SEGURIDAD SOCIAL: UNA REFORMA AL PROCEDIMIENTO IMPUGNATORIO

Autores: Dr. Daniel G. Pérez y Dra. Elsa M. Rodríguez Romero

A ya más de cuatro años de la vigencia del Decreto 507/93, comienza ahora a vislumbrarse una profunda reforma en materia procedimental.

Recordemos que esta norma se constituyó –según las mismas palabras de encumbrados funcionarios del Organismo Recaudador- en una suerte de "Código de Procedimientos", el que en virtud de un enjambre normativo, reguló y regula –entre otras cosas- el mecanismo de impugnación de deudas en materia de recursos de la Seguridad Social.

Esta regulación proviene específicamente de su artículo 30, que determina la vigencia de "todas las normas legales y reglamentarias que integran el régimen de los recursos de la seguridad social, en tanto no se opongan a las disposiciones del presente decreto..."

Como sabemos, los soportes principales del andamiaje en materia impugnatoria lo constituyen las Leyes N° 18.820 y 21.864 y la Resolución ANSeS 877/92. Ya en vigencia del Decreto 507/93, se complementaron estas normas y reglamentaron estas a través de las RG (DGI) 3.915/95 –sustituida posteriormente por la RG (DGI) 4.296/97- y 4.032/95.

De esta forma, quedó armado el procedimiento recursivo que es el que hoy se encuentra bajo nuevo análisis.

Muchas críticas supimos hacerle a este procedimiento[1], basadas fundamentalmente en dos observaciones:

a) Que se trataba de un régimen "inestable", condicionado por los aportes de las normas preexistentes mencionadas, más las reglamentaciones de –a partir de ese momento- organismo de aplicación, cuya yuxtaposición arrojaba un producto de difícil manejo y aplicación.

b) Que se caracterizaba –especialmente- por su rigorismo a ultranza, lo que en sus aspectos más trascendentes conllevaba a una falta de respeto al debido proceso adjetivo, a la vulneración del principio de informalismo, característico de las actuaciones ante la administración pública, y al avasallamiento de los más elementales derechos de defensa.

▪ EL CAMINO HACIA...

Entendemos que la génesis de este cambio se encuentra en el Decreto 1155/97 (B.O. 11/11/97), el que, modificando o "aclarando" al Decreto 722/96, da por terminada la situación que había sido hasta hoy origen de fuertes controversias: convalida la vigencia de los

[1] Cfr. Trabajo publicado en la revista "Técnica Laboral" Ed. Aplic. Tributaria Nº 54, página 24.

procedimientos especiales que regulan las materias correspondientes a la **Administración Federal de Ingresos Públicos – Dirección General de Aduanas y Dirección General Impositiva.**

Como el Decreto 722/96 en su versión original hablaba de los procedimientos específicos en materia de "impuestos", se constituyó en necesaria la ampliación a los recursos de la seguridad social, materia regulada a partir de la vigencia del Decreto 507/93 por la Dirección general Impositiva.

Consecuentemente, este decreto despeja el camino para que la Dirección General Impositiva elabore procedimientos "puros" en razón de la materia tratada. El primer eslabón para la reforma que anticipáramos se plasma a través de la Resolución 1287/97 ANSeS (B.O. 2/12/97), la que produce una "adecuación" de la mentada Resolución 877/92.

No es el objetivo de esta nota la norma modificatoria –lo que seguramente será objeto de otra presentación- pero valga para introducirnos en el tema, destacar algunos aspectos sustanciales de la misma:

- En primer lugar debería tenerse en cuenta que si bien fue la ANSeS el organismo que dictó la Resolución 877/92, en principio se encontraría habilitada para producir su modificación. Sin embargo, siendo que a partir del Decreto 507/93 esta resolución resulta de aplicación por la DGI, no creemos que ANSeS pueda –como lo hizo- dejar a esta última sin procedimiento aplicable en materias de su exclusiva competencia. Al menos, de no compartirse jurídicamente esta posición, si debería admitirse que las reformas debieron haber sido coordinadas entre ambos organismos.

