos, efectivizarse (conf. esta Sala, Causa: 32118/2011, in re “Guimajo SRL c/ EN-AFIP-DGI 154/11 (RMIC) s/medida cautelar (autónoma)”, sentencia del 16-04-2012, entre muchas otras).

En lo atinente al primer presupuesto (*fumus bonis iuris*) este debe entenderse como la posibilidad de existencia del derecho invocado y no como una incontrastable realidad, que sólo podrá ser alcanzada al tiempo de dictar la sentencia de mérito, (conf. Morello, A.M. y otros "Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación", t. II-C, pág. 494, ed. 1986). Pues, la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y la fundabilidad de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido (conf. esta Sala, Causa: 10907/2012, in re “Clemente Jorge Luis c/ EN-AFIP-DGI-Resol 245/11 (Epte 10780-1223/10) s/ Dirección General Impositiva”, sentencia del 5/07/2012; entre muchos otros).

Por su parte, el segundo de los recaudos enunciados (*periculum in mora*), constituye la justificación de la existencia de las medidas cautelares, tratando de evitar que el pronunciamiento judicial que reconozca el derecho del peticionario llegue demasiado tarde. Puesto que se tiende a impedir que, durante el lapso que inevitablemente transcurre entre la iniciación del proceso y el pronunciamiento de la decisión final, sobrevenga cualquier circunstancia que imposibilite o dificulte la ejecución forzada o torne



inoperantes sus efectos (conf. esta Sala, Causa: 12257/2012, in re “Expofresh SA c/ EN-DGA-SIGEA (Expte 13289-7645/12) s/ medida cautelar (autónoma)”, sentencia del 5/06/2012; entre muchas otros).

V.- Que, al efectuar dicha comprobación, debe tenerse presente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que indica que la presunción de validez que debe reconocerse a los actos de las autoridades constituidas obliga, en los procesos precautorios como el presente, a una severa apreciación de las circunstancias del caso y de los requisitos ordinariamente exigibles para la admisión de toda medida cautelar (CSJN, 2009, Molinos Río de la Plata, Fallos: 322:2139, entre otros, v. asimismo esta Sala, Causa: 47704/2011, Cámara Argentina de Farmacias c/ EN-AFIP-DGI- Resol 35/11 (DEV) s/medida cautelar (autónoma)”, sentencia del 24/5/2012).

Asimismo, deben ponderarse los principios reiteradamente sostenidos por dicho Tribunal que imponen examinar con criterio estricto las medidas cautelares que impiden la percepción de las rentas públicas, en tanto éstas resultan indispensables para el funcionamiento del Estado y el sostenimiento de los intereses de la comunidad (CSJN, Causa G.962.XLIII, “Giachino, Luís Alberto”, sentencia del 18/10/2011; esta Sala, Causa: 47566/2010, “Electricidad Industrial SRL c/EN-AFIP DGI”, del 16/02/12).

En cuanto a este punto, cabe también recordar que el conocimiento de medidas preliminares como la presente requiere que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas cuestiones que rodean la relación jurídica. Pues, si estuviese obligado a extenderse en consideraciones a su respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar, es decir de no emitir una opinión o decisión anticipada “a favor de cualquiera de las partes” sobre la cuestión sometida a su jurisdicción (conf. Fallos: 314 :711). No obstante lo cual, tampoco puede soslayarse que la esencia de estos institutos procesales de orden excepcional impone enfocar sus proyecciones – en tanto dure el litigio – sobre el fondo mismo de la controversia, ya sea para impedir un acto o para llevarlo a cabo, porque dichas medidas precautorias se encuentran enderezadas a evitar





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

perjuicios que se podrían producir en caso de inactividad del magistrado y podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva (CSJN, Fallos: 320 :1633, v. asimismo, esta Sala, Causa: 32991/2012, in re “Lema Distribuidora SRL -Inc Med- c/EN-Mº Economía-Resol 47/07 s /Proceso de conocimiento”, sentencia del 28/09/2012).

En definitiva, a los fines de analizar la pretensión introducida por la parte, debe atenderse al hecho de que, en el pretendido anticipo de jurisdicción que incumbe a este Tribunal, el examen de ese tipo de medidas cautelares, no importa una decisión definitiva sobre la pretensión concreta del demandante y lleva ínsita una evaluación del peligro de permanencia en la situación actual a fin de habilitar una resolución que concilie -según el grado de verosimilitud- los probados intereses de aquél y el derecho constitucional de defensa del demandado. (CSJN: Fallos: 320:1633, v. asimismo, esta Sala, Causa 33616/2012, in re “Fity SA -Inc Med- c/EN-M Economía-Resol 251 /09-SI (DJA 50033S/12) s/Medida Cautelar (Autónoma)”, sentencia del 22/11/2012).

VI.- Que, esta Sala, con una conformación anterior, en oportunidad de intervenir en los autos “COOPERATIVA DE VIVIENDA, CREDITO, CONSUMO Y SERVICIOS SOCIALES PALMARES LIMITADA c/ COMISION ARBITRAL DEL CONVENIO MULTILATERAL Y OTROS s/PROCESO DE CONOCIMIENTO”, expte. nro. 81.372/2016, en la [resolución del 29/06/2017](#), ante una petición cautelar similar a la que se encuentra en debate en la especie, ha sostenido que:

Con fecha 18 de agosto de 1977, se reunió en la ciudad de Salta un Plenario Especial de representantes jurisdiccionales, constituido por las representaciones de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, 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 de



las mismas, un nuevo Convenio Multilateral en reemplazo del signado el 23 de octubre de 1964.

Una vez cumplimentado la adhesión de la totalidad de las jurisdicciones, la Comisión Arbitral declaró su vigencia, a partir del 1 de enero 1978, mediante la Resolución General 1/78 (B.O. 10/02/1978).

Dicho convenio resulta aplicable, en definitiva, 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. 1 del CM).

En cuanto aquí interesa, el artículo 15 dispone que la aplicación del referido convenio se encontrará a cargo de una Comisión Plenaria y una Comisión Arbitral. Las funciones asignadas a esta última, según su artículo 24, 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 actualización 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





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

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)”.

Por último, artículo 35 del convenio citado prescribe que, “en el caso de actividades objeto del presente Convenio, las municipalidades, comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo cuya aplicación les sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos, como resultado de la aplicación de las normas del presente Convenio.

Asimismo, con fecha 6 de septiembre de 2004, la referida Comisión Arbitral dicta la Resolución General 104, mediante la cual se aprueba “el Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias ‘SIRCREB’ disponible en Internet en el sitio www.sircreb.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 ‘SIRCREB’” (art. 1, RG cit.)

En dicho marco, mediante su artículo 4º, crea el Comité de Administración que, siendo dependiente de la Comisión Arbitral, “estará 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”.



En su Anexo I se precisa, respecto de los contribuyentes, que ellos “contarán con el detalle de las retenciones sufridas en los resúmenes o extractos bancarios, que les servirán como comprobante suficiente. La aplicación de los importes retenidos para la liquidación del impuesto, deberán agruparse por mes calendario y descontarse en los anticipos correspondientes a ese mes que les fueron practicadas, según los coeficientes de distribución que le corresponda entre las jurisdicciones adheridas. 3) Los coeficientes de distribución se consultarán en el “Módulo Consultas” del sitio www.sifereweb.gov.ar para lo cual deberán identificarse con la C.U.I.T. y autenticarse mediante el uso de la clave fiscal de AFIP. La consulta deberá realizarse en forma mensual en el menú “DEDUCCIONES - SIRCREB”. En el mismo sitio los contribuyentes podrán acceder a los importes totales retenidos en cada una de sus cuentas como así también a las sumas transferidas a cada una de las jurisdicciones. 4) Los contribuyentes deberán canalizar todos sus reclamos y consultas ante el Comité de Administración creado por la presente resolución, a través del mismo sitio (acceso autenticado con la clave fiscal de AFIP) o directamente a sircreb@comarb.gov.ar, acompañando archivos de imágenes de la documentación que respalde los fundamentos de sus reclamos. ” (conf. arts. 1 de RG 13/11 y 2/15).

Respecto de los agentes de recaudación –que, de conformidad con el artículo 2º de la RG, son las entidades financieras que se encuentren regidas por el Banco Central de la República Argentina– expresa que ellos “serán nominados mediante notificación fehaciente (...) 2) El sistema entregará todos los meses a los agentes de recaudación, un padrón de contribuyentes alcanzados por el régimen que estará disponible en la misma página los días 25 (veinticinco) de cada mes o día hábil inmediato anterior. 3) Los agentes de recaudación deberán efectuar decenalmente la presentación de la declaración jurada de las recaudaciones efectuadas en el período conforme al calendario de vencimientos que se publicará periódicamente, pudiendo presentarse declaraciones juradas rectificativas. 4) Los agentes de recaudación podrán devolver directamente a los contribuyentes, los importes