- Reemplaza el artículo 1° por el siguiente:

"Apruébanse las normas de procedimiento contenidas en el Anexo I integrante de la presente resolución que los empleadores y/o beneficiarios deberán observar para impugnar las resoluciones y disposiciones, dictadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social, denegando reintegros y/o imponiendo multas por las infracciones tipificadas en las Leyes N° 17.250 y N° 22.161".

Como es fácil observar el cambio es profundo, la Resolución 877/92, a partir del 1 de enero de 1998 (vigencia prevista por el artículo 5° de la Resolución 1287/97), sólo será aplicable a los supuestos específicamente contemplados, y reservada su aplicación a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

La mención de los reintegros que el nuevo artículo 1° contiene se refiere a los que corresponderían por las asignaciones familiares abonadas por los empleadores que no se hubiesen deducido íntegramente de las cotizaciones compensables.

- **MULTAS**

En lo relativo a las multas previstas por las Leyes N° 17.250 y N° 22.161, corresponde indicar que se trata sólo de aquellas que tipifican conductas cuya sanción se encuentra a cargo de la ANSeS.

En términos claros, a partir del 1/1/98, la Resolución 877/92 será de alcance restringido y no será aplicable para la tramitación de los recursos impugnatorios por las determinaciones de deuda practicadas por la AFIP-DGI, en materia de recursos de la Seguridad Social.

- Tiende a informalizar el procedimiento.

En general, y pese a que muchas pautas permanecen sin modificación, tiene a acercarse a la Ley de Procedimiento Administrativos –Ley N° 19.549- y a su Decreto reglamentario –Decreto 1759/72- este aserto se nota fundamentalmente a través de los siguientes cambios:

- ✓ Prevé el otorgamiento de vista de las actuaciones, aunque sin interrupción de los plazos.
- ✓ Elimina la restricción al tratamiento de las impugnaciones que se plantean como denuncia de ilegitimidad, en razón de su presentación extemporánea.
- ✓ Elimina la irrecurribilidad de las impugnaciones rechazadas "in limine".

De todos modos, no sabemos a esta altura de los acontecimientos si esta educación de los procedimientos ante la ANSeS es un beneficio o un castigo, ya que independientemente del "ablandamiento" de las pautas de actuación, deberíamos tener en cuenta que para estos casos corresponde la aplicación de la Ley de Procedimientos Administrativos en su totalidad, ya que ni el Decreto 772/96, ni su reciente modificatorio incluyen entre las materias específicas aquellas cuya competencia pertenece a la ANSeS. Con lo cual la "nueva" Resolución 877/92, no podrá restringir y/o violar una norma de carácter superior cual es la Ley N° 19.549.

LA IMPUGNACIÓN DE DEUDAS DETERMINADAS POR LA AFIP-DGI.

Surge nítido de todo lo expresado, que al haberse cercenado el brazo ejecutor de la normativa prevista por las leyes de fondo en materia procedimental (Res. 877/92) nos encontramos ante el advenimiento de un nuevo procedimiento que regle la mecánica impugnatoria de las deudas determinadas por la AFIP-DGI.

Conocemos que esta norma está en tránsito para su instrumentación, sólo queremos aportar algunas cuestiones puntuales que necesariamente deberían estar incluidas o contempladas, tratando de evitar los problemas que en el pasado suscitó su predecesora:

- ✓ La fidelidad y autosuficiencia de las actas que determinen deudas, de las que surjan, en forma indubitable, los parámetros tenidos actuantes para arribar a tales conclusiones.

- ✓ La necesidad de dictamen jurídico previo para aquellos casos de interpretación normativa y para la aplicación de las multas previstas por la Ley N° 17.250, el que deberá ser notificado junto con el acta.

- ✓ El otorgamiento de vista de las actuaciones, con interrupción de los plazos para impugnar.

- ✓ La eliminación de las "intimaciones previas" en el transcurso del período previsto por las normas de fondo para ejercer el derecho a impugnar las presuntas deudas, intimaciones que se utilizan –por ejemplo- para la aplicación desvirtuada de la Ley 14.499 (comunicación a las entidades financieras).

- ✓ A eliminación del rigorismo en los requisitos formales de presentación de las impugnaciones, claro ejemplo de ello es la inclusión obligatoria de los formularios previstos por la RG (DGI) 4.032/95.