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

retenidos por error cuando la antigüedad del mismo no superase nueve períodos decenales. Superado dicho plazo, sólo podrán hacerlo con intervención del Comité de Administración. Las devoluciones quedarán reflejadas en la declaración jurada siguiente. 4 bis) Los agentes de recaudación deberán devolver los importes retenidos a los contribuyentes indicados por el padrón de devoluciones que mensualmente elaborará el Comité de Administración. El mismo estará disponible en el mismo sitio www.sircreb.gov.ar, junto con el padrón de sujetos comprendidos y estará integrado por la CUIT, Nombre o Razón Social, Jurisdicción, Período, Importe, CBU y un código de identificación. Dicho padrón se completará con las devoluciones por error de los agentes de recaudación que superen el plazo fijado en el punto 4). 5) El pago de los importes que corresponda ingresar según la información de las declaraciones juradas se harán efectivos vía MEP (Medio electrónico de pago). 6) Los agentes de recaudación podrán consultar en una cuenta corriente habilitada por el sistema para verificar el cumplimiento de sus obligaciones. 7) El Comité de Administración informará a los agentes de recaudación, a través del sitio, el importe de los intereses correspondientes cuando haya detectado el pago fuera de término de los importes que surgen de las declaraciones juradas. Dichos intereses deberán ser cancelados a través del MEP” (conf. art.3 de la RG 13/11).

Por último, respecto de las jurisdicciones adheridas, dispone que ellas 1) “tendrán claves de acceso al sitio web del sistema SIRCREB, donde podrán consultar todas las transacciones (...) 2) Las jurisdicciones adheridas integrarán, a través de los funcionarios designados, un foro virtual a los fines de proceder a la resolución de los posibles reclamos que efectúen los contribuyentes alcanzados, los que serán canalizados a través del Comité de Administración. 3) Las 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”.



En la actualidad, cabe añadir que la Resolución General CA 8/2023, establece que el “Comité de Administración de los Sistemas Unificados de Recaudación Anticipada” (SURA) estará encargado de interactuar entre los componentes de la operatoria para el cumplimiento y diligenciamiento de las tareas vinculadas a los sistemas unificados de recaudación vigentes, como así también, a la implementación de las decisiones que tomen los fiscos sobre los reclamos presentados por los contribuyentes o por los agentes de recaudación.

VII.- Que, en tales términos y de igual manera a la que fuera señalada en la referida oportunidad, en el caso tampoco puede soslayarse que, de las constancias obrantes en autos y de las normas que han sido transcritas en el presente, no surge elemento de prueba alguna que permita percibir como verosímil –al menos a esta altura del proceso– que haya sido la Comisión Arbitral o su Comité de Administración quienes incluyeron a la actora en el mentado padrón del SIRCREB.

Por el contrario, la Resolución General 104/2004 expresamente dispone que son las jurisdicciones quienes “deberán enviar un padrón de sujetos comprendidos y serán las únicas responsables de la actualización del mismo”. Circunstancia que coincide con lo informado por la Comisión Arbitral a [fs. 98/106](#).

VIII.- Que, sin perjuicio de ello, cabe destacar que, en oportunidad de presentar dicho informe, la demandada COMARB no ha controvertido los hechos relatados por la actora, respecto del mecanismo de detracción aplicado sobre sus cuentas en instituciones bancarias, basado en el SIRCREB, respecto del cual resulta atinado poner de relieve que se llevaría a cabo sin respaldo en un procedimiento administrativo que culmine con un acto administrativo motivado y fundado. Dicho accionar es cuestionado por la accionante por considerarlo conculcatorio del principio de reserva de ley, de razonabilidad, de capacidad contributiva, entre otras otras cuestiones alegadas que habrán de dilucidarse al dictar la sentencia de mérito.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

En efecto, en la nota 482/2023 la COMARB luego de explicar de modo general el funcionamiento del SIRCREB, en cuanto a la empresa actora expone que:

“En el presente caso, PILAGA S.A. (30-50689859-1) es un contribuyente alcanzado por las normas del Convenio Multilateral y durante el lapso enero 2022 a junio 2023, fue incluido en el padrón de sujetos alcanzados por el Sistema SIRCREB por las jurisdicciones que se detallan en el Anexo I, de acuerdo a los coeficientes y porcentajes indicados.” Entre las que se incluye C.A.B.A., Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis y Santa Fe”.

“Las retenciones sobre acreditaciones bancarias efectuadas durante el período mencionado, fueron realizadas por los montos y entidades detalladas en el Anexo II”; el cual refleja retenciones en las cuentas del Banco de Galicia y Buenos Aires, Banco Santander Argentina SA, Banco de la Nación Argentina, HSBC Bank Argentina SA, entre los periodos 1-2022/1 al 6-2023/3.

A lo antedicho cabe anudar que desde el inicio la parte actora advierte que “las sumas retenidas a PILAGÁ por aplicación del SIRCREB ascendieron a \$ 34.109.612,37 en el acumulado de los meses de 01/2022 a 06/2023, de los cuales casi el 50% resultaron atribuidos a la Provincia de Buenos Aires, en concordancia con la distribución de coeficientes SIRCREB y alícuotas aplicables, por lo que se concluye que la aplicación del sistema en el caso concreto de mi mandante, deviene manifiestamente irrazonable, pues dichas retenciones superan en forma desproporcionada la obligación fiscal que, en definitiva, debe afrontar PILAGÁ mensualmente”.

En este orden de ideas, afirma que “en la práctica, teniendo en cuenta las retenciones y percepciones que viene sufriendo PILAGÁ, se estaría tributando en la provincia a una alícuota muy superior al promedio del 1,25% que les corresponde a las actividades desarrolladas. Conforme lo expuesto, la Sociedad se encuentra sufriendo un desmedro financiero permanente y sostenido el tiempo, al acumular



en forma constante, saldos a favor en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos retenidos y percibidos en las Arcas Fiscales de esa jurisdicción, sin poder disponer de ellos en debido tiempo, con el agravante de la exposición inflacionaria que hace que esos saldos se deprecien mes a mes, todo lo cual termina vulnerando el derecho de propiedad de mi representada.”

Sin efectuar un improcedente análisis de la prueba documental acompañada al escrito de inicio, de una somera y provisoria lectura de la [“Certificación Contable sobre incidencia de las detracciones bancarias del SIRCREB en la Determinación del Impuesto a los Ingresos Brutos Convenio Multilateral para la jurisdicción de Buenos Aires”](#) es posible considerar -en principio- que las citadas manifestaciones se hallan respaldadas en esta pieza, en la medida en que el profesional contable ha proporcionado los siguientes datos:

- Saldo a favor Buenos Aires 06/2023 \$34.022.428,83 (A)
- Impuesto determinado Buenos Aires 06/2023 \$10.976.097,74 (B)
- Total de recaudaciones bancarias soportadas 06/2023 \$12.456.495,18
- Saldo a favor sobre impuesto mensual 310% (A)/(B).
- Acumulado recaudaciones SIRCREB 01/2022 a 06/2023 \$34.109.612,37.
- Total de recaudaciones bancarias soportadas 06/2023 \$12.456.495,18.
- Acumulado de las retenciones SIRCREB desde la posición 01/2022 a 06/2023, 975,44%

A su vez, el formulario CM 03, agregado como documental (Anexo V, fs. 41), que contiene la digitalización de la declaración jurada del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, anticipo nro. 202306, permite corroborar que en la jurisdicción 902, Provincia de Buenos Aires, el “Anticipo del Impuesto Determinado es de \$ \$10.976.097,74, mientras que “A Favor del Contribuyente” arroja una suma de \$34.022.428,83. En cuanto a las restantes jurisdicciones (C.A.B.A., Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén,





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán), arrojan como “Anticipo Impuesto Determinado”, “A Favor Contribuyente” y “A Favor Fisco”, las sumas de \$23.232.095,45; \$133.370.350,56 y \$193.153,75, respectivamente.

Como corolario de ello, se observa que el conjunto de las circunstancias descriptas, sumado a las limitadas competencias que el Convenio Multilateral ha otorgado a la Comisión Arbitral y la protección que los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional prescriben respecto de los derechos de propiedad y de defensa en juicio, conducen, sin perjuicio del examen definitivo que debe efectuarse en la sentencia de mérito, a tener por acreditados los requisitos previamente enunciados de verosimilitud en el derecho y de peligro en la demora.

Máxime si se recuerda ambos presupuestos se encuentran de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa- (conf. esta Sala, Causa: 30570/2011, in re “Inter Logater SA y otro c/EN-JGM-Resol 1164/11 s/Proceso de Conocimiento”, sentencia del 14/02/2012; v. asimismo, esta Cámara, Sala II, “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, del 14/10/85; Sala V, “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, del 8/11/96; esta Sala, “Gibaut Hermanos”, del 8/09/83; “All Central SA”, del 8/09/06; esta Sala “Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada”, ya cit.).