- ✓ La aplicación de los rechazos "in limine" al único supuesto en que la presentación carezca de la debida fundamentación y sea evidente su carácter meramente dilatorio, ya que éste es el único requisito previsto por el artículo 11 de la Ley 18.820. Los restantes requisitos deberían ser intimados para su cumplimiento, en un breve y perentorio plazo, bajo apercibimiento de tener por no presentada la impugnación.

- ✓ La eliminación de la irrecurribilidad de los rechazos "in limine".

- ✓ El respecto estricto al domicilio constituido. Debe tenerse en cuenta que en aquellos casos en que se constituya un domicilio diferente del fiscal, la totalidad de las notificaciones que se cursen en el procedimiento impugnatorio deben respetar tal constitución.

- ✓ Ofrecimiento del derecho a alegar.

Tenemos conocimiento que muchos de estos aspectos estarían siendo considerados en la redacción de la nueva norma.

- **COMPETENCIA DEL TFN**

Entendemos que debería considerarse seriamente, no a través de una reglamentación sino por modificación por Ley del Decreto 507/93, la extensión de la competencia al Tribunal Fiscal de la Nación en materia de recursos de la Seguridad Social.

La creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos y la reciente modificación al Decreto 722/96, en donde se aclara la aplicación de los procedimientos específicos en las materias de

competencia de esa administración, de una doble instancia administrativa de carácter independiente en materia de Seguridad Social, destacando que la competencia del Tribunal Fiscal alcanza a los demás recursos (impositivos y aduaneros).

Sería deseable que la nueva norma recogiera las experiencias vividas y los aportes doctrinarios y que fundamentalmente tienda a promover el necesario equilibrio que debe existir entre las garantías para la preservación de los bienes jurídicos tutelados por el Estado y el resguardo de los derechos de los administrados. Uno de los caminos que puede llevar a dicho equilibrio es la aceptación de la jurisprudencia que en la materia, tan claramente elaboró nuestra Cámara Federal de la Seguridad Social, tratando de corregir dañosas desviaciones. Sólo un adecuado balanceo entre derechos y obligaciones asegurará el éxito en las propuestas.

NUEVA FORMA DE IMPUTAR PAGO PARA FINANCIAR IVA

El régimen dispuesto por la Ley 24.402 y reglamentado por el Decreto 779/95, de financiamiento del IVA abonado por compras o importación de bienes de capital afectados a producir bienes con destino de exportación, así como también respecto de las obras de infraestructura que realice el sector minero, abre la posibilidad, en general, de solicitar a las instituciones financieras créditos a bajo interés por el monto del Impuesto al Valor Agregado pagado, es decir una posfinanciación y, en particular para el segmento de laminería, establece un régimen de devolución anticipada del gravamen.

Paralelamente, por las exportaciones realizadas, los sujetos se ven beneficiados con el recupero del IVA contenidos en tales bienes vinculados a las mismas, pero la norma legal disponía que el organismo recaudador antes de efectivizar el pago, debía imputar dichos recuperos a la cancelación de los créditos tomados por los sujetos adheridos a este régimen de financiación y así asegurar el cobro de los bancos. Pero esta situación generaba una desventaja al exportador pues no podía usufructuar de la totalidad del plazo otorgado para el pago del crédito tomado, quitándole liquidez.

El sector minero se encuentra mejor posicionado frente a este régimen al poder optar por la devolución anticipada, por lo cual el PEN dictó el Decreto Nº 1.283/97 estableciendo que la devolución del IVA por exportaciones a empresas que hayan abonado efectivamente el gravamen por compras o importaciones de bienes de capital destinados a actividades distintas de la minería, será afectada –directamente por la AFIP–, ***hasta el monto del valor de la cuota mensual, al saldo pendiente de cancelación de los créditos otorgados al amparo de la Ley Nº 24.402.*** *De esta forma, se realiza la imputación sin menoscabar los plazos establecidos del crédito y manteniendo la seguridad del cobro por parte de las entidades financieras. Si luego de la imputación existiera algún remanente le será devuelto o acreditado al solicitante.*

Cabe recordar que este régimen fue extendido en su vigencia hasta el 31.12.99 por el Decreto 216/96.