IX.- Que también debe tenerse en cuenta que la demandada tampoco ha esgrimido argumento alguno en el informe que se le requiriera a tal fin, en torno a que la concesión de la cautela solicitada pueda importar una afectación al interés público.

En cuanto a este punto, es menester confrontar en el caso la irreversibilidad del daño que pueda causarse al interés privado con aquélla que pueden sufrir los intereses generales, a los fines de equilibrar provisionalmente tales intereses encontrados, dado que si bien la suspensión de los efectos de las decisiones administrativas, comporta



un remedio de suyo excepcional, permite enjuiciar la corrección del acto antes que su ejecución haga inútil el resultado del planteo (conf. Parada, R., "Derecho Administrativo", t. I, pág. 174, 7a. edición, Marcial Pons Ed. Jurídicas, Madrid, 1995; Chinchila Marin, C. "La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa", pág. 29, Ed. Civitas, Madrid 1994). Y ello así pues, en definitiva, impresionan como mucho más gravosas las consecuencias que para la actora tendría el rechazo de la cautela que para la Comisión demandada adoptar la medida solicitada (arg. CNCiv. y Com. Fed., Sala III, causas 8430, del 28-2-92; 157, del 4-9-92 y sus citas; 729, del 16-10-92; CNCAF, esta Sala "Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada", ya cit.).

X.- Que, como corolario de todo lo expuesto, a los fines de evitar prejuicios innecesarios y en virtud de la importancia de los derechos que se intentan proteger, resulta menester conceder la medida precautoria solicitada y ordenar a la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del 18/8/77 y/o a su Comité de Administración que se abstengan de efectuar, respecto de la actora, las detracciones o retenciones previstas por la Resolución General 104/2004, por intermedio de los agentes de recaudación allí estipulados, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos (cfr. artículo 204 del CPCC y esta Sala, expte. 81372/2016, in re, "Cooperativa de Vivienda, Crédito, Consumo y Servicios Sociales Palmares Limitada c/Comisión Arbitral del Convenio Multilateral y otros s/proceso de conocimiento", del resolución del 29/06/2017; Sala II, exptes. Nros. 2837/2021, in re, "Cofco International Argentina SA (((MC))) c/EN – Comisión Arbitral del Convenio Multilateral – resol 104/204 s/proceso de conocimiento", del 18/02/2022 y 41458/2023, "Adeco Agropecuaria SA c/ Comisión Arbitral del Convenio Multilateral – resol 104/204 s/proceso de conocimiento", del 7/05/2024).

XI.- Que, por último, en cuanto a la contracautela que corresponde imponer, cabe recordar que su fijación es, por principio, privativa del juez (conf. Art. 199, CPCC; esta Sala, Causa 39.443/05, in re "Enrique Trucco e Hijos SA c/ EN M° Economía -Resol 485/05- AFIP DGA s/ medida cautelar (Autónoma)", sentencia





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA III

41722/2023 PILAGA SA c/ COMISION ARBITRAL DE CONVENIO
MULTILATERAL-RESOL 104/04 s/PROCESO DE CONOCIMIENTO

del 3-03-2006, y sus citas) y que su finalidad responde a la responsabilidad por daños y perjuicios que puedan derivar de la traba de la medida cautelar.

En consecuencia, en atención a las circunstancias que surgen del caso y la naturaleza de la cuestión planteada, se estima conducente fijar una caución real, por la suma de PESOS DIEZ MILLONES (\$ 10.000.000), la 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, en los términos del artículo 204 del CPCC, la cautela requerida y, en consecuencia, ordenar a la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del 18/8/77 y/o a su Comité de Administración que se abstenga de efectuar, respecto de PILAGÁ SA, las detracciones o retenciones previstas por la Resolución General 104 /2004, por intermedio de los agentes de recaudación allí estipulados, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en autos.

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 y a las entidades bancarias correspondientes, mediante notificación electrónica u oficio de estilo, según corresponda.

A los fines del art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional se hace constar que –por hallarse vacantes dos cargos de jueces de esta Sala– suscribe la presente el Dr. Jorge Eduardo Morán; quien integra este Tribunal en los términos de la Acordada N° 2/24 de esta Cámara.

SERGIO GUSTAVO FERNANDEZ JORGE EDUARDO MORAN

